

Ar2

Luigi Ferrara

Principio di coesione e agevolazioni pubbliche



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/ A–B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5508-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2012

Ai miei genitori

Zerschlagene zusammenfügen

Benjamin, *Ü.B.G.*, IX

13 Introduzione

PARTE I

Le agevolazioni pubbliche nel prisma del principio di coesione

17 Capitolo I

Il modello europeo della coesione economica e sociale e i regimi di aiuto

1.1. Alle origini. Dalle politiche di coesione regionale al principio di coesione economica e sociale, 17 – 1.2. Le prospettive delle politiche di coesione, 34 – 1.3. Le agevolazioni pubbliche nel regime europeo degli aiuti di Stato e delle politiche di coesione, 40 – 1.4. La localizzazione delle agevolazioni nell'ambito del WTO e della Banca Mondiale, 64

75 Capitolo II

Gli ausili pubblici nel quadro delle politiche nazionali

2.1. La definizione dei regimi di agevolazione nel quadro della Costituzione Economica, 75 – 2.2. L'ordinamento delle agevolazione nelle politiche regionali, 95 – 2.3. La disciplina procedimentale delle agevolazioni, 113 – 2.4. La natura giuridica degli atti di agevolazione. Le posizioni giuridiche soggettive dei beneficiari e dei terzi, 133 – 2.5. Agevolazioni pubbliche e «Statuto» dell'impresa incentivata, 140

PARTE II

Agevolazioni e crisi dell'impresa

149 Capitolo III

Agevolazioni pubbliche e crisi di impresa

3.1. Le origini e lo sviluppo delle politiche di intervento pubblico nelle crisi di impresa, 149 – 3.2. Dalla nuova disciplina degli aiuti alle im-

prese alla riforma della legge fallimentare, 161 – 3.3. Le dinamiche delle crisi dell'impresa agevolata, 173 – 3.4. Le procedure amministrative di insolvenza e la qualificazione quali aiuti di Stato, 179 – 3.5. Gli strumenti convenzionali di gestione delle procedure di insolvenza, 188

Introduzione

Il percorso che ci si accinge a compiere, è nato a seguito di una più volte rinnovata riflessione sulle agevolazioni pubbliche, movendo dalle incomparabili occasioni di riflessione che un seminario studentesco può motivare, se condotto dal prezioso stimolo di un Maestro.

In questo lavoro si è cercato di raccogliere la riflessione che «quegli incentivi che militano a favore di conquiste sociali si possono ritenere praticabili, dappoiché essi, se non altro, trovano la loro radice operativa in quella “coesione sociale”, poggiante sul dogma dell’uguaglianza sostanziale che trova la sua incondizionata consacrazione nell’art. 3, 2° comma, della Costituzione»...«e della quale anche l’Unione fa continuo richiamo in termini di clausola generale»¹.

Le premesse sono note. La disciplina delle agevolazioni pubbliche muove da un’antica riflessione nell’ambito della nostra tradizione giuridica, orientata, da un lato, nella prospettiva giuspubblicistica, ad approfondire dapprima le caratteristiche e i regimi degli *atti di agevolazione*, e poi i profili strutturali dei *procedimenti di agevolazione*; dall’altro, nella prospettiva giusprivatistica, ad analizzare le posizioni soggettive e i profili di tutela giurisdizionale nell’*esecuzione del rapporto di agevolazione*.

A partire dalla metà degli anni Sessanta del secolo scorso, la riflessione viene ricondotta finalmente nel solco dei principi fondamentali della nostra costituzione economica, nel quadro generale di riflessione

¹ Il riferimento è a G. PALMA, *Alcune riflessioni in tema di incentivi finanziari statali tra costituzione formale e costituzione materiale*, in AA.VV., *Gli incentivi finanziari pubblici nella prospettiva del diritto europeo*, p. 20, ESI, Napoli, 2010.

sui profili di condizionamento esterno o di funzionalizzazione delle iniziative economiche, con la progressiva emersione dei poteri regionali di sviluppo di sistemi economici locali.

Dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, la prospettiva di indagine viene collocata nell'ambito dei regimi di aiuti di Stato derogatori del principio di concorrenza.

Seguendo un percorso parallelo, matura progressivamente la sistemazione degli interventi agevolativi europei nell'ambito delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale, che compendia gli strumenti a gravare sui Fondi strutturali comunitari.

Progressivamente, l'affermazione di un modello sociale europeo, mutuato dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, si afferma all'inizio del nuovo secolo con l'adozione della Carta di Nizza.

Emerge progressivamente un'istanza di riconoscimento autonomo del principio di *coesione economica e sociale*, che sembra declinarsi in tre prospettive.

In primo luogo, assume una connotazione sostanziale, compendiando il modello personalistico, solidale e redistributivo delle Costituzioni Europee del dopoguerra nella riscrittura di una *koinè* di diritti sociali europei.

In secondo luogo, esprime le sue valenze di *modello allocativo delle funzioni di agevolazione* tra Unione, Stati nazionali e Regioni, declinando il principio europeo di sussidiarietà.

Infine, si realizza connotandosi come espressione di *giusta disciplina procedurale* delle politiche di coesione prima, di tutti i procedimenti di agevolazione in tempi attuali.

Il lavoro inizia, nel primo capitolo, con l'illustrazione *nel contesto del principio (e delle politiche) di coesione* della disciplina europea delle agevolazioni, con riferimento specifico ai mutamenti di prospettiva occorsi in seguito all'avvio del processo di Lisbona e l'adozione dei provvedimenti anticiclici dagli anni 2008-2009 fino al cd. *fiscal compact*.

Un'attenzione particolare viene riservata alla ricerca, nell'ambito che si definisce del cd. *diritto amministrativo globale*, dei principi e delle regole delle agevolazioni pubbliche, per rilevare soprattutto

l'attenzione specifica riservata alla funzione di sviluppo di *territori socialmente responsabili*.

L'attenzione si concentra poi sull'evoluzione della disciplina nazionale, dalle incertezze ricostruttive del fondamento costituzionale dei regimi agevolativi e dello «statuto» dell'impresa incentivata, fino alla recente, postulata, completa integrazione dei regimi agevolativi nella disciplina procedurale della coesione, che ispira il legislatore nell'adozione del D.Lgs. n. 88 del 2011.

In realtà il quadro che emerge è quello di un dato ancora frammentato, soprattutto non ricondotto a coerenza in ordine a uno dei fondamenti del modello europeo della coesione, la localizzazione territoriale sistemica secondo il principio di concentrazione, in cui sia riconosciuto senza ambiguità e senza spesso artificiose «chiamate in sussidiarietà» il ruolo delle Regioni.

Proprio la rilettura costituzionalmente orientata dei regimi delle agevolazioni consentirà di provare a definire le obbligazioni *interne* ed *esterne* del rapporto di agevolazione, in un quadro di definizione dello «statuto» dell'impresa agevolata tra i due poli dello statuto dell'impresa in generale, come declamato di recente dal legislatore, e dello statuto particolare dell'impresa in crisi.

Proprio su questo tema, nel terzo capitolo, le agevolazioni per le ristrutturazioni e riconversioni industriali nelle crisi, il lavoro cerca di svolgere i temi del modello europeo della coesione.

In quest'ambito, si cercherà di indagare la portata, nel regime delle agevolazioni, del progressivo affermarsi, nell'evoluzione della legislazione delle procedure concorsuali, delle istanze recuperatorie dei complessi aziendali su quelle meramente soddisfatorie della massa creditoria. Infine, si cercherà di riflettere nella prospettiva che si è assunta sull'introduzione di modelli consensuali nella riforma delle procedure concorsuali.

Si conclude con la mozione degli affetti.

Si vorrebbe tornare indietro e compensare chi ci è stato vicino negli sforzi, nei passi certi e, soprattutto, in quelli, molti, incerti.

Si auspica allora di trovare la chiave di conciliazione dei tempi, dei doveri, dei desideri, degli interessi e dei bisogni.

Si può solo ringraziare, inadeguati, chi ci ama, chi si ama.

Il modello europeo della coesione economica e sociale e i regimi di aiuto

1.1 Alle origini. Dalle politiche di coesione regionale al principio di coesione economica e sociale

Con l'espressione politiche di coesione sono tradizionalmente compendiate gli strumenti a gravare sul bilancio comunitario disciplinati dagli artt. 174 e ss. del Titolo XVII del Trattato TFUE¹.

¹ Sulle politiche di coesione in generale, cfr. G. VITALE, *I principi generali del regolamento n. 1260/1999. Sussidiarietà, partenariato e addizionalità*, in *Riv.giur. del Mezzogiorno*, 2002, p. 1371ss.; L. MASCALI, *Il sistema di valutazione nella programmazione relativa ai fondi strutturali*, in *Riv.giur. del Mezzogiorno*, 2002, p. 1339 ss.; ID., *I «Programmi Operativi» tra disciplina comunitaria e programmazione nazionale*, in *Riv.giur. del Mezzogiorno*, 2002, p. 509 ss.; M. CARABBA, *Programmazione e sostegno alle imprese nell'amministrazione italiana*, in *Riv.giur. del Mezzogiorno*, 2002, p. 1313 ss.; R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè, Milano, 2003; F. CARUSO, *Coesione economica e sociale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 844 ss.; M. MARINO, *La coesione economica, sociale e territoriale nella prossima fase di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. Il tema della programmazione nella Proposta di regolamento generale sui Fondi strutturali*, in *Riv.giur. del Mezzogiorno*, 2004, p. 1075 ss.; G. VIESTI – F. PROTA, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2004; C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'uguaglianza sostanziale*, Giuffrè, Milano, 2005; M. ANNESI, *La «costituzionalizzazione» della coesione economica, sociale e territoriale*, in *Riv.giur. del Mezzogiorno*, 2005, p. 53 ss.; P. BOTTA, *Coesione sociale, qualità del lavoro, flessibilità e governance*, in *Riv.giur. del Mezzogiorno*, 2005, p. 205 ss.; R. SAPIENZA, *La politica di coesione economica sociale e territoriale nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in *Riv.giur. del Mezzogiorno*, 2005, p. 247 ss.; A. DI STEFANO (a cura di), *Pro-*

Come disposto dal Trattato, l'Unione Europea deve protendere la propria azione alla realizzazione ed al rafforzamento della sua *coesione economica, sociale e territoriale*, per promuovere uno sviluppo armonioso dei territori che la compongono.

La coesione consiste innanzitutto nel compito di *ridurre il divario tra i livelli di sviluppo* delle varie Regioni con attenzione particolare alle Regioni in condizioni strutturali di freni allo sviluppo economico: un'attenzione particolare è rivolta alle *zone rurali*, alle zone interessate da *transizioni industriali* e alle Regioni che presentano *gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici*, come le Regioni insulari, transfrontaliere e alpine.

Ai sensi dell'art. 174 TFUE, il perseguimento della coesione è, al contempo, obbligo per gli Stati membri di condurre la loro politica economica *coordinandola* con le politiche europee di coesione.

L'elaborazione e l'attuazione di *tutte le altre politiche e azioni* di propria competenza da parte dell'Unione, nonché, in particolare, *l'attuazione del mercato interno* tengono conto delle finalità della coesione e *concorrono alla loro realizzazione*.

L'ordinamento europeo individua gli strumenti di concretizzazione della coesione nei *fondi a finalità strutturale* (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, Fondo sociale europeo, Fondo europeo

nunce giurisprudenziali della Corte di Giustizia delle Comunità Europee e del Tribunale di prima istanza in tema di interventi finanziati dai Fondi a finalità strutturali (anno 2004), in *Riv.giur. del Mezzogiorno*, 2005, p. 117 ss.; ID., *I principi generali del modello comunitario di amministrazione per lo sviluppo: un'analisi empirica. Sussidiarietà e partenariato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Riv.giur. del Mezzogiorno*, 2005, p. 61 ss.; F. MASTRONARDI – L. VALERIANI, *La politica di coesione nell'Europa a 27*, ESI, Napoli, 2006; V. BONCINELLI – P. CARETTI, *Sviluppo regionale*, in M.P.CHITI – M. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo (parte speciale, III)*, II ed., p. 1999 ss., Giuffrè, Milano, 2007; F. GILIOLI, *La riforma dei fondi strutturali: illustrazione preliminare delle proposte di regolamento per la fase di programmazione 2007-2013*, in *Il diritto dell'economia*, 2004, p. 649 ss.; ID., *Coesione economica e sociale e aiuti di Stato a finalità regionale*, in *Il diritto dell'economia*, 2007, p. 79 ss.; S. MENTO, *I poteri amministrativi della Commissione Europea in materia di fondi strutturali*, in *Riv.trim.dir.pub.*, 2007, p. 135 ss.; I. CARLOTTO, *Il riparto delle competenze tra stati membri ed Unione Europea alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Riv.trim.dir.pub.*, 2007, p. 107 ss.; N. BASSI, *Accordi nel diritto comunitario*, in M.P.CHITI – M. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo (parte generale)*, II ed., Giuffrè, Milano, p. 1 ss.; C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, M.P.CHITI – M. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo (parte speciale, III)*, II ed., p. 65 ss., Giuffrè, Milano, 2007; A. TONETTI, *I poteri amministrativi comunitari in materia di aiuti di Stato*, in *Riv.trim.dir.pub.*, 2007, p. 443 ss.

di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e tutti *gli altri strumenti finanziari esistenti*.

La Commissione relaziona con cadenza triennale al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni lo stato di attuazione della coesione economica, sociale e territoriale e sul modo in cui i vari strumenti sono stati conformati.

Con la procedura legislativa ordinaria, il Parlamento e il Consiglio possono adottare le *azioni specifiche* necessarie al di fuori dei Fondi, «fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione», per la realizzazione della coesione.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino.

Con Regolamenti del Parlamento e del Consiglio, vengono determinati i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, le norme generali applicabili ai fondi, le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti.

Con la stessa procedura, è istituito il Fondo di coesione, per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti.

Con finalità specifiche nell'ambito delle politiche sociali, è infine istituito, ai sensi dell'art.162, il Fondo sociale europeo che ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale.

Questo il quadro delle *politiche di coesione economica e sociale* definite nel TFUE.

Il Trattato sull'Unione Europea, realizzando la previsione dell'Atto Unico Europeo, contempla invece il *principio di coesione economica e sociale* ai sensi del nuovo art. 2, comma 3 del Trattato UE.

La struttura della norma contempla un *compito* generale dell'Unione, l'instaurazione del mercato interno, ed i *principi* per realizzarlo, tutti collocati sullo stesso piano di operatività, tutti caratterizzati dalla medesima forza prescrittiva.

Tutti principi consustanziali, necessari ad esprimere plurilateralmente e simmetricamente la forza giuridica necessaria per l'implementazione del sistema economico eletto, l'economia sociale di mercato fortemente competitiva².

Il quadro delle politiche di coesione prende avvio da un modello originario, «di diritto internazionale», ovvero da un modello nel quale il finanziamento con il bilancio comunitario di interventi di sviluppo si collocava in una prospettiva complessivamente caratterizzata dalla contrattazione degli Stati con le istituzioni comunitarie ed in particolare con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), di singoli interventi a sostegno di *azioni comunitarie*.

Ne testo originario del Trattato, tuttavia si rinvenivano cenni significativi nel senso che le istituzioni avessero il compito di promuovere uno sviluppo armonioso della comunità nel suo insieme (Preambolo, art. 2, art. 117, primo comma) o che nell'esercitare i propri compiti dovessero tener conto delle *disparità strutturali*³.

Le politiche di coesione sono originariamente affidate esclusivamente alla BEI ed agli Stati membri, generalmente in regimi di eccezione rispetto alle sempre più incipienti regole di non discriminazione e di tutela della concorrenza.

² «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo *sviluppo sostenibile* dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'*economia sociale di mercato* fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al *progresso sociale*, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.

L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.

Essa promuove la *coesione economica, sociale e territoriale*, e la *solidarietà* tra gli Stati membri.

Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo».

³ Cfr. gli artt. 39, par. 2, lettera a); art. 49, lettera d); art. 80, par. 2; art. 92, par. 2, lettera c) e par. 3, lettera a) e c); art. 130, lettera a), come ricorda CARUSO, *op.cit.*, p. 158.

Fino all'inizio degli anni Settanta, si riscontrava l'assenza di una politica regionale comunitaria, intesa come politica adottata dalla Commissione disponendo di risorse destinate.

Tutti gli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta vengono caratterizzati dunque da un sistema non precisamente proceduralizzato nella definizione delle competenze degli apparati della Commissione⁴.

Nonostante al vertice di Parigi del 1972 si fosse già pervenuti alla scelta di costituire il *Fondo Sociale Europeo*, FSE, che sarà poi costituito nel 1975 (art. 162, ex 130 C), le risorse fino al 1984 continuarono ad essere ripartite agli Stati per quote nazionali.

Solo con l'adozione nel 1985 dei *Programmi Integrati Mediterranei* (PIM)⁵, si arrivò alla definizione di nuove regole procedurali con l'introduzione dei concetti di *partenariato*, *responsabilità gestionale regionale*, *cofinanziamento*, *valutazione dei risultati realizzati*⁶.

L'atto unico europeo del 1986 comportò l'introduzione del titolo V del Trattato di Roma sulla *Coesione economica e sociale* e di un *Fondo di coesione*. Le politiche di coesione cominciarono ad essere lette come completamento del Mercato comune in regime di libera concorrenza.

Sulla scorta della Comunicazione della Commissione del 1987 *Realizzazione dell'atto unico: una nuova frontiera per l'Europa* si arrivò all'approvazione del cd. *Pacchetto Delors* con la riforma della *Politica Agricola Comune* (PAC), la riforma del bilancio comunitario ed i nuovi regolamenti sui fondi strutturali, modellati sulla scorta dei regolamenti sui PIM.

⁴ La contrattazione con i Governi nazionali e le istituzioni comunitarie non si inquadra in una prospettiva di programmazione, trattandosi piuttosto di interventi in qualche modo non coordinati fra loro, legati soprattutto alla forza contrattuale dei singoli Paesi membri e che si realizzavano, tra gli altri, con lo strumento dei prestiti della BEI e delle cc.dd. sovvenzioni globali. Non trovavano attuazione le disposizioni sul Fondo Sociale Europeo, FSE (art. 146, ex 123) del 1957 e sul Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia, FEOGA (art. 34-37) del 1962. Al vertice di Parigi del 1972 si arrivò alla scelta di costituire il Fondo Sociale Europeo, FESR, che sarà poi costituito nel 1975 (art. 160, ex 130 C). Sui profili evolutivi delle politiche di coesione, cfr. BONCINELLI – CARETTI, *op.cit.*, p. 1999 ss. e VIESTI – PROTA, *Le politiche regionali dell'Unione europea*, Bologna, 2007, p. 15-24.

⁵ Reg. CE 2052/88. Sull'importanza dei PIM nella disciplina procedurale, cfr. F. GILIOLI, *La riforma dei fondi strutturali: illustrazione preliminare*, cit., p. 651.

⁶ Per questa ricostruzione, cfr. VIESTI - PROTA, *op.cit.*, p. 21 ss.

Con l'Atto Unico Europeo fu allegato il Protocollo 28 ai Trattati EU e CE, che ribadiva *tra gli altri obiettivi*, in posizione paritaria, quello di *promuovere la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà* tra gli Stati membri, e che la coesione figurasse tra i settori di competenza concorrente dell'Unione enunciati all'articolo 4, paragrafo 2, lettera c) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e che le disposizioni della parte terza, titolo XVIII, sulla coesione economica, sociale e territoriale, fornissero, nel loro insieme, la *base giuridica* per il *consolidamento* e *l'ulteriore sviluppo* dell'azione dell'Unione.

Con l'adozione da parte del Consiglio Europeo nel 1988 della proposta di Regolamento quadro dei fondi strutturali, e poi dei singoli regolamenti da parte della Commissione,⁷ fu confermata la centralità dei principi di *concentrazione, programmazione, partenariato, addizionalità*⁸.

Le disposizioni che definiscono le regole procedurali derivano da una stratificazione che vede la progressiva introduzione dalla metà degli anni Sessanta delle disposizioni sulla BEI e sui *Fondi Strutturali*, l'introduzione nel 1986 del Titolo V del Trattato di Roma con l'Atto unico Europeo e del procedimento «prototipo» nell'ambito dei *Programmi Integrati Mediterranei*, fino all'adozione nei primi anni '90 dei Regolamenti di procedura dei *Fondi Strutturali* per il periodo di programmazione 1994-1999.

Con i PIM viene sperimentato quel tipo di procedimenti composti che poi sarà adottato con i pacchetti *Delors II* e *Agenda 2000*, ossia per i periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006. È, dunque, con i PIM che si supera il modello della contrattazione degli Stati del finanziamento e si giunge al modello di programmazione delle risorse per aree, finanziamento che si basa sui quattro principi summenzionati.

⁷ Reg. CE 2052, 4253, 4254, 4255 e 4256 del 1988.

⁸ Vennero definiti 7 obiettivi prioritari: Obiettivo 1 (progresso delle regioni in ritardo di sviluppo), Obiettivo 2 (riconversione zone industriali in declino), Obiettivo 3 (lotta disoccupazione lunga durata), Obiettivo 4 (occupazione giovanile), Obiettivo 5a (adeguamento delle strutture agricole e sviluppo della pesca), Obiettivo 5b (sviluppo aree rurali), Obiettivo 6 (Sviluppo Regioni Nuts II, con scarsa densità di popolazione). Si decise tuttavia di concentrare maggiormente le risorse nelle regioni degli obiettivi 1 e 2.

Tale impostazione fu consacrata con l'adozione da parte del Consiglio Europeo nel 1988 della proposta di Regolamento quadro dei fondi strutturali, e poi dei singoli regolamenti da parte della Commissione.

Viene così enunciato il principio di *concentrazione*, secondo cui non sono i singoli Stati che contrattano politiche di intervento, sovvenzioni globali per le proprie Regioni in ritardo di sviluppo, ma che all'inizio del periodo di programmazione vengano individuate quelle in varia misura destinatarie di fondi.

Gli interventi, quindi, iniziano a concentrarsi rispetto ad obiettivi, individuandosi a priori le Regioni che vi sono inquadrabili e nelle quali, nelle diverse percentuali di cofinanziamento, si andranno a localizzare gli interventi finanziati con le politiche di coesione. Agli atti di indirizzo politico, quali le deliberazioni finali dei Consigli Europei che individuano un periodo di programmazione, segue una procedura interistituzionale per l'adozione di una Decisione della Commissione che individua, sulla base del principio di concentrazione, le Regioni specificamente destinatarie degli interventi con le politiche di coesione e rientranti negli Obiettivi.

Il principio di concentrazione sembra assumere una connotazione peculiare, come si vedrà, nel senso di *localizzazione territoriale*. Come significativamente osservato, « la località del territorio ha insomma una sua propria collocazione all'interno dell'assunto della dimensione relazionale che è propria di una struttura che voglia essere entità politica»⁹.

Se sembra ineluttabile il processo che vede il territorio locale, nell'epoca del tramonto della nazione, assumere la connotazione di «alveo dell'identità», rendendo l'ente istituzionale che lo ingloba sempre più importante, al cospetto dell'uniformità globale, non si può misconoscere che i corollari della *concentrazione* e della *territorialità* dei regimi agevolativi siano un tratto ineludibile allorché di essi si dia la necessitata lettura nei termini di realizzazione del principio di coesione.

⁹ Cfr. P. FORTE, *Territorialità e autonomia comunale in epoca di globalizzazione*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Giappichelli, Torino, 2012, p. 725 ss.