DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 23 luglio 2984

relativa al programma di aiuti regionali di sviluppo economico del Land Renania settentrionale — Vestfalia

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

(85/12/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma,

dopo aver invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni, conformemente alle disposizioni del suddetto articolo, ed averne preso atto, considerando quanto segue :

I

Con lettera del 22 luglio 1982, il governo della Repubblica federale di Germania ha notificato alla Commissione, ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3, del trattato CEE, le modifiche apportate alle sue direttive in materia di aiuti agli investimenti per il miglioramento della struttura economica regionale del Land Renania settentrionale — Vestfalia, in appresso denominato « programma di sviluppo economico regionale » ;

rispetto alle direttive iniziali degli anni 1978 e 1980, le modifiche riguardano essenzialmente una nuova classificazione delle zone di sviluppo regionale del Land Renania settentrionale — Vestfalia ; il Land ha proceduto a queste modifiche in seguito alla nuova delimitazione delle zone di sviluppo del programma di aiuti regionali « Azione comune miglioramento della struttura economica regionale », svolto congiuntamente dal Bund e dai Länder, utilizzando in parte il metodo seguito per l'azione di interesse comune ;

la delimitazione delle zone di sviluppo del Land è infatti basata sulla suddivisione del territorio federale in 179 bacini di lavoro ; nel 1979 i confini di questi bacini sono stati ridefiniti con maggiore precisione sino al livello dei comuni, sulla base dei flussi delle migrazioni pendolari ; per determinare i bacini di lavoro da assistere sono stati utilizzati cinque criteri, vale a dire un indicatore dell'evoluzione futura dell'offerta e della domanda di lavoro sul bacino in questione, il tasso medio di disoccupazione del periodo 1976-1980, il monte salari e retribuzioni per lavoratore nel 1978, il prodotto interno lordo del 1978 — in appresso PIL — ed un indicatore per l'infrastruttura ; da questi indicatori è stato ricavato, per ogni bacino di lavoro, un indice globale nel quale gli indicatori del lavoro e del reddito intervengono per il 40 % ciascuno e l'indicatore dell'infrastruttura per il 20 % ; l'indice globale di ciascuna regione ne determina il posto nella classificazione dei 179 bacini di lavoro ; le zone aventi un indice inferiore a 459 sono riconosciute come zone di sviluppo ; in tal modo dell'aiuto previsto nell'ambito dell'azione comune potevano beneficiare i bacini di lavoro a partire dal 73° posto della classificazione suddetta ;

il Land Renania settentrionale — Vestfalia, pur utilizzando gli stessi indici globali, ha fissato il valore di soglia in modo tale che l'aiuto viene concesso a partire dall'87° posto ; il metodo da esso seguito è stato di ammettere al beneficio dell'aiuto tutti i bacini di lavoro il cui indice globale era inferiore di almeno 7 % alla media federale, con la conseguenza che possono aspirare all'aiuto i bacini di lavoro di Aachen e di Borken-Bocholt, mentre sono stati esclusi sei bacini e tre comuni che ne beneficiavano in precedenza ;

discostandosi da questo metodo di delimitazione delle zone di sviluppo, il Land ha inserito fra di loro, sino alla fine del 1985, i bacini di lavoro di Gelsenkirchen, Hagen, Siegen ed una parte del bacino di Osnabrück (Lengerich), ritenendo che queste zone subivano gli effetti dell'evoluzione strutturale provocata dalla crisi della siderurgia ; secondo il Land, l'aiuto a favore di Lengerich, bacino di lavoro di Osnabrück, è necessario anche per un altro motivo, ossia per il fatto che l'aiuto previsto a favore dei poli siderurgici, nel quadro dell'azione comune, approvato dalla Commissione, non può essere concesso alla sola zona centrale di Osnabrück/Georgsmarienhütte, senza ledere la zona di Lengerich, situata alla periferia ;

fra le zone menzionate, Aachen e Hagen costituiscono nuove zone di sviluppo ; a Borken-Bocholt, Osnabrück e Siegen l'intensità degli aiuti dovrebbe aumentare del 2,5 % mentre a Gelsenkirchen l'intensità degli aiuti dovrebbe restare invariata ;

i sei bacini di lavoro rappresentano complessivamente il 3,1 % della popolazione totale della Germania federale e il 10,5 % di quella della Renania settentrionale — Vestfalia ; l'aiuto nell'ambito dell'azione comune (compreso il programma a favore dei poli siderurgici), che non forma oggetto della presente procedura, riguarda un ulteriore 8,8 % della popolazione complessiva, pari al 29,7 % di quella del Land ;

le sei zone escluse dall'aiuto del Land in seguito alla nuova classificazione hanno beneficiato di un periodo transitorio sino alla fine del 1983 ; per evitare discriminazioni, il Land ha classificato come zona di aiuto il bacino di lavoro di Gummersbach sino alla fine del 1983 con un tasso massimo di sovvenzione del 7,5 % (5,62 % in equivalente-sovvenzione netto) ; nella primavera del 1981 questo bacino era stato escluso, senza periodo transitorio, dal beneficio dell'aiuto nell'ambito dell'azione comune ;

possono aspirare ad un aiuto i progetti riguardanti la creazione e l'ampliamento di imprese ; in caso di acquisizione di un'impresa su cui grava la minaccia di chiusura o che è già chiusa, l'investimento potrà beneficiare di un aiuto corrispondente alla percentuale di dipendenti reimpiegati rispetto al personale esistente prima della chiusura ; i tassi massimi sono quelli previsti per la creazione di un'impresa ossia 10 % (7,49 % in equivalente sovvenzione netto) nei poli di crescita e 7,5 % (5,62 % in equivalente sovvenzione netto) nelle « altre regioni » ; in caso di ampliamento il tasso massimo è pari al 7,5 %.

II

Per valutare la compatibilità degli aiuti previsti nel quadro del programma economico regionale con l'articolo 92 del trattato CEE, la Commissione ha innanzitutto confrontato le regioni in questione sul piano comunitario e in seguito ha voluto accertare se sussistevano a livello nazionale, disparità regionali tali da giustificare la concessione di aiuti regionali ; nelle zone che secondo il governo del Land risentono degli effetti dell'evoluzione strutturale provocata dalla crisi siderurgica, la Commissione ha anche tenuto conto degli effetti che i licenziamenti previsti in questo settore avranno sulla situazione dei bacini di lavoro ; al riguardo essa ha proceduto come se l'effetto di questi licenziamenti sul tasso di disoccupazione dovesse essere immediato e completo ;

in esito al suo esame, la Commissione ha deciso di avviare la procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato CEE nei confronti degli aiuti regionali previsti nei bacini di lavoro di Borken-Bocholt e Siegen, nonché di quelli prospettati nel bacino di lavoro di Gummersbach sino alla fine del 1983 ; a tal fine con la lettera del 17 dicembre 1982, la Commissione ha invitato il governo federale a trasmetterle le proprie osservazioni ;

il governo federale, d'accordo con il governo del Land Renania settentrionale — Vestfalia, ha espresso le sue osservazioni nelle comunicazioni del 21 febbraio e del 10 maggio 1983 ; esso ritiene, in via generale, che in forza del trattato CEE, il Land Renania settentrionale — Vestfalia abbia il diritto di definire le proprie zone di sviluppo regionale secondo un metodo di propria scelta ; a suo parere, anche adottando il metodo della Commissione basato sull'esame degli indicatori di ogni singola regione, la Commissione non potrebbe verificare tali indicatori in base agli stessi criteri utilizzati per la selezione delle zone di sviluppo nel quadro dell'azione comune ; esso ritiene che, essendo i tassi massimi di sovvenzione sensibilmente inferiori, nel regime di aiuti regionali complementari del Land, a quelli dell'azione comune, i vari indicatori dell'aiuto del Land dovrebbero essere valutati sulla base di valori di soglia sensibilmente più bassi ;

per i bacini di lavoro nei cui confronti la Commissione ha avviato la procedura dell'articolo 93, paragrafo 2, il governo federale ha sostenuto quanto segue :

— il bacino di lavoro di Borken-Bocholt figura fra i bacini di lavoro del Land in cui l'aiuto appare particolarmente necessario, dato che in esso il PIL è inferiore del 17 % alla media federale, e i lavoratori occupati nel settore tessile e dell'abbigliamento, gravemente colpiti dall'evoluzione strutturale, rappresentano una percentuale particolarmente elevata sul totale dei lavoratori occupati nell'industria (35,4 % nel 1981) ; in tale bacino la disoccupazione è aumentata sensibilmente dal 1980, in particolare in seguito alla perdita di 980 posti di lavoro nel 1981/1982 per fallimenti e concordati, e questo andamento negativo si manterrà probabilmente anche nel 1983 ;

— nel bacino di lavoro di Siegen, nel dicembre 1982 l'industria siderurgica occupava 11 600 dipendenti ; se si considera l'ipotesi di lavoro della Commissione, secondo la quale fra il 1983 ed il 1986 verrebbero soppressi 150 000 posti di lavoro nella siderurgia europea, Siegen dovrebbe perdere il 20 % dei propri dipendenti siderurgici, vale a dire 2 300 posti ; si dovrebbe tener conto anche di un'ulteriore perdita di 1 600 posti nei settori che dipendono dalla siderurgia ; tranne che nel 1980, il bacino di lavoro accusa un'emigrazione netta ; la disoccupazione è sensibilmente aumentata e supera, dal dicembre 1981, la media federale ;

— il bacino di lavoro di Gummersbach ha beneficiato fra il 1972 ed il 1977 del regime di aiuti regionali complementari del Land ; nel 1978, esso è stato ammesso al beneficio del regime di aiuti nel quadro dell'azione comune, essendosi gravemente deteriorati i dati relativi alle sue strutture economiche ; inoltre, il governo federale ritiene che si debba evitare di sospendere improvvisamente gli aiuti concessi ad una regione, e prevedere invece un regime transitorio ; del resto, fra le zone beneficiarie dell'azione comune, ve ne sono alcune con una situazione socioeconomica più favorevole, per le quali la Commissione ha tuttavia ammesso un periodo transitorio ; tale regime appare pertanto giustificato per evitare discriminazioni ; inoltre la situazione sarebbe sensibilmente peggiorata nella parte meridionale di tale bacino di lavoro.

III

La concessione degli aiuti regionali nella Renania settentrionale — Vestfalia è connessa ad investimenti delle imprese industriali ; tali aiuti favoriscono pertanto talune imprese e talune produzioni ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato CEE e falsano o minacciano di falsare la concorrenza e incidono sugli scambi fra Stati membri ;

ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, sono incompatibili con il mercato comune gli aiuti che rispondono ai criteri in esso enunciati ; trattandosi nella fattispecie di aiuti a finalità regionale, le uniche deroghe applicabili sono quelle previste dall'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c) ; esse precisano gli obiettivi perseguiti nell'interesse della Comunità e non in quello dei soli beneficiari dell'aiuto ; nell'analisi dei regimi di aiuti regionali o settoriali o dei casi individuali di applicazione dei regimi generali di aiuti queste deroghe devono essere interpretate restrittivamente ;

in particolare, le deroghe possono essere ammesse soltanto se la Commissione è in grado di accertare che senza l'aiuto il gioco delle forze di mercato non consentirebbe da solo alle imprese beneficiarie di adottare un comportamento tale da contribuire alla realizzazione di uno degli obiettivi che tali deroghe perseguono ;

la concessione di tali deroghe ad aiuti privi di tale contropartita influirebbe negativamente sugli scambi tra Stati membri e falserebbe la concorrenza senza che ciò sia giustificato dall'interesse comunitario, concedendo nel contempo indebiti vantaggi a taluni Stati membri ;

nell'applicare i richiamati principi all'esame dei regimi di aiuti a finalità regionale, la Commissione deve assicurarsi che nelle regioni in questione sussistono, rispetto all'insieme della Comunità, difficoltà sufficientemente gravi da giustificare la concessione dell'aiuto e la sua intensità, nel senso che l'aiuto è necessario per realizzare gli obiettivi enunciati dall'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato CEE : allorché ciò non possa essere dimostrato, è chiaro che l'aiuto non contribuisce alla realizzazione degli obiettivi perseguiti dalle deroghe, bensì serve essenzialmente a favorire le imprese interessate ;

in seguito ad una comunicazione della Commissione sul coordinamento dei regimi generali di aiuti a finalità regionale, i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in Consiglio hanno riconosciuto, nella loro prima risoluzione del 20 ottobre 1971 (1), che gli aiuti a finalità regionale, quando sono adeguati ed opportunamente applicati, costituiscono uno degli strumenti indispensabili allo sviluppo regionale e consentono agli Stati membri di condurre una politica regionale mirante ad una crescita più equilibrata fra le diverse regioni di uno stesso paese e della Comunità ;

di conseguenza, quando esamina la compatibilità degli aiuti regionali con l'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), in base ai principi di coordinamento degli aiuti a finalità regionale, che mirano a limitare i rischi di una spirale reciproca, la Commissione deve tener conto non soltanto della situazione socioeconomica delle regioni sul piano comunitario, ma anche delle gravi disparità eventualmente esistenti fra le regioni di uno stesso paese ;

in occasione dell'esame del programma di sviluppo economico regionale al quale ha proceduto nel 1980, la Commissione aveva ritenuto che la situazione del Land Renania settentrionale — Vestfalia nel contesto europeo giustificava solo la deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) ; tale situazione essendo immutata, la Commissione ha potuto prospettare solo l'applicazione di questa deroga nell'esame del progetto di nuova delimitazione delle zone di aiuto da parte del Land Renania settentrionale — Vestfalia ;

per accertare la compatibilità con il mercato comune degli aiuti previsti dal Land, la Commissione ha applicato i principi sopra menzionati ; dopo aver inquadrato tali regioni nel contesto comunitario, confrontando il prodotto interno lordo pro capite e la situazione della disoccupazione in dette regioni con le corrispondenti medie comunitarie, la Commissione ha cercato di individuare eventuali disparità di un aiuto a finalità regionale ; a tal fine, la Commissione ha utilizzato una serie di indicatori, ossia essenzialmente i dati relativi ai redditi ed al potenziale economico, alla disoccupazione, alla domanda di posti di lavoro, al saldo migratorio ed all'infrastruttura ;

la Commissione ha inoltre esaminato se l'aiuto regionale poteva essere ritenuto compatibile con il mercato comune a causa di particolari problemi strutturali dovuti allo squilibrio della struttura economica o a ristrutturazioni effettuate nel settore siderurgico ;

la Commissione è giunta alla conclusione che poteva essere ritenuta compatibile con il mercato comune la concessione di aiuti nel quadro del programma di promozione economica regionale nei bacini di lavoro di Aachen, Gelsenkirchen, Hagen nonché a Lengerich (bacino di Osnabrück) ; a Aachen e a Gelsenkirchen l'aiuto è autorizzato essenzialmente a causa dell'elevata disoccupazione strutturale ; a Hagen i licenziamenti

(1) GU n. C 111 del 4. 11. 1971, pag. 1.

nella siderurgia e le loro ripercussioni sulla situazione del bacino di lavoro sono stati determinanti per il riconoscimento di questo bacino come zona di sviluppo ; per quanto riguarda Lengerich (bacino di lavoro di Osnabrück), la Commissione ritiene che la concessione di un aiuto sia giustificata dal fatto che essa forma un'unità economica con la parte del bacino di lavoro riconosciuta come zona di sviluppo ;

la Commissione ha viceversa ritenuto incompatibile con il mercato comune la concessione di aiuti ai bacini di lavoro di Borken-Bocholt e Siegen ; gli argomenti addotti dal governo tedesco non sono atti a modificare la posizione assunta dalla Commissione al momento dell'inizio della procedura ;

per quanto riguarda Borken-Bocholt, se questo bacino di lavoro si basa essenzialmente sul settore tessile e dell'abbigliamento, non si può ancora parlare di uno squilibrio della struttura economica regionale, dato che nel 1983 questo settore rappresentava meno di un terzo dei posti di lavoro industriali ; secondo i dati forniti dal governo tedesco, un'elevata percentuale di lavoratori industriali è occupata in altri settori ; in particolare il numero di lavoratori occupati nei due settori « costruzione siderurgica, meccanica e automobilistica » e « elettricità, meccanica di precisione e prodotti di ferro, latta e metallo » superano il numero di dipendenti del settore tessile ed abbigliamento ; se la diminuzione del numero di posti di lavoro nel settore tessile e dell'abbigliamento fra il 1979 ed il 1983, ha toccato una media annua del 3,7 %, essa è stata del 2 % solamente fra il settembre 1972 e il settembre 1983, vale a dire un valore meno elevato della media comunitaria (2,4 %) ; il settore tessile a Borchen-Bocholt ha persino registrato una crescita dei posti di lavoro fra il 1982 e il 1983 ; nello stesso periodo, inoltre, l'aumento della disoccupazione ha subito un rallentamento, collocandosi al di sotto dell'incremento medio della Repubblica federale ;

per quanto riguarda Siegen, questo bacino di lavoro registra, per la disoccupazione a lungo termine fra il 1979 ed il 1983 e per il 1983, lavori leggermente superiori alla media nazionale ; per la siderurgia, la Commissione si è basata sull'ipotesi del governo federale, secondo la quale le riduzioni di capacità a Siegen determineranno una riduzione del 20 % del numero di addetti ; essa è inoltre partita dall'ipotesi che i licenziamenti inciderebbero immediatamente sul tasso di disoccupazione del 1983, e che la situazione non si sarebbe migliorata nel corso degli anni successivi ; che anche in questa ipotesi di massima, dai calcoli risulta che la disoccupazione a Siegen non raggiungerebbe il 130 % della media federale ; anche tenendo conto del saldo migratorio largamente negativo di Siegen, la situazione non giustifica una deroga all'incompatibilità di massima degli aiuti enunciata dall'articolo 92, paragrafo 1, del trattato CEE ;

occorre tuttavia stabilire un termine per la soppressione degli aiuti giudicati incompatibili con il mercato comune ; la Commissione stabilisce per questo termine la data del 30 giugno 1985 ; sino a tale data le domande di sovvenzioni a favore di progetti di investimenti nei bacini di lavoro di Borken-Bocholt e Siegen potranno essere ancora introdotte conformemente alle disposizioni vigenti anteriormente al 1° gennaio 1982 ;

quando ha avviato la procedura, la Commissione non si è opposta a che le zone di sviluppo del Land, soppresse dalla nuova delimitazione, disponessero di un periodo transitorio sino al 31 dicembre 1983 ; nelle proprie osservazioni, il governo federale ha sostenuto che il bacino di lavoro di Gummersbach, prima di essere accolto per un periodo di tempo determinato tra le zone di sviluppo dell'azione comune, è stato una zona di sviluppo del Land e che, se è stato inglobato nell'azione comune, è precisamente a causa della situazione socioeconomica sfavorevole rispetto alle altre zone di sviluppo del Land ; la Commissione non aveva sollevato obiezioni nei confronti dell'inclusione del bacino di lavoro nell'azione comune ; l'aiuto previsto durante il periodo transitorio pone il bacino di lavoro nella stessa situazione come se fosse stato una zona di sviluppo del Land, senza peraltro beneficiare di una classificazione più vantaggiosa nella classifica dell'azione comune ; di conseguenza, per evitare discriminazioni, la Commissione ammette che anche Gummersbach benefici del regime transitorio sino alla fine del 1983 ;

per consentire alla Commissione di procedere, conformente all'articolo 93, paragrafo 1, all'esame permanente del regime di aiuti a finalità regionale del Land Renania settentrionale — Vestfalia, il governo federale presenterà alla Commissione una relazione annuale ; poiché nei bacini di lavoro sovvenzionati in quanto poli siderurgici la Commissione si è basata in parte sulle perdite di posti di lavoro prevedibili, tale relazione indicherà, per i bacini di lavoro di Hagen e Osnabrück, oltre ai dati sugli aiuti concessi, il saldo del numero dei posti di lavoro persi nella siderurgia nel corso dell'anno precedente, il numero dei posti di lavoro creati negli altri settori economici, nonché una valutazione aggiornata delle perdite di posti di lavoro che si verificheranno nella siderurgia ; la Commissione si riserva di esaminare una serie di casi individuali ;

la presente decisione non osta all'osservanza delle norme specifiche vigenti o future applicabili agli aiuti concessi in taluni settori,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Sono incompatibili con il mercato comune, ai sensi dell'articolo 92 del trattato CEE, gli aiuti previsti dal Land Renania settentrionale - Vestfalia sulla base delle direttive in materia di aiuti agli investimenti nel quadro del miglioramento della struttura economica regionale del Land (programma di sviluppo economico regionale), quali formulate nella circolare del Ministero dell'economia, delle classi medie e trasporti del 10 giugno 1982, a favore delle imprese menzionate nei punti da 4.11 a 4.13 di dette direttive e situate nei bacini di lavoro di Borken-Bocholt e Siegen. Di conseguenza, tali aiuti non potranno più essere concessi dopo il 30 giugno 1985.

Articolo 2

Possono essere ritenuti compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, del trattato CEE, gli aiuti previsti dal Land Renania settentrionale - Vestfalia nel quadro del programma di sviluppo economico regionale, a favore delle imprese, menzionate nei punti da 4.11 a 4.13 delle direttive, se situate nei bacini di lavoro di Hagen e Gelsenkirchen, nonché Lengerich (bacino di lavoro di Osnabrück) e, nel periodo transitorio, nel bacino di lavoro di Gummersbach.

Articolo 3

La Repubblica federale di Germania trasmette alla Commissione, entro il primo semestre di ciascun anno, una relazione indicante l'importo degli aiuti regionali concessi, l'importo degli investimenti sovvenzionati, nonché il numero dei casi di concessione di aiuti. Tali dati dovranno essere distinti, sotto il profilo regionale, sino al livello di bacino di lavoro, e, sotto il profilo settoriale, sino ai settori contrassegnati da due cifre nella « Nomenclatura generale delle attività economiche nelle Comunità europee (NACE) ».

Per i bacini di lavoro di lavoro di Gelsenkirchen, Hagen e Osnabrück, la relazione indicherà inoltre il saldo dei posti di lavoro persi nel corso dell'anno precedente nella siderurgia, nonché il numero di posti di lavoro creati negli altri settori economici. Essa conterrà inoltre un aggiornamento delle stime delle perdite di posti di lavoro che si verificheranno nella siderurgia nei diversi bacini di lavoro.

La Repubblica federale di Germania trasmetterà inoltre alla Commissione, se richiesti, i dati necessari per consentirle di procedere all'esame di casi individuali.

Articolo 4

La concessione degli aiuti ai sensi della presente decisione non osta all'osservanza delle norme specifiche vigenti o future applicabili agli aiuti concessi in taluni settori.

Articolo 5

La Repubblica federale di Germania informa la Commissione, entro due mesi a decorrere dalla notifica della presente decisione, delle misure adottate per conformarsi ad essa.

Articolo 6

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 23 luglio 1984.

Per la Commissione

Étienne DAVIGNON

Vicepresidente