

Comunicazione della Commissione agli Stati membri sulla politica regionale e la politica di concorrenza

RAFFORZARE LA CONCENTRAZIONE E LA COERENZA DI QUESTE POLITICHE

(98/C 90/03)

Nel 1996 la Commissione ha adottato il primo rapporto sulla coesione economica e sociale dell'Unione. Dopo aver constatato che la concentrazione delle risorse sulle zone problematiche è il principio chiave alla base dell'efficacia delle politiche di coesione (capitolo 6, paragrafo 2), il rapporto conclude affermando in particolare che «nel contesto della concentrazione delle risorse nelle regioni più svantaggiate, gli Stati membri e la Commissione devono trattare, congiuntamente, le incoerenze esistenti tra le regioni che ricevono sussidi in base a politiche regionali nazionali e quelle che beneficiano del sostegno di politiche regionali dell'Unione. L'ammissibilità agli aiuti regionali dell'UE dovrebbe diventare in futuro uno dei criteri per concedere assistenza nell'ambito delle politiche regionali dei vari Stati membri» (capitolo 7).

Nel documento Agenda 2000, adottato nel luglio 1997, la Commissione ha nuovamente sottolineato la necessità di rafforzare la concentrazione dei propri interventi strutturali, nell'intento di renderli più visibili, più efficaci e più coerenti con la politica in materia di concorrenza dell'Unione⁽¹⁾. Essa ha annunciato al tempo stesso che diminuiranno le zone beneficiarie degli aiuti regionali.

Nell'ambito del programma d'azione per il mercato interno la Commissione ha infine annunciato nuovi orientamenti per gli aiuti regionali, con i quali si intendono ridurre le disparità concentrando gli aiuti stessi.

1. Definizione del problema

Concentrazione: nonostante i progressi compiuti da quando è stata avviata la politica regionale comunitaria, continuano ad esistere notevoli disparità strutturali all'interno dell'Unione e uno degli obiettivi fondamentali di quest'ultima è quello di rafforzare la propria coesione socio-economica ai sensi dell'articolo 130 A del trattato.

A tal fine occorre che l'Unione possa promuovere, come in passato, la creazione e il potenziamento di attività produttive nelle regioni che registrano ritardi in termini di sviluppo e processi di riconversione socio-economica. L'esperienza dimostra come, per garantire l'efficacia di questi interventi dal punto di vista dello sviluppo regionale, sia necessario evitarne la dispersione su territori vasti o frammentati. Occorre quindi concentrare maggiormente i cofinanziamenti comunitari per poter raggiungere una massa critica significativa; ciò presuppone in particolare che debbano essere identificate le regioni più svantaggiate dell'Unione.

L'obiettivo della concentrazione è altresì importante dal punto di vista della politica comunitaria della concorrenza (articoli 92, 93 e 94 del trattato), nella misura in cui consente di limitare geograficamente le distorsioni derivanti dalla concessione di aiuti nazionali a finalità regionale, pur promuovendo lo sviluppo delle regioni arretrate.

Coerenza: il sistema decisionale dell'Unione prevede l'intervento di numerose parti, che condividono le competenze istituzionali. Ciò avviene in particolare nel campo della politica regionale. La Commissione dispone di competenza esclusiva in materia di aiuti di Stato per quanto concerne l'esame della compatibilità dei regimi di aiuto, comprese le relative carte, notificati dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3, del trattato. Le iniziative di solidarietà in materia di sviluppo dell'economia regionale sono attuate innanzi tutto a livello regionale e nazionale, mentre l'Unione svolge, mediante la propria politica di aiuti strutturali, una funzione sussidiaria. Il contributo dei Fondi strutturali si concretizza, tra l'altro, nel cofinanziamento dei regimi di aiuti per investimenti produttivi concepiti e attuati a livello nazionale o regionale. Questo tipo di interventi rappresenta una percentuale assai esigua di tutti gli aiuti a finalità regionale concessi dagli Stati membri. Ne consegue che il FESR dovrebbe limitarsi ad intervenire laddove gli Stati membri stessi concedono aiuti regionali, considerando che questi ultimi potrebbero intervenire anche in altre regioni. Così come gli aiuti regionali nazionali debbono essere preventivamente autorizzati nell'ambito della politica degli aiuti di Stato dell'Unione, le zone ammesse ad usufruire degli interventi dei Fondi strutturali debbono rientrare anche nei regimi nazionali di aiuti regionali. La difficoltà consiste nel coordinare queste due politiche, soprattutto a causa della presenza di numerosi protagonisti aventi competenze, obiettivi e calendari diversi. Questa situazione ha provocato le critiche delle parti interessate,

⁽¹⁾ Ciò consentirà una classificazione delle zone meno frammentata e la più coerente possibile con le zone assistite dagli Stati membri a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

come ad esempio le autorità regionali e locali, e del Parlamento europeo.

Nelle regioni attualmente assistite dai Fondi strutturali ma che non sono ammesse a beneficiare degli aiuti di Stato a finalità regionali nell'ambito delle deroghe previste dall'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), è possibile cofinanziare regimi di aiuto a favore delle PMI e regimi di aiuto per l'ambiente o la ricerca secondo aliquote inferiori a quelle autorizzate nelle zone ammissibili a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c). Le discordanze fra i due sistemi di classificazione regionali limitano in questo modo la possibilità di attirare gli investimenti di grosse imprese che rivestono invece, grazie agli effetti trainanti e di apertura al mercato mondiale, particolare interesse per lo sviluppo regionale. Il persistere di queste incoerenze non è pertanto auspicabile, né per motivi politici né economici.

Già in occasione della revisione dei regolamenti dei Fondi strutturali nel 1993 la Commissione aveva cercato di garantire una maggiore coerenza. Quando si era trattato di determinare, d'intesa con gli Stati membri, non solo le zone dell'obiettivo 2 ma anche quelle dell'obiettivo 5b, essa aveva ripetutamente invitato gli Stati membri a formulare proposte compatibili con le zone previste per gli aiuti di Stato. Si tratta adesso di definire i principi e di identificare i mezzi che consentano di realizzare progressi decisivi in questo settore per il prossimo periodo di programmazione dei Fondi strutturali (2000-2006).

La coerenza auspicata consiste pertanto nel garantire che, in ogni Stato membro, le regioni beneficiarie dei Fondi strutturali possano rientrare anche in un regime di aiuti a finalità regionali.

2. La situazione attuale

2.1. *La coerenza: una responsabilità condivisa dalla Commissione, dal Consiglio e dagli Stati membri*

Nella storia delle politiche comunitarie è stata dapprima determinata la categoria di zone ai fini della politica della concorrenza, in applicazione del metodo pubblicato dalla Commissione nel 1988 (vedi GU C 212 del 12.8.1988) con il quale erano stati precisati e completati i principi di coordinamento degli aiuti a finalità regionale del 1979. In forza della propria competenza esclusiva in materia di aiuti di Stato, la Commissione approva, su proposta dello Stato membro interessato, le decisioni re-

lative alla determinazione delle zone all'interno di ogni singolo Stato membro.

Per quanto concerne gli interventi dei Fondi strutturali vi sono attualmente quattro obiettivi regionalizzati: gli obiettivi 1, 2, 5b e 6.

Le zone dell'obiettivo 1 sono state determinate finora dal Consiglio, che delibera all'unanimità in base ad una proposta della Commissione. Si tratta in linea di massima delle regioni NUTS II dove il PIL pro capite (espresso in SPA) è inferiore al 75 % della media comunitaria. Come precisa il rapporto sulla coesione al capitolo 6, paragrafo 2, il compromesso politico raggiunto nel 1993 ha comportato l'inclusione nell'elenco dell'obiettivo 1 di regioni con 7,4 milioni di abitanti, l'8 % della popolazione totale ammissibile, che vivono in regioni con un PIL pro capite superiore al 75 % della media dell'Unione.

Le zone dell'obiettivo 6, ossia quelle in cui la densità di popolazione è inferiore a 8 abitanti/km², sono state delimitate nell'Atto di adesione dei tre nuovi Stati membri nel 1995.

Conformemente alle disposizioni dei regolamenti adottati dal Consiglio, le zone degli obiettivi 2 e 5b sono state determinate dalla Commissione in base a criteri socio-economici comunitari ed a criteri nazionali, in stretta concertazione con gli Stati membri, che presentano alla Commissione le proprie proposte relative alle zone e negoziano con essa. Come è già stato indicato il numero delle parti in causa, ciascuna con le proprie competenze e con calendari di applicazione diversi, ha fatto sì che nel corso dell'ultimo periodo di programmazione non sia stato possibile ridurre nella misura auspicata le incoerenze del sistema.

2.2. *Dati statistici*

Per il periodo 1994-1999 le zone beneficiarie degli aiuti strutturali comunitari rappresentano il 50,6 % della popolazione dell'Unione dei quindici e quelle classificate come zone ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), il 46,7 %. Questi dati dimostrano come alcune regioni ammesse a beneficiare dei Fondi strutturali non possono essere al tempo stesso interessate dagli aiuti di Stato a finalità regionali. Le due tabelle che seguono indicano il grado di corrispondenza tra queste due categorie di zone. Occorre precisare che, trattandosi di dati aggregati a livello europeo ed essendo intervenuti cambiamenti nelle zone designate nel corso del periodo considerato, i dati riportati qui di seguito sono indicativi.

CONCORDANZA TRA LE ZONE «FONDI STRUTTURALI» E LE ZONE «AIUTI DI STATO»

Tabella 1

(Percentuale della popolazione comunitaria)

	Regioni beneficiarie dei Fondi strutturali	Regioni non beneficiarie dei Fondi strutturali	Totale
Zone in cui sono autorizzati aiuti regionali nazionali (articolo 92, paragrafo 3)	44,0	2,7	46,7
Zone dove non sono autorizzati aiuti regionali nazionali	6,6	46,7	53,3
Totale	50,6	49,4	100

Da questi dati emerge che il 6,6 % della popolazione comunitaria vive in regioni beneficiarie dei Fondi strutturali per le quali la politica di concorrenza non autorizza aiuti nazionali a finalità regionali.

Il 2,7 % della popolazione comunitaria vive invece in regioni interessate da un regime di aiuti a finalità regionali, ma che non sono beneficiarie dei Fondi strutturali. Questo dato non costituisce un problema. Esso favorisce invece la coerenza tra la politica degli aiuti regionali e gli interventi dei Fondi strutturali, in quanto consente una certa libertà di scelta agli Stati membri in materia di politica regionale, dando loro un margine di manovra nel perseguire i propri obiettivi di politica regionale al di fuori delle zone definite di comune accordo per l'applicazione della politica regionale comunitaria.

Tabella 2

Percentuale, per ogni paese, della popolazione nazionale che vive nelle regioni beneficiarie dei Fondi strutturali ma non ammesse agli aiuti regionali nazionali

B	D	DK	E	EL	F	IRL	I	L	NL	A	P	S	FIN	UK	EU
0	5,3	0	8,9	0	9,6	0	7,5	6,4	10,4	5,9	0	8,7	12,6	9	6,6

Una concordanza completa esiste già in 5 paesi: il Belgio, la Danimarca e i tre Stati membri interamente interessati dall'obiettivo 1. Per gli altri Stati membri esistono invece divergenze più marcate.

3. Proposta per una strategia coordinata

3.1. Meglio identificare le responsabilità

Per ottenere una maggiore coerenza tra le due categorie di zone è necessario innanzitutto avere un quadro generale dei vari strumenti che intervengono, per poterli poi far convergere in funzione di questo obiettivo comune, in base a un calendario che ne consenta l'effettiva realizzazione.

La Commissione, il Consiglio, il Parlamento europeo e gli Stati membri hanno tutti una parte di responsabilità nella ricerca di una maggiore coerenza:

- la Commissione, che ha competenza esclusiva in materia di aiuti di Stato e condivide con gli Stati membri e il Consiglio la competenza in materia di politica strutturale, ha indicato la necessità di ottenere una maggiore coerenza e una maggiore concentrazione geografica. Nella decisione del 16 dicembre 1997 sulle linee direttrici, essa ha pertanto adeguato le

norme relative agli aiuti a finalità regionali e proporrà al Consiglio di adeguare le disposizioni regolamentari e operative in materia di Fondi strutturali, in particolare per quanto concerne l'obiettivo 2. Essa è inoltre nella posizione adatta per garantire il coordinamento dell'intera strategia;

— il Consiglio e il Parlamento europeo devono tener conto della necessità di garantire la coerenza e la concentrazione al momento dell'adozione dei nuovi regolamenti dei Fondi strutturali;

— le autorità nazionali competenti per la politica regionale devono assumersi le proprie responsabilità rispetto a questa ricerca di coerenza e di concentrazione e parteciparvi secondo le proprie competenze.

Nel caso degli aiuti nazionali a finalità regionale e dei Fondi strutturali è necessario che le decisioni in materia di determinazione delle zone siano adottate in tempo utile affinché possano entrare in vigore il 1° gennaio 2000. Quest'imperativo interessa, nel primo caso, la Commissione nell'ambito delle sue competenze e, nel secondo caso, la Commissione, il Consiglio, il Parlamento europeo e gli Stati membri.

3.2. Metodo proposto e calendario

Nel documento Agenda 2000 la Commissione ha indicato che la percentuale della popolazione delle regioni dell'Unione ammesse a beneficiare degli aiuti strutturali nell'ambito dei futuri obiettivi 1 e 2 dovrà essere portata dall'attuale 51 % ad una percentuale compresa tra il 35 e il 40 % e comunque inferiore al tasso di popolazione delle regioni ammissibili ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), considerate globalmente. Essa ha inoltre indicato che dovrà essere ridotta la percentuale della popolazione interessata dagli aiuti nazionali a finalità regionali.

In seguito a questi orientamenti la Commissione ha stabilito, nella decisione del 16 dicembre 1997 sui massimali, una percentuale globale del 42,7 % per quanto concerne la popolazione ammissibile ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato per il periodo di programmazione 2000/2006, pari a una diminuzione di 4 punti percentuali rispetto all'attuale tasso del 46,7 %. Essa ha recentemente proposto agli Stati membri le misure necessarie ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 1, del trattato per applicare, alla data indicata, il nuovo sistema di aiuti regionali basato sulle norme formulate dalle nuove linee direttrici in materia di aiuti di Stato a finalità regionali appena adottate dalla Commissione. La percentuale del 42,7 % è superiore alla forcella del 35-40 % indicata nel documento Agenda 2000 relativamente alla popolazione ammissibile ai futuri obiettivi 1 e 2 e ciò

rende possibile una coerenza globale a livello dell'Unione. La relazione tra le due categorie di regioni sarà pertanto quella di due cerchi concentrici a livello dell'intera Unione; questa relazione dovrà essere poi trasposta anche a livello di ciascuno dei 15 Stati membri, in modo tale che la carta dell'obiettivo 2 rientri in quella dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c).

Come indicato da Agenda 2000, la particolare situazione delle regioni ultraperiferiche induce ad assimilarle all'obiettivo 1. Anche per le regioni più settentrionali a bassissima densità di popolazione, che beneficiano attualmente dell'obiettivo 6 e verrebbero escluse dall'obiettivo 1, occorrerà prevedere disposizioni particolari. Per quanto concerne le regioni che registrano ritardi in termini di sviluppo e rientrano nell'obiettivo 1, queste dovranno essere determinate applicando scrupolosamente il criterio del 75 % del PIL pro capite, in modo che possano coincidere con le regioni beneficiarie della deroga prevista dall'articolo 92, paragrafo 3, lettera a); se ciò non avverrà, lo sforzo globale di coerenza verrà rimesso in questione, come pure l'obiettivo della concentrazione perseguito dai Fondi strutturali. L'elenco definitivo delle regioni dell'obiettivo 1 sarà disponibile all'inizio del 1999, in base agli ultimi dati che perverranno all'inizio dell'ultimo trimestre del 1998.

Per quanto concerne il nuovo obiettivo 2, occorre garantire la coerenza rispetto all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), includendo le regioni assimilate all'obiettivo 1 o beneficiarie di disposizioni particolari e che non potrebbero rientrare nella deroga dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a). Nella decisione sui massimali la Commissione indica una percentuale, paese per paese, che corrisponde globalmente al 42,7 % [articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c)]. I dati così ottenuti dovrebbero permettere di far rientrare, paese per paese, la carta dell'obiettivo 2 in quella dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c).

Qualora la raccomandazione della Commissione di applicare scrupolosamente il criterio del 75 % nel selezionare le regioni in ritardo sul processo di sviluppo ammesse a beneficiare dell'obiettivo 1 non venga seguita, vi sarebbero inevitabilmente discordanze non solo tra l'articolo 92, paragrafo 3, lettera a), e l'obiettivo 1, ma anche tra l'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), e l'obiettivo 2, considerando il tetto globale del 42,7 % e i massimali nazionali.

In linea di massima la Commissione ammetterà a beneficiare del nuovo obiettivo 2 solamente le regioni che lo Stato membro si impegna ad inserire nell'elenco delle regioni assistite, notificato alla Commissione ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c).

In casi debitamente motivati la Commissione potrà tuttavia includere, a titolo eccezionale, anche altre regioni nel

nuovo obiettivo 2. Ciò avverrà, per ogni Stato membro, entro un limite del 2 % della popolazione nazionale non beneficiaria dell'obiettivo 1, avendo cura di rispettare l'obiettivo generale della concentrazione geografica (per gli obiettivi 1 e 2 considerati globalmente, tra il 35 e il 40 % della popolazione dell'Unione dei 15 nel 2006).

Allo stadio attuale Agenda 2000 propone che l'elenco delle regioni dell'obiettivo 2 venga preparato in base a criteri comunitari, di concerto con gli Stati membri e tenendo conto delle loro priorità regionali. Il metodo di selezione verrà stabilito nei futuri regolamenti dei Fondi strutturali. Affinché le due categorie di zone possano entrare in vigore il 1° gennaio 2000, la Commissione chiederà agli Stati membri di presentare le loro proposte per quanto concerne le regioni ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali immediatamente dopo l'adozione dei regolamenti dei Fondi, e comunque non oltre il 31 marzo 1999. La Commissione invita il Consiglio e gli Stati membri a fare il necessario affinché queste decisioni possano essere adottate in tempo utile. Per quanto concerne le regioni interessate dagli aiuti di Stato a finalità regionali, la Commissione ha appena proposto agli Stati membri di notificarle il prima possibile e sempre entro il 31 marzo 1999. Essa adotterà le decisioni relative alle carte per gli aiuti regionali secondo la procedura e le scadenze previste in materia ed entro il 31 dicembre 1999.

La Commissione non è attualmente in grado di indicare quale sarà, paese per paese, la percentuale di popolazione delle regioni ammissibili all'obiettivo 2, dato che il metodo per la determinazione di queste regioni diventerà applicabile solamente dopo l'adozione dei regolamenti dei Fondi strutturali. Occorrerà utilizzare gli ultimi dati socio-economici disponibili in quel momento.

3.3. *Misure transitorie*

Visto lo sforzo di concentrazione territoriale che verrà effettuato nell'ambito di ciascuna delle due procedure, un certo numero di regioni dell'Unione non conserverà, dopo il 2000, lo status che aveva precedentemente. Le modalità di questo «phasing out» saranno specifiche per ognuna delle due politiche succitate. La coerenza tra di esse verrà comunque garantita, come indicato da Agenda 2000, dal fatto che le azioni destinate alle regioni che continueranno a beneficiare del sostegno dei Fondi strutturali a titolo provvisorio dovranno essere compatibili con le regole della politica di concorrenza in materia di aiuti di Stato.

4. Conclusioni

In considerazione delle tappe ancora da realizzare e delle varie parti interessate la Commissione ha predispo-

sto tutte le condizioni necessarie affinché possa essere realizzata, a partire dal 2000, la coerenza tra le due categorie di regioni. Mediante la presente comunicazione la Commissione vuole incitare gli Stati membri a fare altrettanto, sia a livello nazionale che collettivamente nell'ambito del Consiglio.

Pertanto la Commissione:

- a) proporrà al Consiglio di definire, nei futuri regolamenti dei Fondi strutturali, le regioni che registrano ritardi in termini di sviluppo mediante l'applicazione scrupolosa del tetto del 75 % del PIL pro capite, in modo da far coincidere tali regioni con quelle beneficiarie della deroga dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a), evitando così anche le discordanze tra le carte dell'obiettivo 2 e quelle dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c);
- b) in base alle disposizioni contenute negli orientamenti per gli aiuti di Stato a finalità regionali, adottate il 16 dicembre 1997, invita gli Stati membri a notificarle, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, lettera c), tutte le regioni assimilate all'obiettivo 1 o beneficiarie di disposizioni particolari;
- c) annuncia che, nell'applicare i futuri regolamenti dei Fondi strutturali, accetterà per il nuovo obiettivo 2 solamente le regioni che lo Stato membro interessato s'impegna ad includere nell'elenco delle regioni assistite, da notificare alla Commissione ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c).

In casi debitamente motivati la Commissione potrà includere, a titolo eccezionale, anche altre regioni nel nuovo obiettivo 2. Ciò avverrà, per ogni Stato membro, entro un limite del 2 % della popolazione nazionale non beneficiaria dell'obiettivo 1, avendo cura di rispettare l'obiettivo generale della concentrazione geografica (per gli obiettivi 1 e 2 considerati globalmente, tra il 35 e il 40 % della popolazione dell'Unione dei 15);

- d) ricorda che negli orientamenti per gli aiuti a finalità regionali l'ammissibilità ai Fondi strutturali è considerata un criterio privilegiato di selezione, purché sia rispettato il tetto fissato e che le regioni beneficiarie non vengano stabilite successivamente alla definizione della carta degli aiuti regionali;
- e) prevede sin d'ora che le procedure per la determinazione delle due categorie di zone vengano avviate e concluse in modo da garantire che le decisioni siano adottate in tempo utile affinché le due categorie di

zone entrino in vigore il 1° gennaio 2000. Per quanto concerne i Fondi strutturali, la procedura comincia immediatamente dopo l'adozione dei regolamenti, che dovrà altresì avvenire in tempo utile affinché gli Stati membri possano trasmettere alla Commissione le loro proposte concernenti le regioni entro il 31 marzo 1999. Per quanto concerne gli aiuti di Stato a finalità regionale, le proposte degli Stati membri debbono essere notificate alla Commissione quanto prima e non più tardi nel 31 marzo 1999;

f) rammenta che per le regioni dell'Unione dei quindici selezionate nell'ambito dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), la percentuale massima della popola-

zione comunitaria sarà del 42,7 % per il periodo 2000-2006;

g) pubblica nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* e invia agli Stati membri il testo della presente comunicazione.

Fatto a Bruxelles, il 17 marzo 1998.

Per la Commissione

Monika WULF-MATHIES

Membro della Commissione

RETTIFICHE

Rettifica dell'informazione relativa all'invito congiunto a presentare proposte: programma LIEN Phare e Tacis, programma Phare di partenariato

(Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 49 del 14 febbraio 1998)

(98/C 90/04)

A pagina 16, colonna destra:

anziché: «<http://europa.eu.int/en/comm/dg1a/phare.html>»,

leggi: «http://europa.eu.int/comm/dg1a/phare/programme_types/horizontal/ph_horiz_program.htm»,».
