

**PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
ASSESSORATO ALLA CULTURA
SERVIZIO ATTIVITÀ CULTURALI**

**RAPPORTO SULLE
ATTIVITÀ CULTURALI IN TRENTO**

- PARTE III -

**SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE
E AMMINISTRAZIONE CONDIVISA:
QUALI RUOLI PER I PRIVATI NELLA
GESTIONE DELLE ATTIVITA' CULTURALI?**

Documenti di lavoro di Trentino Cultura

Collana editoriale realizzata
dall'Assessorato alla Cultura della Provincia Autonoma di Trento

Collana diretta da
Gianluigi Bozza

Coordinamento editoriale
Maria Pia Flaim

Fotocomposizione e stampa
Centro Duplicazioni PAT

Il testo è una sintesi della ricerca condotta dallo Studio Pizzini & Partners di Trento su incarico della Provincia autonoma di Trento (deliberazione n. 930 di data 30 aprile 2004).

In copertina:
Logo elaborato dall'arch. Enrico Ferrari - Trento

PRESENTAZIONE

Nella prospettiva culturale si riflette l'identità di un territorio e delle sue comunità, si definiscono gli spazi per l'incontro con le diversità (culturali), si creano le condizioni per sostenere la creatività, si forgia la chiave d'accesso alla Società della conoscenza. E' questo il terreno su cui si è chiamati a operare scelte strategiche e progettare scenari futuri sostenibili.

*Il “**Rapporto sulle attività culturali in Trentino**” conferma la centralità della cultura nelle politiche per lo sviluppo del territorio e nei processi virtuosi che sostengono la creatività, l'innovazione e le dinamiche economiche. Ma non si tratta solo di questo. La dimensione culturale, unitamente alle relazioni sociali e all'intensificazione dei rapporti interpersonali, si rivela elemento primario capace di promuovere il benessere individuale, favorendo quella che Aristotele chiama eudaimonia, la fioritura umana, una vita realizzata. Sono indicazioni al passo con gli orientamenti più evoluti nel panorama internazionale, che intendiamo seguire nel definire le future linee d'azione delle attività culturali del Trentino.*

Il Rapporto traccia una proiezione generale del settore e diviene strumento di orientamento nella definizione delle politiche culturali e degli assetti istituzionali ed economici. L'evoluzione verso un sistema di tipo decentrato si accompagna ad un'intensa responsabilizzazione delle autonomie locali, soprattutto nello svolgimento di servizi la cui valenza integra obiettivi di coesione sociale, qualità della vita, competitività del territorio. Contestualmente, l'azione delle istituzioni pubbliche nel campo della cultura, garanzia intangibile del pluralismo, della democraticità e della libertà di espressione, si confronta con nuove esigenze di efficienza, economicità, trasparenza e di misurazione delle incidenze, istanze che non possiamo differire.

Il Rapporto rappresenta il risultato di un intenso lavoro di analisi, di comparazione e di approfondimento di un insieme di dati socio/economico/giuridici; è articolato in più parti ed offre un supporto tecnico–scientifico per le scelte dei decisori nella fase di ridefinizione delle politiche culturali della Provincia autonoma di Trento.

La seconda e la terza parte del Rapporto riportano i risultati delle analisi condotte sui modelli di governance e di government praticati nel settore delle attività culturali. Il confronto con le esperienze in corso negli altri ordinamenti evidenzia il superamento di modelli ancorati a schemi di rigida ripartizione delle competenze e l'apertura a procedure di cooperazione/concertazione fra i diversi livelli di governo. Su questo impianto concertativo si innesta, secondo un orientamento ormai diffuso negli ordinamenti europei, la partecipazione degli operatori privati, motivata dalla necessità di introdurre processi di knowledge management, di facilitare la raccolta di finanziamenti, di favorire ruoli di gestione diretta delle attività. Fra le conseguenze dell' apertura al privato riscontrate nelle esperienze studiate rileva la tendenza ad introdurre formule per la misurazione delle attività culturali secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità e avviare, seppur in modo sperimentale, modelli di 'amministrazione condivisa'.

L'elaborazione del primo "Rapporto sulle attività culturali in Trentino" ha visto la partecipazione, ai tavoli di discussione, dei funzionari e degli operatori del settore. A costoro e a quanti hanno collaborato a vario titolo voglio esprimere un sentito ringraziamento, personalmente e a nome dell'Amministrazione provinciale.

Margherita Cogo

Vicepresidente e Assessore alla Cultura

*La sussidiarietà emana da una difesa morale
della dignità e della responsabilità degli individui
che rappresentano lo scopo di ogni società.*

DELORS J. (1991)

*...ogni cittadino ha il dovere di svolgere,
secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione
che concorre al progresso materiale o spirituale della società
...Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono
l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati,
per lo svolgimento di attività di interesse generale,
sulla base del principio di sussidiarietà*

Costituzione Italiana (1948)

Il termine *amministrazione condivisa* è inteso nel senso attribuitogli negli studi del Prof. GREGORIO ARENA, particolarmente: *Un nuovo modo di amministrare*, atti della *Convenzione Nazionale della Sussidiarietà*, Roma 12 marzo 2004 pubblicato in *Riv. It. di Comunicazione Pubblica*, 19, 2004; *L'amministrazione condivisa*, maggio 2003, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, atti Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*,

Roma 7-8 febbraio 2003.

INDICE

Parte III: SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE E AMMINISTRAZIONE CONDIVISA:

QUALI RUOLI PER I PRIVATI NELLA GESTIONE DELLE ATTIVITÀ CULTURALI

Parte III – CAP. 1. QUALE SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE ALLA LUCE

DEGLI INDIRIZZI COMUNITARI E NAZIONALI _____ 9

1.1 Premesse e prospettive _____ 9

1.1.1. Dinamismo e *autonomia relazionale* alla base di una nuova
sussidiarietà _____ 11

1.1.2. Nuovi scenari _____ 14

1.2. Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento comunitario _ 17

1.2.1. Quale sussidiarietà orizzontale _____ 17

1.2.2. Ruolo dell'Unione nel settore dei servizi di interesse generale _____ 19

1.2.3. Sussidiarietà orizzontale e servizi di interesse generale – Aspetti
definitivi _____ 23

1.2.4. Sussidiarietà orizzontale e servizi di interesse generale – Finanziamenti
pubblici _____ 24

1.2.5. Sussidiarietà orizzontale e servizi di interesse generale – Regole
procedurali _____ 27

1.3. Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento nazionale ____ 38

1.3.1. Le principali traduzioni normative del principio _____ 38

1.3.2. Verso una nuova concezione - cenni _____ 39

Parte III – CAP. 2. SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE E TENDENZE IN ATTO

NEL SETTORE DELLE ATTIVITÀ CULTURALI _____ 41

2.1. Il coinvolgimento del privato nelle attività culturali: opportunità e sfide 41

2.1.1. La partecipazione dei privati _____ 43

BIBLIOGRAFIA _____ 47

Parte III – CAP. 1.

QUALE SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE ALLA LUCE DEGLI INDIRIZZI COMUNITARI E NAZIONALI

1.1 Premesse e prospettive

Il *principio di sussidiarietà*, concetto filosofico - politico prima ancora che giuridico, ha origine nelle riflessioni sulle dinamiche dei rapporti individuo – società – istituzioni, ed assume *differenti proiezioni geometriche* quando penetra nella sfera del diritto 'laico' e degli ordinamenti nazionali. Si parla, infatti, di sussidiarietà in senso *verticale*, con riferimento ai rapporti tra i pubblici poteri (Comunità, Stato ed enti territoriali) e di sussidiarietà in senso *orizzontale*, con riferimento ai rapporti tra pubblici poteri e società civile.

Per quanto i processi della sussidiarietà verticale e orizzontale seguano traiettorie diametralmente opposte si deve riconoscere che l'attuazione dell'una favorisce anche l'altra, posto che entrambe contribuiscono ad avvicinare al singolo cittadino le decisioni e le attività che rispondono ai suoi bisogni ⁽¹⁾. Nella dimensione orizzontale, la sussidiarietà pone le basi per lo spostamento di funzioni e compiti di pubblica utilità verso la società civile, spostamento che può ⁽²⁾ avvenire con modalità diverse, accomunate dal rilascio, da parte delle pubbliche amministrazioni, di proprie prerogative. La sussidiarietà orizzontale rinvia dunque a fattori:

a) soggettivi, riguardanti la natura dei soggetti, che si presentano come entità della società civile diversi dalle istituzioni pubbliche, e

¹ In tal senso ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 Cost.*, relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, tenutosi a Roma il 7 – 8 febbraio 2003, secondo il quale sussidiarietà verticale ed orizzontale si sostengono e si integrano a vicenda ed entrambe sono finalizzate alla realizzazione di un interesse generale, circostanza che si concretizza nell'azione di soggetti pubblici e privati diretta a creare le condizioni per la piena realizzazione di ciascun essere umano...*nel punto di intersezione fra sussidiarietà verticale e orizzontale, in altri termini c'è quella persona umana che la Costituzione it. ha voluto al centro dell'intero sistema istituzionale, con i suoi diritti e i suoi doveri.*

² L'utilizzo del verbo servile è giustificato dal fatto che il principio di sussidiarietà in senso orizzontale assume oggi valenza soprattutto potenziale, cfr. DE CARLI P., *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, 2002. L'autore rileva che le concretizzazioni fenomeniche della sussidiarietà orizzontale sono avvenute, sino ad ora, in maniera casistica e contingente al punto che, precisa, l'attuazione progressiva del principio appare rilasciata alla valutazione del legislatore e *non sembra sussistano meccanismi stabili di trasferimento sussidiario in senso orizzontale alla società civile.*

In questo processo anche le tecnologie informatiche possono svolgere un ruolo importante, sul punto vd. *infra* in questo capitolo.

b) oggettivi, riguardanti l'attività, che deve essere ritenuta di pubblica utilità ⁽³⁾.

Sussidiarietà orizzontale e de-pubblicizzazione/privatizzazione sono fenomeni fortemente intrecciati ⁽⁴⁾, entrambi facenti parte del più ampio processo di liberalizzazione dei servizi/attività di interesse generale avviato in sede comunitaria a partire dagli anni '90 ⁽⁵⁾, che ha generato, specie in alcuni settori (es. telecomunicazioni, trasporti, energia, servizi postali), *un impulso alla modernizzazione, all'integrazione e all'interconnessione, aumentando il numero dei concorrenti e generando riduzioni di prezzo...* in ultima istanza ha reso questi servizi più accessibili ⁽⁶⁾. E' un processo iniziato dal legislatore e dai giudici europei, il cui intervento ha comportato (*rectius*: sta comportando) l'adeguamento degli ordinamenti nazionali.

Le istanze comunitarie spingono nella direzione di adeguare alle regole del mercato europeo i settori fino ad oggi rimasti ai margini del processo di liberalizzazione, favorendo l'ingresso ai principi della concorrenzialità e della competitività ⁽⁷⁾.

Ne è derivata, in primo luogo, la necessità di ri-definire i ruoli tradizionali degli operatori (pubblici e privati) secondo modelli che privilegiano:

³ Cfr. DE CARLI P., *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, 2002. Deve trattarsi, insomma, di enti della società civile (privati e quindi distinti dall'amministrazione pubblica) che svolgono attività di utilità pubblica o sociale, il cui esercizio il pubblico potere ritenga di dover assicurare senza che sia espressamente escluso un intervento (attuale o potenziale) dello stesso potere pubblico

⁴ Cfr. DE CARLI P., *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, 2002 il quale rileva come la maggior parte dei fenomeni di sussidiarietà orizzontale prende origine proprio dall'arretramento pubblico che si manifesta destituzionalizzando e privatizzando enti nelle forme del libro primo del codice civile (es. settore delle IPAB e dell'assistenza), salvo il prevalere, in alcuni casi, di episodi di privatizzazione formale, a cui non fa seguito alcun reale spazio di fenomeni di sussidiarietà (es. settore dei fondi pensionistici e degli enti lirici). Ed anzi, secondo l'autore, v'è quasi la percezione che gli ambiti di operatività delle due nozioni tendano a coincidere o, meglio, che la sussidiarietà operi nello stesso ambito in cui operano i pubblici servizi.

⁵ Nella tradizione dei Paesi europei, l'erogazione dei servizi di interesse generale è stata prerogativa dello Stato e degli enti pubblici, costituendo di fatto una nicchia di mercato protetto, estranea per lo più alle dinamiche concorrenziali. Ciò ha determinato l'estromissione dei privati, con riserva di azione alla 'mano pubblica' chiamata a svolgere ogni attività, dalla regolazione alla gestione. Negli ultimi anni, tuttavia, a fronte della contrazione delle risorse disponibili e della domanda crescente in quantità e qualità, è emersa l'esigenza, rafforzata dal riconoscimento a livello costituzionale del principio di sussidiarietà orizzontale, di riorganizzare il settore introducendo tipologie gestionali più funzionali ed efficienti.

Il processo inizialmente era ristretto ai *cd. servizi tecnologici e/o a rete*, poi si è allargato fin anche a comprendere le attività/servizi *cd. alla persona*, quali ad es. sanità, assistenza, istruzione, formazione e cultura.

⁶ Cfr. LIBRO VERDE della Commissione europea sui Servizi di interesse generale, COM(2003) 270 def del 21 maggio 2003, nel quale la Commissione rileva che, sulla base dei dati disponibili, non vi sono elementi a supporto della tesi secondo cui la liberalizzazione ha avuto un impatto negativo sulla prestazione complessiva, almeno per quanto riguarda l'accessibilità dei prezzi e la fornitura di servizi universali.

⁷ Sul punto si rinvia agli approfondimenti svolti nei capitoli successivi..

- la trasformazione degli enti pubblici nelle formule associative previste dal codice civile (fenomeno che prende il nome di *privatizzazione*) e, talvolta, l'ingresso del privato nel capitale sociale o nella compagine societaria che gestisce l'attività di interesse generale, con tutto quel che ne consegue sul versante delle procedure e dello svolgimento ⁽⁸⁾;
- l'affidamento a soggetti terzi, esterni alla pubblica amministrazione, attraverso la tecnica cd. dell'*esternalizzazione* o *outsourcing* delle attività per le quali non è (più) necessaria la gestione pubblica diretta, ovvero l'apporto dei privati si rivela più efficace.

In entrambi i casi traspare l'esigenza di favorire un maggior coinvolgimento della società civile, nell'ottica prospettata dal principio di *sussidiarietà orizzontale*.

In secondo luogo, il processo di liberalizzazione ha reso necessaria una rivisitazione:

- o delle politiche economiche relative alle attività di interesse generale,
- o delle regole applicabili, che dovranno conformarsi ai principi di un'economia di mercato, aperta e in libera concorrenza, nel rispetto dell'obiettivo finale che resta, pur sempre, la salvaguardia dei bisogni essenziali dei cittadini e la tutela dei beni pubblici.

1.1.1. Dinamismo e *autonomia relazionale* alla base di una nuova *sussidiarietà*

Il significato della *sussidiarietà* non va ricercato solo all'interno di dinamiche economico – finanziarie. Gli elementi più innovativi riguardanti la *sussidiarietà orizzontale* rinviano, infatti, ad una diversa *concezione della comunità globale, formata dalla somma e dal concorrere dei singoli oltre alle istituzioni territoriali e allo Stato* ⁽⁹⁾. Per questa via si rafforzano i sistemi periferici (cd. *autogenesi dell'autonomia*), in corrispondenza al restringersi dei poteri dell'amministrazione

⁸ Nel campo dei servizi/attivi cd. alla persona, con particolare riferimento alla cultura, si rileva che quando enti e istituzioni appartenenti alla sfera pubblica sono trasformati, assumono le forme privatistiche *non profit* del Libro Primo del Codice civile, vale a dire quelle dell'associazione o della fondazione. E' il caso, ad es. delle IPAB e degli enti associativi e di assistenza integrativa, degli enti lirici e degli enti musicali di prioritario interesse nazionale, di istituti di ricerca e di importanti enti museali, fra cui il Museo della Scienza e della Tecnologia Leonardo da Vinci di Milano. Sul punto vd. *infra* nel Capitolo successivo.

⁹ BENVENUTI F., intervento al Convegno per il 40° della Spisa Bologna, 25 – 26 settembre 1995, in ROVERSI MONACO F. (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, atti del convegno, Maggioli, 1997.

centrale, la cui funzione sarà di sostenere, ma non anche di imporre o consentire, le decisioni riguardanti bisogni e interessi delle comunità. La sussidiarietà orizzontale mostra, nei termini sopra indicati, la propria valenza 'rivoluzionaria', che si traduce nel riconoscimento del principio di collaborazione del privato all'azione amministrativa. *Viene data, infatti, una diversa configurazione all'amministrazione gestionale, affiancando ai poteri decisionali dei funzionari la possibilità per il cittadino di concorrere al buon esercizio dei poteri pubblici* ⁽¹⁰⁾.

Di conseguenza, le istituzioni titolari di funzioni possono perseguire l'interesse generale non più da sole, ma insieme con i cittadini, singoli e associati.

E' come se la sussidiarietà orizzontale aprisse ai soggetti pubblici spazi finora inesplorati per la realizzazione della loro missione costituzionale, consentendo di affiancare alle istituzioni pubbliche i privati, non più soltanto come strumenti della loro azione attraverso istituti quali l'appalto o la concessione, bensì quali alleati autonomi, consapevoli e responsabili ⁽¹¹⁾.

Quanto detto conduce ai connotati della sussidiarietà che si presenta come principio:

- dinamico,
- caratterizzato da un'intensa componente relazionale / partecipativa, ⁽¹²⁾, e
- pluralistico (alla base delle relazioni v'è infatti il pluralismo) ⁽¹³⁾.

¹⁰ *Ibidem...* il quale faceva queste considerazioni nel 1995 prima, dunque, del riconoscimento espresso della sussidiarietà orizzontale operato nella Legge Bassanini (l. 59/1997) e nella Carta Costituzionale (legge cost. 3/2001), collocandone la fonte nell'art. 5 della Cost., dedicato al riconoscimento delle autonomie, sia nei principi riguardanti i diritti dei cittadini, sia nelle norme relative alla organizzazione della repubblica.

¹¹ ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 Cost.*, relazione al *Convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, tenutosi a Roma il 7 – 8 febbraio 2003. Sul punto cfr. MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Cedam, 2003 efficacemente osserva che la sussidiarietà orizzontale valorizza la libertà e la responsabilità degli individui: la libertà come espressione di autodeterminazione, la responsabilità quale volontà di veicolare le proprie competenze al perseguimento di finalità sovra individuali. La persona diventa quindi il centro di un universo particolare, nel quale essa vede impegnate al massimo le proprie potenzialità ed accresciute le proprie responsabilità pubbliche: il privato diventa insomma un anello della catena di competenze pubbliche. Sul punto anche secondo GAZZERI N., *A proposito del d.lgs. 112/1998: e il volontariato organizzato*, in Aedon, 1998, n. 1, in una moderna concezione della funzione pubblica, il raggiungimento dell'utile pubblico si intende sempre più spesso come il risultato di una cooperazione e di un reciproco ascolto tra pubblica amministrazione e società civile, nelle sue componenti di volta in volta coinvolte o interessate, valorizzando l'apporto originale critico o attivo di queste ultime e incoraggiando la trasparenza dell'attività amministrativa.

¹² Relazionale in quanto disciplina i rapporti fra soggetti tutti dotati di autonomia: i cittadini, singoli o associati, le pubbliche amministrazioni, i vertici politici delle amministrazioni.

Sul punto D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1997 osserva che quanto alla struttura del principio esso presenta un carattere essenzialmente relazionale applicandosi ai rapporti tra entità eterogenee: non solo ai rapporti tra diversi livelli territoriali di governo, ma anche alle relazioni tra gli enti pubblici e le espressioni del pluralismo sociale: come la famiglia, le confessioni religiose, le organizzazioni sindacali, le imprese private.

Va qui rilevato che si tratta degli stessi aspetti che contraddistinguono la sussidiarietà verticale, il che rafforza la convinzione circa la convergenza, o meglio, l'armonizzazione / integrazione (in atto) tra sussidiarietà verticale e orizzontale.

Sussidiarietà e amministrazione condivisa

L'elemento relazionale/partecipativo è alla base di un recente orientamento interpretativo della sussidiarietà orizzontale, costruito su un diverso rapporto fra politica, amministrazione e cittadini, per il quale si viene a creare un modello che è stata definito di *amministrazione condivisa* (ARENA G.).

Presupposti di tale modello sono l'alleanza dei soggetti pubblici e privati nel perseguimento dell'interesse generale (obiettivo comune) e, prima ancora, una nuova concezione dell'amministrazione e dell'amministrare, *ben diversa da quella dell'amministrazione separata, segreta, centralizzata e gerarchica tradizionale*, tale da rispondere in maniera più adeguata alla complessità dei problemi attuali. Si passa insomma, *da un rapporto fra le istituzioni ed i cittadini di tipo verticale, bipolare, gerarchico e unidirezionale ad uno orizzontale, multipolare, paritario e circolare; da un rapporto fondato sulla separazione e la reciproca diffidenza, ad uno fondato sulla comunicazione e la leale collaborazione; da un rapporto fondato sul trasferimento di risorse dal pubblico al privato ad uno in cui i soggetti pubblici e i cittadini mettono in comune le proprie risorse per affrontare i problemi di una società sempre più complessa* ⁽¹⁴⁾.

L'approccio su cui si fonda questo modello comporta, necessariamente, un riesame degli elementi costituenti l'amministrazione (*id est*: le funzioni, l'organizzazione, il personale, le procedure, i mezzi, le informazioni) tale da conformarli ai rapporti che il principio di sussidiarietà instaura fra soggetti pubblici e privati ⁽¹⁵⁾.

¹³ Grazie alla *Costituzione*, infatti, la società italiana ha potuto mantenere il proprio pluralismo (che si manifesta *in primis* attraverso le mille espressioni delle culture locali) cui corrisponde un pluralismo amministrativo altrettanto significativo e complesso.

¹⁴ ARENA G., *Un nuovo modo di amministrare*, atti della *Convenzione Nazionale sulla Sussidiarietà*, 12 marzo 2004 Roma, in Riv. It. di Comunicazione pubblica, 19, 2004. Sull'argomento si rinvia agli approfondimenti nei Capitoli successivi.

¹⁵ ARENA G., *Un nuovo modo di amministrare*, atti della *Convenzione Nazionale sulla Sussidiarietà*, 12 marzo 2004 Roma, in Riv. It. di Comunicazione pubblica, 19, 2004, il quale osserva anche che ciascuno di questi elementi è destinato a cambiare ruolo a seconda che esso agisca all'interno del modello di amministrazione tradizionale o all'interno del modello di amministrazione condivisa, tenendo per altro conto che, essendo questi due modelli fondati essenzialmente su un diverso modo del rapportarsi dell'amministrazione e dei cittadini, essi possono anche convivere.

1.1.2. Nuovi scenari

Quanto fin qui detto ci induce a prospettare per i prossimi anni uno scenario in forte movimento, sia livello nazionale, che regionale e locale.

Processi e formule di attuazione della sussidiarietà orizzontale

Il primo aspetto da affrontare riguarda i processi che nei singoli ordinamenti si renderanno necessari per dare attuazione al principio di sussidiarietà, posto che, ad oggi, non sussistono meccanismi stabili di trasferimento sussidiario - in senso orizzontale – verso la società civile ⁽¹⁶⁾, né all'interno dell'ordinamento è dato rintracciare specifiche indicazioni al riguardo. Il legislatore nazionale, infatti, solo a seguito della riforma del Titolo V° della Costituzione, ha introdotto la sussidiarietà orizzontale fra i principi costituzionali, dichiarando che *Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà* (art. 118, comma 4). La formulazione è però generica, e rinvia ad un'intensa azione di esegesi e, soprattutto, ad una fase successiva di svolgimento normativo ⁽¹⁷⁾. Soluzioni più dettagliate sono previste, a volte, nell'ambito della legislazione di settore. Tali sono, ad esempio, i casi di *sperimentazione gestionale* nel settore socio-sanitario, laddove il legislatore ⁽¹⁸⁾ dà la possibilità di adottare programmi di sperimentazione *aventi ad oggetto nuovi modelli gestionali che prevedono forme di collaborazione tra strutture del Servizio Sanitario nazionale e soggetti privati*.

A questo riguardo è esemplificativa l'esperienza realizzata nella Provincia autonoma di Trento dall'Azienda per i servizi sanitari, riguardante l'adozione di un *programma di sperimentazione gestionale delle attività riabilitative e gestionali nell'unità operativa di psichiatria*, che coinvolge l'Azienda, un ente Comunale e due associazioni. Altri casi significativi promossi dalla Provincia autonoma di Trento, riguardano il settore delle attività culturali, di questi parleremo nei capitoli successivi.

Più in generale si osserva che le Regioni e le province autonome, alla luce anche dei nuovi assetti istituzionali (ex legge cost. 3/2001) possono svolgere un ruolo

¹⁶ DE CARLI P., *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, 2002

¹⁷ DE CARLI P., *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, 2002, osserva che la formulazione costituzionale, ed anche quelle precedenti contenute in alcune disposizioni ordinarie, si presenta alquanto generica, imprecisa e, in definitiva, abbastanza riduttiva, in quanto non appaiono definite le funzioni e neppure vengono date indicazioni di metodo per arrivare ad una loro maggior precisazione. Si tratta, secondo l'autore, di formulazioni che abbisognano di lavoro interpretativo e di successiva attuazione normativa.

¹⁸ Cfr. art. 4 l. 30 dicembre 1991 n. 421 e dell'art. 9bis del d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502.

importate, innescando modelli locali di sussidiarietà, originali e innovativi, in ciò facilitate dall'assenza di un quadro unitario di riferimento. Ora più che mai, dunque, il confronto con le esperienze in corso negli altri ordinamenti può rivelarsi uno strumento di grande efficacia, permettendo di mettere a fuoco quelle che sono le esperienze migliori (cd. *best practice*) della sussidiarietà orizzontale.

Dibattito comunitario

Il dibattito aperto dalla Commissione europea con il LIBRO VERDE sui partenariati pubblico-privati, e sull'applicazione a queste formule del diritto comunitario degli appalti pubblici delle concessioni⁽¹⁹⁾, segnala che questo tema, già oggetto di parziali approfondimenti nelle *comunicazioni* sui servizi di interesse generale⁽²⁰⁾, si appresta ora ad una fase di intensa ri-valutazione⁽²¹⁾. Va subito detto che il LIBRO VERDE, proprio per la funzione di *discussant* che è chiamato a rappresentare nell'arena europea, non fornisce soluzioni, ma si limita a presentare, mantenendo una posizione di rigorosa neutralità, una serie di quesiti sui quali gli Stati membri, gli enti territoriali, le istituzioni, associazioni e singoli cittadini possono fornire un loro punto di vista. In particolare il documento mira a illustrare la portata delle norme comunitarie applicabili alla fase di selezione del partner privato ed alla fase successiva, quando si decide di affidare una missione o un incarico ad un terzo.

Esso si colloca a valle della scelta economica ed organizzativa effettuata da un ente locale o nazionale, e non esprime apprezzamenti (posizione di neutralità) in generale riguardo alla scelta se esternalizzare o meno la gestione di attività / servizi pubblici.

¹⁹ Cfr. LIBRO VERDE della Commissione europea relativo ai Partenariati pubblico – privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, del 30 aprile 2004, COM/2004/ 327 def.

²⁰ La prima *Comunicazione sui Servizi di interesse generale in Europa* è pubblicata in G.U.C.E. C 281 del 26 settembre 1996, la seconda *Comunicazione sui Servizi di interesse generale in Europa* è pubblicata in G.U.C.E. C 17 del 19 gennaio 2001 [COM(2000) 580def]. Sul tema utili approfondimenti possono ricavarsi dalla lettura di PERFETTI L., *I servizi di interesse economico generale e i servizi pubblici (sulla Comunicazione della Commissione europea relativa ai servizi di interesse generale del 20 settembre 2001)*, in *Riv. it. dir. pub. comunitario*, 2001, n. 1, pagg. 479 e ss. Intro vedi anche la Relazione al Consiglio europeo di Laeken sui *Servizi di interesse generale*, [COM(2001) 598def del 17 ottobre 2001]. Per un rapido commento a questo testo si rinvia alla lettura di CAPANTINI M., *Servizi di interesse generale e aiuti di stato. La Relazione della Commissione al consiglio europeo di Laeken e le prospettive giurisprudenziali e normative*, in *Riv. it. dir. pub. comunitario*, 2003, n. 1, pagg. 478 e ss. Più di recente vd. anche LIBRO VERDE della Commissione europea sui *Servizi di interesse generale* del 21 maggio 2003, COM/2003/270 def, il Report della Commissione sulla *Consultazione pubblica in merito al libro verde sui servizi di interesse generale* del 29 marzo 2004, SEC/2004/326 e, infine, il LIBRO BIANCO della Commissione sui *Servizi di interesse generale*, del 12 maggio 2004, COM/2004/ 374 def.

²¹ Nella terminologia dell'UE il *libro verde* è il documento che fornisce le basi per avviare un dibattito su questioni cruciali riferite di volta in volta ad uno specifico argomento; le riflessioni emergenti permettono alle istituzioni comunitarie di trarre le linee guida per l'adozione di programmi, decisioni etc... relative al tema affrontato. Cfr. WEIDENFELD W. – WESSEL W., *L'Europa dalla A alla Z*, Institut für Europäische Politik, Commissione europea, 1997.

Tale scelta, infatti, compete esclusivamente alle autorità pubbliche, ed il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni non si esprime riguardo all'opzione degli Stati membri se garantire un servizio pubblico attraverso i propri servizi o se affidarli ad un terzo.

Sugli esiti del dibattito - tuttora in corso ⁽²²⁾ - è prematuro fare considerazioni, certo è che le soluzioni che si adotteranno avranno presumibilmente riflessi pratici (es. adeguamenti normativi) negli ordinamenti nazionali e locali.

Nuove tecnologie ed e-democracy

Infine, non si può non rilevare il ruolo che, nei processi per l'applicazione della sussidiarietà orizzontale, possono svolgere (e in parte hanno già cominciato a farlo) le nuove tecnologie informatiche. E' il tema dell'*e-democracy* che opera per facilitare il coinvolgimento di tutti gli attori del territorio nel farsi delle politiche pubbliche, basandosi, innanzitutto, sulla messa a disposizione di un'ampia base informativa e di opportunità di contatto e di dialogo con l'amministrazione.

Nel 38° *Rapporto annuale sulla situazione sociale dell'Italia* (dicembre 2004), il Censis dedica un'apposita sezione ai processi innovativi ed in particolare alle reti telematiche e al dialogo con i cittadini, rilevando come *in metà dei siti istituzionali dei comuni capoluogo italiani sono pubblicati i testi delle delibere di Giunta, mentre il collegamento in diretta con le sedute del consiglio comunale è messo a disposizione in minore misura*. Più in generale, prosegue il rapporto, si riscontra un ampliamento della base informativa circa l'attività dell'ente, normativa e documenti di interesse. Anche i canali di contatto si allargano su internet, sebbene gli strumenti non siano ancora resi capaci di incidere sui concreti processi di *decision making*: attraverso il sito internet è possibile contattare ma non dialogare con l'amministrazione. *Se in oltre il 70% dei siti provinciali e comunali è possibile inviare consigli e segnalazioni, le occasioni di dibattito diretto non vedono però la partecipazione degli amministratori e sono del tutto sporadici i casi in cui il dialogo rientra in uno specifico processo decisionale* ⁽²³⁾

²² Le consultazioni sul LIBRO VERDE relativo ai *Partenariato pubblico – privati* (COM/2004/327 def) si possono vedere all'indirizzo web http://forum.europa.eu.int/Public/irc/markt/markt_consultations/home. Quasi superfluo rilevare che le consultazioni sui temi posti dai Libri verdi della Commissione costituiscono una delle formule più avanzate di partecipazione dei cittadini europei alle politiche dell'Unione.

²³ Nel Rapporto viene indicata anche un'interessante tabella che indica le forme di partecipazione on line all'attività politica dell'ente territoriale, prendendo come punto di riferimento tre macro indicatori: *a) informazioni* (es. pubblicazione di testi di regolamenti, delibere, statuti, pubblicazione di pagine relative al bilancio dell'ente...), *b) contatto* (es. possibilità di contattare le autorità istituzionali, presenza di

1.2. Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento comunitario

1.2.1. Quale sussidiarietà orizzontale

A livello comunitario il dibattito sulla sussidiarietà ⁽²⁴⁾ si è focalizzato sui rapporti verticali fra le istituzioni, senza prestare particolare attenzione alle dinamiche 'orizzontali' ⁽²⁵⁾ delle quali non v'è traccia né nei Trattati istitutivi, né nel testo della Costituzione europea, approvato a Roma lo scorso 29 ottobre 2004. L'assenza di espressi riferimenti non deve però trarre in inganno. La sussidiarietà orizzontale, infatti, sembra facilmente desumibile dalle disposizioni in materia economica, specie quelle che regolano e garantiscono la libertà di iniziativa economica e in materia di concorrenza ⁽²⁶⁾.

Con l'avvio dei processi di *liberalizzazione* e di *privatizzazione* dei servizi di interesse generale, a partire dagli anni '90, la sussidiarietà orizzontale ha acquisito espresso rilievo comunitario, ponendosi al centro di una serie di questioni sulle quali le istituzioni europee e gli Stati membri ancora si interrogano ⁽²⁷⁾.

Nel corso dell'ultimo decennio, infatti, sempre più frequentemente, i privati hanno affiancato (mediante formule cd. di *partenariato pubblico – privato*), talvolta sostituito (mediante processi di esternalizzazione – *contracting out*) le autorità pubbliche nella gestione di servizi di interesse generale ⁽²⁸⁾.

indirizzi mail del vertice politico...), c) *dialogo* (presenza di questionari, sondaggi, forum tra i cittadini, forum con gli amministratori...). Interessante osservare che dal confronto tra le varie sedi istituzionali (Regioni, province e comuni) emerge che quelle con il più alto indice di partecipazione sono le province ed i comuni capoluogo.

²⁴ Cfr. Parte II del Rapporto, Cap. 2.1.

²⁵ Non certo perché si disconoscesse l'argomento, basti leggere la dichiarazione di J. DELORS del 1991 *Le principe de Subsidiarité: contribution au debat*, in AA. VV., *Subsidiarité: defi du changement*, Maastricht, 1991 citata da MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Cedam, 2003.

²⁶ Cfr. MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti, cit.*, secondo cui il principio va individuato dalle norme sulla libertà di concorrenza tra operatori economici, dalle norme che pongono il divieto di aiuti statali alle imprese ed è definibile quale principio che postula una funzione tendenzialmente regolatoria dello Stato in materia economica, il rifiuto di una eterodeterminazione dei fenomeni economici, una situazione di sostanziale parità tra imprese pubbliche e private e fin anche la negazione (forse meglio la revisione) del fondamento costituzionale dell'iniziativa economica pubblica. Ed anche DE CARLI P., *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, 2002, il quale osserva che il principio esercita sull'interprete un fascino e un'attrattiva euristica tale che si ammette anche a livello comunitario una sua valenza in senso orizzontale, desumibile con un processo di astrazione e generalizzazione dalle norme del Trattato, sulla libertà di concorrenza, sulla equiparazione fra imprese pubbliche e sul divieto di aiuti.

²⁷ Cfr. da ultimo LIBRO VERDE della Commissione europea relativo ai *Partenariati pubblico – privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, del 30 aprile 2004, COM/2004/ 327 def.

²⁸ *Ibidem...* La Commissione europea rileva che le autorità pubbliche ricorrono ad accordi con il settore privato per garantire la gestione di servizi pubblici, in particolare a livello locale. Infatti, *servizi*

L'ingresso dei privati sembra riconducibile, principalmente, ad una serie di fattori ⁽²⁹⁾, quali:

- le restrizioni dei bilanci pubblici a cui gli Stati europei cominciano a fare fronte;
- l'opportunità di assicurarsi il contributo di finanziamenti privati;
- la volontà di beneficiare maggiormente delle conoscenze e dei metodi di funzionamento del settore privato nel quadro della vita pubblica ⁽³⁰⁾.

E' un processo che si inserisce nell'ambito più generale dell'evoluzione del ruolo dello Stato nella sfera economica, portandolo ad assumere funzioni di organizzatore, regolatore e controllore piuttosto che di operatore diretto.

Ecco allora che la sussidiarietà orizzontale mostra una particolare contiguità con la configurazione dei pubblici servizi (*rectius*: servizi di interesse generale).

Questioni aperte

L'ingresso dei privati in settori 'a rilevanza pubblica' solleva numerosi interrogativi :

- in parte attinenti la *sussidiarietà verticale*, per cui ci si chiede se l'Unione o, viceversa, gli Stati membri siano competenti a regolamentare i rapporti fra privati e autorità pubbliche nel settore dei servizi di interesse generale, i finanziamenti pubblici per le attività di interesse generale.

pubblici incentrati sulla gestione dei rifiuti o sulla distribuzione idrica o elettrica vengono sempre più spesso affidati ad imprese, sia pubbliche sia private o miste.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Il punto cruciale di questo processo può essere efficacemente descritto come la spinta verso quella che si può definire una contaminazione tra la cultura gestionale delle organizzazioni (management) e la cultura dell'istituzione pubblica, per cui sempre più spesso si legge di *sistemi di controllo di gestione*, di *cost driver*, di *project management*, di *customer satisfaction* in ambiti (ad. servizi alla persona, attività culturali...) per i quali queste definizioni non avevano nessuna valenza, sul punto cfr. STUDIO PIZZINI & ASSOCIATI, *Studio di fattibilità di un Museo delle Scienze del Trentino. Analisi degli assetti istituzionali*, realizzato per conto della Provincia autonoma di Trento, 2003, inedito. TRIMARCHI F., *Sistemi gestionali e forme contrattuali dell'outsourcing nella pubblica amministrazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, n. 1, definisce l'esternalizzazione come *una tecnica gestionale – organizzativa della quale si servono le aziende per semplificare o ridurre la loro struttura organizzativa e per adeguarla alle esigenze del mercato*, affermando che *le esigenze che, di norma, vengono indicate come tipiche dell'esternalizzazione sono di natura economico-efficientistica e tendono al miglioramento della qualità dei servizi attraverso la riduzione dei costi, la semplificazione delle strutture organizzative e burocratiche, l'utilizzo di competenze e specializzazioni già collaudate*, salvo precisare che *a questo strumento che riceve evidenti stimoli dalle dinamiche della concorrenza e del mercato si ricorre anche per adeguare i servizi alle aspettative degli utenti, in presenza di situazioni organizzative e gestionali insufficienti*. Lo stesso autore rileva come la legislazione più recente, rispondendo ad esigenze di modernizzazione dell'apparato pubblicistico, ha conferito valore giuridico (dunque, trasformandoli in canoni di valutazione giuridica) non solo al principio dell'efficienza, ma anche a quelli di efficacia, di economicità, di specializzazione e di rispondenza ai risultati dell'azione amministrativa; vd. anche FRANCHINI A., *Il contracting out nella gestione dei servizi pubblici locali*, in Riv. dir. fin., 1993, pag. 257.

- in parte attinenti la *sussidiarietà orizzontale*, per cui ci si chiede quale sia il regime applicabile ai partenariati pubblico – privati, se si possano prevedere speciali deroghe alla normativa comunitaria della concorrenza in ragione della natura ad esempio *non profit* delle organizzazioni che si occupano di svolgere determinati servizi di interesse generale.

Si tratta di questioni che, come si è detto, sono al centro di un ampio dibattito europeo, avviato dalla Commissione europea con il LIBRO VERDE sui *Servizi di interesse generale* introdotto del maggio 2003 ⁽³¹⁾, e che prosegue tuttora con il LIBRO VERDE dell'aprile 2004 sui *Partenariati pubblico – privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*. Senza pretesa di completezza, attesa la vastità degli argomenti, nei paragrafi seguenti rapidamente verrà presentato il punto della situazione sulle questioni più rilevanti con riferimento all'applicazione del principio di sussidiarietà.

1.2.2. Ruolo dell'Unione nel settore dei servizi di interesse generale

Preliminarmente vanno compresi ruoli e competenze dell'Unione e degli Stati membri nel settore dei servizi di interesse generale. Il Trattato non colloca il funzionamento di questi servizi fra gli obiettivi comunitari e non assegna all'Unione specifici poteri. Di conseguenza, spetta alle autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale (cd. *principio di prossimità*), definire secondo procedure trasparenti quali servizi abbiano carattere generale, e stabilire le modalità di organizzazione, finanziamento e controllo ⁽³²⁾.

³¹ I temi trattati dal LIBRO VERDE sui *Servizi di interesse generale*, del 21 maggio 2003 hanno riguardato: a) il corretto ambito di una possibile "azione comunitaria che attui il trattato nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà"; b) la nozione di servizio di interesse generale e i criteri per determinare "se un servizio è di natura economica o non economica"; c) gli elementi comuni che individuano "i valori e gli obiettivi comunitari propri della nozione di servizio di interesse generale" (es. il servizio universale, la continuità, la qualità, l'accessibilità delle tariffe, la tutela degli utenti e dei consumatori); d) la *governance* nel settore dell'organizzazione, della regolamentazione, del finanziamento, della valutazione dei servizi di interesse generale e il ruolo spettante alle autorità di regolamentazione; e) l'impegno della Comunità nel promuovere al meglio gli investimenti (pubblici e privati) nei servizi di interesse generale nei paesi in via di sviluppo.

³² La Commissione, nel LIBRO VERDE sui Servizi di interesse generale, del 21 maggio 2003, precisa che il livello locale o regionale, essendo il più vicino ai cittadini interessati, è quello che può meglio valutare la natura, le modalità di gestione e la qualità dei servizi d'interesse generale da realizzare, tenuto conto anche delle caratteristiche delle popolazioni interessate; in tal senso raccomanda alle autorità pubbliche - in sede di definizione delle finalità e degli obblighi di servizio pubblico - di considerare le nuove esigenze sociali e dei progressi tecnologici, specie quelli derivanti dalla società dell'informazione.

Siffatto ampio margine di competenze e libertà nell'organizzazione dei servizi di interesse generale, è vincolato dal rispetto della disciplina comunitaria in tema di libertà di circolazione delle merci e dei lavoratori, di libertà di stabilimento, nonché di libera circolazione dei servizi e dei capitali (cd. regole del mercato unico) ⁽³³⁾.

Inoltre è soggetto a un potere di controllo della Commissione che può intervenire per

- i) assicurare il funzionamento efficiente dei servizi,
- ii) garantire che non vengano qualificati come tali servizi che si collocano nella sfera concorrenziale e che non perseguono obiettivi di interesse generale,
- iii) garantire che non si verifichino interferenze negative sui mercati aperti alla concorrenza fuori della sfera del servizio pubblico.

L'Unione, infine, mantiene la competenza in settori importanti per i servizi di interesse generale, quali il mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato, le politiche comunitarie, la fiscalità. Spetta all'Unione un ruolo preminente nel promuovere la cooperazione e il coordinamento in questi settori.

Il quadro normativo descritto, per quanto apparentemente inequivocabile, mostra delle zone grigie. Ci si riferisce, più precisamente, alla questione del dove collocare (a livello comunitario o nazionale) la responsabilità per l'individuazione dell'interesse pubblico sotteso alle attività di interesse generale ⁽³⁴⁾. La giurisprudenza comunitaria ⁽³⁵⁾ conferma le difficoltà dell'operazione, alla luce anche di un insieme di competenze nazionali e comunitarie non sempre facilmente distinguibili.

³³ Queste libertà costituiscono, secondo la giurisprudenza della Corte, norme fondamentali della Comunità e implicano il divieto di frapporre qualsiasi ostacolo al loro esercizio. Per tanto, sono legittime quando : a) non ostacolano o impediscono gli scambi economici fra gli Stati membri e non sono direttamente discriminatorie; b) sono giustificate da ragioni di interesse generale; c) sono necessarie e adeguate in relazione allo scopo perseguito; d) vi sia una proporzione tra lo scopo perseguito e le limitazioni imposte, nel senso che queste ultime devono essere le meno restrittive possibili per le libertà stabilite dal Trattato. Sul punto è significativa la sentenza della Corte di Giustizia, del 17 giugno 1997, causa C-70/95, Sodemare, secondo cui le norme del Trattato "*non ostano a che uno Stato membro consenta ai soli operatori privati che non perseguono fini di lucro di concorrere alla realizzazione del sistema di assistenza sociale con la stipula di convenzioni che danno diritto al rimborso da parte dello Stato dei costi di servizi d'assistenza sociale a rilevanza sanitaria*", infatti "*allo stato attuale del diritto comunitario, uno Stato membro può, nell'ambito della competenza ad esso spettante per organizzare il suo sistema previdenziale, considerare che un sistema socio-assistenziale, come quello di cui trattasi nel procedimento a quo, implichi necessariamente, per raggiungere i suoi obiettivi, che l'ammissione di operatori privati a tale sistema in quanto prestatori di servizi d'assistenza sociale venga subordinata alla condizione che essi non perseguano fini di lucro*".

³⁴ Cfr. Progetto di parere della Commissione giuridica e per il mercato interno del Parlamento europeo, del 16 settembre 2003, 2003/2125(INI), relatore Ioannis Koukiadis, nel quale si invita la Commissione europea a definire una *delimitazione precisa delle competenze e delle responsabilità a livello di Unione europea per i settori di pubblica utilità*, operazione che assume duplice importanza *nella prospettiva dell'ampliamento del mercato unico, dell'accresciuto sviluppo degli scambi transfrontalieri e della costituzione delle reti transeuropee*.

³⁵ Si segnala la giurisprudenza dalla Corte di Giustizia sul secondo comma dell'art. 86 del Trattato, particolarmente la sentenza del 27 aprile 1994 in causa C-393/97, Comune d'Almelo, e la sentenza 19 maggio 1993, in causa C-320/91, Corbeau, entrambe presenti sul sito web della Corte di Giustizia

Ne deriva che *mentre in teoria continuano ad essere gli Stati a stabilire quali attività rispondano all'interesse generale dei propri cittadini e quali siano le deroghe ai regimi concorrenziali giustificati da tale funzione, di fatto la disciplina comunitaria della liberalizzazione ha stabilito i limiti di ammissibilità delle deroghe, e così facendo ha finito per disciplinare interamente alcuni servizi, ivi compresa l'individuazione degli aspetti rispondenti all'interesse generale* ⁽³⁶⁾.

Le valutazioni emerse dal dibattito europeo ⁽³⁷⁾ fanno rilevare un'ampia convergenza sul fatto che non sia necessario conferire poteri aggiuntivi all'Unione nel settore dei servizi di interesse generale, evidenziando altresì che eventuali emendamenti alla normativa vigente dovrebbero rafforzare - nel senso della sussidiarietà - la libertà degli Stati membri di definire, organizzare e finanziare i servizi di interesse generale a livello nazionale, regionale o locale. Quanto alla necessità di disporre di una direttiva quadro sui servizi di interesse generale, la Commissione ha ritenuto opportuno rinviare la questione, all'esito anche *di un'ampia valutazione preventiva sull'impatto economico, sociale ed ambientale* (conformemente alle indicazioni sulla governance europea, cfr. Parte II del Rapporto) ⁽³⁸⁾.

(www.curia.eu.int). Sul punto si rinvia anche alla lettura di RADICATI DI BROZOLO L. (A CURA DI), *Servizi essenziali e diritto comunitario*, 2001, Giappichelli; CARRETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in Quaderni cost., aprile 1993, 12 ss..

³⁶ RADICATI DI BROZOLO L. (a cura di), *Servizi essenziali e diritto comunitario*, 2001, Giappichelli; ma vedi anche DE FALCO V., *Il servizio pubblico tra ordinamento comunitario e diritti interni*, Cedam, 2003.

³⁷ Cfr. LIBRO VERDE sui Servizi di interesse generale, del 21 maggio 2003, la Relazione sulla consultazione pubblica in merito al Libro Verde sui Servizi di interesse generale del 29 marzo 2004 ed infine il LIBRO BIANCO sui Servizi di interesse generale, del 15 maggio 2004.

Nella Relazione viene evidenziato che nei quattro mesi di durata del dibattito sono pervenuti 281 contributi in rappresentanza di un'ampia varietà di organizzazioni: governi nazionali; un Parlamento nazionale; autorità locali e regionali e rispettive associazioni; fornitori di servizi locali; fornitori di servizi sociali e sanitari e organizzazioni sociali; fornitori delle industrie di rete (trasporti, servizi postali, telecomunicazioni, energia elettrica, gas); un fornitore di servizi finanziari; società e organizzazioni del settore dei mass media; sindacati e associazioni sindacali; organizzazioni e agenzie di utenti e consumatori; chiese; associazioni industriali; partiti politici; organizzazioni accademiche. Sono stati inviati commenti anche da privati cittadini.

³⁸ Queste conclusioni riportate nel LIBRO BIANCO sui *Servizi di interesse generale* del maggio 2004 tengono conto delle valutazioni emerse dal dibattito comunitario che ha visto contrapporsi con forza entrambe le posizioni, favorevole e contraria sulla necessità di un quadro giuridico globale per i servizi di interesse generale. In particolare, alcuni di coloro che sostengono l'istituzione di uno strumento quadro lo considerano un mezzo per promuovere la coerenza, nonché chiarire e consolidare le norme da applicare ai servizi di interesse generale e le rispettive responsabilità della Comunità e degli Stati membri. Il valore aggiunto di tale quadro consisterebbe in una maggiore coerenza e certezza giuridica e nel rafforzamento del principio di sussidiarietà. Chi si oppone a questa visione ritiene che non ve ne sia la necessità, ed anzi che una direttiva quadro risulterebbe troppo astratta e troppo filosofica e l'interazione tra uno strumento quadro e la normativa esistente, specifica per il settore, risulterebbe ambigua e potrebbe portare ad una maggiore incertezza giuridica. Cfr. *Relazione sulla consultazione pubblica in merito al Libro Verde sui Servizi di interesse generale* del 29 marzo 2004, COM/2004/326 def.

Nel Trattato recante la Costituzione europea è riproposta, sostanzialmente invariata, la precedente versione dell'art. 16 ⁽³⁹⁾.

L'art. III-122 CE, infatti, recita: *fatti salvi gli articoli I-5, III-166, III-167 e III-238 e in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale in quanto servizi ai quali tutti nell'Unione attribuiscono un valore e del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione della Costituzione, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. La legge europea stabilisce tali principi e fissa tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto della Costituzione, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.*

La novità principale sta nell'ultimo paragrafo della norma, che rinvia ad un legge europea *la fissazione di principi e condizioni, in particolare economici e finanziari* per il funzionamento dei servizi, con ciò fornendo una base giuridica aggiuntiva per l'intervento comunitario ⁽⁴⁰⁾. Siffatta previsione di una riserva di legge europea non va vista come un ulteriore forma di ingerenza comunitaria nell'ambito di competenze nazionali, quali sono (e rimangono) quelle relative alla definizione e al funzionamento dei servizi di interesse generale. Gli Stati membri, infatti, le istituzioni territoriali e gli organismi associativi possono svolgere un ruolo assai incisivo nell'ambito delle procedure di formazione degli atti normativi europei, secondo le modalità previste dal protocollo sull'*applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* allegato al Testo costituzionale.

Nel LIBRO BIANCO la Commissione afferma che nel prossimo futuro prenderà in considerazione un approccio orizzontale in relazione a diversi temi specifici, come ad esempio gli interessi dei consumatori, il controllo e la valutazione dei servizi di interesse generale, l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato ai sistemi di compensazione o l'utilizzo dei fondi strutturali per il sostegno ai servizi di interesse generale.

³⁹ L'art. 16 del Trattato, oggi vigente, stabilisce che: *fatti salvi gli articoli 73, 86 e 87, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione del presente trattato, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti.*

⁴⁰ Siffatta previsione va letta alla luce anche:

a) dell'art. II-96 CE riguardante l'*Accesso ai servizi d'interesse economico generale*, a mente del quale l'Unione, nel quadro degli obiettivi generali della coesione sociale e territoriali, *riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali,*
b) dell'art. I-5 CE sulle *Relazioni tra l'Unione e gli Stati membri* laddove (secondo comma), a mente del quale *l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dalla Costituzione*, sulla base del principio di leale cooperazione.

1.2.3. Sussidiarietà orizzontale e servizi di interesse generale – Aspetti definitori

La categoria dei servizi di interesse generale comprende:

- I) i servizi economici di interesse generale
- II) i servizi non economici di interesse generale.

La distinzione è importante perché, secondo il diritto comunitario, l'appartenenza all'uno o all'altro gruppo implica l'applicazione di regole diverse. Il principio di non discriminazione e il principio della libera circolazione di persone, ad esempio, valgono per l'accesso a tutti i tipi di servizi, mentre la libertà di fornire servizi, il diritto di stabilimento, le norme sulla concorrenza e sugli aiuti di stato si applicano solo alle attività economiche ⁽⁴¹⁾.

Si pone dunque la questione dei criteri per la differenziazione dei servizi economici da quelli non economici, attese le incertezze espresse sull'argomento sia dalle istituzioni comunitarie ⁽⁴²⁾, sia dalla giurisprudenza ⁽⁴³⁾.

La posizione della Commissione

La Commissione in un primo tempo si era impegnata ad individuare ⁽⁴⁴⁾ un elenco esemplificativo delle attività di interesse generale di natura non economica, nel quale erano comprese :

- attività che per loro natura costituiscono una prerogativa dello Stato: ad es. sicurezza interna ed esterna, amministrazione della giustizia, relazioni estere ed altri settori di esercizio del pubblico potere;
- i servizi di istruzione nazionale, i regimi di base di previdenza sociale obbligatori;
- attività esercitate da enti che assolvono funzioni ampiamente sociali e che non realizzano profitti, nè si prefiggono di svolgere un'attività industriale o commerciale: ad es. attività non economiche svolte da sindacati, partiti politici, chiese ed associazioni religiose, associazioni di consumatori, accademie, organizzazioni umanitarie e di beneficenza.

⁴¹ Cfr. Libro Verde, pt. 43.

⁴² In un documento della DG Concorrenza del 12 novembre 2002 in materia di Aiuti di Stato (reperibile sul sito www.europa.eu.int) la Commissione europea sottolinea come nella prassi decisionale sia raro che la qualificazione di un'attività come economica o non economica presenti difficoltà.

⁴³ La Corte di Giustizia, pur affrontando in più occasioni l'argomento, si è sempre limitata a risolvere i casi di volta in volta sottoposti, senza arrivare a formulare definizioni di valenza generale e univoca.

⁴⁴ Cfr. COMUNICAZIONE della Commissione europea sui *Servizi di interesse generale* in Europa del 2000 in G.U.C.E. C 17 dd. 19 gennaio 2001.

Successivamente, però, ha cambiato orientamento ritenendo che non sarebbe nè auspicabile, nè fattibile fissare a priori un elenco definitivo di tutti i servizi di interesse generale che non sono da considerarsi di natura economica ⁽⁴⁵⁾. Si tratta, infatti, di una nozione dinamica, legata anche alle scelte politiche di ciascuno Stato che, nel decidere se trasferire alle imprese determinati compiti altrimenti svolti in prima persona, crea di fatto le condizioni per l'esistenza di un mercato, trasformando quel prodotto o quel servizio in attività economiche, come tali rientranti nel campo di applicazione delle regole di concorrenza. Le attese legate ad una più ampia definizione dei servizi di interesse generale sono destinate per il momento a rimanere insoddisfatte. La Commissione, infatti, precisa nel LIBRO BIANCO sui *Servizi di interesse generale* (maggio 2004) che riesaminerà la questione in una fase successiva, e la proposta di direttiva presentata il 13 gennaio 2004 (COM/2004/2) sui servizi nel mercato interno, fa riferimento solo a servizi economici.

Si rileva con interesse che, ai fini dell'individuazione dei servizi non economici, le organizzazioni del settore sociale e delle organizzazioni locali e regionali che hanno partecipato al dibattito europeo, hanno richiesto di introdurre criteri nuovi, diversi dalla mera distinzione economici-non economici. Ad esempio, si è proposto di utilizzare criteri più ampi, quali gli obiettivi sociali ed ambientali, la partecipazione di volontari o l'assenza di finalità lucrative, come pure di considerare come non economiche le attività di organizzazioni senza scopo di lucro o di organizzazioni che reinvestono tutti i profitti in attività di servizio pubblico.

1.2.4. Sussidiarietà orizzontale e servizi di interesse generale - Finanziamenti pubblici

I servizi d'interesse generale si caratterizzano per il fatto che la loro presenza viene assicurata dalle autorità pubbliche degli stati membri anche quando il mercato non sia in grado di provvedervi autonomamente o non rappresenti il miglior meccanismo per conseguirli. Si dice allora che *le richieste di taluni specifici servizi sono soddisfatte mediante obblighi di servizio d'interesse generale* ⁽⁴⁶⁾ Non tutti i servizi di interesse generale possono però essere svolti in condizioni di equilibrio finanziario. Per questo motivo il Trattato consente agli Stati membri di sostenere finanziariamente i servizi che altrimenti non risulterebbero economicamente gestibili.

⁴⁵ Cfr. Relazione al Consiglio europeo di Laeken, COM(2001) 598def..

⁴⁶ Il caso classico è quello dell'obbligo di servizio universale, vale a dire l'obbligo di prestare un determinato servizio su tutto il territorio nazionale a prezzi accessibili e a condizioni qualitative simili, indipendentemente dalla redditività delle singole operazioni.

Di conseguenza, può accadere che i fornitori di servizi di interesse generale ricevano dei finanziamenti a supporto delle prestazioni di servizi pubblici dagli stessi effettuate. Gli Stati membri godono di un ampio margine di discrezionalità nel decidere se e in quale modo finanziare l'erogazione dei servizi di interesse economico generale. I meccanismi di finanziamento comprendono il sostegno finanziario diretto attraverso le risorse del bilancio dello Stato, i diritti speciali o esclusivi, il calcolo della media delle tariffe e il finanziamento basato su principi di solidarietà ⁽⁴⁷⁾. Tale sostegno finanziario potrebbe però essere soggetto alle regole comunitarie sugli aiuti di Stato concessi alle imprese e, segnatamente, all'art. 87 del Trattato ⁽⁴⁸⁾. Secondo questa norma non sono compatibili con le regole della concorrenza quegli aiuti che *favorendo talune imprese o talune produzioni, falsificano o minacciano di falsare la concorrenza*.

Insomma, il principale limite alla discrezionalità degli Stati lo pone il requisito in base al quale il meccanismo di finanziamento non deve creare distorsioni della concorrenza sul mercato ⁽⁴⁹⁾. L'applicazione pratica di questa norma risulta non è esente da criticità. Ad esempio, non sempre è chiaro in quali condizioni la compensazione per i servizi di interesse economico generale costituisca

⁴⁷ Gli aiuti in questione possono avere le forme più varie: sovvenzioni a fondo perduto, prestiti a tasso agevolato, diminuzioni o esenzioni da imposte, differimento del termine di versamento di contributi fiscali o sociali, cessione di terreni o edifici a prezzo inferiore a quello di mercato, aiuti all'esportazione, campagne pubblicitarie a favore di determinate produzioni ecc.

⁴⁸ "1. Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. 2. Sono compatibili con il mercato comune: a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. 3. Possono considerarsi compatibili con il mercato comune: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione". Sul punto cfr. BENACCHIO G.A., *Diritto privato della Comunità europea. Fonti, modelli, regole*, Cedam, 2001.

⁴⁹ Spetta alla Commissione, nella sua veste di custode del trattato, garantire che tale norma venga rispettata per il bene dei contribuenti e dell'economia in generale. Ed invero l'obbligo, previsto dal trattato, di comunicare ufficialmente alla Commissione i progetti diretti ad istituire o modificare aiuti crea un onere amministrativo che potrebbe risultare sproporzionato rispetto all'importo relativamente modesto degli aiuti, cfr. LIBRO BIANCO sui *Servizi di interesse generale*, cit.

effettivamente un aiuto di Stato, né se sussistano le condizioni per le quali un aiuto possa comunque considerarsi compatibile con il mercato.

Posizione della Corte di Giustizia

A risolvere tale incertezza non hanno contribuito né la Commissione, né i giudici di Lussemburgo che sul punto hanno assunto interpretazioni altalenanti e discontinue.

Solo di recente la Corte di Giustizia ha precisato le condizioni ed i limiti di legittimità dei compensi (per l'esercizio di servizi di interesse generale) ⁽⁵⁰⁾, confermando che, *qualora rappresentino la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per adempiere obblighi di servizio pubblico*, non sono soggette alla disciplina degli aiuti di Stato. La sentenza ha altresì stabilito che non si è in presenza di aiuti di Stato quando ricorrono le seguenti quattro condizioni:

- l'impresa sia effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi siano stati definiti in modo chiaro;
- i parametri sulla base dei quali viene calcolato il compenso siano stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- il compenso non ecceda quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento;
- quando la scelta dell'impresa incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico non sia effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, e il livello del necessario compenso sia determinato sulla base di un'analisi dei costi, per i quali un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.

A fronte di questi chiarimenti sembrano permanere le esigenze di maggiore certezza giuridica. In tal senso si esprimono i contributi al dibattito europeo, relativi all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato ⁽⁵¹⁾.

⁵⁰ Sentenza della Corte di Giustizia del 24 luglio 2003, in causa C-280/00, Altmark. Questo nuovo orientamento è stato confermato da una recente sentenza della Corte di Giustizia del 27 novembre 2003, cause riunite C-34/01 fino a C-38/01, Enirisorse Spa v Ministero delle Finanze.

⁵¹ Siffatte precisazioni dovrebbero fornire anche un'ulteriore chiarificazione della distinzione tra attività economiche e non economiche.

La posizione della Commissione

Sulla base delle richieste di maggior certezza ed in conformità agli orientamenti espressi al *Consiglio europeo di Laeken* ⁽⁵²⁾, la Commissione ha precisato il proprio programma di azione ⁽⁵³⁾:

- entro luglio 2005 verrà adottata una decisione sull'applicazione dell'articolo 86 del trattato agli aiuti di Stato sotto forma di compenso degli obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale,
- entro luglio 2005 verrà adottata una direttiva quadro per gli aiuti di Stato sotto forma di compenso degli obblighi di servizio pubblico,
- entro luglio 2005 verranno chiarite ulteriormente le condizioni nelle quali i compensi degli obblighi di servizio pubblico potrebbero costituire un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1.

Gli Stati membri, all'interno di questo quadro di azione, sono chiamati a favorire la Commissione nell'applicazione delle norme, provvedendo in particolare a definire chiaramente gli obblighi di servizio pubblico e applicando norme trasparenti in materia di compensi.

1.2.5. Sussidiarietà orizzontale e servizi di interesse generale – Regole procedurali

Si è visto che gli Stati membri godono di ampia discrezionalità per decidere come organizzare i servizi di interesse generale, e possono liberamente ⁽⁵⁴⁾ scegliere di fornire il servizio direttamente oppure affidarlo a soggetti terzi (pubblici e/o privati). Sempre più spesso le amministrazioni, per garantire l'esecuzione di progetti infrastrutturali o l'erogazione di servizi di interesse generale, optano per formule nelle quali sono coinvolti a diverso titolo soggetti/imprese private, dando vita a forme di partenariato pubblico-privato (ad es. contratti di progettazione-costruzione-finanziamento-gestione, concessioni e società a economia mista).

⁵² Nella RELAZIONE la Commissione europea aveva annunciato di voler istituire, in stretta consultazione con gli Stati membri, un quadro comunitario per gli aiuti di Stato concessi alle imprese incaricate dalla fornitura di servizi di interesse economico generale. Nelle parole della Commissione tale *quadro servirà ad informare gli Stati membri e le imprese delle condizioni alle quali la Commissione può autorizzare gli aiuti di Stato accordati come compensazione delle imposizioni di obblighi di servizio pubblico. Verrebbero in particolare specificate le condizioni alle quali la Commissione autorizza i programmi di aiuti di Stato, attenuando l'obbligo di notifica per ogni singolo aiuto*", cfr. RELAZIONE al Consiglio europeo di Laeken, COM(2001) 598def.

⁵³ Cfr. LIBRO BIANCO sui *Servizi di interesse generale*, cit.

⁵⁴ Favorisce quest'ampia discrezionalità l'assenza di un'armonizzazione a livello comunitario.

Quando l'incarico è affidato ad un'impresa esterna, ovvero si procede all'individuazione di un partner privato, devono essere rispettate le norme comunitarie applicabili alla selezione dei prestatori. Più precisamente, qualsiasi atto, sia contrattuale che unilaterale, con il quale un'impresa pubblica ⁽⁵⁵⁾ affida la prestazione di un'attività economica ad un terzo deve essere esaminato alla luce delle norme e dei principi del Trattato, *in primis* quelli in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi ⁽⁵⁶⁾. Tali norme e principi comprendono:

- l'equo trattamento ⁽⁵⁷⁾
- la trasparenza ⁽⁵⁸⁾
- la proporzionalità
- il reciproco riconoscimento e la tutela dei diritti individuali.

Secondo la Commissione, l'osservanza di tali principi e norme nella selezione del fornitore non può che avere effetti benefici per gli utenti e per gli operatori economici posto che garantisce un miglior funzionamento dei servizi, in quanto vengono affidati alle condizioni di mercato più favorevoli e al fornitore in possesso dei requisiti necessari. I consumatori quindi fruiscono di servizi di qualità elevata ai migliori prezzi di mercato ⁽⁵⁹⁾.

⁵⁵ Il termine è qui riferito, per semplificazione, sia alle amministrazioni aggiudicatrici, sia agli organismi di diritto pubblico, ovverosia qualsiasi organizzazione: a) avente personalità giuridica, e b) istituita per soddisfare bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale e commerciale, e c) la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti locali o da organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione è soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico cfr. Direttiva 92/50/CE, Direttiva 93/38/CE e 93/37 CE.

⁵⁶ Il quadro regolamentare che disciplina le procedure di scelta/affidamento del partner privato è oggetto di un coordinamento comunitario a molti livelli e gradi d'intensità, la cui base è costituita dagli artt. 43 e 49 del Trattato CE. Le norme comunitarie relative al mercato interno (comprese le norme ed i principi in materia di appalti pubblici e di concessioni) sono applicate a qualsiasi attività a carattere economico, cioè a qualsiasi attività consistente nell'offrire servizi, beni o lavori sul mercato, anche se questi servizi, beni o lavori mirano a garantire un 'servizio pubblico', Cfr. LIBRO VERDE della Commissione europea relativo ai *Partenariati pubblico – privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, del 30 aprile 2004, COM/2004/ 327 def.

⁵⁷ Il principio della parità di trattamento richiede che tutte le imprese comunitarie possano concorrere alle stesse condizioni per l'aggiudicazione di servizi di interesse generale. Le condizioni e i criteri devono essere oggettivi e applicati in modo trasparente e non discriminatorio.

⁵⁸ Il principio di trasparenza implica che sia garantito, a favore di tutti i potenziali offerenti, un grado adeguato di pubblicità che permetta di aprire il mercato dei servizi alla concorrenza, nonché il controllo dell'imparzialità delle procedure di aggiudicazione. È compito degli Stati membri determinare il grado di pubblicità adeguato in funzione di criteri oggettivi, come l'importo degli appalti in questione. Il fatto che vada incoraggiata la massima pubblicità, lascia aperta la possibilità, nel caso in cui il valore economico dell'atto sia di entità modesta, di stabilire requisiti più limitati rispetto ai rapporti di valore considerevole, per i quali possono concorrere imprese stabilite in altri Stati membri.

A questo riguardo la Corte di Giustizia ha precisato che *l'obbligo di trasparenza a cui sono tenute le amministrazioni consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla concorrenza nonche' il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione*. Cfr. Corte di giustizia, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, pt. 62.

⁵⁹ Relazione al Consiglio europeo di Laeken, COM(2001) 598def., cit.

Il dibattito in sede comunitaria ha messo in evidenza la necessità di maggior chiarezza sul contenuto e l'applicazione delle norme comunitarie che le autorità pubbliche sarebbero tenute a rispettare quando affidano ad un terzo l'attività di servizio pubblico. A questo riguardo il primo aspetto da chiarire è di carattere definitorio. Dalla qualificazione giuridica della relazione contrattuale che si pone in essere, infatti, discende l'individuazione della normativa comunitaria applicabile.

Tre sono le fattispecie giuridiche da tenere distinte:

- a) quella degli appalti pubblici
- b) quella delle concessioni
- c) quella dei partenariati pubblico-privato.

A parte, si collocano le ipotesi degli *affidamenti così detti in house*.

Appalti pubblici

In base al diritto comunitario ogni contratto, *stipulato per iscritto, e a titolo oneroso*, fra un'amministrazione aggiudicatrice ed un operatore, per l'esecuzione di lavori, la realizzazione di un'opera o la prestazione di un servizio costituisce un *contratto di appalto pubblico* ⁽⁶⁰⁾ ed è soggetto alle disposizioni delle direttive comunitarie ⁽⁶¹⁾. Tali direttive danno attuazione ai principi generali del Trattato e mirano a garantire agli operatori economici di qualsiasi Stato membro la possibilità di esercitare la propria attività in un altro Stato membro. In quest'ottica la normativa comunitaria mira ad assicurare condizioni di parità fra tutti i concorrenti disciplinando le forme di pubblicità dei bandi e le procedure di scelta del partner privato ⁽⁶²⁾.

A questo riguardo un recente studio della Commissione europea (febbraio 2004) sull'impatto delle normative comunitarie in materia di appalti pubblici rileva come l'applicazione delle disposizioni comunitarie abbia aumentato la concorrenza transfrontaliera sui mercati degli appalti e ridotto del 30% i prezzi pagati dalle amministrazioni pubbliche per beni e servizi.

⁶⁰ La valutazione di questi elementi, secondo la Corte di Giustizia, deve avvenire in modo da garantire l'effetto utile della disciplina comunitaria. In tal senso, il formalismo inerente la nozione di contratto esistente negli ordinamenti nazionali non potrà rappresentare un argomento valido per fare perdere alle direttive il loro effetto utile. Ed inoltre il carattere oneroso del contratto in causa non implica obbligatoriamente il pagamento diretto di un prezzo da parte del partner pubblico, ma può derivare da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal partner privato, cfr. Sentenza della Corte di Giustizia del 12 luglio 2001, causa C-399/98, pt. 53 - 55.

⁶¹ Le cd. direttive classiche, ovvero direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 che *coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi*, direttiva 93/36/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, che *coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture* e 93/37/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, che *coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori*.

⁶² Spetta alla Comunità europea garantire la massima ampiezza possibile del mercato e garantire gli operatori economici di qualsiasi Stato membro della possibilità di esercitare la propria attività in tutta la Comunità. L'Atto unico europeo del 17 febbraio 1986 attribuisce espressamente alla Comunità l'obiettivo di garantire alle imprese la possibilità di sfruttare appieno le potenzialità del mercato interno della Comunità grazie, in particolare, all'apertura degli appalti pubblici nazionali.

Il quadro normativo così delineato è oggetto di un profondo rinnovamento. I processi di consultazione attivati a livello europeo, infatti, hanno portato alla pubblicazione della Direttiva 2004/18/CE relativa al *coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi* che abroga e sostituisce le precedenti ⁽⁶³⁾. Il testo, unitamente a quello della direttiva della Direttiva 2004/17/CE che coordina *le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali*, rappresenta la novità più rilevante degli ultimi anni nella disciplina comunitaria degli appalti pubblici e introduce principi e strumenti innovatori degli istituti e delle procedure che dovrebbero facilitare il compito delle autorità aggiudicatrici nell'adempiere agli obblighi di trasparenza previsti dal Trattato ⁽⁶⁴⁾.

Fra le novità introdotte si segnala una nuova procedura cd. *dialogo competitivo* da applicarsi in occasione di contratti d'appalto particolarmente complessi allorché l'amministrazione aggiudicatrice non sia obiettivamente in grado di definire i mezzi tecnici che possono rispondere alle proprie necessità ed ai propri obiettivi, ovvero di stabilire le operazioni giuridiche e/o finanziarie proprie di un progetto. Questa nuova procedura permetterà agli organismi aggiudicatori di instaurare un dialogo con i candidati/privati incentrato sullo sviluppo di soluzioni atte a rispondere a queste necessità. Secondo il legislatore comunitario la procedura dovrebbe *garantire la flessibilità necessaria alle discussioni con i candidati di tutti gli aspetti del contratto in occasione della fase di attuazione*, pur facendo in modo che queste discussioni

⁶³ La direttiva è stata approvata dopo un *iter* normativo durato quasi 4 anni, la proposta iniziale della Commissione europea, infatti, risale al 10 maggio 2000 ed ha richiesto l'intervento del Comitato di Conciliazione per mediare le diverse posizioni del Parlamento e del Consiglio.

Il testo è entrato in vigore il giorno della pubblicazione (G.U.U.E. L 134 del 30 aprile 2004) e gli Stati membri sono tenuti ad adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro 21 mesi (=31 gennaio 2006).

⁶⁴ La direttiva risponde principalmente ad esigenze:

- di modernizzazione, perseguite mediante la previsione di specifiche norme in materia di e - procurement (es. aste elettroniche e i cd. sistemi dinamici di acquisto), in forza delle quale l'utilizzo delle nuove tecnologie entra a pieno titolo nei settori degli appalti pubblici;
- di semplificazione e razionalizzazione, per cui le disposizioni altrimenti disperse in più direttive vengono disposte all'interno di due 'testi unici'; rispondono a queste finalità anche la riduzione del numero delle soglie e l'adozione in via generalizzata del Common Procurement Vocabulary;
- di flessibilità, perseguite attraverso l'introduzione di procedure nuove quali l'accordo quadro e il dialogo competitivo ovvero il rafforzamento di procedure e istituti più attenti all'oggetto integrato della prestazione e al risultato dell'esecuzione;
- di adeguamento alle esigenze ambientali e sociali, per cui vengono recepite le indicazioni della Corte di Giustizia relative alla possibilità di adottare criteri ambientali / ecologici nell'attribuzione di un appalto e si ammettono condizioni di esecuzione che tengano conto di esigenze sociali (es. obbligo di assumere disoccupati di lunga durata).

siano condotte nel rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento, e non mettano a rischio i diritti che il Trattato conferisce agli operatori economici ⁽⁶⁵⁾.

Le novità introdotte avranno, nel prossimo futuro, un impatto diretto negli ordinamenti interni, nazionali e locali, e potranno condizionare le scelte delle pubbliche amministrazioni. All'interno di questo scenario gli operatori giuridici, in specie i decisori locali, sono quindi chiamati ad un costante lavoro di aggiornamento e approfondimento, per garantire, da un lato, formule giuridiche, modelli organizzativi e procedure in grado di rispondere alle esigenze del territorio e, dall'altro, il rispetto dei nuovi obblighi e principi posti dal legislatore comunitario, finalizzati al corretto e ordinato funzionamento del mercato unico europeo ⁽⁶⁶⁾.

Concessioni

Non sempre l'affidamento di un servizio/attività ad un terzo si configura come *appalto pubblico* ai sensi delle direttive comunitarie e di conseguenza non soggiace all'applicazione delle norme procedurali definite nelle citate direttive. E' questo il caso delle *concessioni di lavori o di servizi*. Il Trattato CE non contiene una definizione di concessione, e la Commissione europea è intervenuta sul tema con una Comunicazione interpretativa ⁽⁶⁷⁾. Per quanto riguarda le *concessioni di lavori* l'unica definizione è quella contenuta nella direttiva 93/37/CE che *coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori*, secondo la quale le concessioni sono come *un contratto che presenta le stesse caratteristiche degli appalti pubblici di lavori, ad eccezione del fatto che la contro prestazione dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo* (art. 1, lett. d) ⁽⁶⁸⁾.

⁶⁵ Cfr. considerando della Direttiva 2004/18/CE.

⁶⁶ L'impatto delle disposizioni comunitarie a livello locale è rafforzato dalla riforma del Titolo V della Cost. che affida *alle regioni e alle province autonome, nelle materie di loro competenza, il compito di dare attuazione agli accordi internazionali e agli atti dell'Unione europea* (sul punto cfr. Parte II, del Rapporto).

In secondo luogo, dalla giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia, secondo la quale tutti gli organi della pubblica amministrazione - compresi gli enti territoriali, i comuni, gli enti funzionali, le società pubbliche e gli organismi di diritto pubblico – sono tenuti ad applicare le disposizioni comunitarie. I giudici europei, infatti, hanno esteso l'obbligo di applicazione delle regole comunitarie ad ogni ente dotato di personalità giuridica, pubblica o privata, le cui scelte operative e la cui attività sono o possono essere influenzate da un'amministrazione aggiudicatrice. Di conseguenza, anche agli enti che, pur formalmente distinti dalle amministrazioni aggiudicatrici, costituiscono "un mezzo" dipendente da esse e tramite per il quale esse agiscono (per tutte Corte di G., sentenza C-31/87 del 20 settembre 1988).

⁶⁷ Pubblicata in Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee C 121, del 29 aprile 2000.

⁶⁸ La stessa definizione è ora ripresa nella Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al *coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi*, all'art. 1, pt. 3 e agli artt. 56 – 59.

Nella menzionata comunicazione interpretativa la Commissione precisa che il tratto distintivo delle concessioni di lavori pubblici, rispetto agli appalti di lavori, consiste nel conferimento di un diritto di gestione dell'opera che permette al concessionario di percepire proventi dall'utente a titolo di controprestazione della costruzione dell'opera (ad esempio, in forma di pedaggio o di canone) per un determinato periodo di tempo. Il diritto di gestione implica anche il trasferimento della responsabilità di gestione che investe gli aspetti tecnici, finanziari e gestionali dell'opera.

Nella concessione di lavori, dunque, l'alea relativa alla gestione viene trasferita al concessionario che si assume il *rischio economico*, nel senso che la sua remunerazione dipende strettamente dai proventi che può trarre dalla fruizione dell'opera. Al contrario si è in presenza di un appalto pubblico di lavori quando il costo dell'opera grava sostanzialmente sull'autorità aggiudicatrice e quando il contraente non si remunera attraverso i proventi riscossi dagli utenti ⁽⁶⁹⁾. Il regime applicabile prevede unicamente alcuni obblighi inerenti alla pubblicità, tesi a garantire la messa in concorrenza preliminare degli operatori interessati, e un obbligo relativo al termine minimo di ricezione delle candidature. Quanto al modo in cui successivamente viene prescelto il partner privato è lasciato alla libera scelta degli organismi aggiudicatori, che devono tuttavia in questo quadro accertarsi del pieno rispetto dei principi e delle norme che derivano dal Trattato.

Analogo criterio identifica le concessioni di servizi oggi definite dalla direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 come un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo (art. 1, pt. 4). Sul punto la comunicazione interpretativa della Commissione precisa che si ha concessione di servizi quando l'operatore si assume i rischi di gestione del servizio (sua istituzione e gestione) rifacendosi sull'utente, soprattutto per mezzo della riscossione di qualsiasi canone. Le modalità di remunerazione dell'operatore è quindi, come nel caso della concessione di lavori, un elemento che permette di stabilire l'assunzione del rischio di gestione. Come la concessione di lavori anche la concessione di servizi è caratterizzata da un trasferimento della responsabilità di gestione ⁽⁷⁰⁾. Il regime applicabile alle procedure

⁶⁹ Cfr. Circolare del Dipartimento per le politiche comunitarie 1° marzo 2002 n. 3944, sulle *Procedure di affidamento delle concessioni di servizi e di lavori*

⁷⁰ Ibidem, dove si osserva anche che ai fini del diritto interno, mentre negli appalti pubblici di servizi l'appaltatore presta il servizio in favore della pubblica amministrazione, la quale utilizza tale prestazione ai fini dell'eventuale erogazione del servizio pubblico a vantaggio della collettività, nella

di aggiudicazione delle concessioni di servizi è costituito unicamente dagli artt. 43 e 49 del Trattato, che richiamano i *principi di trasparenza, di parità di trattamento, di proporzionalità e di mutuo reciproco* (⁷¹). Più precisamente il regime che deriva dalle disposizioni pertinenti del Trattato può essere riassunto negli obblighi seguenti:

- fissazione delle norme applicabili alla selezione del partner privato;
- pubblicità adeguata riguardo all'intenzione di assegnare una concessione ed alle norme che regolamentano la selezione al fine di permettere un controllo dell'imparzialità nel corso della procedura;
- messa in concorrenza reale degli operatori potenzialmente interessati e/o in grado di garantire lo svolgimento dei compiti in questione;
- rispetto del principio di parità di trattamento di tutti i partecipanti nel corso della procedura di aggiudicazione sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori.

Il regime comunitario applicabile alle aggiudicazioni di concessioni deriva principalmente da obblighi di carattere generale che non implicano alcun coordinamento delle legislazioni degli Stati membri (⁷²) situazione che come rilevato potrebbe porre problemi agli operatori comunitari (⁷³). Nell'ambito del dibattito avviato con il LIBRO VERDE sui *Partenariati pubblico – privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni* la Commissione dichiara di voler proporre un'azione legislativa mirante a coordinare le procedure d'aggiudicazione delle concessioni nell'Unione europea per mezzo di una nuova legislazione, che verrebbe ad aggiungersi ai testi esistenti in materia d'aggiudicazione di appalti pubblici. A partire dalla seconda metà del 2005 si potranno valutare gli esiti del dibattito (⁷⁴).

concessione di pubblico servizio il concessionario sostituisce la pubblica amministrazione nell'erogazione del servizio, ossia nello svolgimento dell'attività diretta al soddisfacimento dell'interesse collettivo.

⁷¹ Sul punto la Corte di giustizia ha escluso che le concessioni di servizi rientrino nella sfera di applicazione della direttiva in materia di appalti, qualora la controprestazione fornita dall'amministrazione all'impresa privata consista nell'ottenimento da parte di quest'ultima del diritto di sfruttare, ai fini della sua remunerazione, la propria prestazione. Cfr. sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, punto n. 58.

⁷² Sul punto la Commissione osserva che ben pochi Stati membri, pur avendone la facoltà, hanno scelto di dotarsi di legislazioni interne volte a regolamentare in maniera globale e particolareggiata la fase d'aggiudicazione delle concessioni di lavori o di servizi, fra cui Spagna (legge del 23 maggio 2003 sulle concessioni di lavori), l'Italia (Legge Merloni del 1994 e s.m.) e la Francia (legge Sapin del 1993). Cfr. LIBRO VERDE della Commissione europea relativo ai *Partenariati pubblico – privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, del 30 aprile 2004, COM/2004/ 327 def.

⁷³ La Commissione rileva anche che l'assenza di coordinamento delle legislazioni nazionali rappresenta un potenziale ostacolo per un'autentica apertura comunitaria delle concessioni, in particolare quando tali operazioni vengono realizzate a livello transnazionale. La Commissione ha inoltre constatato, nel quadro dell'istruzione di procedure di infrazione, che non è sempre facile determinare fin dall'origine se il contratto in esame è un appalto pubblico o una concessione. Cfr. LIBRO VERDE della Commissione europea relativo ai *Partenariati pubblico – privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, del 30 aprile 2004, COM/2004/ 327 def.

⁷⁴ I contributi al dibattito sono pubblicati sul sito web della Commissione all'indirizzo

Partenariato pubblico - privato

Il termine *partenariato pubblico-privato* (indicato di seguito con la sigla PPP) non è definito a livello comunitario e si riferisce in generale a *forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio* ⁽⁷⁵⁾. Gli elementi che accomunano a livello comunitario le operazioni di PPP fanno riferimento:

- a) alla durata relativamente lunga della collaborazione, che implica una cooperazione tra il partner pubblico ed il partner privato in relazione a vari aspetti di un progetto;
- b) alle modalità di finanziamento del progetto, garantito da parte dal settore privato, cui si aggiungono spesso quote di finanziamento pubblico;
- c) al ruolo dell'operatore economico, che partecipa a varie fasi del progetto (progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento);
- d) alla ripartizione dei rischi tra il partner pubblico ed il partner privato, sul quale sono trasferiti rischi di solito a carico del settore pubblico ⁽⁷⁶⁾.

La rilevanza che hanno assunto le fattispecie di PPP in molti settori della sfera pubblica e i vantaggi che ne conseguono ⁽⁷⁷⁾ hanno indotto la Commissione a pubblicare un LIBRO VERDE *sul PPP e sul diritto comunitario degli appalti e delle concessioni* al fine di avviare un dibattito sul *miglior modo di garantire che i PPP possano svilupparsi in un contesto di concorrenza efficace e di chiarezza giudica* ⁽⁷⁸⁾.

La Commissione distingue tra:

- i) *PPP di tipo puramente contrattuale* fondato su legami esclusivamente convenzionali, fra cui rientrano gli appalti pubblici e le concessioni, e

http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm

⁷⁵ Cfr. LIBRO VERDE della Commissione europea relativo ai Partenariati pubblico – privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, cit.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Per quanto la cooperazione che la cooperazione tra pubblico e privato offra indubbi vantaggi economici, consentendo di realizzare un progetto con il miglior rapporto qualità/prezzo, mantenendo al contempo gli obiettivi di pubblico interesse, il ricorso al PPP deve essere accompagnato da un preventiva disamina dei benefici che è in grado di fornire rispetto ad altre opzioni come la stipulazione di un contratto d'appalto di tipo più classico.

⁷⁸ Cfr. LIBRO VERDE della Commissione europea relativo ai *Partenariati pubblico – privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, cit. che precisa come il dibattito non si soffermi sul momento della scelta se esternalizzare o meno la gestione dei servizi pubblici che compete esclusivamente alle autorità pubbliche. Più precisamente, osserva la Commissione, il LIBRO VERDE mira a illustrare la portata delle norme comunitarie applicabili alla fase di selezione del partner privato ed alla fase successiva, allo scopo di individuare eventuali incertezze e di valutare se il quadro comunitario è adeguato alle sfide ed alle caratteristiche specifiche dei PPP.

- ii) *PPP istituzionalizzato* che implica la creazione di un'istituzione detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato. Rientrano in questa seconda categoria ad es. le società a economia mista, le associazioni e fondazioni costituite e partecipate da organismi pubblici e privati.

Con riferimento alla categoria dei *PPP istituzionalizzati* si pongono alcuni interrogativi in ordine all'ipotesi:

- I) della creazione di un soggetto detenuto congiuntamente dal settore pubblico e dal settore privato,

- II) di un'impresa pubblica che passa al controllo privato.

I) Quanto alla creazione di una società a capitale misto pubblico e privato va subito detto che tale fattispecie non è regolamentata espressamente né dal diritto comunitario degli appalti pubblici e né dalla disciplina relativa alle concessioni. La Commissione, per altro, ricorda che la partecipazione dell'organismo aggiudicatore al PPP non giustifica la mancata applicazione del diritto dei contratti e delle concessioni alla procedure di selezione del partner privato ⁽⁷⁹⁾. Trovano inoltre applicazione le norme e i principi generali definiti dal Trattato e/o sanciti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, ovverosia i principi :

- di non discriminazione,
- di parità di trattamento,
- di trasparenza,
- di mutuo riconoscimento e proporzionalità.

Possibili incompatibilità con la disciplina comunitaria possono sorgere quando la costituenda società mista partecipa alla procedura d'affidamento prima ancora di essere formalizzata e, di fatto, l'impresa viene costituita solo una volta ottenuto l'incarico. In tal caso la posizione privilegiata della società in costituzione, e dunque del partner privato che vi partecipa rischia di falsare la concorrenza. Nella prassi tende ad affermarsi anche la pratica che fonde la fase di costituzione dell'impresa e la fase d'attribuzione dei compiti. La procedura lanciata dall'amministrazione aggiudicatrice mira quindi alla creazione di un'entità mista cui vengono affidati contestualmente determinati compiti. In queste ipotesi possono sorgere problemi nel definire in modo sufficientemente chiaro e preciso l'oggetto del contratto o della concessione. I risultati del dibattito avviato dal LIBRO VERDE della Commissione ⁽⁸⁰⁾

⁷⁹ LIBRO VERDE della Commissione europea relativo ai Partenariati pubblico – privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, cit.

⁸⁰ Ibidem.

attesi per la seconda metà del 2005 dovrebbero fornire importanti chiarimenti sulla disciplina applicabile a queste fattispecie e sulla volontà del legislatore comunitario di elaborare normative di armonizzazione. Dalle considerazioni della Commissione e dagli interventi esaminati ⁽⁸¹⁾ emerge fin d'ora che la scelta di un partner privato destinato nel quadro del funzionamento di un'impresa mista non può essere basata esclusivamente sulla qualità del suo contributo in capitali o sulla sua esperienza, ma dovrebbe tenere conto delle caratteristiche della sua offerta – che economicamente è la più vantaggiosa – per quanto riguarda le prestazioni specifiche da fornire.

II) La creazione di un PPP istituzionalizzato può anche avvenire tramite una modifica della partecipazione azionaria di un'impresa pubblica, circostanza che implica una scelta di politica economica di esclusiva competenza degli Stati membri. Il diritto comunitario degli appalti pubblici non ha il compito di regolamentare operazioni che rappresentano semplici versamenti di capitale da parte di un finanziatore ad un'impresa, sia appartenente al settore pubblico sia privato. Nel mentre trovano applicazione le disposizioni relative alla libertà di stabilimento (art. 43 del Trattato) quando un'autorità pubblica decide, tramite un'operazione in capitale, di cedere ad un terzo una partecipazione che gli permette di esercitare un'influenza certa su un'impresa pubblica che svolge operazioni economiche normalmente rientranti nella responsabilità dello Stato. In tal caso, quando i pubblici poteri accordano a un operatore economico un'influenza certa in seno a un'impresa, nel quadro di un'operazione di cessione di capitale, e tale operazione ha per effetto il conferimento a tale operatore di determinati incarichi rientranti nel campo materiale del diritto degli appalti pubblici, incarichi che precedentemente venivano esercitati, direttamente o indirettamente, dai poteri pubblici, le disposizioni relative alla libertà di stabilimento impongono il rispetto del principio di trasparenza e di parità di trattamento, allo scopo di garantire che ogni potenziale operatore abbia il medesimo accesso alla prestazione di tali attività fino a quel momento riservate ai pubblici poteri ⁽⁸²⁾.

Cenni di In house providing

Per completezza si riporta anche la fattispecie relativa alla *delegazione interorganica* ovvero *dell'affidamento in house*, istituto che è stato di recente elaborato anche dalla

⁸¹ Gli orientamenti sono disponibili all'indirizzo web http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm

⁸² LIBRO VERDE della Commissione europea relativo ai Partenariati pubblico – privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, cit

giurisprudenza comunitaria (83), e che tuttora è oggetto di approfondimenti in corso avanti la Corte di Giustizia (84). In concreto si ha affidamento *in house* quando l'ente aggiudicatore ha di fronte un soggetto sul quale è in grado di esercitare un *controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e questa persona realizza la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano* (sentenza Corte di Giustizia, causa C-107/98): ipotesi che potrebbe verificarsi quando il soggetto affidatario fosse appunto una società mista a capitale pubblico maggioritario. Sul punto le sentenze della Corte di Giustizia hanno definito una serie di indici alla stregua dei quali valutare se si rientri oppure no nell'ipotesi di *affidamento in house*, essi sono:

- *la dipendenza formale*, per cui va verificato quanto la pubblica amministrazione controlla l'organismo *in house*;
- *la dipendenza economica*, che deve intercorrere tra pubblica amministrazione e organismo *in house*;
- *la dipendenza amministrativa*, per cui va accertata di un'attribuzione di compiti fra organi;
- *il destinatario del servizio*, che deve essere un soggetto terzo non contraente.

La Commissione, infine, per quanto riguarda la nozione di *controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi* ha precisato che affinché tale controllo sussista, non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui dispone il socio di maggioranza, secondo le regole proprie del diritto societario. Tale controllo va piuttosto riferito ad un "*rapporto che determina, da parte dell'amministrazione controllante, un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo. In virtù di tale rapporto il soggetto partecipato, non possedendo alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione, si configura come un'entità distinta solo formalmente dall'amministrazione, ma che in concreto continua a costituire parte della stessa*" (85). Per effetto di tali rigorose condizioni il soggetto affidatario diventa una sorta di *longa manus* dell'amministrazione, ciò che potrebbe giustificare l'affidamento diretto del servizio.

⁸³ Così sentenze della Corte di Giustizia in causa C-360/96 del 10 novembre 1998, C-108/98 del 9 settembre 1999, C-107/98 del 18 novembre 1999, C-104/99 del 7 dicembre 2000.

⁸⁴ Cfr. da ultimo conclusioni dell'Avvocato generale nella causa C-26/03 del 23 settembre 2004 della Corte di Giustizia.

⁸⁵ Comunicazione dd. 26 giugno 2002, C(2002)2329 nell'ambito degli Atti relativi alla procedura di infrazione n. 1999/2184 avviata dalla Commissione europea contro lo Stato italiano relativamente ad alcuni aspetti della legislazione in materia di servizi pubblici locali.

1.3. Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento nazionale

1.3.1. Le principali traduzioni normative del principio

L'ordinamento nazionale recepisce la sussidiarietà orizzontale sia a livello di legislazione ordinaria che costituzionale, anche se la proclamazione nominalistica risulta generica e rinvia ad un successivo svolgimento normativo ⁽⁸⁶⁾. Di seguito si indicano le norme secondo l'ordine cronologico che ne danno enunciazione.

La legge Bassanini

Il principio di sussidiarietà espresso dalla legge Bassanini ⁽⁸⁷⁾ ridefinisce l'allocazione delle competenze, nell'ottica della sussidiarietà verticale, fra Stato ed enti territoriali (cfr. Parte II del Rapporto). A ben vedere, però, nella formulazione del principio il legislatore prende in considerazione anche la dimensione orizzontale, stabilendo che nell'ambito del processo di decentramento, l'attribuzione delle responsabilità pubbliche dovrà favorire *l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati* (art. 4) ⁽⁸⁸⁾.

Il testo unico degli enti locali

Il principio è poi ripreso nell'ambito del decreto legislativo 267/2000 recante l'Ordinamento degli enti locali che all'art. 3 comma 5 stabilisce che *i comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*. Il principio sembra costituire anche un limite all'autonomia normativa degli enti territoriali locali.

⁸⁶ DE CARLI P., *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, 2002.

⁸⁷ Legge 15 marzo 1997 n. 59 recante la Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

⁸⁸ Ibidem..., laddove si osserva come una volta individuato il livello e quindi l'ente cui allocare la funzione, la legge prefigura la possibilità per l'ente destinatario di dislocare ulteriormente il potere verso la società civile.

Legge cost. 3/2001

Infine la legge costituzionale 3/2001 ha introdotto la sussidiarietà nella dimensione orizzontale anche nel testo costituzionale dove l'art. 118, comma 4, stabilisce che *Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*

Il riconoscimento della sussidiarietà orizzontale fra i principi costituzionali giunge in una fase ormai avanzata della presenza dei privati nell'ambito delle attività di interesse generale, una fase nella quale anzi ci si comincia a interrogare su quale sia il modo più corretto del rapportarsi fra pubblico e privato. In generale si rileva che la sussidiarietà orizzontale costituisce un'idea centrale del costituzionalismo contemporaneo in quanto propone un nuovo assetto dei rapporti tra sfera pubblica e sfera privata, valorizza le autonome capacità dei cittadini, sia nella sfera personale, sia in quella familiare, e nelle istituzioni intermedie di tipo sociale o economico ⁽⁸⁹⁾.

1.3.2. Verso una nuova concezione - cenni

L'attuazione della sussidiarietà orizzontale attraverso gli strumenti tradizionali dell'appalto pubblico, della concessione e dei PPP rischia di darci una prospettiva assai ristretta del principio. All'inizio del capitolo si è segnalato un orientamento che fornisce una nuova interpretazione della sussidiarietà orizzontale la cui applicazione potrà avere riflessi sostanziali sull'attuale modo di amministrare. Ci si riferisce, in particolare, alla visione espressa dal prof. ARENA G. che prefigura, nel solco della sussidiarietà orizzontale, un modello di amministrazione condivisa ⁽⁹⁰⁾.

La norma costituzionale che introduce la sussidiarietà orizzontale, pone un riferimento esplicito alle persone come portatrici non solo di esigenze ma anche di capacità che possono essere mobilitate nell'interesse generale. Questo concetto rappresenta una novità radicale nei rapporti fra cittadini e pubblici poteri perché mina alle radici il modello tradizionale Amministrazione – Amministrati : i cittadini, infatti,

⁸⁹ MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Cedam, 2003

⁹⁰ Il termine *amministrazione condivisa* è inteso nel senso attribuitogli negli studi del Prof. GREGORIO ARENA, particolarmente: *Un nuovo modo di amministrare*, atti della *Convenzione Nazionale della Sussidiarietà*, Roma 12 marzo 2004 pubblicato in *Riv. It. di Comunicazione Pubblica*, 19, 2004; *L'amministrazione condivisa*, maggio 2003, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, atti Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma 7-8 febbraio 2003.

non solo sono in grado di assumere autonomamente iniziative nell'interesse generale, ma i pubblici poteri devono sostenere tali iniziative

Si passa dunque da un rapporto fra le istituzioni ed i cittadini di tipo verticale, bipolare, gerarchico ed unidirezionale ad uno orizzontale, multipolare, paritario e circolare; da un rapporto fondato sulla separazione e la reciproca diffidenza, ad uno fondato sulla comunicazione e la leale collaborazione; da un rapporto fondato sul trasferimento di risorse dal pubblico al privato ad uno in cui soggetti pubblici e cittadini mettono in comune le proprie risorse per affrontare insieme i problemi di una società sempre più complessa e sempre più difficile da amministrare. E' un modello che impatta sul modello tradizionale dell'amministrazione e sugli elementi che ne garantiscono il funzionamento (funzioni, organizzazione, personale, procedure, mezzi e informazioni).

Nel rinviare alla lettura dei lavori dell'illustre autore si intende evidenziare come questo nuovo modo di amministrare si fondi su un ruolo attivo dei cittadini. Si ritiene infatti che la realizzazione di questo modello di amministrazione presupponga non solo la revisione degli elementi centrali dell'amministrazione, la previsione di idonee sedi/momenti/ procedure di partecipazione, ma anche e principalmente la volontà dei cittadini di farlo. *L'attivarsi dei cittadini ai sensi dell'art. 118, u.c. configura dunque una nuova forma di partecipazione democratica, non riconducibile né alle categorie tradizionali della partecipazione politica né a quelle più recenti della partecipazione al procedimento amministrativo. In realtà i cittadini che danno attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale danno vita a forme di esercizio della sovranità popolare inedite, ma certamente non meno significative ed incisive delle forme tradizionali, con cui si integrano e completano a vicenda ai fini della realizzazione di una maggiore democrazia complessiva nel nostro Paese (ARENA G.)*

Parte III – CAP. 2.

SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE E TENDENZE IN ATTO NEL SETTORE DELLE ATTIVITÀ CULTURALI

2.1. Il coinvolgimento del privato nelle attività culturali: opportunità e sfide

La sfida: coniugare le dinamiche del welfare state con l'esigenza diffusa di tagli di spesa pubblica; avviare percorsi sinergici e strutturati tra cultura ed economia; promuovere un'offerta culturale di qualità in un contesto riformato.

Opportunità: una volta impostato, il terreno dell'apertura al privato introduce varie opportunità che gli Enti culturali devono saper cogliere e implementare

Premesse

L'ingresso dei privati nel settore dei servizi di interesse generale riflette una tendenza generalizzata in atto a livello europeo (cfr. Capitolo 1, Parte III del Rapporto), che rinvia alla trasformazione del ruolo degli enti pubblici, riconducibile all'idea di un progressivo spostamento su funzioni di indirizzo e controllo piuttosto che di gestione operativa.

Le amministrazioni decidono di affidare la prestazione di servizi, ad imprese pubbliche, private o a partenariati pubblico – privati, riservandosi la definizione degli obiettivi, il monitoraggio dei risultati, la regolamentazione delle attività ⁽⁹¹⁾. Il modello dell'intervento diretto che fino a poco tempo fa rappresentava il modulo gestionale prevalente va perdendo il proprio *appeal* e si profila come ipotesi residuale ⁽⁹²⁾, il cui

91 Nel rapporto con il partner privato l'ente pubblico tende a conservare un livello di controllo relativamente elevato sullo svolgimento delle operazioni, che può adattare nel tempo in funzione delle circostanze (ad es. attraverso la propria presenza nella partecipazione azionaria e in seno agli organi decisionali dell'impresa comune). Ciò permette inoltre al partner pubblico di sviluppare un'esperienza propria riguardo alla fornitura del servizio in questione, pur ricorrendo al sostegno di un partner privato. Cfr. LIBRO VERDE della Commissione europea relativo ai *Partenariati pubblico – privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, cit.

⁹² Sul punto cfr. DALMONEGO I., L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia Autonoma di Trento, degli enti funzionali e degli enti locali. Strumenti di programmazione bilanci e contabilità in un sistema che cambia, vol. II, Provincia Autonoma di Trento, 2004 il quale rileva come da tempo nella Provincia autonoma di Trento sia in atto un processo volto alla riconsiderazione del quadro complessivo degli interventi provinciali sia gestiti direttamente, sia tramite organismi, enti, società (cd. amministrazione indiretta), in grado di razionalizzare, semplificare e rendere più efficiente l'esercizio delle funzioni della Provincia.

declino è riconducibile all'esigenza, da più parti affermata, che il settore delle attività pubbliche acquisisca metodi di gestione manageriali, in un'ottica di economicità e di efficienza. In questo contesto la partecipazione dei privati è un argomento attuale, dibattuto a livello comunitario ⁽⁹³⁾ e nei singoli Stati membri ⁽⁹⁴⁾ e non privo di profili di criticità e urgenza. Si tratta, da un lato, di coniugare le dinamiche e le logiche del *welfare state*, che sinora hanno caratterizzato l'approccio europeo ai servizi di interesse generale, con l'esigenza sempre più pressante di tagli alla spesa pubblica; dall'altro, di avviare percorsi sinergici e duraturi tra due mondi spesso rimasti distanti. Su queste linee essenziali si gioca la sfida. Sfida che nel settore delle attività culturali assume connotati del tutto particolari in ragione della natura stessa dei servizi e dell'importanza che svolgono ai fini della coesione e dello sviluppo sociale.

La partecipazione dei privati nel settore delle attività culturali rileva, in particolare sotto il profilo del ruolo che possono svolgere in ragione delle funzioni di garanzia e sostegno svolte dal pubblico, funzioni che assumono rilevanza costituzionale (art. 9 cost., *la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica*).

In altri termini si pone il problema di capire fino a che punto (e con quali forme) le attività culturali possono/devono essere gestite dal pubblico come un'impresa o, in un'accezione più spinta, attraverso imprese. Con la precisazione che, a differenza che in altri settori (es. trasporti, telecomunicazioni etc...) *la presenza della mano pubblica in un ambito che è innanzitutto retto del principio della libertà* ⁽⁹⁵⁾ si giustifica, ed anzi è dovuta in quanto fonte insopprimibile ad alimentare il pluralismo, ovverosia la pluralità delle espressioni culturali. Ne consegue, come è stato efficacemente rilevato ⁽⁹⁶⁾, che *il collocare all'esterno della p.a. beni, servizi e funzioni non deve essere apprezzato solo in termini aziendali per le ricadute che ne derivano sul piano della funzionalità, ma anche (ed anzi preliminarmente) va valutato sul metro di questi valori*.

⁹³ Cfr. LIBRO VERDE della Commissione europea relativo ai Partenariati pubblico – privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, cit.

⁹⁴ La partecipazione dei privati è argomenti al centro del dibattito politico nei Paesi visitati nel corso del *benchmark*, particolarmente Spagna e Olanda. Per approfondimenti si rinvia alla lettura della Parte V, alla relazione della COMMISSIONE CULTURA al Parlamento europeo, del 16 luglio 2001 nn. A5-0281/2001.

⁹⁵ Cfr. art. 33, comma primo, Cost.: "L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento".

⁹⁶ CAMMELLI M., Decentramento e outsourcing nel settore della cultura: il doppio impasse, op. cit., 268 e ss..

Quanto detto aiuta a capire che nel settore delle attività culturali i processi di liberalizzazione / privatizzazione si sono mossi con estrema cautela. Le attività culturali infatti sono un settore *caratterizzato dal libero operare dei soggetti* ⁽⁹⁷⁾, all'interno del quale il pubblico interviene principalmente mediante forme di incentivazione e di aiuto. Solo in alcuni settori la presenza pubblica pressochè stabile: ad es. musei, biblioteche ed enti lirici. Non a caso questi settori sono soggetti in maniera più intensa al processo di liberalizzazione / privatizzazione avviato dagli anni '90, che ha portato alla trasformazione in società per azioni e fondazioni (di partecipazione) di numerosi enti pubblici ⁽⁹⁸⁾.

Resta da chiedersi se questo processo di privatizzazione dei soggetti pubblici operanti nel settore delle attività culturali si possa effettivamente inquadrare all'interno dei fenomeni di sussidiarietà orizzontale. Preme rilevare, alla luce anche di quanto detto nel Capitolo 1, che la trasformazione degli enti pubblici culturali in soggetti di diritto privato si limita per lo più a prevedere la possibilità della presenza e dell'apporto economico di soggetti privati, senza quindi promuovere fenomeni sostanziali di sussidiarietà orizzontale.

2.1.1. La partecipazione dei privati ⁽⁹⁹⁾

L'apertura verso il privato da parte dell'ente pubblico trova nei privati i primi ostacoli. Se è vero che a livello nazionale, e non solo nel settore della cultura, una spinta all'apertura al privato, i risultati ad oggi palesano chiaramente una sorta di ritrosia dei privati a partecipare al processo ⁽¹⁰⁰⁾. Ciò induce ad un ripensamento sulla

⁹⁷ DE CARLI P., Sussidiarietà e governo economico, Giuffrè, 2002.

⁹⁸ Alcuni esempi di questo processo in atto a livello nazionale nel settore delle attività culturali sono ben rappresentati dall'adozione dei seguenti atti: *Decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 19*, sulla trasformazione dell'ente pubblico «La Biennale di Venezia» in persona giuridica privata denominata «Società di cultura La Biennale di Venezia» che con *Decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 1* è stata trasformata in Fondazione; *Decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 20*, sulla trasformazione in fondazione dell'ente pubblico «Istituto nazionale per il dramma antico»; *Decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134*, sulla trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate; *Decreto legislativo 9 gennaio 1999, n. 1*, sul riordino degli enti e delle società di promozione e istituzione della società «Sviluppo Italia»; *Decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258*, sul riordino del Centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e la trasformazione in fondazione del museo nazionale della scienza e della tecnica «Leonardo da Vinci»; *Decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 273*, sulla trasformazione in fondazione dell'ente autonomo «La Triennale di Milano»; *Decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 304*, sulla trasformazione dell'Ente autonomo esposizione universale di Roma in società per azioni.

⁹⁹ Il paragrafo è tratto dalla pubblicazione di COZZIO M. - LANZINGER M. - PIZZINI P., *Riordinare il pubblico per coinvolgere il privato*, in SIBILIO PARRI B. (a cura di), *Governare il museo. Differenti soluzioni istituzionali e gestionali*, 2004, FrancoAngeli.

¹⁰⁰ Basti riportare il caso della trasformazione degli enti autonomi lirici e delle istituzioni concertistiche in fondazioni di diritto privato, che ha richiesto un duplice intervento del legislatore, attese le difficoltà riscontrate nel trovare privati disposti ad entrare nelle neo nate fondazioni. Per i commenti del caso si

configurazione della *domanda* e dell'*offerta* di privato, in particolare si desidera proporre alcune riflessioni sulle *forme partecipative* dei privati al settore Cultura.

Le forme di partecipazione si possono sintetizzare in tre formule:

A) La partecipazione di capitale

La partecipazione di capitale è una delle possibili forme di coinvolgimento dei privati nella gestione dei servizi pubblici non economici (e specificamente dei servizi culturali).

Può riguardare singole imprese :

Finanza: solo imprese di grandi dimensioni possono assicurare apporti finanziari interessanti. La partecipazione di imprese medio – piccole va valutata piuttosto in relazione alla capacità di contribuire alla implementazione di dinamiche di sistema.

Contesto: la partecipazione di singole imprese è più facile quando si sia strutturato un sistema cultura costituito da soggetti con finalità specifiche, andandosi così a ricreare un interesse economico indiretto per l'impresa partecipante.

Immagine: la partecipazione può avere finalità legate all'area del marketing (bivalente!).

Gestione: la partecipazione di capitale, costituisce un onere per l'impresa (al di là dell'aspetto finanziario), potendo comportare impegni gestionali aggiuntivi diretti o indiretti, sino ad introdurre elementi di rigidità nella gestione aziendale (oltre a non poter essere dedotto fiscalmente).

Può altresì riguardare la partecipazione di capitale di soggetti portatori di interessi collettivi:

Strategia: il coinvolgimento di soggetti collettivi (siano essi associazioni di categoria o altro) può rivestire ruolo strategico nel promuovere un rapporto sistematico tra mondo della cultura e dell'economia.

Finanza: nel coinvolgimento dei soggetti collettivi la partecipazione finanziaria diretta riveste un ruolo di secondo piano; si attende piuttosto un'azione di impulso rispetto alle dinamiche di sistema e alla sensibilizzazione degli associati.

rinvia alla lettura di Serra A., La difficile privatizzazione delle fondazioni liriche: strumenti pubblici e presenza privata, in Aedon, n. 2, 1998.

B) *La Partecipazione a progetti specifici riguarda normalmente la sponsorizzazione di singole iniziative che coinvolgono l'impresa e l'Ente culturale*

E' intuibile che il privato – impresa sia più immediatamente coinvolgibile nelle attività culturali mediante lo strumento della sponsorizzazione di eventi specifici. Per l'impresa, infatti, la formula della sponsorizzazione permette di valutare, volta per volta, la compatibilità dell'evento promosso con le strategie aziendali, e possono stimarsi i ritorni in termini di pubblicità ed immagine; inoltre, circostanza tutt'altro che marginale, il costo della sponsorizzazione può essere recuperato fiscalmente in tutto o in parte dall'impresa. Va poi detto che gli sponsors possono, se opportunamente guidati e coinvolti, divenire parte attiva delle dinamiche di sistema.

C) *La partecipazione a quelle definite genericamente dinamiche di sistema*

Questa forma di partecipazione integra un obiettivo fondamentale della partecipazione dei privati, merita un cenno di approfondimento il tema degli ambiti di collaborazione tra il mondo della cultura e dell'economia. Occorre osservare *in primis* che la partecipazione di capitale non produce automaticamente processi di sistema capaci di connettere il mondo della cultura e quello dell'economia, pur potendo agevolarli.

La connessione più immediata, per la quale si nota crescente diffusa consapevolezza non solo in Italia, è tra il settore della *cultura ed il turismo*. Riconosciuta la capacità della cultura organizzata di attrarre flussi turistici, e quindi di implementare importanti dinamiche economiche, va da sé che la promozione di sinergie tra il mondo culturale e gli operatori economici interessi entrambi i settori. Potrà dunque trattarsi:

- di completare o diversificare l'offerta turistica,
- di creare una visione di sistema, capace di allargare l'attrattività del territorio,
- di costruire percorsi integrati, in cui si coniughino le diverse componenti dell'offerta turistico-culturale,
- di costituire soggetti che prestino servizi comuni, accentuando in tal modo le logiche di sistema.

In ultima analisi, occorre favorire la creazione e la successiva alimentazione di un circolo virtuoso, nel quale gli elementi coinvolti trovino espressione e soddisfazione.

Ma il turismo non è certo il solo ambito di connessione. Sinergie interessanti possono riguardare ad esempio il settore della *ricerca*, il settore *fieristico* e dell'*entertainment*,

laddove si stanno sperimentando formule che affiancano all'esposizione commerciale percorsi culturali e di entertainment formativo; oppure ancora il comparto *ambientale*, con la promozione e la partecipazione a progetti di sviluppo sostenibile del territorio.

In generale ci sembra auspicabile recuperare un approccio più equilibrato e fors'anche più realistico al tema, anche a rischio di 'rileggere' le attese legate alla partecipazione dei privati (sotto il duplice profilo degli Enti destinatari della partecipazione e degli stessi privati). Si è convinti che nella dimensione europea (e comunque laddove la cultura sia considerata, com'è giusto, un elemento imprescindibile dello sviluppo democratico, e in quanto tale sostenuta da cospicui finanziamenti pubblici), sia realistico orientare la partecipazione del privato, comunque configurata, alla creazione di dinamiche di sistema (posto che laddove si manifestino partecipazioni finanziarie significative, ben vengano !). In altri termini, la partecipazione del privato si valorizza nella produzione di dinamiche di sistema, capaci di integrare i percorsi culturali con lo sviluppo economico e sociale del territorio. Ancora, il valore aggiunto della partecipazione del privato si sintetizza proprio nella produzione di dinamiche di sistema, che non sono certo una derivazione automatica della partecipazione finanziaria, ed anzi vanno pensate e costruite con metodo. Ecco che in tale dimensione la qualificazione formale della partecipazione del privato (partecipazione finanziaria di capitale o sponsorizzazione; ovvero partecipazione non finanziaria a progetti, ricerche, ecc.) può addirittura divenire un aspetto di secondaria importanza.

Infine, il ruolo che assume il privato nell'ambito delle dinamiche di sistema è quello che maggiormente si avvicina al concetto di sussidiarietà orizzontale e di amministrazione condivisa verso il quale stanno tendendo i modelli democratici più evoluti.

BIBLIOGRAFIA

- 1[^] COMMISSIONE PERMANENTE SENATO (Affari costituzionali), *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali. Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V, Parte II della Costituzione*, vol. I e vol. II, Roma, 2002
- AA. VV., *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale, D.G. assistenza legislativa, Regione Lombardia*, 2002
- AA. VV., *Rapporto sull'attività del Centro Servizi S. Chiara*, 2002
- AA. VV., *Servizi pubblici locali e diritto comunitario*, 2000, Formez
- AA. VV., *Stato e mercato nel settore culturale*, coll. *Problemi di amministrazione pubblica*, 19, il Mulino, 1993
- AA. VV., *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, 1999
- AA.VV., *Barcelona una cultura en moviment 1996 – 2002*, Comune di Barcellona e Istituto della Cultura di Barcellona, 2003
- AA.VV., *I beni culturali in Italia*, CD, 1992
- AA.VV., *La nuova disciplina degli appalti pubblici tra diritto comunitario e diritto italiano*, 2002, Formez
- AA.VV., *La riforma dell'amministrazione dello Stato*, Simone, 2000
- AA.VV., *Legislacio sobre patrimoni cultural, in collana Legislacio tematica*, Generalitat de Catalunya, Barcellona, 2004
- AA.VV., *Modelli di gestione dei servizi culturali negli enti locali*, CieRre, 1998
- AA.VV., *Manual de Dret public de Catalunya*, Barcelona, 2001
- AA.VV., *Nuove forme di autonomia gestionale per i beni e i servizi culturali*, CieRre, 1999
- AA.VV., *Per la Musica e il Teatro*, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, 2004
- AA.VV., *Quale futuro per il patrimonio culturale ?*, Economia, 2002
- AA.VV., *Rapporto Annuale 2004 sulla situazione sociale del paese*, Censis, 2004
- AA.VV., *Sistemi museali. Esperienza a confronto*, IBC, 2002
- ABRAMOVITZ M. (1979) *Economic growth and its discontent*, in M.J. Boskin (ed.), *Economics and human welfare. Essays in honor of Tibor Scitovsky*, Academic Press, New York.
- AGENZIA DEL LAVORO, *XIX Rapporto sull'occupazione in provincia di Trento*, Osservatorio del mercato del lavoro (Provincia di Trento), 2004
- AGNELLI G., PACINI M., RICHARDSON J., *Per conoscere le fondazioni. I mondi delle fondazioni in Italia e all'estero*, F. Agnelli, 1997
- AINIS M., *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Cedam, 1991
- ALBANESE A. - MARZUOLI C. (A CURA DI), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, 2003, Mulino
- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, 1
- ALESIO M. *I servizi pubblici locali: peso della tradizione e nuovo assetto delineato dalla finanziaria 2002*, in *Prime Note*, n. 50, 2002
- ALIBRANDI T., FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2001

- AMATO G. –BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico*, ult. ed., Bologna, voce ente pubblico economico
- AMBROSIANI M – BOCCAGLI P., *L'immigrazione in Trentino. Rapporto annuale 2003*, collana *Infosociale 7*, Provincia autonoma di Trento, 2003
- AMELOTTI A., *Il Rapporto fra Stato e Regioni in materia di beni culturali: per una politica gestionale possibile tra diarchia delle funzioni e dualismo dell'interesse*, in *I beni culturali tra interessi pubblici e privati*, di COFRANCESCO G. (a cura di), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001.
- AMMANNATI L. – CABIDDU M. A. – DE CARLI P. (a cura di), *Servizi pubblici concorrenza diritti*, Giuffrè, 2001
- ANDOLINA G., *La disciplina dei rapporti giuridici nella gestione dei servizi pubblici comunali per mezzo di società di capitali*
- ANGELETTI A., *Privatizzazione ed efficienza della pubblica amministrazione alla luce del diritto comunitario*, 1996, Giuffrè
- ANTONIOLI B. – FAZIOLI R., *La riforma dei servizi pubblici locali. Le strategie degli enti e delle imprese dopo la Finanziaria 2002*, Il Sole 24 Ore, 2002
- ANZON A., *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, 2002
- ANZON A., *La delimitazione delle competenze dell'Unione europea*, in *Dir. Pubbl.*, 2003, 3
- ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, tenutosi a Roma il 7/8 febbraio 2003 ed organizzato da *Astrid* e da *Quelli del 118* (Comitato permanente per l'attuazione dell'art. 11, u.c., della Cost.)
- ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di diritto costituzionale*, n. 117/118, 1997
- ARENA G., *Ipotesi per l'applicazione del principio di sussidiarietà nella Provincia autonoma di Trento*, Jus 1996
- ARENA G., *L'amministrazione condivisa*, Trento, maggio 2003
- ARENA G., *Un nuovo modo di amministrare*, atti della Convenzione Nazionale della Sussidiarietà, Roma 12 marzo 2004, pubblicato in *Riv. It. Comunicazione pubblica*, 19, 2004
- ARGYLE M. (1987) *The psychology of happiness*, Routledge, London; (1996) *The social psychology of leisure*, Penguin, New York
- ARTS COUNCIL (Dublin, Ireland), *The Arts and Health Handbook, a practical guide*, 2003
- ARTS COUNCIL ENGLAND (UK), *Ambitions for the Arts 2003-2006*, 2003, London
- ASTONE F., *Riforma della P.A. e ordinamento comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, fasc. 1, 47
- AVOLIO G., *La partecipazione degli enti locali al processo decisionale provinciale nel nuovo quadro costituzionale*, in *Informator*, 2002, 4
- BALLARINO T., *Manuale breve di diritto dell'Unione europea*, Cedam, 2004
- BANDINI BAGNINI S., *Stato, Regioni ed enti locali davanti alla disciplina degli appalti pubblici dopo la legge Costituzionale n. 3/2001*, in *Riv. Trim. App.*, 2003
- BARBATI C. – CAMMELLI M. – SCIULLO G. (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna , Il Mulino, 2003
- BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003

- BAUMOL W.J. e BOWEN W.G., *Performing Arts – The Economic Dilemma. A study of problems common to theater, opera, music and dance*, The Twentieth Century Fund, 1966
- BELFIORE E., *Art as a means towards alleviating social exclusion: does it really work? A critique of instrumental cultural policies and social impact studies in the UK*, 2002, *International Journal of Cultural Policy* 8, no. 1:91-106.
- BELLEZZA E., FLORIAN F., *Le Fondazioni del Terzo Millennio. Pubblico e privato per il non profit*, Passigli, 2001
- BENACCHIO G., *Diritto privato della Comunità europea. Fonti modelli e regole*, Cedam, u.ed., 2004
- BENNETT O., *Cultural Policy and the Crisis of Legitimacy: Entrepreneurial Answers in the United Kingdom*, 1996, Coventry: Centre for Cultural Policy Studies, University of Warwick.
- BENVENUTI F., *intervento al Convegno per il 40° della Spisa* Bologna, 25 – 26 settembre 1995, in ROVERSI MONACO F. (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, atti del convegno, Maggioli, 1997.
- BERTI G., *Vecchia amministrazione e nuove opinioni*, in *Scritti per Mario Nigro*, vol. II, Milano, 1991
- BERTIN G. (a cura di), *Accreditamento e regolazione dei servizi sociali*, Padova, 2002
- BESANA ANGELA, *Economia della cultura*, LED, 2002
- BETTINELLI E. – RIGANO F. (a cura di), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia del 6-7 giugno 2003, Giappichelli, 2004
- BIN R., *L'amministrazione coordinata e integrata*, atti degli interventi al seminario sulle *Autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi statuti regionali*, svoltosi a Ferrara il 30 maggio 2002, in *Le Regioni*, 5, 2002
- BIONDINI P. – GRECO N. (a cura di), *Diritto e amministrazione pubblica nell'età contemporanea*, 2001, Roma
- BOBBIO L., *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Mulino, 1992
- BODO C. – SPADA C., *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1990-2000*, Mulino, in corso di pubblicazione
- BODO C. (a cura di), *Pubblico o privato: un falso dilemma. La politica culturale negli Stati Uniti*, Guida Ed., 1984
- BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000, 421
- BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le Pubbliche amministrazioni*, 2002
- BOTTARI C. (a cura di), *La Riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Maggioli, 2003
- BOTTARI F., PIZZICANNELLA F., *L'Italia dei tesori. Legislazione dei beni culturali, museologia, catalogazione e tutela del patrimonio artistico*, Zanichelli, 2002
- BRICKMAN P. e CAMPBELL D.T., *Hedonic relativism and planning the good society*, 1971
- BRICKMAN P., COATES D. e JANOFF-BULMAN R., *Lottery Winners and Accident Victims: Is Happiness Relative?*, 1978
- BRUNI L., PORTA P., *Felicità ed economia*, Guerini e associati, 2004
- CAFAGGI F. (a cura di), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, il Mulino, 2002
- CAIA G. (a cura di), *Il testo unico sui beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2000

- CAIAZZO M. – TRIMARCHI M., *Politiche pubbliche, intervento privato e strategie produttive nel settore dei musei*, in *Assetto istituzionale, disciplina fiscale e finanziamento della cultura*, TRUPIANO G. (a cura di), 1999, FrancoAngeli
- CALAMANDREI M., *Febbre d'arte :filantropia e volontariato nella gestione delle istituzioni culturali americane*, Il Sole 24 Ore, 2000
- CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA (Trento), a cura dell'ufficio Studi Statistica e Prezzi, *Scoprire il Trentino – Alcuni lineamenti sull'economia, la cultura e le opportunità del territorio*, agosto 2000
- CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA (Trento), a cura dell'ufficio Studi e Ricerche, *Le inchieste congiunturali sugli investimenti 1993-2003*, giugno 2004
- CAMMELLI M., *Decentramento e 'outsourcing' nel settore della cultura: il doppio impasse*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002
- CAMMELLI M., *I servizi pubblici nell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1992
- CAMMELLI M., *Il nuovo titolo V della Costituzione e la finanziaria 2002: note*, in *Aedon*, 2002, n. 1
- CAMMELLI M., *Intervento al convegno Meccanismi di mercato nei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche – Roma*, ForumPa, 6 maggio 1999
- CAMMELLI MARCO (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Mulino, 2002
- CAPANTINI M., *Servizi di interesse generale e aiuti di stato. La Relazione della Commissione al consiglio europeo di Laeken e le prospettive giurisprudenziali e normative*, in *Riv. it. dir. pub. comunitario*, 2003, n. 1
- CAPUTI G., *Servizi pubblici e monopoli nella giurisprudenza comunitaria*, 2002, Giappichelli
- CARINGELLA F. (a cura di) , *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2003
- CARRETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni cost.*, aprile 1993, 12 ss
- CARTARIA M. – WEILER J.H., *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, il Mulino, 2000
- CARTEI G. F., *Il servizio universale*, 2002, Giuffrè
- CASSESE S. – FRANCHINI C. (a cura di), *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa*, 1989, Mulino
- CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'Area europea*, in *Atti Convegno per il 40° della Spisa, 25-26 settembre 1995*, Maggioli, 1997
- CASSESE S., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, fasc. 2-3, 291
- CATELANI A. – CATTANEO S. (a cura di), *I beni e le attività culturali*, coll. *Trattato di diritto amministrativo* diretta da SANTANIELLO G., Cedam, 2003
- CAUSI M., *Stato e mercato nella gestione dei beni culturali*, in MATTIACCI A. (a cura di), *La gestione dei beni artistici e culturali nell'ottica del mercato*, 1998, Milano
- CECCARONI F. – NUZZO M., *La gestione esternalizzata dei servizi culturali e del tempo libero degli enti locali: analisi dello scenario attuale*, in *Nuove forme di autonomia gestionale per i beni e i servizi culturali*, Quaderni Federculture, 1999
- CERULLI V., MORBIDELLI G., *Ente pubblico ed Enti pubblici*, Giappichelli, 1994
- CHIARINI M., *L'autonomia dei musei: un'esigenza improrogabile*, in *I musei italiani verso l'Europa*, Atti del convegno, 1995, Amalthea, 43
- CHITI M. P., *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, Collana Convegni – Seminari S.p.i.s.a., CLUEB, 2000

- CHITI M. P., *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in BOTTARI C. (a cura di), *La Riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Maggioli, 2003
- CICERONI F., *I beni culturali*, Maggioli, 1999
- CIDE (a cura di), *Una Costituzione per la nuova Europa*, Giuffrè, 2003
- CIVETTA M. – FLORIMO A., *Associazioni e fondazioni*, Giuffrè, 2002
- CLARICH M., Privatizzazioni e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana, in ROVERSI MONACO F. (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, atti del convegno, Maggioli, 1997
- COFRANCESCO GIOVANNI (a cura di), *I beni culturali tra interessi pubblici e privati*, IPZS, 1996
- COLOMBO F., *L'affidamento di servizi alle imprese sociali*, in *Terzo Settore*, Sole 24 ore, 7/8, 2003
- CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI, *L'economia del museo*, Egea, 2002.
- CORTESE F., *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5, 2003
- CORTESE W., *I beni culturali e ambientali*, Cedam, 1999
- COZZIO M. – LANZINGER M. – PIZZINI P., Riordinare il pubblico per coinvolgere il privato: lo studio di fattibilità del nuovo Museo delle Scienze del Trentino, in *Governare il museo. Differenti soluzioni istituzionali e gestionali* di SIBILIO B. (a cura di), Milano, 2004
- COZZIO M. – SCHIAVUZZI A., L'ente funzionale per la gestione dei musei nella provincia di Trento: una formula da sviluppare per alleare l'ente pubblico e il privato, in *Aedon*, 3, 2003
- CROSS - NATIONAL COLLABORATIVE GROUP, *The changing rate of major depression*, *Journal of American Medical Association*, 268, vol. 21 (1992), pp. 3098-3105
- CURZIO A. - FORTIS M. (a cura di), *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, Mulino, 2000
- D'AGNOLO G., *La sussidiarietà nell'unione europea*, Cedam, 1998
- D'AMMASSA G. – BELLANTONI R., *Codice di diritto d'autore*, coll. *Le guide di diritto d'autore.it*, 2003
- D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, *Quad. cost.*, 2001,
- D'ATENA A., *Rilievi minimi in tema di incidenza della sussidiarietà sull'esercizio della discrezionalità politico – amministrativa ai diversi livelli di competenza*, in ROVERSI M. F. (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, atti convegno di Bologna 25-26 settembre 1995, Maggioli, 1997
- DALLA MURA F. – *Pubblica amministrazione e non profit . Guida ai rapporti innovativi nel quadro della legge 328/2000*, Carrocci Faber, 2003
- DALLA MURA F., *Pubblica amministrazione e non profit. Guida ai rapporti innovativi nel quadro della legge 328/2000*, Roma, 2003
- DALMONEGO I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia Autonoma di Trento, degli enti funzionali e degli enti locali*, Provincia Autonoma di Trento, 2002
- DALMONEGO I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia Autonoma di Trento, degli enti funzionali e degli enti locali. Strumenti di programmazione bilanci e contabilità in un sistema che cambia*, vol. II, Provincia Autonoma di Trento, 2004

- DANI M., *La Carta e il principio di sussidiarietà*, in TONIATTI R. (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cedam, 2002
- DE ANGELIS L., *Il contratto nella concessione di pubblico servizio. Le prerogative della pubblica amministrazione nelle convenzioni*, CRS PROAQUA, 2000
- DE CARLI P., *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, 2002
- DE FALCO V., *Il servizio pubblico tra ordinamento comunitario e diritti interni*, Cedam, 2003
- De WITTE B. – POST H., *Educational and Cultural Rights*, in CASSESE A. e altri, *Human Rights and the European Community: The substantive law*, Baden-Baden, 1991
- DELORS J., *Le principe de Subsidiarité: contribution au debat*, in AA. VV., *Subsidiarité: defi du changement*, Maastricht, 1991
- DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT (UK), *Centres for Social Change: Museums, Galleries and Archives for All*. 2000
- DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT (UK), *Policy Action Team 10; A Report to the Social Exclusion Unit: Arts and Sport*, 1999
- DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT, *QUEST. Modernising the Relationship (Part One): A New Approach to Funding Agreements*, 2000
- DOMINACI D. – FALZEA G. – MORCHELLA G., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, 2004
- DUBINI P., *Economia delle aziende culturali*, Etas, 1999
- DUGATO M., *I servizi pubblici degli enti locali*, in *Giornale di diritto amm.*, 2002
- DUGATO M., *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali*, 2001, Ipsoa
- DURET P., *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Cedam, 2004
- DZIEMBOWSKA-KOWALSKA J. e FUNCK R. H., *The Annals of Regional Science*, 2000, vol. 34
- EASTERLIN R.A., *Building a better theory of well-being*, marzo 2003
- EMILIANI A., *Una politica dei beni culturali*, Einaudi, 1974
- EUROSTAT, Commissione Europea, *Europeans' participation in cultural activities*, 2002
- FALCON G. D. (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003*, n. 131, il Mulino, 2003
- FALCON G. D. (a cura di), *Sviluppo e mutamento della Costituzione. Il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige / Sudtirolo*, Cedam, 2003
- FEDERCULTURE, *Politiche, strategie e strumenti per la cultura. Secondo Rapporto Annuale Federculture 2004*, Allemandi & C.
- FERRARI G. F. – PARODI G. (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Cedam, 2003
- FILIPPINI L., *Economia delle fondazioni. Dalle Piae causae alle fondazioni bancarie*, Mulino, 2000
- FLORIDA R., *L'ascesa della nuova classe creativa*, Mondadori, 2003
- FOÀ S., *Il regolamento sulle fondazioni costituite e partecipate dal ministero per i Beni e le Attività culturali*, in *Aedon*, 2002, n.1
- FOÀ S., *La gestione dei beni culturali*, Giappichelli, 2001
- FRANCHI SCARSELLI G., *Sul disegno di gestire i servizi culturali tramite associazioni e fondazioni*, in *Aedon* 3/2000
- FRANK R., *Luxury fever*, 1999

- FRASCHINI A., *Il contracting out nella gestione dei servizi pubblici locali*, in Riv. dir. fin., 1993
- FREDERICK S. e LOEWENSTEIN G., *Hedonic adaptation in well being: the foundation of hedonic psychology*, 1999
- FREY B. S. - POMMEREHNE W. W., *Muse e mercati: indagine sull'economia dell'arte*, Bologna, Il mulino, 1991
- GALGANO F., *Le associazioni, le fondazioni, i comitati*, Padova, 1996
- GAMBINO S., FABBRINI G., *Decentramento istituzionale e riforme*, Maggioli, 1997
- GARLANDINI A., *I Musei in attesa di un nuovo quadro normativo e istituzionale*, in *I musei italiani verso l'Europa*, Atti del convegno, 1995
- GAZZERI N., A proposito del d.lgs. 112/1998: e il volontariato organizzato, in *Aedon*, 1998, n.1
- GEEMENTE AMSTERDAM (City of Amsterdam), *Culture at work*, 2004
- GENTILINI A., *Sussidiarietà verticale e consiglio delle autonomie locali*, in *Dir. Pubbl.*, 2003, 3
- GIANNINI M. S., *I beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, 24
- GIUNTA P.A.T., Attività Culturali, *Le biblioteche in cifre*, Quaderni Trentino Cultura, 2003
- GOZI S., *Prospettive dei servizi pubblici nell'Unione europea*, Collana Convegni – Seminari S.p.i.s.a., CLUEB, 2000
- GRIFFINI G. – PATRASSI R., *La gestione in economia*, in ITALIA V. (a cura di) *I servizi pubblici locali*, 2002, Giuffrè
- GROSSI R. - DEBBIA S., *Cantiere cultura*, Il Sole 24 Ore, 1998
- GROSSI R. (a cura di), *Politiche, strategie e strumenti per la cultura. Secondo Rapporto annuale Federculture 2004*, Allemandi, 2004
- GROSSI R., *Gli strumenti degli enti locali per i servizi culturali*, in *Modelli di gestione dei servizi culturali negli enti locali*, Quaderni Federculture, 1998
- GROSSI R., *L'esperienza delle istituzioni per la gestione dei servizi culturali degli enti locali*, in *Aedon*, 1998, 2
- ISTAT, *Annuario Statistico Italiano 2003*, cap. 8 *Attività culturali e sociali varie*
- ISTAT, *Annuario Statistico Italiano 2004*, cap. 8 *Attività culturali e sociali varie*
- ISTAT, *Cultura, socialità e tempo libero*, 2002 e 2003, Indagine Multiscopo sulle famiglie, *Aspetti della vita quotidiana* (2000)
- ISTAT, *Musica e spettacoli*, 2003, Indagine Multiscopo sulle famiglie, *I cittadini e il tempo libero* (2000)
- ISTITUT DE CULTURA DE BARCELONA, *Barcelona-Cultura en movimento*, 2003
- ISTITUT DE CULTURA DE BARCELONA, *Memoria anual, 1997-2002*
- ISTITUT DE CULTURA DE BARCELONA, *Pla estrategic del sector cultural de Barcelona, Ajuntament de Barcelona*
- ITALIA VITTORIO (A CURA DI), *I servizi pubblici locali*, 2002, Giuffrè
- JOHANSSON S. E., KONLAAN B. B. e BYGREN L. O., *Sustaining habits of attending cultural events and maintenance of health: a longitudinal study*, Health Promotion International, Oxford University Press 2001
- KAHNEMAN D., DIENER E. e SCHWARTZ N., *Paper Objective Happiness in Well Being: Foundations of Hedonic Psychology*, 1999 Russel Sage Foundation, New York
- KLEIN S., *La formula della felicità – Per una filosofia del benessere*, ed. Longanesi, 2002

- LESTER D. e YANG B., *Memorandum. The relationship between unemployment and suicide*. Submitted on request to the Employment Committee of the House of Commons, London, 1994
- LORD G.D. E B., *The Manual of Museum Planning*, Altamira Press, 1999
- MAMELI B., *Servizio pubblico e concessione. L'influenza del mercato unico sui regimi protezionistici e regolamentati*, 1998, Giuffrè
- MARANDOLA M., *Il diritto di prestito nella legislazione italiana ed europea*, coll. *Le guide di diritto d'autore.it*, 2004
- MARCHEGIANI G., *La nozione di Stato inteso in senso funzionale nelle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e sua rilevanza nel contesto generale del diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, fasc. 6, 1233
- MARCHIANÒ G., *I servizi pubblici locali ed il mercato*, 2001, Il Sole 24 Ore
- MARCHIANÒ G., *I servizi pubblici locali ed il mercato*, Il Sole 24 Ore, 2001
- MARINUCCI C. – *Un sistema nazionale di musei e di centri scientifici e storico-scientifici aperta verso l'Europa*, in *Atti del Convegno I musei verso l'Europa*, 1995, Amalthea
- MARTONE A., *La gestione strategica delle regioni: politiche pubbliche, federalismo e sussidiarietà in una prospettiva economico/aziendale*, Guerini, 2002
- MASCARELL F., *El Libre Blanc de la cultura a Catalunya*, (ed.) 1999, Edizione 62, Barcellona
- MASTRAGOSTINO F. (a cura di), *Appalti pubblici di servizi e concessioni di servizio pubblico*, Cedam, 1998
- MATTIACCI ALBERTO (a cura di), *La gestione dei beni artistici e culturali nell'ottica del mercato*, Guerrini e Associati, 1998
- MAZZAROLLI L., *Diritto amministrativo*, , 2001
- MENSI M., *Appalti servizi pubblici e concessioni: procedure di gara. tutela amministrativa e processuale a livello comunitario e nazionale*, 1999, Cedam
- MERLO A., *Aspetti giuridico - istituzionali e aspetti gestionali per lo spettacolo dal vivo: il ruolo emergente delle aziende non profit in una logica di gestione mista*, Bocconi, 2001
- MERLONI F., *Privatizzazioni e Sussidiarietà: quale amministrazione locale?*, in ROVERSI
- MEZZETI L., *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Cedam, 1995
- MEZZETTI L. (a cura di), *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Simone, 2004
- MEZZETTI L., *Dizionario giuridico delle autonomie locali*, Cedam, 1999
- MINISTRY OF EDUCATION, CULTURE AND SCIENCE (NETHERLANDS), *The 2001-2004 Cultural Policy Document, 'Culture as Confrontation'*, (Cultuurnota 2001-2004. Cultuur als confrontatie), 2000.
- MINISTRY OF EDUCATION, CULTURE AND SCIENCE (NETHERLANDS), *The Cultural Policy Document 1997-2000, 'Armour or Backbone'* (Cultuurnota 1997-2000. Pantser of ruggengraat), 1996
- MINISTRY OF EDUCATION, CULTURE AND SCIENCE (NETHERLANDS), *Cultural Policy in the Netherlands*, 2003
- MINISTRY OF EDUCATION, CULTURE AND SCIENCE (NETHERLANDS), *More than the sum, Cultural Policy Letter 2004-2007*, 2003
- MONACO F. (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, atti Convegno per il 40° della Spisa Bologna, 25 – 26 settembre 1995, Maggioli, 1997

MORELLI UGO (a cura di), *Management delle istituzioni dell'arte e della cultura*, Guerrini e Associati, 2002

MORETTI ANDREA, *La produzione museale*, Giappichelli, 1999

MORIGI GOVI C. – MOTTOLA MOLFINO A., *La gestione dei musei civici*, 1996, Allemandi

MORTARA ALBERTO, *Le fondazioni italiane*, Franco Angeli, 1973

MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Cedam, 2003

NAPOLITANO G., *Diritto della concorrenza*, 1996, Roma

NAPOLITANO G., *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, 2001, Padova

NARDELLA D., *I beni e le attività culturali tra Stato e regioni e la riforma al Titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2, 2002

NATIONAL ENDOWMENT FOR THE ARTS (Washington, USA), *2002 Survey of Public Participation in the Arts*, Research Division Report #45, March 2004

NEGRI M., *I sistemi museali in Europa: una sfida per il futuro*, atti del convegno internazionale di Milano 9 – 10 marzo 2001

NIVARRA L. – DI FRANCO L., *Liberalizzazione dei servizi pubblici in Europa*, in *Europa e Diritto privato*, 2002, n. 3

NOFRET, *Prima base – Lo spettacolo dal vivo – Strumenti e analisi fisiche* (con il contributo della Commissione Europea)

NORI G., *Enti pubblici non territoriali. Profili di diritto positivo*, Cedam, 1991

OBERDAN F. - TAERRACCIANO G., *Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale*, Il Sole 24 Ore, 2002

OECD, *Education at a glance, OECD Indicators*, 2004

ORSELLO G. P., *L'applicazione del principio di sussidiarietà nella realtà comunitaria tra diritto e politica*, Jus, 1994

PADROS REIG C., *Derecho y cultura*, Barcellona, 2000

PADROS REIG C., *Un nuevo modelo de Administracion Publica Cultural*, in *Aedon*, nr. 1, 2002

PASTORI G., *Il principio autonomistico*, in *Dir. pubbl.*, 1997

PASTORI G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, relazione al *Convegno I beni culturali in Italia dopo il Codice Urbani*, Milano, Università Cattolica, 1° ottobre 2004, in *Aedon*, 3, 2004.

PENASA S., *Crisi d'identità e suicidi in Val di Sole*, tesi di laurea, 2002, non pubblicata

PERFETTI L., *I servizi di interesse economico generale e i servizi pubblici (sulla Comunicazione della Commissione europea relativa ai servizi di interesse generale del 20 settembre 2001)*, in *Riv. it. dir. pub. comunitario*, 2001, n. 1

PERICU A., *Impresa e obblighi di servizio pubblico*, 2001, Milano

PIGOU A.C., *The Economics of welfare*, Macmillan, Londra, 1920

PIGOU A.C., *Wealth and Welfare*, 1912

PINNA G., *Organizzazione e gestione dei musei degli enti locali*, in *I musei italiani verso l'Europa*, Atti del convegno, 1995, Amalthea PIPERATA G., *I modelli di organizzazione dei servizi culturali: novità, false innovazioni e conferme*, in *Aedon*, 2002, n. 1

PIPERATA G., *I servizi culturali nel nuovo ordinamento dei servizi degli enti locali*, in *Aedon*, 3, 2003

- PIPERATA G., *Tipicità e funzionalizzazione nell'organizzazione pubblica: il caso dei servizi pubblici locali, di prossima pubblicazione*
- PLATT S. e HAWTON K., *Suicidal behaviour and the labour market*, in HAWTON K., van Heeringen K. eds. *The international handbook of suicides and attempted suicide*, New York, Wiley, 2000
- POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle comunità europee*, Giuffrè, u.ed., 2003
- POGGI A., *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, 2001
- PONZANELLI G., *Le Fondazioni*, in *Giornale dell'Arte*, marzo 2001
- POTOTSCHNIG U., *I pubblici servizi*, Padova, 1964
- POWER M., *The Audit Explosion*, London, Demos, 1994
- POWER M., *The Audit Society*, Oxford, Oxford University Press, 1997
- PROGRAMMA DELLE NAZIONI UNITE PER LO SVILUPPO (*United Nations Development Programme*), *Human Development Report*, 2004
- PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, Assessorato alle Politiche per la Salute, *I numeri della sanità del Trentino*, 2004
- PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, Assessorato alle Politiche sociali, Servizio per le Politiche sociali, *L'immigrazione in Trentino – Rapporto annuale 2003*
- PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari, *Relazione annuale 2002 utenza Ser.T.*
- PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, Osservatorio permanente del sistema economico-sociale provinciale, *Rapporto sulla situazione economica e sociale del Trentino*, edizione 2002 e 2003
- PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, Servizio Statistica, *Annuario Statistico (anni vari)*
- PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, Servizio Statistica, *Evoluzione della struttura demografica in provincia di Trento dal 1972 al 2032*, giugno 2001
- PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, Servizio Statistica, *Il mondo del non profit trentino - Rapporto sul Censimento delle istituzioni private e delle imprese non profit*, 1999
- PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, Servizio Statistica, *La nuova contabilità provinciale: le risorse*, agosto 2002
- PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, Servizio Statistica, *Università: alcuni dati relativi agli studenti universitari trentini*, agosto 2004
- QUADRIO CURZIO A. – FORTIS M. (A CURA DI), *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, 2000, Mulino,
- RADICATI DI BRNZOLO L. (A CURA DI), *Servizi essenziali e diritto comunitario*, 2001, Giappichelli,
- RANGONE N., *I servizi pubblici*, 1999, Mulino
- RAZZANO G., *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la semplificazione*, in *Dir. Amm.*, 2001
- REGIONE VENETO, Osservatorio Regionale Musei del Veneto, *Il museo dalla parte del visitatore*, Atti della IV Conferenza Regionale dei musei del Veneto, Canova, 2000
- REGIONE VENETO, Osservatorio Regionale Musei del Veneto, *Progettare il museo*, Atti della V Conferenza Regionale dei musei del Veneto, Canova, 2001
- RESCIGNO U. G., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002

- ROCCO DI TORREPADULA N., *Le società per la valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 3, 2001
- ROMANO A., SPAGNUOLO VIGORITA V., PERICU G. (A CURA DI), *La concessione di pubblico servizio*, Giuffrè, 1995
- ROMANO S., *L'attività privata degli enti pubblici*, Giuffrè, 1979
- ROSSI G. MARIA, *L'associazionismo degli enti pubblici. Profili privatistici*, ESI, 1999
- ROVERSI M. F. (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, atti convegno di Bologna 25-26 settembre 1995, Maggioli, 1997
- RUSSO A.P., MEMR – *City marketing, Lectures on "culture and the city"*
- SCIARELLI F., TORTORELLA W., *Il pubblico del teatro dal vivo – Il quadro attuale e gli scenari futuri (Ministero per i beni e le attività culturali – Osservatorio dello Spettacolo – Fondazione Rosselli)*, Electa Napoli 2004
- SCITOVSKY T., *Human desires and economic satisfaction. Essays on the frontiers of economics*, Brighton, Wheatsheaf, 1986
- SCITOVSKY T., *The joyless economy :an inquiry into human satisfaction and consumer dissatisfaction*, New York, Oxford university press, 1976
- SCIULLO G., *I servizi culturali degli enti locali nella finanziaria per il 2002*, in *Aedon*, 2002, n. 1
- SCIULLO G., *La procedura di affidamento dei servizi pubblici locali tra disciplina interna e principi comunitari*, in www.giust.it, 2003
- SCOTTI E., *Il pubblico servizio tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Cedam, 2003
- SCOTTISH ARTS COUNCIL, The British Council, *A Guide to the Arts in Scotland*, 2004
- SELWOOD S., *Beyond statistics? The politics of data collection in the English cultural sector*, paper presentato in occasione dell'International Symposium on Culture Statistics, 21-23 ottobre 2002, Montreal
- SELWOOD S., *The UK Cultural Sector*, Policy Studies Institute, 2001
- SEN A.K., *Etica ed economia* (1988), *Risorse, valori e sviluppo* (1992) *La disegualianza* (1994) *La libertà individuale e l'impegno sociale* (1998), *Lo sviluppo è libertà* (2000)
- SERRA M., *Il sistema autonomistico locale nell'ordinamento regionale*, Giuffrè, 1999
- SETTIS S., *Italia S.p.A.*, Einaudi, 2002
- SICCA .M. – ZAN L., *Alla faccia del management. La retorica del management nei processi di trasformazione degli enti lirici in fondazioni*, in *Aedon*, Mulino, 2, 2004
- SOLIMA L., *Il ruolo del non profit nell'offerta di servizi museali*, in fase di pubblicazione
- SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, 2000, Bologna
- SOROS G., *La società aperta. Per una riforma del capitalismo globale*, Milano, 2001
- STARNET, Rete degli Uffici Studi delle CCIAA, *Rapporto provinciale – Giornata dell'economia*, 10 maggio 2004
- STROZZI G., *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione Europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comun.*, 1993
- STUDIO PIZZINI & ASSOCIATI, *Gli Ecomusei nella Provincia Autonoma di Trento*, pubblicato a cura del Servizio Attività Culturali, 2004
- STUDIO PIZZINI & ASSOCIATI, *Studio di Fattibilità per il Museo delle Scienze del Trentino*, 2003, inedito

- TAMPERE UNIVERSITY OF TECHNOLOGY (Finland), *Leisure time mobility – future trends and sustainable development – Sustainable Information Society – Values and Everyday Life*, International Conference in Kouvola, settembre 2001
- TEJADA TAJADURA J., *El servicio de la cultura como deber y atribucion esencial del Estrado*, relazione presentata al Seminario *Fomento de la cultura y proteccion juridica de los profesionales del arte y de la cultura*, Primer Congreso iberoamericano de Derecho de la Cultura, 2003
- TESAURO G. – D'ALBERTI M. (A CURA DI), *Regolazione e concorrenza*, 2001, Mulino
- THUROW C.L., *La costruzione della ricchezza*, Il Sole 24 Ore, 2000
- TONIATTI R. – PALERMO F. - DANI M. (a cura di), *An Ever More Complex Union The Regional Variable as a Missing Link in the EU Constitution?*, Nomos, 2004
- TONIATTI R. (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cedam, 2002
- TOWSE R., *Cultural Economics: the Arts, the Heritage and the Media Industries – Vol. I*, Edward Elgar Publishing Limited, 1997.
- TRIMARCHI F., *Sistemi gestionali e forme contrattuali dell'outsourcing nella pubblica amministrazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, n. 1
- TRUINI A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, vol. I, Cedam, 2001
- TRUINI A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto. Il processo autonomistico in Italia dall'unità ad oggi*, vol. II, Cedam, 2003
- TRUPIANO GAETANA (a cura di), *Assetto istituzionale, disciplina fiscale e finanziamento della cultura*, Franco Angeli, 1999
- UNESCO, *Mexico City Declaration on Cultural Policies, World Conference on Cultural Policies Mexico City*, (26 luglio - 6 agosto 1982)
- UNIONCAMERE, *Atlante della competitività delle province 2003*, luglio 2004
- VALENTINO P. A. – DELLI QUADRI L. M. R. (a cura di), *Cultura in gioco. Le nuove frontiere di musei, didattica e industria culturale nell'era dell'interattività*, Giunti, 2004
- VAN DER PLOEGH R., *Culture as an economic crowbar*, 107-111 in *Economy and Culture. A Partnership for the 21st Century*, Prague, 2000.
- VAN DER PLOEGH R., *In art we trust*, De Economist, 150, 4, 333-362. in TOWSE R. (ed.), *Copyright in the Cultural Industries*, Edward Elgar, 2002
- VAN DER PLOEG R., Ministry of Education, Culture and Science, *Cultural Outreach Action Plan (Actieplan Cultuurbereik)*, 1999
- VANDELLI L., *Il principio di sussidiarietà nel riparto delle competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3B del Trattato sull'Unione Europea*, Riv. It. Dir. Pubbl. Comun., 1993
- VAQUER CABALLERÍA M., *Autonomía de la cultura y acción de los poderes públicos: modelos organizativos*, relazione presentata al *Primer Congreso Iberoamericano de Derecho de la Cultura*, Madrid 1999
- VARESE E., *La politica culturale europea: cronaca di una storia*, Econ. della Cultura, 2000
- VEENHOVEN R., *Happiness in hardship* (paper), Conferenza internazionale *The paradoxes of happiness in economics*, Milano (21-22 marzo 2003)
- VENTURA L., *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, Giappichelli, 2004

- VESTHEIM G., *Instrumental cultural policy in Scandinavian countries: a critical historical perspective*, International Journal of Cultural Policy 1, no. 1:57-71, 1994
- VIOLINI L., *Sussidiarietà e decentramento: approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia*, Guerini, 2003
- VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, Giuffrè, 2002
- VIRGA G., *Diritto amministrativo*, vol. III, 1994, Milano
- VITALE A., *Diritto pubblico*, Giuffrè, 2004
- WEIDENFELD W. – WESSEL W., *L'Europa dalla A alla Z*, Institut für Europäische Politik, Commissione europea, 1997
- WITHERS G.A., *Unbalanced Growth and the Demand for Performing Arts: an Econometric Analysis*, *Southern Economic Journal* (1980), in TOWSE RUTH (1997), *Cultural Economics: the Arts, the Heritage and the Media Industries*, Vol. I., An Elgar Reference Collection
- WORLD TOURISM ORGANIZATION, *Changes in Leisure Time. The Impact on Tourism*, 1999
- ZAMAGNI S., BRUNI L., *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, il Mulino, 2004
- ZAN L., *Economia dei musei e retorica del management*, Electa, Milano 2003
- ZANGHÌ C., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2003
- ZAN L., *La natura multidimensionale del management dei musei: tra efficacia e efficienza, sostanza e procedura*, in VALENTINO P. A. – MOSSETTO G. (a cura di), *Museo contro museo*, 2001, Giunti
- ZANINOTTO E., *Imprenditorialità e sviluppo economico locale*, Convegno ITC a Trento il 16 aprile 2004
- ZUCCA M., *Contributo Quali le prospettive socio economiche per le popolazioni alpine*, Convegno Chiare, fresche e dolci acque (28/02/2004), Forum Bergamo Acqua
- ZUCCHETTI A., *I servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale*, in ITALIA V. (a cura di), *I servizi pubblici locali*, 2002, Giuffrè
- ZUELLI F., *Servizi pubblici ed attività imprenditoriali*, 1973, Mulino

RIVISTE

Aedon, Rivista di arti e diritto , Bologna

Azienda Pubblica, Rimini

Barcelona Cultura, rivista dell'Istituto di Cultura di Barcellona

Comunitat Cultura, rivista digitale dell'Istituto di Cultura di Barcellona

Diritto amministrativo, Milano

Diritto del turismo. Trimestrale di analisi, giurisprudenza e documentazione, IPSOA

Diritto e società, Padova

Diritto pubblico comparato ed europeo, Torino

Diritto Pubblico, Bologna

Economia della Cultura, rivista dell'Associazione economia della cultura

EuroPa, Provincia autonoma di Trento

Firenze Europa, Comune di Firenze

IBC, , Reg. Emilia Romagna

Il diritto della Regione, Padova

Il Giornale dell'Arte, Allemandi

Informator per il Trentino Alto Adige, Trento

Le istituzioni del Federalismo, Bologna

Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale, Bologna

Notiziario, Roma

Nuova Museologia, Milano

Quaderni regionali. Rivista quadrimestrale di studi e documentazione, Maggioli

Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica, Angeli

Rivista Trimestrale degli Appalti pubblici, Maggioli

Terzo Settore, Sole24ore

SITI WEB

<http://epp.eurostat.cec.eu.int/>
<http://hdr.undp.org>
<http://icom.museum>
<http://lombardiacultura.it/osservatorio>
www.aam-us.org
www.aedon.mulino.it
www.artesella.it
www.ate.trentinocultura.net
www.bancaetica.com
www.bcn.es/cultura
www.bcn.es/districtes
www.bcn.es/medciencies
www.bcn.es/museus
www.beniculturali.it
www.censis.it
www.cofas.it
www.confcommercio.it
www.dirittodautore.it/
www.eccher.it
www.eur.nl/fsw/research/happiness
www.europa.eu.int (aree Cultura, Turismo, Imprese)
www.fapk.nl
www.federcoritrentino.it
www.federculture.it
www.few.eur.nl/few/people/russo/
www.fizz.it
www.fondsbkvb.nl/
www.giust.it
www.granarolo.it
www.hangar.org
www.ilsole24ore.com
www.icom-italia.org
www.iom.edu/
www.istat.it
www.istitutoiard.it

www.iue.it
www.mla.gov.uk
www.nobel.se/economics/laureates/2002
www.ocde.org
www.orienteoccidente.it
www.parlamento.it
www.perginepsa.it
www.profingest.it/allegati/Zamagni.doc
www.provincia.tn.it
www.regionibemiculturali.it
www.regionibeniculturali.it
www.sistan.beniculturali.it
www.spettacolo.beniculturali.it
www.starnet.unioncamere.it
www.trentinocultura.net
www.trentinospettacoli.net
www.unesco.org
www.unioncamere.it
www.world-tourism.org/
www-rcf.usc.edu/~easterl/