



Carlo E. Baldi
Università di Bologna - Europroject

SOSTEGNO AI TERRITORI MONTANI E REVISIONE DEGLI ORIENTAMENTI PER GLI AIUTI DI STATO A FINALITÀ REGIONALE

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione, riconoscendo per la prima volta che le regioni di montagna soffrono di *“gravi e permanenti svantaggi naturali”*, dispone che ad esse – come ad altri territori meno favoriti – sia dedicata un'attenzione particolare nell'azione rivolta a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, che consenta uno *“sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione”* (art. 174). Lo stesso trattato sancisce poi che *“l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno”* devono tener conto e concorrere alla realizzazione di tali obiettivi (art. 175).

La coesione economica, sociale e territoriale rappresenta dunque un obiettivo primario del trattato, che deve essere perseguito non solo mediante l'utilizzo dei Fondi strutturali e degli altri strumenti finanziari, ma anche nell'attuazione del mercato interno. Ne consegue che anche le disposizioni del trattato che disciplinano gli aiuti di Stato devono essere interpretate ed applicate coerentemente con tale obiettivo.

Del resto non si tratta di una novità. Lo stesso Trattato di Roma, fin dal 1958, con disposizioni che non sono mutate nel tempo, stabiliva la compatibilità – nella misura ed alle condizioni stabilite di tempo in tempo dalla Commissione – di aiuti di Stato *“destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il livello di vita sia anormalmente basso oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione”* (art. 92, par. 3, lettera a), nonché di *“talune regioni economiche”* (92, 3, c) da identificare. E da sempre i regolamenti che disciplinano la Politica Agricola Comune, nella quale sviluppo e concorrenza sono componenti di un'unica strategia, tengono conto, ai fini degli interventi di sostegno, degli svantaggi determinati dal territorio in cui operano certi agricoltori, stabilendo un trattamento privilegiato per le *“regioni svantaggiate e di montagna”*.

La novità sta nel riconoscimento formale, nel trattato, della necessità di tener conto nelle politiche dell'Unione degli svantaggi naturali di cui soffrono determinate regioni, individuando espressamente, per la prima volta, tra queste, le regioni di montagna.

Gli handicap che caratterizzano queste regioni sono ben noti e saranno oggetto in specifico degli interventi che seguono. Non intendo dunque soffermarmi su questo punto, sul quale, peraltro, le opinioni non possono che essere concordi. È altresì evidente come i problemi della montagna si presentino in maniera diffusa nell'Unione e travalichino i confini delle aree direttamente interessate¹. Di ciò prende atto, appunto, il TFU nel disporre che di tale specificità

¹ La debolezza strutturale dei territori di montagna (individuata sinteticamente nei sovraccosti) costituisce un forte disincentivo alle attività economiche, con conseguente rischio di abbandono (già verificatosi in tante zone); da ciò deriva l'interesse generale a mantenere vivi quei territori, per ragioni di carattere ambientale, culturale, ecc.

si debba tener conto nell'elaborazione delle politiche dell'Unione ed anche nell'attuazione del mercato interno; quindi, come si è detto, anche nella definizione delle regole in materia di aiuti di Stato.

Ora, se si ritiene – come fa il Trattato – che gli handicap che caratterizzano le regioni di montagna debbano trovare un riscontro nella disciplina degli aiuti di Stato, questo non può avvenire altro che attraverso l'applicazione della deroga di cui all'art. 107, par. 3, lettera c), laddove si riferisce a *“talune regioni economiche”*: appunto, in questo caso, quelle di montagna².

Si è affermato che l'inserimento negli Orientamenti per gli aiuti a finalità regionale di una disciplina specifica per gli aiuti di Stato nei territori montani non sarebbe appropriato; si è detto tra l'altro – a sostegno di questa tesi – che gli aiuti regionali sono finalizzati a concedere un incentivo agli investimenti delle grandi imprese e maggiorazioni a quello riservato alle PMI.

In realtà, la disciplina dei cosiddetti aiuti a finalità regionale ha lo scopo di individuare le condizioni al verificarsi delle quali è possibile concedere aiuti in determinate regioni, che siano giustificati – nell'ottica dell'art. 107 del trattato – da particolari situazioni di disparità che tali regioni presentano e dall'interesse generale a ridurre tali disparità, nonché le caratteristiche che tali aiuti possono assumere (intensità, tipologia di attività o di imprese, modalità, ecc.). In sostanza, la disciplina suddetta ha la funzione di individuare i territori ammissibili alle deroghe genericamente previste dal trattato (o i criteri per individuarli) e le condizioni che devono essere rispettate: dove, cosa e come.

A termini del trattato, il compito di tradurre le prescrizioni generiche dell'art. 107, par. 3 in regole “concrete”, con riferimento ai mutevoli contesti storico-politico-economici, spetta alla Commissione, la quale ha utilizzato, nel tempo, parametri diversi.

Gli aiuti a finalità regionale, come è ben noto e come si è detto, sono giustificati dalla lettera a) e dalla lettera c) dell'art. 107, par. 3. Ora, se la prima (livello di vita anormalmente basso o grave forma di sottoccupazione) costituisce una prescrizione facilmente traducibile in parametri statistici (si tratta solo di stabilire una soglia che traduca numericamente i concetti di “anormalmente basso” e/o di “grave sottoccupazione”³), la seconda lascia spazio a qualsiasi ipotesi, limitandosi a stabilire che possono essere compatibili aiuti *“destinati ad agevolare lo sviluppo... di talune regioni economiche, sempre che non alterino la condizione degli scambi in misura contraria al comune interesse”*. In sostanza, mentre nel caso della lettera a) il comune interesse è già riconosciuto e insito nell'esigenza di promuovere la coesione economica e

² L'unica alternativa per giustificare una deroga – escluse, ovviamente, le lettere a), b) e d) del terzo comma dell'art. 107, che si riferiscono ad altre fattispecie – sarebbe quella di fare riferimento a “talune attività”; ma la giustificazione dell'aiuto non sta nell'esigenza di promuovere lo sviluppo di determinate attività, bensì di garantire la sostenibilità di attività compatibili con la montagna, in quanto unico modo per promuovere lo sviluppo di quelle regioni o di evitarne l'abbandono.

³ In realtà, anche in questo caso il metodo seguito dalla Commissione è cambiato nel tempo, giungendo più di recente a considerare solo il primo criterio, quantificato attualmente nel 75% del PIL pro capite (con graduazioni dell'intensità degli aiuti ammissibili per fasce di PIL) rispetto alla media comunitaria. Gli Orientamenti del 1988, ad esempio, utilizzavano parametri diversi per ogni Stato membro: per l'Italia erano l'85% del PIL pro capite ed il 116% della disoccupazione strutturale.

sociale fra le regioni dell'Unione, con riferimento a quelle meno sviluppate⁴, nel secondo occorre coniugare l'handicap di determinati territori con un obiettivo di interesse comune, che può essere quello di ridurre le disparità regionali (quelle meno marcate), ma anche e più in generale quello di contrastare o prevenire fenomeni che possano avere un impatto negativo sulla realizzazione del mercato interno.

La Commissione ha adottato criteri diversi, nel tempo, per individuare le regioni ammissibili alla deroga di cui (ora) all'art. 107, 3, c). Gli attuali Orientamenti (così come quelli immediatamente precedenti) utilizzano parametri statistici per determinare un plafond di popolazione nazionale complessivamente ammissibile alle due deroghe e, per sottrazione, alla deroga 107, 3, c); nell'ambito del tetto stabilito sono sostanzialmente gli Stati membri a selezionare le proprie aree, nel rispetto di criteri non particolarmente stringenti.

In passato veniva seguita una metodologia diversa, basata sull'individuazione di criteri che – a prescindere da un tetto di popolazione fissato preliminarmente – consentissero di selezionare territori anche di dimensioni contenute che presentassero effettivi handicap. Ancora gli Orientamenti del 1988 prevedevano – per le regioni 87, 3 c) – due fasi: una caratterizzata dall'utilizzo di parametri statistici, l'altra di parametri "qualitativi", quali *“la tendenza e la struttura della disoccupazione, l'andamento dell'occupazione, i saldi migratori, la pressione demografica, la densità della popolazione, il tasso di attività, la produttività, la struttura dell'attività economica, gli investimenti, la situazione geografica, la topografia e l'infrastrutturazione”*, prevedendo la possibilità che nella seconda fase potesse emergere un'adeguata giustificazione di aiuti regionali anche in quelle regioni che non rispondessero ai parametri statistici. Gli Orientamenti del 1979 addirittura suddividevano il territorio comunitario in categorie di regioni, l'ultima delle quali (*“le altre regioni della Comunità”*) era residuale e consentiva comunque aiuti agli investimenti alle imprese di ogni dimensione, fino al 20% delle spese ammissibili.

Quanto poi all'affermazione secondo cui gli aiuti regionali sono finalizzati a concedere aiuti alle grandi imprese e maggiorazioni alle PMI, è opportuno ricordare che sia gli Orientamenti del 1979 che quelli del 1988 non differenziavano le intensità per dimensione di impresa⁵ e che, anche in base alle regole attuali, in alcune regioni ammesse alla deroga le grandi imprese non sono ammissibili agli aiuti⁶.

Tutto ciò per sottolineare come la traduzione delle disposizioni rilevanti del trattato in prescrizioni concrete varia nel tempo ed è suscettibile di riorientamento anche rispetto ad un trend che apparirebbe – specie a chi solo negli anni recenti si è accostato alla disciplina degli aiuti di Stato – consolidato negli anni. L'adozione di una nuova disciplina degli aiuti a finalità regionale deve essere un'occasione di ripensamento delle regole in funzione della realtà

⁴ Il fatto che in questo caso si prendano in considerazione regioni di livello NUTS 2 giustifica l'utilizzo di parametri statistici, che rappresenterebbero una forzatura con riferimento a territori di dimensioni più ridotte.

⁵ È vero che ancora non era stata codificata una definizione comunitaria di piccola e media impresa e non era stata adottata una disciplina specifica per gli aiuti alle PMI, ma la distinzione fra imprese basata sulla loro dimensione veniva già presa in considerazione in diversi contesti comunitari (dai prestiti della BEI o della CECA, alla normativa sui bilanci delle imprese).

⁶ È il caso delle aree 87, 3, c) delle province di Prato, Pisa, Perugia, Terni, Ascoli Piceno, Roma, Viterbo.

presente e prevedibile per il futuro⁷, non un semplice *restyling* di regole stabilite nel 2006, nelle quali prevale un vago criterio di giustizia distributiva interpretata con una certa dose di pigrizia mentale: un approccio che ha a che fare solo limitatamente con il contemperamento tra regole di concorrenza e realizzazione del mercato interno, nelle sue diverse espressioni, che informa l'art. 107 del trattato ed in particolare il suo terzo comma.

Lo stesso approccio peraltro seguito in passato anche nell'individuazione delle regioni ammissibili all'intervento dei Fondi strutturali a titolo degli obiettivi 2 o 5b. Si ricorderà che la selezione avveniva in base a criteri talmente elastici e generici da permettere una copertura territoriale ben maggiore di quella fissata per ogni Stato membro secondo criteri essenzialmente statistici riferiti alla situazione generale del paese, non delle singole regioni. Di fatto, il ricorso al tetto di popolazione residente garantiva un' "equa" distribuzione delle risorse tra Stati membri, lasciando alle autorità di ciascuno di essi ed alle alchimie della politica interna la delimitazione dei territori da candidare.

Un approccio che ha consentito che regioni ammesse all'intervento dei Fondi strutturali a titolo dell'obiettivo 2 in un periodo di programmazione passassero all'obiettivo 5b nel periodo successivo, o viceversa⁸. Molti dei cambiamenti avvenuti sono tecnicamente comprensibili. Nella delimitazione delle zone, piccoli spostamenti possono essere insignificanti: pochi comuni possono non incidere sulla valutazione globale di un'area di grandi dimensioni ed il loro scorporo da quell'area può consentire di qualificarli diversamente, specie se vengono aggregati ad altre unità territoriali. Questo però non può giustificare i cambiamenti più vistosi: si pensi, solo per citare i casi più eclatanti, alle metamorfosi delle province di Massa-Carrara e Pesaro-Urbino, dove la quasi totalità del territorio provinciale, classificata nel 1989 in declino industriale, venne "riconvertita" cinque anni dopo in zona rurale.

Le due condizioni erano evidentemente in principio incompatibili, in considerazione delle caratteristiche diametralmente opposte che dovevano presentare – almeno nelle intenzioni del legislatore comunitario – le due categorie di territori: nel caso dell'obiettivo 2 doveva trattarsi di aree dichiaratamente industriali, che tuttavia presentassero problemi di carattere strutturale o congiunturale; nel caso dell'obiettivo 5b di territori rurali con un basso livello di sviluppo socio-economico, caratterizzate da situazioni di elevata occupazione agricola e basso livello di reddito e/o scarsa densità di popolazione, o tendenza allo spopolamento. Ora, il declino industriale o si risolve con la scomparsa dei problemi o si aggrava ulteriormente. Nel primo caso non c'è

⁷ Si devono definire regole che varranno fino al 2020, in un momento di cambiamenti epocali.

⁸ Sono passati dall'obiettivo 2 a 5b buona parte del comprensorio di Verbano Cusio Ossola, 6 comuni in provincia di Aosta, 18 in quella di Genova, 5 nel rodigino (in compenso 4 comuni sono stati trasferito dall'obiettivo 5b al 2), 2 in provincia di Firenze, uno in provincia di Frosinone (con contemporaneo trasferimento di 2 comuni in senso inverso), 2 in provincia di Livorno, l'intera provincia di Massa-Carrara (tranne 3 comuni che sono rimasti in obiettivo 2), 53 comuni in provincia di Pesaro-Urbino (tranne 3 comuni che furono esclusi), che costituivano l'intero obiettivo 2 delle Marche. Sono invece stati "travasati" dall'obiettivo 5b all'obiettivo 2 (oltre ai citati comuni delle province di Rovigo e Frosinone) 13 comuni in provincia di Padova, 7 in provincia di Venezia, 6 nel grossetano, 13 ad Ascoli Piceno, 6 in provincia di Ancona e 3 ciascuno in provincia di Rieti e Latina (si veda C. E. BALDI, *Per un'Europa possibile. Libro nero dei Fondi strutturali*, Napoli 1997, p. 75 ss.).

motivo, né possibilità, evidentemente, di classificare l'area come zona rurale; nel secondo saranno rafforzate le motivazioni che avevano portato in precedenza all'inserimento in obiettivo 2. È in ogni caso esclusa l'ipotesi di un'evoluzione – o involuzione – verso la condizione di area rurale; ipotesi che, se realistica, costituirebbe la dimostrazione della totale inefficacia delle politiche realizzate con il sostegno dei Fondi strutturali.

Anche nel caso della deroga prevista dall'art. 107, 3, c) i criteri per l'individuazione delle regioni "ammissibili" sono tali da consentire, teoricamente, la selezione di territori molto ampi. La scelta delle aree viene dunque effettuata in esito ad un negoziato politico vincolato dal tetto di popolazione fissato dalla Commissione, in base a criteri statistici, per ogni Stato membro.

E qui sta il punto: l'esigenza di delimitare rigidamente, in termini quantitativi, le aree ammissibili porta ad una selezione assolutamente artificiosa, che si traduce, di fatto, in una sorta di autorizzazione a distorcere la concorrenza e gli scambi a prescindere da una vera e verificata giustificazione compensatoria. È assai frequente e non giustificato dalle regole del trattato e dalla logica della disciplina degli aiuti di Stato il caso di imprese collocate nello stesso contesto geografico e socio-economico che sono soggette a regimi diversi solo perché separate da una strada che delimita l'area "in deroga".

Il meccanismo attuale, di fatto, accorda una sorta di *bonus* a ciascuno Stato membro, che se lo spende se e come crede, accettando la distorsione degli scambi che ne scaturisce senza preoccuparsi se ad essa corrisponda veramente il perseguimento di un obiettivo di comune interesse. Se si volesse rispettare lo spirito della norma (l'art. 107, 3, c), si dovrebbero individuare preliminarmente gli obiettivi che si intendano perseguire attraverso gli aiuti regionali, valutare se ad essi possa attribuirsi un interesse comune e consentire una deroga al divieto generale di concedere aiuti agli investimenti proporzionale al rapporto tra gravità dei problemi e perseguimento dell'interesse comune, avendo come preoccupazione marginale una delimitazione quantitativa in termini di territorio (o popolazione) interessata a livello comunitario e nazionale: esattamente il contrario di ciò che si fa.

Si consideri, tra l'altro – ma ciò non può essere imputato alle Istituzioni comunitarie – che in molti casi, dopo un lungo e faticoso negoziato tra amministrazioni per la ripartizione del plafond nazionale⁹, la deroga non viene nemmeno usata, a dimostrazione della mancanza di un rapporto tra problemi effettivi e deroga riconosciuta.

Ma non intendiamo in questa sede contestare alla radice il metodo recentemente utilizzato per definire la carta degli aiuti a finalità regionale; né intendiamo patrocinare una revisione della mappa a favore dei territori di montagna, a scapito delle regioni che attualmente ne fanno parte (soluzione che probabilmente la Commissione non avrebbe difficoltà ad accettare). Riteniamo, al contrario, che esistano problematiche gravi, di natura diversa, che meritano, nell'ottica del perseguimento dell'interesse comune, un riconoscimento in termini di autorizzazione ad un sostegno efficace dell'economia. Tra queste va considerata, non in alternativa ad altre, quella della montagna, che presenta peraltro peculiarità tali da richiedere – a nostro avviso – un approccio diverso da quello appropriato invece per altri territori.

La deroga regionale di cui all'art. 107, 3, c) dovrebbe essere utilizzata, come si è detto, per consentire un sostegno, altrimenti vietato, a favore delle imprese ubicate in determinati e

⁹ Si pensi all'estenuante trattativa che ha caratterizzato la definizione della carta italiana degli aiuti a finalità regionale valida per l'attuale periodo di programmazione.

circoscritti territori caratterizzati da presunti handicap strutturali o congiunturali. Eccezionalmente, in questi territori, si tollera dunque una distorsione degli scambi normalmente inaccettabile, in vista del perseguimento di un obiettivo di sviluppo, di risanamento o di riconversione della regione in questione che rivesta un interesse che travalica quello della comunità locale o nazionale, per assumere una valenza comunitaria: in sostanza, il sacrificio in termini di interesse comune rappresentato dalla distorsione della concorrenza e degli scambi viene controbilanciato da un vantaggio “collettivo” almeno di pari entità: la giustificazione compensatoria.

Nel caso specifico della montagna, il problema non è tanto promuovere lo sviluppo della regione, quanto contrastarne il declino: i sovraccosti della montagna determinano assai diffusamente la non convenienza delle attività economiche; da ciò deriva la tendenza all’abbandono (soprattutto da parte dei giovani), l’invecchiamento della popolazione, il degrado ambientale (il dissesto idrogeologico ha spesso origine nelle regioni di montagna ed è causato dall’abbandono delle attività tradizionali e dallo spopolamento), la perdita del patrimonio storico e culturale caratteristico della montagna.

Per contrastare questa tendenza deve essere possibile un sostegno alle attività compatibili con la montagna tale da compensare i sovraccosti che le caratterizza; tale cioè da consentire la permanenza delle attività tipiche di quei territori. Non si può lasciare il destino della montagna alle sole regole del mercato. Se è interesse comune salvaguardare (a fini ambientali, sociali, culturali in senso lato) la montagna, occorre ammettere un sostegno superiore al “normale” alle attività che si svolgono in quei territori.

È esattamente la logica della deroga prevista dall’art. 107, 3, c): un interesse comune (la salvaguardia del territorio montano, la sicurezza delle popolazioni a valle, la preservazione dei valori tradizionali della montagna, oltre, più in generale, al supporto a regioni che soffrono di handicap naturali permanenti) che giustifica una deroga alle regole di concorrenza, a favore del sostegno alle attività economiche nelle regioni interessate, che consenta appunto il perseguimento di tale interesse.

Si tratta allora, innanzi tutto, di individuare le regioni interessate, stabilendo criteri per la loro identificazione. Nel far questo è necessario abbandonare il criterio ragionieristico che caratterizza la delimitazione della carta degli aiuti a finalità regionale: se si riconosce che ci sono dei problemi che vanno affrontati, non si può stabilire a priori un limite che porti inevitabilmente ad una selezione artificiosa di certi territori a scapito di altri che presentano analoghe caratteristiche. Ciò sarebbe fonte di un’ulteriore distorsione (fra attività economiche con gli stessi problemi), questa volta non giustificata da un interesse comune.

Ciò che si propone, dunque, non è un allargamento della carta attuale o il semplice inserimento della categoria “regioni di montagna” tra i criteri di ammissibilità alla carta stessa. Non si tratta né di mettere i territori montani in competizione con altre aree deboli, né di accordare loro una priorità o una “riserva”. Si tratta di due logiche diverse, seppure entrambe in linea con il dettato dell’art. 107, 3, c) del trattato.

La carta continui a seguire la logica attuale. Anche se preferiremmo – perché più in linea con il dettato normativo – si partisse dai singoli problemi concreti e non da una quantificazione globale basata su dati statistici, ci rendiamo conto che gli equilibri politici possono suggerire scelte diverse. La deroga a favore delle regioni di montagna dovrebbe partire da un riconoscimento di principio, da cui non discenderebbe una deroga automatica e

generalizzata, ma il titolo a proporre interventi specifici, secondo modalità appropriate, a favore di talune attività e finalizzati allo sviluppo o alla salvaguardia di territori di volta in volta determinati.

Si tratta allora, in primo luogo, di definire il concetto di montagna; problema tutt'altro che semplice in un'ottica selettiva. Trattandosi di un'operazione preliminare, da cui non deriverebbe alcuna conseguenza immediata, le criticità dell'operazione verrebbero attenuate. Una definizione dovrebbe essere in ogni caso adottata; senza volerci cimentare in merito, ci limitiamo a notare che i soli parametri fisici non sarebbero sufficienti, in quanto esistono, ad esempio, territori montani ad alta quota con potenzialità elevate e territori di bassa montagna che offrono limitatissime potenzialità di sviluppo (e quindi scarse prospettive per le attività economiche), pur presentando un elevato interesse e forti criticità sotto il profilo del contrasto del degrado ambientale.

Si potrebbero quindi individuare dei parametri indicativi di cui si terrà conto in sede di notifica di un regime di aiuto, come si è fatto, ad esempio, con la decisione della Commissione in merito agli aiuti che l'Italia intendeva concedere ai gestori di impianti a fune¹⁰. I parametri potrebbero essere, a titolo indicativo, l'altitudine, le caratteristiche orografiche del territorio, la distanza dalle grandi reti di comunicazione, l'accessibilità, la densità della popolazione, il tasso di invecchiamento, i flussi migratori, la tendenza allo spopolamento, i sovraccosti; ma anche altri.

L'amministrazione che notifica un regime di aiuto dovrebbe produrre i dati adeguati ad individuare il territorio ammissibile ad un intervento a sostegno di determinate attività economiche. Spetterebbe alla Commissione valutare caso per caso sia la scelta del territorio, sia gli interventi proposti (attività ammissibili, intensità degli aiuti, ecc.).

Non si tratta dunque di stabilire a priori – per il periodo di vigenza degli Orientamenti – una mappa dei territori di montagna, ma di individuare dei criteri che diventeranno “operativi” caso per caso, a seguito di notifica e nella misura in cui la cosa interessi ai singoli Stati membri. È un approccio che non ha nulla a che fare – lo ripetiamo – con la determinazione della tradizionale mappa degli aiuti a finalità regionale e non è alternativo ad essa.

Anche sul piano degli interventi ammissibili si dovrebbe seguire una logica diversa da quella attualmente adottata per la deroga 107, 3, c). A questo proposito va sottolineato che la disposizione in questione nulla dice circa le caratteristiche degli aiuti che potrebbero essere concessi nelle regioni selezionate, limitandosi a disporre che essi devono essere tali da non alterare gli scambi tra Stati membri “*in misura contraria al comune interesse*”. Nei fatti, la deroga si traduce attualmente in una indiscriminata premialità in termini di intensità degli aiuti e nell'ammissibilità di aiuti a favore delle grandi imprese.

Nel caso della montagna, il contrasto al degrado e/o la promozione dello sviluppo dovrebbero essere perseguiti mediante interventi compatibili con i territori interessati. Si tratta allora – con specifico riferimento alle condizioni delle regioni considerate, alle caratteristiche della loro economia, all'effettiva possibilità di promuoverne lo sviluppo o di contrastarne il declino, alle conseguenze derivanti dall'abbandono delle attività economiche in quei territori, e

¹⁰ Comunicazione della Commissione indirizzata agli Stati membri e agli altri interessati in merito all'aiuto di Stato N 376/01 – 2002/C 172/02 e, successivamente, decisione in merito all'aiuto di Stato N 676/2002.

così via – di stabilire un equilibrio tra l'obiettivo del sostegno della montagna e quello della salvaguardia delle condizioni di concorrenza: una sintesi che corrisponda appunto all'interesse comune. In quest'ottica, non sarebbe giustificato il sostegno a qualsiasi tipologia di iniziativa (anche in questo senso l'approccio sarebbe diverso da quello tradizionale degli aiuti a finalità regionale): in linea di principio, dovrebbero essere escluse le attività industriali; la deroga dovrebbe essere concessa solo ad attività tipiche e compatibili con i territori di montagna, quali, ad esempio, oltre alle attività legate al presidio dei suoli, quelle dell'artigianato locale e di produzione di prodotti tipici, le attività turistiche, quelle legate alla produzione di energie rinnovabili, ecc. In ogni caso dovrebbero essere escluse le grandi imprese e preferite le micro e piccole imprese (nel settore turistico dovrebbero essere comunque esclusi gli esercizi appartenenti a catene)¹¹.

Ripetiamo che i parametri da utilizzare per determinare la compatibilità degli aiuti sono da un lato la capacità di alleviare i problemi delle regioni interessate, dall'altro i potenziali effetti distorsivi sugli scambi, per essere certi che questi siano compatibili con l' "interesse comune". Orbene, nel caso della montagna, la distorsione "cumulata" degli scambi è ridotta rispetto a quella provocata dalla deroga 107, 3, c) applicata ad altri territori: si tratta in genere di attività marginali che, anche se in settori esposti, in principio, alla concorrenza internazionale, hanno un impatto limitato sul mercato, oppure di attività per le quali la concorrenza gioca in termini diversi rispetto a quanto avviene per tutte le attività manifatturiere.

Un esempio del primo tipo è dato dalle produzioni casearie, la cui parcellizzazione sul territorio impone costi (ad esempio di smaltimento dei residui di lavorazione, come il siero) sproporzionati rispetto alla dimensione aziendale, ma la cui presenza è essenziale per il mantenimento dell'allevamento e quindi per il presidio del territorio.

Quanto alle attività turistiche, già nel 2000, nel corso dei seminari da noi organizzati in questa sede ed al Parlamento europeo a Bruxelles, dimostrammo come in competizione non siano le singole imprese (se non nell'ambito di una stessa località, o con riferimento a gruppi internazionali), bensì, semmai, i diversi comprensori turistici e sottolineammo che la concorrenza non proviene tanto da imprese ed ambiti territoriali analoghi, quanto da mete alternative, solitamente ubicate in paesi extracomunitari: l'alternativa ad una stazione sciistica è sempre più spesso rappresentata dai mari tropicali. Ma questo tema sarà trattato in maniera approfondita da altri. Ricordiamo solo che la Commissione – mediante prassi consolidata originata dalla decisione relativa alla legge 140/99 – ha riconosciuto il carattere "locale" delle stazioni turistiche montane (non degli impianti, ma delle stazioni) che non superano determinati parametri dimensionali¹²; ciò significa che si presume che la popolazione che frequenta quelle località sia prevalentemente "di prossimità", in considerazione della ridotta appetibilità internazionale di esse. Se così è – come è stato ripetutamente certificato dalla Commissione – si deve ritenere che tutte le attività turistiche che vi si svolgono abbiano un carattere locale: di conseguenza, gli aiuti alle imprese turistiche ubicate in questi territori non avranno un impatto significativo in termini di competitività internazionale.

¹¹ Una logica simile a quella seguita nella Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti alle imprese nei quartieri urbani svantaggiati (1997/C 146/6).

¹² Nel caso della Valle d'Aosta, ad esempio, sono state definite "locali" le stazioni di sport invernali che non dispongono di più di 2.000 posti letto commerciali: tutte, tranne Courmayeur e Cervinia.

Si dovrebbe inoltre considerare che certe attività tipiche della montagna, anche se sono svolte come attività di impresa, ricadono in sostanza nella categoria delle infrastrutture. È il caso, ad esempio, degli impianti a fune, che sono strumentali alle attività economiche del territorio: una stazione turistica montana non ha attrattiva senza adeguati impianti di risalita; questi sono inoltre indispensabili per allungare – estendendola ai mesi invernali – una stagionalità che altrimenti sarebbe limitata all'estate. Ma gli impianti funiviari – come dimostrano approfonditi studi effettuati in passato¹³ – non sono in grado di sopravvivere senza un adeguato sostegno pubblico, se non in comprensori turistici con una capacità ricettiva molto elevata: situazione presente in limitatissimi casi nell'arco alpino ed in Europa.

L'impianto di risalita, dunque, visto come infrastruttura, o come servizio di interesse economico generale, per il quale l'amministrazione – qualora non esistano le condizioni di mercato che consentano la copertura degli investimenti e dei costi di gestione – corrisponda una compensazione; ovvero accordi un sostegno alle spese di investimento. Le decisioni della Commissione relative alla Legge n. 140/99 e, successivamente, al regime di aiuti della Regione Valle d'Aosta hanno costituito un passo importante, rispetto all'approccio iniziale, ma si tratta di un'impostazione non adeguata alle circostanze. Basare la valutazione di compatibilità sull'ipotetico carattere "locale" o internazionale di ciascun comprensorio è del tutto fuorviante nel caso delle imprese funiviarie.

Il problema, infatti, non sta tanto nell'ipotetico effetto distorsivo del sostegno pubblico (peraltro tutto da dimostrare), quanto – una volta stabilita l'imprescindibilità, per una stazione turistica montana, di un'adeguata dotazione funiviaria – nell'esistenza delle condizioni oggettive perché un operatore efficiente possa ottenere un risultato economico positivo. Le simulazioni che saranno presentate in altro intervento mostreranno come i dati reali siano completamente diversi dai parametri utilizzati ad esempio nella decisione relativa al regime valdostano.

Tutto quanto si è detto fin qui tende a dimostrare come sia necessario e possibile che nell'ambito dei futuri Orientamenti per gli aiuti di Stato a finalità regionale sia prevista la possibilità di derogare alle regole "ordinarie" in materia di aiuti di Stato (in particolare di aiuti agli investimenti), per consentire un sostegno adeguato alle attività economiche delle regioni di montagna. Si potrebbe sostenere – ed è stato sostenuto – che sia sufficiente il ricorso al regime "*de minimis*", magari con un innalzamento del plafond triennale. Non è così. O meglio: il "*de minimis*" è certamente adeguato a soddisfare – come già avviene – molte situazioni, ma non è in grado di risolvere tutti i problemi che la montagna presenta. Ciò significa, tra l'altro, che, in ogni caso, l'impatto di una disciplina specifica degli aiuti regionali a favore della montagna sarebbe complessivamente ridotto (ancorché l'intervento risulti essenziale), a dispetto dell'estensione del territorio comunitario potenzialmente interessato.

In estrema sintesi:

- a) Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione introduce un'attenzione particolare nei confronti delle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali, tra cui quelle di montagna (art. 174), disponendo che della debolezza di tali regioni si debba tener conto nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione e

¹³ Citiamo, in particolare, lo studio realizzato nel 2000 sulle stazioni sciistiche svizzere dall'Università di San Gallo.

nell'attuazione del mercato interno (art. 175); quindi anche nella disciplina degli aiuti di Stato.

- b) In realtà, già i trattati precedenti, fin dal trattato di Roma, ammettevano la possibilità di deroga al principio di generale incompatibilità degli aiuti di Stato, in particolare quando questi siano destinati ad agevolare lo sviluppo di talune regioni economiche, quindi, eventualmente, anche di quelle di montagna (ora art. 107, par. 3, lettera c)
- c) A questo titolo sono giustificabili gli aiuti alle attività economiche nei territori montani ed è dunque nell'ambito degli Orientamenti per gli aiuti di Stato a finalità regionale che dovrebbe essere disciplinata la materia: Orientamenti che la Commissione si accinge a rivedere in funzione del periodo 2014-2020
- d) L'art. 107, 3, c) dispone appunto che possono essere compatibili "*gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo ... di talune regioni economiche*", a condizione che essi "*non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse*": è ammissibile dunque una distorsione degli scambi – diversamente non si tratterebbe di aiuti di Stato – ma questa deve essere controbilanciata da un obiettivo di interesse comune
- e) Gli aiuti alle attività economiche nelle regioni di montagna, limitati alle piccole e medie imprese ed ai settori di attività tipici di quei territori, hanno, per loro natura, un impatto ridotto *sugli scambi*; ciò è vero sia per quanto riguarda le attività legate all'agricoltura ed alla trasformazione dei prodotti, generalmente di portata limitata, sia per quanto attiene alle attività turistiche, per le quali la competizione (comunque tra comprensori e non tra imprese) si gioca sempre di più con località "esotiche"
- f) In *contropartita* è molto elevato l'interesse generale a mantenere viva la montagna, per motivi principalmente di natura ambientale (il presidio del territorio per contrastare il dissesto idrogeologico), ma anche culturale e sociale
- g) Un caso particolare è quello degli impianti a fune, strumentali all'attività turistica in generale. Solo in casi limitati essi sono in grado, per la dimensione delle stazioni di cui sono a *servizio*, di raggiungere il pareggio di bilancio. La loro presenza è tuttavia condizione essenziale per rendere attrattiva una località turistica montana e per allungare la stagione ai mesi invernali. Gli impianti di risalita devono dunque essere considerati come infrastrutture il cui funzionamento possa essere assicurato dall'amministrazione; e ciò potrebbe avvenire – laddove le condizioni oggettive lo richiedano – nell'ottica del servizio di interesse economico generale
- h) Se dunque gli aiuti alle attività economiche nelle regioni di montagna possono trovare una *giustificazione* nel trattato, in quanto aiuti a favore di "*talune regioni economiche*", si tratta da un lato di individuare i territori interessati, dall'altro di stabilire le condizioni dell'intervento pubblico
- i) Gli aiuti alle regioni di montagna riguardano potenzialmente territori molto estesi, che *presentano* caratteristiche disomogenee. Occorre dunque individuare parametri che tengano conto della varietà delle regioni montane, senza la preoccupazione di stabilire indicatori fisici rigidi, ma lasciando alle valutazioni del caso per caso il riconoscimento della natura montana dell'area. Non si tratterebbe dunque di tracciare una carta a priori; non si intaccherebbe minimamente – in quanto si perseguirebbe una logica diversa – la "tradizionale" carta degli aiuti di Stato a finalità regionale. Si tratterebbe invece di indicare

parametri che comprendano tutte le situazioni possibili, lasciando alle amministrazioni che intendano disporre interventi a favore di certe attività in un determinato territorio il compito di indicare motivazioni e natura degli interventi stessi, nell'ambito di una notifica alla Commissione

- j) La notifica dovrebbe dunque fornire le indicazioni a sostegno della scelta del territorio, le *caratteristiche* degli interventi ipotizzati, la valutazione dell'impatto sulla concorrenza e sugli scambi, gli effetti attesi in termini di risultati di interesse comune. Sulla base di tali dati la Commissione dovrebbe effettuare le proprie valutazioni.