

Brevi riflessioni in tema di *governance* plurilivello e aggregazione funzionale fra soggetti pubblici e privati. Il caso dei Fondi strutturali*

di **Giovanni Luchena** – *Professore associato di Diritto dell'economia, Università degli Studi di Bari Aldo Moro*

e di **Raffaele Manfrellotti** – *Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Napoli Federico II*

ABSTRACT – This paper deals with both the legal and the conceptual basis of the structural funds as a means of economic development in the European area. In the first part, the article analyses the development of the cooperation between territorial authorities. It also highlights an example of territorial cooperation such as the European grouping of territorial cooperation. Furthermore, the article examines the principle of solidarity in the European Union in the perspective of the (possible) protection of social rights. It underlines, finally, the relationship between structural funds and local authorities and the relevance of the territorial dimension in implementing the economic, social and territorial principle as a concrete effort to reduce disparities between the different European regions.

SOMMARIO: 1. Territori per lo sviluppo economico. – 2. Un esempio di programmazione *bottom-up*: il Gruppo europeo di coesione territoriale – 3. La *governance* plurilivello nella cooperazione interregionale europea. – 4. I Fondi strutturali e il principio solidaristico. – 5. Fondi strutturali, programmazione economica e libertà di impresa. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Territori per lo sviluppo economico

Uno dei modi attraverso i quali si ritiene possa essere realizzato l'obiettivo della coesione economica e sociale è quello dell'affidamento ad entità giuridiche ad hoc di talune iniziative di sviluppo che trascendano l'ambito strettamente regionale – cioè delle entità amministrative sub-statali – favorendo, così, l'aggregazione positiva fra soggetti pubblici e privati, in un'ottica cooperativa e sussidiaria per finalità di interesse comune.

* Contributo sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista. Il lavoro è frutto di una riflessione comune. Tuttavia, ai fini accademici, i paragrafi 1, 2 e 3 sono da attribuire a Giovanni Luchena; i paragrafi 4, 5 e 6 a Raffaele Manfrellotti.

In tale prospettiva, le politiche comunitarie per promuovere lo sviluppo dei territori regionali/locali possono essere sollecitate e sostenute anche attraverso la creazione di una *rete* di attori volta a favorire un processo decisionale “fluido” e “poco gerarchizzato”¹ (elemento quest’ultimo, tipico della teorica della *multilevel governance*²), realizzando, in tal modo, proficue forme di pluralismo e di integrazione positiva.

Le *istituzioni territoriali funzionalizzate* possono esaltare, in tal modo, il ruolo delle autonomie regionali e locali, le quali sono chiamate a cooperare fra loro, all’interno e verso l’esterno, al fine di dar vita ad entità a finalità determinate. Le attività promozionali in campo economico-sociale, svolte in forma cooperativa da parte degli enti sub-statali europei, si coniugano perfettamente con l’art. 174 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea che esalta il ruolo delle autonomie nello svolgimento delle attività collaborative, soprattutto per il tramite dei fondi strutturali (l’esempio più significativo di cooperazione interistituzionale instaurato a livello dell’Unione europea³), in particolare del FESR, il fondo comunitario che, nel sostenere i progetti di sviluppo della cooperazione transfrontaliera e transnazionale fra regioni (art. 176 TFUE)⁴, svolge il compito fondamentale di ridurre il divario esistente fra i livelli di sviluppo delle regioni, con particolare riguardo alle zone rurali, a quelle interessate da processi di transizione industriale e a quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici.

A tale proposito, giova sottolineare come le disposizioni in materia di fondi strutturali siano indirizzate alla realizzazione della programmazione dello sviluppo volta, per l’appunto, all’attuazione della coesione economica⁵, da realizzarsi con il coinvolgimento diretto delle istituzioni territoriali e valorizzando l’adeguatezza dimensionale e funzionale delle medesime⁶, oltre che avvalendosi dei privati⁷.

È stato rilevato come la centralità del territorio nella prospettiva economica non aspiri al rafforzamento della «capacità istituzionale dei territori» quanto, piuttosto, al rafforzamento della «loro trasformazione in senso funzionalista»⁸.

In definitiva, dalla concezione del territorio come spazio politico, si è passati ad una concezione di territorio come funzionale al conseguimento della stabilità finanziaria e al perseguimento di obiettivi di natura prevalentemente economica⁹.

La valorizzazione della dimensione funzionale, del resto, non è sconosciuta nemmeno al nostro ordinamento che, dal canto suo, ha favorito lo sviluppo delle aggregazioni interlocali con una legislazione, per la verità frenetica e, spesso, disorganica (e nient’affatto di successo).

¹ F. LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2004, 95.

² S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide empiriche, analitiche e normative*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, n. 3, 2005, 418; A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell’attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *www.federalismi.it*, 1 maggio 2012.

³ F. MORATA, *La politica di coesione*, in S. FABBRINI, F. MORATA (a cura di), *L’Unione europea – Le politiche pubbliche*, Roma-Bari, 2002, 136 ss.

⁴ V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 8.

⁵ V., ad esempio, l’art. 27 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, *Disposizioni generali sui fondi strutturali*.

⁶ Art. 12, Reg. n. 1083/2006.

⁷ Cfr. sul punto, A. DI STEFANO, *La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul «Quadro Strategico Nazionale»*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 4, 2006, 717 ss.

⁸ L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2015, 28.

⁹ Sul punto, v. le preziose riflessioni svolte da G. BUCCI, *La compressione delle autonomie locali socio-politiche nella combine tra Stato-Governo e mercati*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *op. cit.*, 257 ss.

Nell'ambito delle politiche dell'Unione europea, l'istituzione dei macroterritori per la coesione ultraregionale può permettere di convogliare risorse economiche verso enti funzionalmente aggregati (costituiti *ad hoc*), i quali condividono una certa idea progettuale in un quadro di coregolamentazione giuridica (eurounitaria, statale, regionale), senza compromettere l'autonomia degli enti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.), i quali, anzi, potrebbero recuperare compiti e capacità operative nella loro dimensione orizzontale, quale forma di riequilibrio dovuto allo "schiacciamento" subito al piano verticale.

2. Un esempio di programmazione bottom-up: il Gruppo europeo di coesione territoriale

A tale riguardo può farsi riferimento al Gruppo europeo di coesione territoriale (G.E.C.T.¹⁰) quale forma di cooperazione stabilmente organizzata che vede partecipi non solo gli enti territoriali, ma anche uno o più Stati membri (l'entità giuridica deve essere costituita da membri che appartengano ad almeno due di essi) e i soggetti privati.

Le istituzioni dell'integrazione trovano in tale "strumento" un quadro giuridico definibile come una struttura a conformazione multilaterale a carattere transfrontaliero, transnazionale e interregionale.

Obiettivo precipuo del G.E.C.T., infatti, è quello di «favorire la promozione e il conseguimento di uno sviluppo armonioso dell'Unione nel suo insieme e la coesione economica, sociale e territoriale delle sue regioni in particolare», dato che si ritiene possa «offrire un contributo positivo alla riduzione degli ostacoli alla cooperazione territoriale fra regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, tra cui le condizioni specifiche delle regioni ultraperiferiche»¹¹.

La *ratio* del G.E.C.T. è quella di incoraggiare l'attuazione di programmi di sviluppo, attingendo, in particolare, ai fondi strutturali (FESR, Fondo sociale europeo, Fondo di coesione), al fine di incentivare la cooperazione¹².

L'ente in parola è stato previsto dal Regolamento (CE) n. 1082/2006¹³, modificato dal Regolamento n. 1302 del 2013 (adottato nel "pacchetto attuativo" della programmazione comunitaria 2014-2020), per renderlo funzionale all'obiettivo, tra gli altri, di «facilitare e promuovere in particolare la cooperazione territoriale, compreso uno o più filoni di cooperazione

¹⁰ I. OTTAVIANO, *Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, in *Studi Integr. Eur.*, 2007, 545 ss.; A. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano, 2007, 142 ss.; G. SPINACI, *Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Prove di coesione territoriale*, in *Argomenti*, n. 26, 2009, 5 ss.; S.P. IAZACA QUERINI, *La partecipazione degli enti territoriali e locali europei alle "euroregioni": i casi di Italia e Spagna*, in *www.federalismi.it*, 10 ottobre 2012; L. MASCALI, *L'obiettivo della Cooperazione territoriale europea*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 3, 2014, 497 ss.

¹¹ Quarto considerando del Regolamento (UE) n. 1302/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *che modifica il Regolamento (CE) n.1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi*. Al regolamento ora citato è collegato il Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo della cooperazione territoriale europea*.

¹² G. VESPERINI, G. SGUEO, *Il Governo decentrato dell'Unione*, in *www.astridonline.it*, 1.

¹³ Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (G.E.C.T.).

transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra i suoi membri (...) al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione» (art. 1, c. 2, reg. ult. cit.).

Il regolamento da ultimo citato individua un'ampia platea di soggetti pubblici che possono prendere parte al G.E.C.T.: la *partnership* può essere realizzata non solo con gli Stati e le loro articolazioni territoriali, ma anche con gli organismi di diritto pubblico (il più significativo esempio di come lo Stato, nel definire un'area che «tutti i membri di una comunità possono considerare pubblica», possa ritenersi, a pieno titolo, come una «entità a *géometrie variable*»¹⁴), le imprese pubbliche e le imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale.

Va detto, tuttavia, che nonostante la forte presenza “pubblica” nella struttura del G.E.C.T., l'entità in questione non può essere annoverata fra gli enti sub-statali o, meglio, non può essere considerato come un nuovo livello di governo sovraregionale, quanto, piuttosto, come un soggetto a struttura plurima pubblico/privato strategicamente istituito per disciplinare rapporti giuridici cooperativi fra enti diversi, per la realizzazione del fine comune rappresentato dalla coesione economica e sociale¹⁵, probabilmente il più potente attrattore di “politiche” dello sviluppo.

Viene in evidenza un'inedita forma di cooperazione a carattere sia orizzontale sia verticale: la prima permette di implementare rapporti in forma comune, con un'autonoma capacità decisionale e finanziaria, che può favorire opzioni di cooperazione “forte” all'interno del “gruppo” (anche in ragione della natura di competenza concorrente nella materia della politica di coesione¹⁶); la seconda rende complementari i vari soggetti pubblici, in particolare, gli Stati e le autonomie territoriali, al fine di agevolare la costituzione di un soggetto unitariamente configurato, eliminando, per così dire, forme di competizione fra le diverse entità pubbliche e, quindi, favorendo l'attuazione del principio di sussidiarietà.

Dal punto di vista istituzionale si tratta di una nuova forma di partecipazione dello Stato alle iniziative di matrice europea in termini di condivisione di «compiti e poteri» e quale “parte” di una “rete” nella quale i rapporti fondati sulla gerarchia si sostituiscono a modelli di carattere orizzontale¹⁷. Si tratta, in definitiva, della intersezione tra la c.d. “costituzione economica” dell'Unione e la sussidiarietà orizzontale, sintetizzabile con l'espressione “sussidiarietà economica”. Pur essendo la “sussidiarietà economica” una declinazione del tutto peculiare del principio della sussidiarietà orizzontale, il modello G.E.C.T. si attaglia perfettamente alla disciplina dei rapporti intercorrenti tra le «attività pubbliche ed attività private di interesse generale (...) in riferimento, per l'appunto, alle materie economiche»¹⁸. Nell'ambito della cooperazione regionale “europea” i soggetti privati trovano spazio quali co-attori dello sviluppo economico, in una dinamica di interrelazione e di partecipazione attiva di tutte le entità coinvolte nella *partnership*.

Si vuole sottolineare, in particolare, come lo Stato, in questa prospettiva, non agisce più soltanto quale regolatore ma anche come attore della cooperazione a livello transfrontaliero, dimostrando di “adattarsi” facilmente alle diverse e sempre mutevoli esigenze poste dal diritto dell'Unione europea.

¹⁴ S. CASSESE, *Dallo Stato-nazione alla «Global Polity»*, in ID., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016, 34.

¹⁵ F. MORATA, *First fact finding in the GECT and territorial pacts*, in www.cor.europa.eu/ateliers, 7.

¹⁶ I. OTTAVIANO, *Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, cit., 552.

¹⁷ Una prospettiva che proietta lo Stato nella dimensione della globalizzazione: cfr. S. CASSESE, *Dallo Stato-nazione alla «Global Polity»*, cit., 45.

¹⁸ L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006, 139.

Lo Stato, in definitiva, pur svolgendo sostanzialmente un ruolo paritario all'interno del G.E.C.T., svolge, nella cornice determinata dal diritto dell'Unione europea, la funzione fondamentale di regolatore "autonomo" (in base, cioè, al suo ordinamento "interno") dei rapporti giuridici fra i soggetti della *partnership* e fra questi e l'Unione europea, potendo individuare, eventualmente, fattispecie singolari che dovesse ritenere opportune per assicurare l'effettiva applicazione della fonte regolamentare¹⁹.

Questo aspetto, oltre tutto, fa risaltare il contenuto plurimo della fonte disciplinare. Le disposizioni contenute nel regolamento n. 1302 del 2013, infatti, hanno un'efficacia, per così dire, bidirezionale, nel senso che può essere individuata una parte avente efficacia diretta (come, del resto, tutti i regolamenti) ed un'altra ad effetto variabile, dato che prevedono un ulteriore intervento da parte statale, da rendere, a sua volta, "compatibile" con l'ordinamento giuridico "interno".

Dal punto di vista teleologico, infatti, sembrerebbe un regolamento di scopo, cioè una fonte che prevede l'armonizzazione in tema di cooperazione territoriale che lascia liberi gli Stati di adottare specifiche modalità attuative, si direbbe compatibilmente con i loro ordinamenti interni.

Si riscontrano, dunque, caratteri sia del regolamento sia della direttiva, tanto che la dottrina ha ricompreso il regolamento in questione fra quelli cosiddetti *sui generis*²⁰. Del resto, la Corte di giustizia, la quale, come è noto, in più occasioni ha manifestato una certa preferenza non tanto per il *nomen juris* degli atti normativi quanto per i loro profili sostanziali, ha avuto modo di sottolineare come il contenuto obbligatorio del regolamento non possenga, o non debba, in assoluto, prevedere, *in toto*, il suo contenuto normativo ammettendo, per così dire, che gli Stati possano integrare la disciplina contenuta in un regolamento con ulteriori fonti normative interne. Tale orientamento ha quale suo presupposto la necessità che gli atti di diritto derivato debbano essere resi effettivi, anche in termini di applicazione uniforme dei contenuti²¹. E' plausibile (e possibile) che il regolamento "richieda" altre norme di attuazione, non riprodotte del medesimo, che ne consentano la concreta applicazione.

Ed in effetti, le misure legislative ed amministrative per dare attuazione al G.E.C.T. risultano essere *complementari* fra loro al fine di rendere «pienamente efficaci» le norme contenute nel regolamento²², perché, ad esempio, la natura pluritematica e le variabili realizzative nelle aree regionali europee possono effettivamente necessitare di discipline diversificate, anche in ragione delle eterogenee articolazioni interne ai singoli Stati²³.

La particolarità del regolamento in questione, dunque, assolverebbe al compito «di evitare la perdita di uniformità nella definizione di alcuni elementi caratterizzanti il G.E.C.T., lasciando al contempo agli enti locali interessati flessibilità nella scelta delle forme e delle modalità operative di cooperazione»²⁴.

¹⁹ Art. 3, Reg. n. 1082/2006.

²⁰ Cfr. I. OTTAVIANO, *Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, cit., 552.

²¹ Sentenza C. Giust. 27 settembre 1979, causa 220/78. In dottrina, v., per tutti, U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 4^a ed., Bari, 2016, 288 ss.

²² G. SPINACI, *Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Prove di coesione territoriale*, cit., 12.

²³ G. SPINACI, *Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Prove di coesione territoriale*, cit., 20.

²⁴ I. OTTAVIANO, *Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, cit., 553.

3. La governance plurilivello nella cooperazione interregionale europea

Invero, la costituzione di un G.E.C.T. può essere qualificata come una tecnica di aggregazione, tipica della *functional governance*, che si realizza fra enti pubblici sul presupposto dell'esistenza di ambiti di intervento multipli non strettamente legati al territorio statale²⁵.

La conclusione dell'accordo fra i soggetti pubblici e privati facenti parte del G.E.C.T. dovrebbe, poi, consentire un maggiore snellimento delle procedure e più ampi margini di autonomia di gestione. L'accordo di cooperazione fra enti territoriali, fra questi e lo Stato, e fra gli stessi G.E.C.T., ha quale suo presupposto una certa omogeneità fra i territori interessati dal punto di vista sia economico sia geografico, quanto meno sotto il profilo della conterminità.

La costituzione di un G.E.C.T., oltre tutto, può consentire agli enti territoriali di porre in essere iniziative di sviluppo economico e di inclusione sociale in piena autonomia, essendo il fattore volontaristico la chiave di volta dell'aggregazione: essa, però, non andrebbe intesa puramente e semplicemente come una tecnica amministrativa, ma portatrice di forti caratteri di politica considerati i diversi interventi da promuovere sul territorio, i quali, se adeguatamente attuati, potrebbero consentire di attrarre investimenti, di creare nuove opportunità di lavoro e di contribuire, complessivamente, alla crescita dell'area di riferimento, oltre che alla gestione dei servizi pubblici.

Merita di essere sottolineato, infatti, come la sua carattere, per dir così, orizzontale rivesta una significativa importanza dal punto di vista operativo/funzionale.

Il regolamento del 2013, infatti, favorisce la più ampia adesione ad un G.E.C.T.: come si diceva, tutti i soggetti pubblici (lo Stato, le Regioni, gli enti locali, le imprese pubbliche, gli organismi di diritto pubblico e le imprese incaricate della gestione di un S.I.E.G., conformemente al diritto nazionale dell'Unione applicabile²⁶), come pure quelli privati, possono concorrere, ad esempio, alla gestione di un servizio di interesse economico generale in settori come l'istruzione, la formazione, l'assistenza ai gruppi vulnerabili e la tutela dell'infanzia.

Va ricordato come le attività svolte da un G.E.C.T. riguardino, o possano riguardare, le infrastrutture, i trasporti, il turismo, l'imprenditoria, la cultura, il sostegno alle *start-up* e la tutela dell'ambiente. Viene in evidenza come il ventaglio di attività da questo esercitabili risulti davvero ampio, tanto che non si esclude come, in futuro, la «cooperazione possa estendersi (...) anche a quei settori, quali la fiscalità, tradizionalmente esclusi dalle relazioni transfrontaliere»²⁷.

In definitiva, il Gruppo europeo di cooperazione territoriale contribuisce a realizzare anche parte della programmazione dello sviluppo economico-sociale delle regioni di riferimento, oltre a consentire forme di «gestione» (presumibilmente) efficienti dell'iniziativa economica. La struttura aggregativa dovrebbe far emergere le opportunità e gli strumenti della differenziazione e, al tempo stesso, incoraggiare percorsi di compimento del principio di sussidiarietà, che, come è noto, disloca i poteri e le funzioni tenendo conto, caso per caso, della dimensione territoriale ottimale dell'interesse curato.

Quella del G.E.C.T. è, insomma, una forma di *governance* plurilivello nella quale, partendo dalle differenze, si realizza un'integrazione positiva del diritto e dell'organizzazione amministrativa, beninteso entro la cornice normativa dell'Unione europea, senza dimenticare la

²⁵ Non a caso l'art. 1 del reg. 1302/2013 parla significativamente di «territorio dell'Unione», come, del resto, aveva fatto, poco tempo prima, la Corte di giustizia nella sentenza 8 marzo 2011, causa C-34/09 (par. 44).

²⁶ V., in proposito, l'art. 1, par. 3, del Reg. n. 1302/2013 che modifica l'art. 3 del Reg. n. 1082/2006.

²⁷ S.P. ISAZA QUERINI, *Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (UE) n. 1302/2013*, in *www.federalismi.it*, 1 ottobre 2014, 21.

dimensione identitaria delle singole entità territoriali, le quali, fra le altre cose, considerata la riduzione dei loro “spazi interni” di azione nella prospettiva dello sviluppo economico, possono recuperare la loro dimensione autonomistica, oggi “frustrata” da un neocentralismo di ritorno (sovranazionale come nazionale) che, in qualche misura, ha depauperato le autonomie territoriali di significative competenze, di fatto riducendo sensibilmente gli strumenti di partecipazione alle politiche di sviluppo e, conseguentemente, alla fase ascendente della formazione del diritto dell’Unione europea nelle materie riservate, ad esempio, alle Regioni.

Con (gli strumenti del)la cooperazione territoriale sovranazionale, in definitiva, si “contaminano”, trovando adeguata sintesi, le norme del diritto privato, tipiche della natura convenzionale dell’accordo (immaginate per esigenze di rapidità del sistema²⁸), con quelle del diritto pubblico: a tale proposito, è sufficiente constatare come la natura sostanziale delle norme sulla cooperazione territoriale europea non sia propriamente, cioè esclusivamente, quella regolamentare formale, quanto, piuttosto, quella delle direttive, per le quali, come è noto, è necessario procedere al loro recepimento interno nelle forme stabilite dall’ordinamento giuridico interno, cioè, per il tramite della legge (statale e regionale).

La struttura di un G.E.C.T., dunque, può essere qualificata come un insieme ordinato di strumenti capaci, almeno virtualmente, di rispondere alle esigenze della collettività in un contesto socio-economico caratterizzato dalle sempre più pressanti “domande” di diritti, in particolare nelle aree più svantaggiate.

In generale, poi, la *inter-regional cooperation* rappresenta uno strumento organizzativo funzionale all’esercizio delle competenze delle istituzioni regionali e locali, nell’ambito del quale possono trovare terreno fertile anche eventuali disegni di ammodernamento dei servizi pubblici in termini di *welfare* territoriale, di progetti indirizzati verso l’innovazione tecnologica, di politiche di protezione e di risanamento ambientale, come quelle sociali, educative e sanitarie.

4. I Fondi strutturali e il principio solidaristico

Sembra difficile iniziare un qualsivoglia studio sui fondi strutturali prescindendo dalla *ratio* che ne giustifica la presenza all’interno dell’ordinamento dell’U.E.

L’istituto in esame presenta, infatti, «in compendio tutte le caratteristiche di quella europeità che è fondamento dell’Unione»²⁹ ed è, pertanto, particolarmente indicativo sotto il profilo dell’esame dei principi costituzionali che la costruzione europea è venuta (e sta venendo) assumendo.

I Fondi possono considerarsi espressione del principio di solidarietà, affermato dal Trattato di Amsterdam all’art. 2. Non è questa la sede per rendere compiutamente conto dell’operatività di tale principio nell’ambito del diritto dell’Unione Europea. Si ritiene, però, di dover almeno accennare a tale problematica, al centro di un dibattito che pare ben lontano dall’aver trovato conclusioni univoche.

La dottrina³⁰ ha, invero, osservato come ad un formale ampliamento della sfera dei diritti sociali nel sistema del Trattato, non corrisponda un’effettiva tutela, perché quest’ultimo non prevede né sanzioni giuridiche che discendano dalla violazione delle norme che attribuiscono tali diritti né,

²⁸ Cons. Stato, Sez. Consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 9 ottobre 2007, n. 3665.

²⁹ A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora* in ID. (a cura di) *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell’Unione Europea*, Milano, 1996, 3 ss.

³⁰ M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 2000, in part. 370 ss.

soprattutto, strumenti giuridici che ne assicurino il soddisfacimento; «essi tornano, insomma, al loro stato di *Reflexrechte*»³¹.

In realtà, pare arduo affermare la (sostanziale) indifferenza dell'ordinamento dell'U.E. alla tutela dei diritti sociali e del principio solidaristico se si ritiene che lo "Stato costituzionale europeo" non possa prescindere dalle tradizioni costituzionali comuni, ma, principalmente, dalla matrice culturale comune ai Paesi dell'Unione³². Come insegnava Schmitt³³, non è possibile separare la scienza giuridica dalla cultura, dalla storia o, se si preferisce, dal *nomos* di un popolo. Né si dimentichi che l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, proclama il fondamento dell'Unione stessa sui principi comuni agli Stati membri, in particolare sui diritti dell'uomo «quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri»³⁴. La solidarietà costituisce parte integrante delle esperienze costituzionali europee³⁵, in quanto valore fondante delle grandi culture alle radici del pensiero occidentale, ossia la greco-romana e la cristiana³⁶.

Queste considerazioni possono consentire una diversa ricostruzione, rispetto a quella accennata, dei dati positivi che ci vengono dal Trattato. Il principio solidaristico viene, allora, a costituire uno dei principi fondanti l'ordinamento giuridico dell'Unione europea³⁷, come sembra espresso dal citato art. 2, ma anche dalla giurisprudenza comunitaria in tema di situazioni giuridiche soggettive³⁸. L'apparente disinteresse dell'Unione per i diritti sociali scaturisce dal fatto che il

³¹ M. LUCIANI, *Diritti sociali*, cit., 379.

³² P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione europea*, in *Quad. Cost.* 1999, 11 ss.

Sul punto, risultano ancora attuali le pagine di E. RENAN, *Che cos'è una nazione?*, trad. it. di G. DE PAOLA, Roma, 2004, 3 ss.

³³ C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, trad. it. di E. CASTRUCCI, Milano 1991, 67 ss. Cfr. anche *Un giurista davanti a se stesso*, in *Quad. Cost.* 1983, pp. 20 ss.

³⁴ Sulle tradizioni costituzionali comuni quali limiti alle c.d. libertà economiche, cfr. anche l'ampia giurisprudenza della Corte di Giustizia esaminata da M. FRIGO, *Le limitazioni al diritto di proprietà e all'esercizio delle attività economiche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di F. Capotorti*, II, Milano 1999, 153 ss.

Ci si limiterà, in questa sede, a segnalare le sentt. 14 maggio 1974, c. 4/73, *Nold*, in *Racc.* 1974, 91 ss., e 13 dicembre 1979, 44/79, *Hauer*, in *Racc.* 1979, 3727 ss.

³⁵ Sulle tradizioni costituzionali comuni in riferimento ai diritti della persona, M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995, 29 ss. E con specifico riferimento al principio solidaristico, P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella "costituzione europea"*, in *Quad. Cost.*, 2000, 17 ss.

Sui diritti sociali nell'ordinamento comunitario v. altresì E. PICOZZA, *Le situazioni giuridiche soggettive nel diritto nazionale e in quello comunitario* in E. PICOZZA, G. PALMA, E. FOLLIERI, *Le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo* in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, I, Padova 1999, 28 ss.

³⁶ L. LOMBARDI VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, Padova 1981, 235.

³⁷ Sul punto, si confrontino L.J. CONSTANTINESCO, *La Constitution économique de la CEE*, in *Revue Trimestrelle de Droit Européenne*, 1977, 276 ss.; V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli 1995, 11 ss. Sul ruolo di primo piano della Corte di Giustizia, E. EICHENHOFER, *Il ruolo della Corte di Giustizia nello sviluppo del diritto sociale europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1995, 1 ss.

Cfr. anche R. BALDWIN, *Rules and government*, Oxford 1995, 254 ss. Nel senso che la C.E.E., "pur con tutti i suoi limiti, segnò l'inizio di un processo anche istituzionale di solidarietà europea", da ultimo F. CUOCOLO, *L'Europa del Mercato e l'Europa dei diritti*, in *Giur. Cost.* 2000, 588.

Si vedano anche le *Conclusioni della Presidenza* del Consiglio europeo di Lisbona, 23 – 24 marzo 2000, che fissa per il prossimo decennio l'obiettivo strategico in capo all'Unione di perseguire, insieme allo sviluppo economico, anche quello "d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale".

Contra, tuttavia, se ben si intende, G. GUARINO, *Verso l'Europa ovvero la fine della politica*, Milano 1997, 88 ss.

³⁸ P. RIDOLA, *Diritti di libertà*, cit., 25, con un'ampia rassegna della giurisprudenza della Corte sul punto. Ci si limita a segnalare, in questa sede, le cause 44/89, *Von Deetzen*, 265/87, *Schraeder*, e 177/90, *Kuhn*.

modo di intendere questi ultimi risulta strettamente connesso all'esperienza storica e giuridica dei singoli Stati³⁹; apparente, s'è detto, perché il Trattato, se, per un verso, non rinuncia ad affermare il valore della solidarietà, ne rimette, per altro verso, la realizzazione alla sensibilità delle differenti esperienze giuridiche.

Si viene, in definitiva, a creare un sistema misto in cui l'ordinamento dell'U.E. fissa le tutele minime, da cui partono i singoli Stati per disciplinare i diritti sociali e tutelarli⁴⁰.

Le considerazioni che precedono si sono riferite ai diritti sociali perché è soprattutto su di essi che si è incentrata la riflessione sulla portata di un principio solidaristico a livello dell'U.E. Tuttavia, sembra evidente che al medesimo principio è ispirata la costituzione dei fondi strutturali comunitari: si pensi agli obiettivi di promozione dello sviluppo delle Regioni disagiate, di riconversione economica e sociale delle zone aventi problemi strutturali e di miglioramento delle politiche in materia di istruzione, formazione e occupazione di cui gli artt. 1, 4 e 5 del reg. 1260/99⁴¹.

5. Fondi strutturali, programmazione economica e libertà di impresa

Il profilo cui è connessa più direttamente l'operatività dell'istituto in esame è la valorizzazione dell'iniziativa economica privata. Ciò potrebbe sembrare una contraddizione, vista la tradizionale contrapposizione tra il principio solidaristico ed il diritto riconosciuto dall'art. 41 della Costituzione italiana⁴². Trascende la prospettiva del presente lavoro una puntuale analisi dell'osservazione per cui la legittimazione in via fattuale di una Costituzione economica di libero mercato, sulla spinta del processo di globalizzazione dell'economia⁴³, rischia di significare la sovversione dell'ordine costituzionale ove l'affermazione dei valori economici a scapito di quelli politici «desertifica i luoghi, sconvolge le forme, frantuma gli strumenti, dissolve le condizioni e gli stessi presupposti» della democrazia⁴⁴. Un esame di questo tipo presupporrebbe una risposta alla cruciale questione (che, allo stato, non sembra di poter dare) se le norme che la Carta dedica ai rapporti economici mantengano una qualche vigenza, sia pure reinterpretrate attraverso i principi del diritto comunitario, oppure siano state stravolte nei loro contenuti.

Sembra tuttavia certo, indipendentemente dalla compatibilità con lo schema costituzionale, che nel sistema comunitario l'iniziativa economica privata costituisce il principale strumento per realizzare gli scopi di cui l'art. 2 del Trattato, in particolare il principio solidaristico, "imperativo di

³⁹ S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv. It. Dir. pubbl. Com.*, 1996, 872.

⁴⁰ Questa posizione sembra, del resto, essere non lontana neppure da quella di chi manifesta forti dubbi sulla tutela dei diritti sociali nell'ordinamento comunitario. Cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali*, cit., 378, per il quale «il loro [dei diritti sociali] contenuto è l'ottenimento di prestazioni già previste dagli ordinamenti degli Stati [...]. Del resto, è caratteristica generale dei diritti dei cittadini dell'Unione quella di avere come obbligati gli Stati membri e non la Comunità».

⁴¹ Su cui V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli 2000, 788 ss.

⁴² Per tutti, M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, in part. 39 ss.

⁴³ G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione in Scritti in onore di G. Guarino*, II, Padova, 1998, 289 ss.

⁴⁴ G. FERRARA, *ivi*. Dello stesso A. cfr. anche *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1998, 20 ss.

fondo della Costituzione economica della Comunità”⁴⁵, coerentemente con una concezione che vede nell’integrazione sociale la funzione principale del Mercato⁴⁶ in cui, per conseguenza, è protetta non la proprietà nella sua accezione “statica”, bensì in quella “dinamica” di impresa, poiché è quest’ultima che costituisce il presupposto necessario della funzione sociale del capitale⁴⁷. «In tale scenario prendono corpo l’insieme degli interessi, dei valori e delle esigenze che a quei rapporti economici si collegano; ed è al mercato interno che guardiamo come al cuore del sistema, al nucleo centrale di un sistema giuridico che vuole essere almeno tendenzialmente, e che potenzialmente è, completo. Nell’articolazione del mercato trovano disciplina e tutela non solo le libertà cosiddette fondamentali, dalla libertà degli scambi in beni, servizi capitali e persone alla libertà di concorrenza, *ma anche l’insieme di valori e delle istanze che rappresentano il patrimonio culturale degli Stati membri e delle moderne democrazie*»⁴⁸.

In definitiva, l’incompatibilità con la competizione propria di un fenomeno di globalizzazione economica che, peraltro, trascende la sola realtà europea⁴⁹, degli interventi pubblici a difesa dei diritti sociali, fa sì che l’accentuazione della funzione sociale dell’iniziativa economica privata sembra la sola via per passare da una concezione di solidarietà protettiva e redistributiva ad una “produttiva – competitiva”; che intende, cioè, l’economia in come uno strumento di politica sociale più che come un fenomeno da correggere per realizzare quest’ultima⁵⁰.

In realtà, sembra possibile rinvenire una discrasia tra l’ispirazione liberista dell’Unione e la politica di coesione economica e sociale che, per sua natura, richiede interventi di carattere positivo⁵¹. È stato sottolineato⁵² come l’Unione «è organizzata in maniera tale da poter operare solo con il consenso e su impulso degli Stati e degli enti regionali», quasi ad affermare l’impossibilità di azioni comunitarie positive e cogenti. Ciò sembra, tuttavia, coerente con un sistema di derivazione internazionalistica, in cui la tutela dei diritti sociali, troppo strettamente connessi alla realtà storica e culturale di ciascuno degli Stati membri, viene rimessa alla sensibilità di ciascuno di questi ultimi⁵³.

«L’Unione non pone obblighi, pone oneri», ossia può favorire una politica di coesione economica attraverso lo strumento della programmazione per incentivi⁵⁴. Si è accennato al ruolo di

⁴⁵ E. CANNIZZARO, *Sussidiarietà e interventi di riequilibrio del Mercato Comune*, in *Fondi strutturali* cit., 146. M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, V, Torino 1990, 374 ss., sottolinea l’inesistenza del concetto di Costituzione economica, sulla base del rilievo che le disposizioni costituzionali devono essere intese nel loro complesso, non potendosi distinguere, pertanto, quelle relative alla sola materia economica come facenti parte di un sistema a sé.

⁴⁶ L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997, 59 ss. L’A. richiama la teoria economica di Polanyi. Si vedano, altresì, le considerazioni svolte da A. QUADRIO CURZIO, *Gli equivoci della solidarietà senza sviluppo e sussidiarietà*, in *Il Mulino*, 2001, 44 ss.

⁴⁷ Sul punto, K. RENNER, *Gli istituti del diritto privato e la loro funzione sociale*, trad. it. C. MITTENDORFER, Bologna, 1981, 100 ss.

⁴⁸ G. TESAURO, *La politica di coesione ed il rapporto con le altre politiche comunitarie: filosofia neoliberista o interventista nella Costituzione economica comunitaria* in *Fondi strutturali*, cit., 128, corsivo nostro.

⁴⁹ W. STREEK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e Mercato*, 2000, in part. 7. L’A. suggella il suo pensiero citando Goethe: “*Wernunft wird Unsinn, Wolthat Plage*”.

Sul fenomeno della globalizzazione, e in particolare in relazione ai problemi giuridici dello stesso, U. ALLEGRETTI, *Considerazioni preliminari per uno studio giuridico della mondializzazione*, in *Dir. Pubbl.*, 1999, 505 ss.

⁵⁰ W. STREEK, *Il modello sociale*, cit., in part. 13 ss.

⁵¹ G. TESAURO, *La politica di coesione*, cit., 125 ss.

⁵² E. CANNIZZARO, *Sussidiarietà e interventi di riequilibrio del Mercato Comune*, cit., 137 ss.

⁵³ S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell’Europa*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1996, 872.

⁵⁴ A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali*, cit., 59 ss.

primo piano dell'iniziativa economica nella costruzione "comunitaria", ed alla funzione sociale attribuita al Mercato. La pianificazione per incentivi risulta la sola compatibile con la posizione assunta nel sistema eurounitario dall'iniziativa economica medesima, di cui viene riconosciuta la funzione sociale per il solo fatto che essa costituisca attività economico-imprenditoriale⁵⁵, potenzialmente idonea, per ciò solo, ad assumere le caratteristiche del pubblico servizio attraverso il perseguimento di finalità sociali⁵⁶, imposto coattivamente ovvero incentivato. In questo senso, le azioni dell'U.E. relative ai fondi strutturali sembrano presentare non poche analogie con i mezzi di incentivazione economica di cui l'art. 41, co. III, Cost.⁵⁷. Invero, sembra oggi superata l'impostazione che ha negato, sostanzialmente, un autonomo potere di programmazione alla Unione Europea ritenendo tale attività espressione diretta della sovranità statale, attuativa di un principio di solidarietà che non può essere imposto agli stati da soggetti esterni⁵⁸.

Invero, prescindendo dalla *vexata quaestio* della configurazione della sovranità statale nel contesto dell'integrazione eurounitaria⁵⁹, l'evolversi dei rapporti tra l'Unione e gli Stati membri non pare consentire più il richiamo a questa categoria concettuale per affermare la subordinazione all'indirizzo politico parlamentare dell'azione "comunitaria" (nella specie, di programmazione) nella materie in cui essa ha competenza. Si è, anzi, affermato che il perseguimento dell'obiettivo di un mercato in libera concorrenza rende necessario un intervento pubblico per assicurare quest'ultima, sicché l'attività di programmazione sarebbe presupposta da tutto il sistema dell'Unione Europea⁶⁰. L'analisi dei meccanismi giuridici di destinazione dei fondi strutturali mostrerà come i rapporti tra i due enti vadano strutturandosi in termini di competenza concorrente. L'attività di programmazione, ossia di «concretare le mete sociali attraverso il metodo democratico»⁶¹, presuppone a sua volta, in ordinamenti ispirati al principio democratico, la

⁵⁵ K. RENNER, *op. e loc. ult. cit.*

Sulla coincidenza, nel sistema comunitario, del concetto di impresa con quello di attività economica, G. GUIZZI, *Il concetto di impresa tra diritto comunitario, legge antitrust e codice civile* in *Riv. Dir. Comm.*, 1993, 277 ss.

⁵⁶ U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, 458 ss.

⁵⁷ Tesi risalente a C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana (saggi)*, Padova, 1954, pp. 184 ss. *Contra*, C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)* in *Enc. Dir.*, XI, Milano 1962, 219.

Sul punto, si vedano, alla luce del processo di integrazione comunitaria, le considerazioni di P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino 1996, in part. 31: «Fa solo sorridere, ad esempio, che uno Stato possa ancora attuare una programmazione generale *ex art. 41*, terzo comma, Cost.) vigendo sul territorio comunitario la libera circolazione dei beni, merci e servizi, essendo garantita la libertà di stabilimento per imprese di altri Stati (della Comunità) e la libera circolazione dei lavoratori e vigendo, inoltre, il divieto di fornire aiuti finanziari alle imprese, pubbliche o private [...]».

⁵⁸ G. DE VERGOTTINI, *Pianificazione statale e interventi comunitari*, Milano, 1967, 88 ss. Questa impostazione non era, tuttavia, pacifica neppure all'epoca in cui l'A. la formulava. Cfr. G. SACCHI MORSIANI, *Il potere amministrativo delle Comunità Europee e le posizioni giuridiche dei privati*, Milano, 1965, 87 ss., in part. 88: «ora è evidente che, seppur vero che i vincoli di cooperazione della Comunità della piccola Europa non sono ancora quelli medesimi che caratterizzano l'ordinamento statale, [...] certo è tuttavia che un notevole passo è compiuto ove si pensi che è stato posto in movimenti un meccanismo, cauto e discreto nelle sue manifestazioni estrinseche ma non per questo meno efficace, in virtù del quale vengono progressivamente ed automaticamente a spegnersi le sovranità statali rispetto a settori sempre più ampi di materie, nell'ambito dei quali alle tecniche proprie del diritto statale vengono a sostituirsi le tecniche, del tutto somiglianti, del diritto comunitario».

⁵⁹ Per un panorama della problematica, si vedano gli interventi di G. SILVESTRI, E. CANNIZZARO e M. LUCIANI, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, 3 ss.

⁶⁰ I. MARINO, *Aspetti generali della programmazione: programmazione e mete sociali* in *Dir. Soc.*, 1990, 30 ss.

⁶¹ I. MARINO, *Aspetti generali della programmazione*, cit., 31.

partecipazione dei soggetti destinatari della stessa programmazione⁶². Sicché, come già si è detto, il principio di partecipazione impone un ruolo di primo piano degli enti locali interessati alla formazione del programma, a pena di vanificare l'essenza del principio autonomistico; il Titolo V della Costituzione italiana diventa, così, il luogo «dove autonomia politica e autonomia privata si integrano a sistema»⁶³.

Questo anche in ragione dello stretto legame tra l'attività di impresa oggetto della programmazione e l'uso del territorio che la prima presuppone, ossia tra la programmazione economica e quella territoriale che, più direttamente, interessa gli enti territoriali⁶⁴.

L'importanza della dimensione territoriale e, pertanto, delle autonomie che governano le zone oggetto delle attività finanziate attraverso i fondi strutturali pare confermata dal fatto che, con l'istituzione di questi ultimi, l'ordinamento comunitario ha mostrato, per la prima volta, di interessarsi agli enti regionali⁶⁵.

Si è osservato come la politica di coesione e di integrazione, e le azioni volte a realizzare la stessa, presuppongano l'esercizio di poteri amministrativi che debbano, necessariamente, coinvolgere gli enti territoriali⁶⁶. La politica regionale, in altre parole, nell'ambito dell'ordinamento comunitario assume i connotati propri delle politiche sociali, sovrapponendosi e, in qualche misura, sostituendosi a queste ultime⁶⁷.

Questa impostazione sottolinea la connessione che l'art. 5 della Carta pone tra il principio autonomistico ed il decentramento amministrativo, perché il primo è pienamente realizzato soltanto se si affida agli enti locali la possibilità di curare, *in concreto*, le proprie comunità territoriali attraverso la funzione amministrativa⁶⁸. E' nell'ambito di esercizio della stessa, infatti, che deve svolgersi il contraddittorio tra gli interessi sociali, dalla cui integrazione scaturiscono le modalità di esercizio del pubblico potere⁶⁹.

⁶² G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, II, Milano, 1998, 796 ss.; I. MARINO, *Aspetti generali della programmazione*, cit., 47 ss.

⁶³ I. MARINO, *Aspetti generali della programmazione*, cit., 34.

⁶⁴ Sul punto, lucidamente, G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, cit., 801 ss. che osserva come «la pianificazione del territorio, sede naturale dell'attività umana, non possa che recepire le iniziative programmate per l'attività economica e sociale o, in mancanza di programmazione, porsi il problema delle iniziative concepibili allo stato della situazione socio – economica e delle possibilità offerte dalle caratteristiche delle varie aree territoriali interessate dalla pianificazione. [...] In sede di pianificazione del territorio, l'ente titolare del relativo potere deve considerare i diritti, dei singoli e delle comunità, non soltanto attinenti ai rapporti economici e, specialmente, all'iniziativa economica ed alla proprietà, ma deve operare in modo che sia salvaguardato l'ambiente in cui si vive, a tutela della salute, e non solo[...]».

⁶⁵ P. CARETTI, *Sviluppo regionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 1995, 1165, definisce la creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale del 1975 «il primo passo significativo nella direzione della definizione di una politica regionale comunitaria».

Sull'evoluzione della politica regionale comunitaria, R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna 2000, 27 ss.

⁶⁶ Ancora A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali*, cit., 44 ss.

⁶⁷ E. THÖNI, *Politiche sociali per il riequilibrio territoriale: l'organizzazione dell'Unione Europea*, in *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Milano, 1997, 146 ss.

⁶⁸ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna – Roma, 1975, 293 ss.

⁶⁹ G. BERTI, *Art. 5* cit., 290 ss., in part. 91: «La legislazione e l'amministrazione non si contrappongono tra loro, ma tendono ad articolarsi come momenti differenziati di un processo continuo, che va dalla formulazione della direttiva all'attuazione di essa nei casi concreti, senza la necessaria intermediazione della burocrazia, senza cioè che la norma debba essere interpretata e adattata, con potere esclusivo, dalla burocrazia incardinata nel soggetto pubblico». In sostanza, si

Il dialogo con le parti sociali resta fondamentale in materia di azioni collegate ai fondi strutturali, come espressamente affermato dalle norme che per la prima volta hanno previsto gli strumenti di carattere istituzionale relativi all'attuazione delle azioni medesime⁷⁰.

6. Considerazioni conclusive

Nella stagione delle privatizzazioni e dello snellimento dell'apparato pubblico, la programmazione economica è percepita quasi come un retaggio del passato, espressione di ideologie perniciose o, nel migliore dei casi, superate.

Ma si tratta di un sentimento che ignora il disegno costituzionale, nel quale la programmazione economica occupa un ruolo centrale nel perseguimento degli obiettivi, tutti legati all'affermazione del principio personalistico, che la Carta prevede come compito ineludibile del soggetto pubblico. Anzi, si può dire che tanto minore è il ruolo attivo che esso esercita nell'ambito economico, tanto maggiore deve essere la sua funzione di programmazione e di orientamento sulle attività private affinché sia rispettato il disegno costituzionale ispirato all'uguaglianza sostanziale e alla giustizia distributiva.

Questo principio trova oggi un banco di prova particolarmente complesso in ragione della struttura plurilivello dell'autorità pubblica, in cui ciascuno dei soggetti che compongono la Repubblica *ex art.* 114 Cost. ha propri obiettivi da realizzare legati, essenzialmente, al proprio territorio e alle proprie caratteristiche geografiche e culturali.

Ne consegue che la programmazione economica, nella realtà odierna, non può esaurirsi in un rapporto tra il soggetto pubblico e le forze economiche private coinvolte, bensì presuppone, preliminarmente il dialogo e il coordinamento tra i diversi livelli territoriali coinvolti: se si volesse utilizzare una formula di sintesi, si potrebbe dire che il momento della sussidiarietà verticale deve necessariamente accompagnare quello della sussidiarietà orizzontale, in ragione della scomposizione dell'autorità pubblica in centri di interesse autonomi e non sempre in sintonia.

Sotto altro profilo, il rispetto dell'autonomia privata e dell'iniziativa economica richiede il ricorso a strumenti di programmazione tesi ad incentivare più che a costringere, affinché il perseguimento dell'interesse pubblico non si traduca, necessariamente, nella compressione della sfera discrezionale degli operatori economici.

Una prospettiva particolarmente feconda da cui studiare le problematiche della programmazione economica multilivello è apparsa quella dei Fondi strutturali, fenomeno che, coinvolgendo anche l'Unione Europea, interessa anche livelli di esercizio della funzione pubblica che trascendono la dimensione statale.

sottolinea la scissione tra potere burocratico e potere amministrativo (oggettivamente inteso), quest'ultimo da riferirsi all'istanza di ricezione e di cura degli interessi tutelati dallo Stato sociale.

Il problema del contraddittorio tra gli interessi sociali di fronte al potere pubblico assume caratteristiche peculiari in relazione all'istituto della contrattazione legislativa. In questa sede, ci si può soltanto limitare a rinviare, almeno, ai lavori di F. COCOZZA, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Milano 1988; E. DE MARCO, *La "negoiazione legislativa"*, Padova, 1984; A. PREDIERI, *Aspetti del processo legislativo in Italia in Studi in memoria di C. Esposito*, IV, 2509 ss.

⁷⁰ Art. 6 del d.l. 23 giugno 1995, n. 224. V., altresì, la disciplina dei patti territoriali previsti dalla legge 8 agosto 1995, n. 341. Sul punto, A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali*, cit., 91 ss.

Il modello presenta soluzioni regolative, secondo quanto si è cercato di evidenziare, che appaiono suscettibili di applicazione anche oltre l'ambito del fenomeno oggetto di analisi.