

6574/l

17668



centro per lo studio delle istituzioni finanziarie

TME

FONDAZIONE
LA TOSCANA E IL MEZZOGIORNO
D'ITALIA E D'EUROPA

Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea

**a cura di
Alberto Predieri**

**Atti del convegno
Firenze, 12-13 maggio 1995**

Organizzato dalle Fondazioni
"La Toscana e il Mezzogiorno d'Italia e d'Europa"
e CESIFIN
promosse dalla Cassa di Risparmio di Firenze



giuffrè editore

Sussidiarietà e interventi di riequilibrio del mercato comune

ENZO CANNIZZARO *

* Associato di Diritto delle Comunità europee all'Università di Macerata.

SOMMARIO

1. — Sussidiarietà e modelli di ripartizione di competenze nel Mercato comune; 2. — La cooperazione fra Stati membri e Comunità nella politica di riequilibrio del mercato; 3. — Interventi statali e interventi comunitari secondo il principio della sussidiarietà; 4. — *Segue*. Gli effetti della sussidiarietà ed i limiti all'azione comunitaria; 5. — Sussidiarietà e obblighi di intervento nel campo della politica di riequilibrio del mercato; 6. — La politica di riequilibrio nella Costituzione economica della Comunità.

1. Un osservatore che si accinga ad analizzare il ruolo della sussidiarietà nello sviluppo della politica economica e sociale della Comunità, si trova subito davanti ad un apparente paradosso. Questo consiste nel fatto che la sussidiarietà è normalmente invocata al fine di limitare l'intervento della Comunità, a meno che esso non sia necessario o comunque preferibile rispetto ad un intervento ad opera degli Stati membri per il raggiungimento degli scopi della Comunità. Per utilizzare l'espressione dell'art. 3B del Trattato, a meno che gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati e possano dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'applicazione della sussidiarietà presuppone quindi un modello di ripartizione delle competenze di tipo conflittuale, fondato cioè su uno schema alternativo di intervento fra Stati membri e Comunità.

Nel caso dell'azione strutturale della Comunità, tuttavia, una valutazione sulla necessità dell'azione comunitaria è normalmente assente. Né gli Stati né gli enti regionali sembrano intendere il principio di sussidiarietà nel campo della politica di coesione come un limite alla possibilità di intervento da parte della Comunità. Al contrario, l'azione strutturale della Comunità è organizzata in maniera tale da poter operare solo con il consenso e su impulso degli Stati e degli enti regionali. Ciò determina, indirettamente, un interesse da parte di questi a che la Comunità operi, e non a che essa si astenga dall'operare. La ragione è semplice da comprendere e non necessita esemplificazioni: le attività della Comunità contribuiscono allo sviluppo economico della zona considerata. Una Comunità che si riservasse di operare solo in presenza di presupposti assai stringenti, quali quelli enunciati dall'art. 3B, farebbe venir meno mezzi di finanziamento considerevoli per lo sviluppo. La sussidiarietà potrebbe operare nel senso di rendere inutilizzabili risorse altrimenti a disposizione.

In questo settore, quindi, non si verifica il modello di ripartizione di competenze su piani sovrapposti sul quale è fondata l'idea della sussidiarietà. Si verifica piuttosto un consorzio di azione fra Stati e comunità. L'intervento strutturale comunitario, così come si è sviluppato nella prassi, appare infatti fondato su un modello di rela-

zione di tipo consensuale, tale cioè che l'intervento di un ente è subordinato al consenso ed al concorso dell'altro.

Come si vede, quindi, il campo della coesione politica e sociale pone problemi di inquadramento non semplici quanto all'applicazione del principio di sussidiarietà.

2. L'opinione prevalente in letteratura sembrerebbe per la verità indicare che il principio di sussidiarietà opera anche in relazione alla politica di coesione economica e sociale. Del resto, è difficile sfuggire a questa conclusione qualora si ritenga che si tratti di un campo di competenza concorrente. Secondo questo orientamento, che trova altresì qualche conferma anche in documenti che esprimono il punto di vista della Commissione, anzi, la politica di coesione rappresenterebbe uno di quei campi nei quali la sussidiarietà ha trovato applicazione addirittura prima del suo riconoscimento come principio generale del diritto comunitario, avvenuto, come è noto, con il Trattato sull'Unione europea. Sarebbe cioè avvenuto un fenomeno simile a quello occorso per la politica ambientale della Comunità, che ha svolto appunto un ruolo pilota nella applicazione del principio della sussidiarietà.

In particolare, espressione del principio di sussidiarietà in questo campo sarebbero i principi dell'addizionalità e della *partnership*.

Il primo esprime l'esigenza che l'intervento strutturale comunitario non sostituisca l'intervento strutturale nazionale, ma si aggiunga ad esso. L'art. 9 del regolamento CEE 2082/93 del 20 luglio 1993 prevede espressamente che gli Stati membri beneficiari dell'intervento dovranno mantenere inalterato il precedente livello di spese a finalità strutturale.

Il secondo esprime, d'altro canto, l'esigenza di un'associazione dell'amministrazione locale e nazionale alla fase della formazione e della esecuzione dei programmi comunitari di sviluppo. Nell'azione strutturale la Comunità agisce quindi a stretto contatto con gli Stati membri e con le autorità locali interessate dall'intervento comunitario. Di regola, l'intervento comunitario può avvenire solo su impulso degli Stati membri. Questi e le autorità locali cooperano peraltro con la Commissione in tutta la fase della formazione della decisione comunitaria nonché nella successiva fase di attuazione e di controllo. Si verifica quindi una sorta di associazione di fatto delle amministra-

zioni nazionali e locali alla procedura decisionale ed esecutiva comunitaria. I piani di intervento sono elaborati dalle autorità nazionali o locali. La Commissione partecipa di fatto alla loro elaborazione, anche al fine di fornire la necessaria assistenza tecnica. La Commissione approva i piani comunitari di sostegno, d'intesa con lo Stato membro interessato. La Commissione e gli Stati membri assicurano il controllo e la sorveglianza nella successiva fase operativa di esecuzione.

L'idea che nella collaborazione fra autorità comunitaria da una parte e autorità nazionali e locali dall'altra si rifletta l'esigenza del rispetto del principio di sussidiarietà emerge anche dagli atti comunitari con i quali si è proceduto, nel 1993, ad una riforma dei fondi. Il regolamento 2081/93, relativo alle missioni dei fondi a finalità strutturale, indica in motivazione come l'applicazione del principio della sussidiarietà esiga un potenziamento della *partnership* mediante il coinvolgimento in maniera adeguata delle parti economiche e sociali nella programmazione. Apparentemente con maggiore analiticità, il regolamento 2082/93 indica come dal principio di sussidiarietà derivi l'esigenza di riconoscere agli Stati membri, "al livello territoriale adeguato", la responsabilità principale di applicare le forme di intervento menzionate nei quadri comunitari di sostegno, fatte salve, peraltro, le competenze della Commissione.

3. La conclusione secondo la quale il principio di sussidiarietà troverebbe espressione nel campo della politica di coesione nelle forme menzionate, peraltro, non sembra del tutto persuasiva. In particolare, essa sposta l'attenzione sulle modalità operative di attuazione della politica di coesione, e non definisce il problema centrale nell'applicazione del principio della sussidiarietà: quello cioè di individuare gli elementi in base ai quali deriva per la Comunità l'opportunità o finanche la necessità di esercitare competenze che essa detiene in concorso con gli Stati membri.

La necessità di operare una valutazione più precisa della politica comunitaria di coesione alla luce dell'art. 3B del Trattato, di vedere cioè come essa opera in riferimento al principio della sussidiarietà, non risponde solo ad esigenze di inquadramento giuridico. Non si può infatti escludere che in futuro il principio di sussidiarietà possa essere invocato al fine di limitare o di escludere del tutto la pos-

sibilità di esercitare la competenza astrattamente attribuita alle Comunità dagli artt. 130A e seguenti del Trattato.

A riguardo cade opportuna una considerazione generale sul principio di sussidiarietà. Esistono infatti due diverse dimensioni del principio, come deriva anche dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul principio di sussidiarietà del 22 ottobre 1992. La prima consiste nel vedere se, all'interno di una competenza data, l'esercizio da parte della Comunità sia giustificato alla luce dei requisiti dell'art. 3B. Si tratta della dimensione classica del principio di sussidiarietà. La seconda consiste, una volta accertata la necessità o l'opportunità di un intervento comunitario, nella determinazione delle modalità nelle quali esso si articola. Questa dimensione attiene dunque alla scelta degli strumenti nei quali si esprime l'attività comunitaria. Si tratta cioè di scegliere modalità di intervento che non vadano oltre quanto strettamente necessario per soddisfare l'esigenza di un intervento centralizzato. Un esempio classico è dato dalla tendenziale preferenza che spetta alla direttiva nella scelta di atti comunitari rispetto al regolamento, allorché sussista la necessità di adottare regole comuni di principio, ma non sia dimostrata anche l'esigenza di una regolamentazione comune di dettaglio. Quest'accezione del principio di sussidiarietà è null'altro che il ben noto principio di proporzionalità dell'azione comunitaria, applicato al campo dell'esercizio di competenze.

Orbene, un'attenta riflessione evidenzia l'inidoneità di ambedue questi concetti a descrivere la ripartizione di competenze nel campo della politica di coesione economica e sociale.

Quanto alla prima dimensione del principio, essa, se rigorosamente applicata, potrebbe portare addirittura ad interrogarsi sulla necessità di un intervento strutturale della Comunità. Non è escluso anzi che il problema possa in un futuro prossimo essere posto, in particolare dagli Stati "contributori netti" del bilancio della Comunità.

In effetti, un'applicazione poco meditata del principio della sussidiarietà potrebbe indurre delle conseguenze di non poco momento. Si potrebbe infatti pensare che la Comunità debba realizzare gli scopi di coesione innanzitutto mediante gli strumenti del coordinamento delle politiche economiche nazionali, ovvero mediante forme di attuazione delle altre politiche comunitarie che tengano conto

dell'obiettivo della coesione. Occorrerebbe allora concludere che, fra i vari strumenti previsti dal Titolo XIV, la Comunità sia vincolata a preferire tendenzialmente quelli che non richiedano un intervento operativo comunitario. Un intervento strutturale comunitario sarebbe di conseguenza giustificato solo in presenza della dimostrata inidoneità di questi strumenti a raggiungere il fine della coesione.

Peraltro, anche nella sua seconda accezione il principio di sussidiarietà potrebbe essere astrattamente capace di porre significative limitazioni alla politica strutturale della Comunità. Si potrebbe ipotizzare, infatti, che il ruolo della Comunità debba essere solo di tipo normativo, riservando l'intervento operativo solo a casi di effettiva incapacità di provvedere ad opera dello Stato. Inoltre, l'intervento comunitario dovrebbe lasciare un margine di discrezionalità effettiva a favore degli enti statali. In quest'accezione, il principio di sussidiarietà opererebbe, per così dire, a livello verticale, definendo il limite di intervento della Comunità, oltre il quale la titolarità della politica spetterebbe agli organi di governo nazionali.

Se si guarda al modo con il quale la politica strutturale della Comunità si è storicamente evoluta, fino a raggiungere i suoi contorni odierni, si nota che le cose stanno in maniera diversa. In effetti, la politica di coesione si è sviluppata in una fase anteriore rispetto all'affermazione del principio di sussidiarietà senza incontrare significative resistenze da parte degli Stati membri in termini di titolarità nell'esercizio della relativa competenza. Per i motivi che ho spiegato, anzi, gli Stati membri hanno favorito l'espansione della politica di coesione.

Le modifiche degli strumenti normativi della politica di coesione successivi al trattato dell'Unione, del resto, non sembrano avvertire la necessità di adeguare il settore della coesione alle esigenze espresse dalla sussidiarietà. Come si è visto, i riferimenti alla sussidiarietà non rappresentano molto più che una clausola di stile. Piuttosto, lo sviluppo della politica di coesione sembra ispirato a principi propri quali quello dell'addizionalità e della *partnership*, che sembrano ormai assumere il carattere di tratti autonomi dell'esperienza comunitaria nel settore della coesione.

4. Le considerazioni svolte sembrano quindi portare verso una limitazione della portata e degli effetti del principio di sussidia-

rietà nella politica di coesione. Tratterò brevemente questi due aspetti avendo cura di distinguere, nell'intervento strutturale comunitario, la dimensione normativa da quella operativa.

Si può notare, innanzitutto, come i criteri di sussidiarietà non entrano in linea di conto nella decisione di attivare l'intervento strutturale da parte della Comunità. Ciò vale sia per quanto concerne la decisione da parte della Comunità di avere una propria politica di aiuti strutturali, accanto agli altri interventi di riequilibrio del mercato comune, sia per quanto attiene alla dimensione e agli obiettivi dell'azione comunitaria. In effetti, pressoché per tutta la gamma di interventi strutturali, l'azione comunitaria non presenta caratteri distintivi da quella dei singoli Stati, come potrebbe invece avvenire qualora l'azione strutturale comunitaria intervenisse per realizzare programmi di entità tale da risultare inattuabili mediante l'azione statale. Del resto la preoccupazione comunitaria a che gli Stati non utilizzino l'azione comunitaria al solo fine di sostituire le risorse statali indica una sostanziale interscambiabilità delle attività comunitarie e di quelle statali.

Né mi sembra che il principio di sussidiarietà trovi realizzazione nelle modalità operative dell'intervento strutturale della Comunità. I principi di addizionalità e di *partnership* sembrano infatti qualificabili alla stregua di modalità nelle quali si svolge l'azione strutturale comunitaria. Se effettivamente funzionanti, essi realizzano un indispensabile raccordo amministrativo fra gli enti interessati all'azione strutturale e contribuiscono altresì a eliminare in pratica la possibilità di conflitti di competenza e di dispersione delle risorse. Non mi sembra che essi, tuttavia, possano essere qualificati come espressione del principio di sussidiarietà. Essi non limitano la possibilità di intervento comunitario, che si estende anzi a tutto il procedimento di formazione e di attuazione della politica strutturale. Gli organi amministrativi nazionali e locali partecipano piuttosto ad un'attività che pertiene, dalla sua formazione al suo concreto svolgimento, alla sfera delle competenze comunitarie.

Del resto, gli stessi regolamenti contengono elementi che vanno in questa direzione. Essi sembrano indicare, infatti, che l'azione comunitaria sia complementare rispetto all'azione strutturale degli Stati membri (v. l'art. 4, par. 1 del regolamento 2081); che essa si

sviluppi cioè autonomamente ed indipendentemente dall'esistenza di politiche nazionali. Nel definire le logiche della propria azione strutturale, la Comunità non è allora guidata dal principio di sussidiarietà, che sembrerebbe piuttosto ordinare l'esercizio delle rispettive competenze statali e comunitarie secondo criteri di priorità e di necessità.

In conclusione, quindi, il principio di sussidiarietà non sembra idoneo a fondare un assetto equilibrato e coerente nel rispettivo esercizio di competenze statali e comunitarie in questo settore. Anzi, la sua applicazione nei medesimi termini di quanto accade con riferimento ad altri campi a competenza concorrente potrebbe pregiudicare lo sviluppo della politica di coesione economica e sociale della Comunità.

Sembra quindi imporsi la conclusione che il principio di sussidiarietà, nella dimensione consegnata dall'art. 3B, non troverebbe applicazione al campo della politica di coesione: che cioè nel definire le linee direttrici del proprio intervento strutturale, la Comunità non sarebbe vincolata dall'esistenza dei presupposti previsti da questa disposizione. Piuttosto, si realizzerebbe una forma di coordinamento con le attività degli Stati membri attraverso l'associazione di organi statali e regionali all'azione strutturale della Comunità.

5. L'ipotesi che la sussidiarietà non operi in relazione all'intervento strutturale della Comunità, se non nella particolarissima accezione della necessità di un coinvolgimento delle amministrazioni statali e locali nelle forme esaminate, sembrerebbe trovare un ostacolo formale nella formulazione dell'art. 3B, il quale indica che la sussidiarietà opera per tutti i campi di competenza concorrente. Ne sarebbero esclusi i soli campi nei quali la competenza comunitaria acquisti i caratteri dell'esclusività.

Ora, sembrerebbero esistere pochi dubbi sulla circostanza che il campo della politica di coesione sia un campo a competenza concorrente. Ne sarebbe prova proprio la circostanza, poc'anzi sottolineata, che in questo campo l'intervento comunitario concorre con quello degli Stati membri. Nella tradizionale definizione adottata dalla Corte di giustizia, l'esistenza di un campo di competenza esclusiva vale ad escludere attività degli Stati membri, pur in assenza di un'attività normativa comunitaria.

Proprio in relazione all'applicazione del principio di sussidiarietà, tuttavia, si può registrare un recente orientamento delle istituzioni comunitarie tendente a ridefinire il concetto di competenza esclusiva. L'effetto pratico di questo orientamento sarebbe l'ampliamento del campo delle competenze esclusive, e, di conseguenza, della sfera di attività comunitarie sottratte al raggio di azione del principio di sussidiarietà. Secondo questo orientamento, che ha trovato espressione principalmente nella menzionata comunicazione della Commissione del 27 ottobre 1992, il concetto di esclusività andrebbe definito non tanto in relazione all'effetto di escludere una concorrente attività degli Stati membri, quanto in relazione all'esigenza di consentire un'azione comune senza che la Comunità debba preventivamente dimostrare la necessità del suo intervento alla luce dell'art. 3B del Trattato CE.

La comunicazione della Commissione sembra in effetti cogliere un punto nodale nel processo di definizione delle competenze comunitarie. Essa sembra in particolare avvertire l'esigenza di escludere che il principio di sussidiarietà possa pregiudicare l'efficacia e la continuità dell'azione comunitaria in relazione a talune materie fondamentali per l'esistenza e lo sviluppo del mercato comune, che pur rientrano, secondo la definizione classica, nel novero delle materie di competenza concorrente.

Pur senza necessariamente seguire la Commissione nella ridefinizione del concetto di competenza esclusiva, occorre ammettere che vi sono alcuni campi nei quali, nonostante si verifichi un concorso di competenza, la sussidiarietà si rivela particolarmente inidonea ad operare. Lo stesso Trattato, rettamente interpretato, sembra fornire adeguati elementi per la loro individuazione. Si può pensare quindi che, pur senza alterare la classica classificazione delle competenze della Comunità, si possa ricostruire una nuovo *genus* di competenze caratterizzato dalla circostanza che la Comunità, per poter operare, non debba previamente dimostrare la necessità del suo intervento alla luce del principio di sussidiarietà.

Si tratterebbe appunto delle materie nelle quali la necessità di un'azione comunitaria è prevista dallo stesso trattato al fine di una piena realizzazione del mercato comune: delle materie, cioè, che costituiscono la Costituzione economica della Comunità. Del resto, ciò

emerge dalla menzionata comunicazione della Commissione, la quale definisce appunto il blocco delle competenze esclusive della Comunità a partire dalla nozione di obbligo di agire definito dal Trattato.

Questa impostazione sembra fornire gli elementi necessari per risolvere in maniera soddisfacente il problema del ruolo della sussidiarietà nell'ambito della politica di coesione. Non sembra infatti azzardato ipotizzare che il Trattato istitutivo formuli a carico delle istituzioni comunitarie un vero e proprio obbligo di agire mediante gli strumenti dell'azione strutturale al fine di correggere gli squilibri del mercato comune, di evitare le distorsioni che potrebbero derivare da una applicazione delle altre politiche comunitarie e di promuovere uno "sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità".

Un obbligo avente questo contenuto può essere ricostruito in particolare sulla base dell'art. 130B, par. 1, del Trattato, che prevede espressamente un'azione a finalità strutturale da parte della Comunità, dell'art. 130C, che istituisce il Fondo europeo di sviluppo regionale, nonché dall'art. 130D, che indica la competenza normativa a definire i compiti, gli obiettivi e l'organizzazione dei fondi.

Nella medesima direzione si può inoltre menzionare il Protocollo sulla coesione economica e sociale allegato al Trattato sull'Unione il quale espressamente prevede che "i fondi strutturali debbano continuare a svolgere un ruolo considerevole nel conseguimento degli obiettivi della Comunità nel settore della coesione".

Come si vede, il Trattato contiene elementi che vanno nella direzione indicata: quella cioè di escludere che, nell'attivare una politica di coesione mediante strumenti a finalità strutturale, la Comunità debba previamente dimostrare l'esigenza di un proprio intervento alla luce del principio di sussidiarietà. In altre parole, nel campo della coesione non vi sarebbe alcuna discrezionalità nella decisione di attivare una politica strutturale comunitaria. Una discrezionalità tecnica si avrà nell'attività di accertamento della situazione di squilibrio che esige un intervento strutturale, oltre che, ovviamente, nella determinazione dei mezzi concreti di intervento. Anche a tal riguardo, tuttavia, il Trattato può fornire indicazioni puntuali che riducono il margine di discrezionalità delle istituzioni. Si veda, ad esempio, l'indicazione contenuta nel Protocollo sulla coesione economica e sociale delle condizioni che esigono un intervento attraverso il fondo di coesione.

Comunque, una volta accertata la situazione di squilibrio, la Comunità è senz'altro competente ad intervenire. L'esistenza di una situazione di squilibrio e l'idoneità degli strumenti strutturali a porvi rimedio costituiscono gli unici presupposti dell'azione comunitaria.

6. Prima di concludere, cade opportuno un riferimento di carattere sistematico. La conclusione suggerita sembra indicare che la politica di coesione soggiaccia, quanto all'applicazione del principio di sussidiarietà, ad una disciplina che nel sistema del Trattato è riservata alle libertà fondamentali e a poche altre politiche, di importanza centrale per il raggiungimento dello scopo del mercato comune. È solo per queste che la menzionata comunicazione della Commissione suggerisce di escludere o perlomeno attenuare la portata della sussidiarietà.

Questa costruzione porterebbe allora a considerare che la politica di coesione, per questo aspetto perlomeno, si colloca, nella gerarchia degli interventi comunitari, sullo stesso piano delle libertà fondamentali. La politica di coesione economica e sociale, di chiara ispirazione interventista, tempererebbe allora, nel sistema della Costituzione economica comunitaria, le attività di liberalizzazione del mercato comune, ispirate ad una filosofia economica liberista. Ambedue le dimensioni concorrerebbero allora nella realizzazione di un mercato comune al contempo concorrenziale ed equilibrato.

In questa accezione, la politica di coesione costituirebbe dunque espressione di un principio di solidarietà che a propria volta può essere qualificato come imperativo di fondo della Costituzione economica della Comunità e concorre con gli altri principi fondamentali nella definizione del quadro giuridico delle attività economiche del Mercato comune.