

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

**RAPPORTO SULLE
ATTIVITÀ CULTURALI IN TRENTINO**

- PARTE II -

**SUSSIDIARIETÀ VERTICALE
E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA**

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 - 2005

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

*Cinque principi sono alla base della buona governance europea:
apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.*

*Ciascuno di essi costituisce il fondamento
della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri,
ma si applicano a tutti i livelli di governo:
globale, europeo, nazionale, regionale e locale.*

COMMISSIONE EUROPEA, Bruxelles (2001)

*Se lo spostamento del livello decisionale è apprezzabile
per il solo fatto di essere espressione del principio democratico...
proprio per questo porta a risultati migliori solo se il livello di chi è chiamato ad
esprimersi sulle scelte ha raggiunto un adeguato grado di maturazione e di cultura*

D'ATENA A.

INDICE

Parte II – SUSSIDIARIETÀ VERTICALE E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Parte II – CAP. 1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	9
1.1 Atti normativi e documenti di rilievo comunitario	9
1.1.1 Atti e norme afferenti le attività culturali	9
1.1.2 Atti e norme afferenti gli assetti istituzionali e organizzativi	10
1.2. Atti normativi e principali documenti di rilievo nazionale	13
1.2.1 Atti e norme afferenti le attività culturali	13
1.2.2 Atti e norme afferenti gli assetti istituzionali e organizzativi	14
1.3. Atti normativi e principali documenti di rilievo regionale e provinciale	16
1.3.1 Atti e norme afferenti le attività culturali nella Provincia autonoma di Trento	16
1.3.2 Atti e norme afferenti gli assetti istituzionali e organizzativi nella Provincia autonoma di Trento	17
1.3.3 Norme in materia di Finanza locale della Provincia autonoma di Trento	18
1.3.4 Atti e norme afferenti istituzioni e settori culturali della Provincia autonoma di Trento	18
1.4. Atti normativi e principali documenti del benchmark	20
1.4.1 Principali atti e norme di altri ordinamenti nazionali	20
1.4.2 Atti e norme di altri ordinamenti di Regioni italiane	21
Parte II – CAP. 2. INDIRIZZI NORMATIVI E TENDENZE IN ATTO A LIVELLO COMUNITARIO E NAZIONALE IN TEMA DI SUSSIDIARIETÀ	25
2.1 Premesse generali	25
2.1.1 Vecchi e nuovi significati	25
2.2 La sussidiarietà verticale nell'ordinamento comunitario	31
2.2.1 Evoluzione storica del principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario	31
2.2.2 Profili problematici della sussidiarietà comunitaria	37
2.3 Il principio di sussidiarietà nella Costituzione europea: una visione in prospettiva	40
2.3.1 L'affermazione del principio di sussidiarietà nella Costituzione europea	40

2.3.2 Una prospettiva evolutiva del principio di sussidiarietà _____	43
2.4. La sussidiarietà verticale nell'ordinamento italiano _____	48
2.4.1 'Sussidiarietà italiana' ed europea, due modelli a confronto _____	48
2.4.2 L'evoluzione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano _____	49
Parte II – CAP. 3. LA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE NEL SETTORE DELLE ATTIVITÀ CULTURALI _____	59
3.1 Premessa sul significato delle attività culturali _____	59
3.1.1 Le attività culturali al bivio tra <i>res corporalis</i> e <i>immaterialis</i> _____	59
3.2 Sussidiarietà e attività culturali _____	66
3.2.1 La sussidiarietà come garanzia di pluralismo istituzionale e culturale _____	66
3.2.2 Attività culturali e sussidiarietà nell'ordinamento comunitario _____	67
Parte II – CAP. 4. INDIRIZZI ATTUALI E PROSPETTIVE FUTURE PER LA VALORIZZAZIONE DELLA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO _____	75
4.1 La sussidiarietà verticale nella Provincia autonoma di Trento _____	75
4.1.1 Il principio di sussidiarietà e lo statuto speciale del Trentino – Alto Adige _____	76
4.1.2 Il principio di sussidiarietà e il ruolo dei comuni _____	81
4.1.3 Il principio di sussidiarietà nella prospettiva della programmazione _____	85
4.1.4 Il principio di sussidiarietà nella prospettiva della finanza locale _____	91
4.1.5 Sussidiarietà e nuovi processi partecipativi: una sfida per la comunità trentina _____	94
4.2 Sussidiarietà verticale e attività culturali nella Provincia autonoma di Trento _____	96
4.2.1 Autonomia statutaria e competenze nel settore delle attività culturali _____	96
4.2.2 Ruolo della Provincia e dei Comuni _____	99
4.3 Alcuni spunti per attuare la sussidiarietà verticale nel settore delle attività culturali _____	105
4.3.1 Elementi distintivi del modello di sussidiarietà emergente _____	105
4.3.2 La proposta di legge e l'attuazione della sussidiarietà partecipativa _____	106
BIBLIOGRAFIA _____	113

Parte II – CAP. 1.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1.1 Atti normativi e documenti di rilievo comunitario

Si fornisce il quadro normativo di riferimento, completo dei documenti di maggior interesse, in tema di sussidiarietà verticale e orizzontale

1.1.1 Atti e norme afferenti le attività culturali

- Proposta di Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il *Programma Cultura 2007 (2007-2013)*, del 14 luglio 2004, COM(2004) 469def
- Comunicazione della Commissione del 9 marzo 2004, COM(2004) 154def su *Far sì che la cittadinanza diventi effettiva: promuovere la cultura e la diversità europea mediante programmi nei settori della gioventù, della cultura, dell'audiovisivo e della partecipazione civica*
- Risoluzione del Parlamento europeo su *L'importanza e il dinamismo del teatro e delle arti dello spettacolo nell'Europa allargata*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea dell'11 dicembre 2003, n. C 300 E
- Comunicazione della Commissione europea *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, del 11 dicembre 2002, COM(2002) 704def
- Risoluzione del Consiglio del 19 dicembre 2002 relativa all'*Attuazione del piano di azione concernente la cooperazione europea nell'ambito della cultura: valore aggiunto europeo e mobilità delle persone e circolazione delle opere nel settore culturale*
- Risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 2002 relativa al *Ruolo della cultura nella costruzione dell'Europa*
- Relazione della Commissione del Parlamento europeo per la cultura sulla *Cooperazione culturale nell'Unione Europea*, del 16 luglio 2001, doc. A5-0281/2001
- Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 febbraio 2000 n. 508 che istituisce il *Programma Cultura 2000*

- Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2085 del 6 ottobre 1997 che istituisce un *Programma di sostegno, comprendente la traduzione, al settore del libro e della lettura* (Arianna)
- Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 1997 n. 2228 che istituisce un *Programma comunitario d'azione in materia di beni culturali* (programma Raffaello)
- Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 719 del 29 marzo 1996 che istituisce un *Programma di sostegno alle attività artistiche e culturali di dimensione europea* (Caleidoscopio)

1.1.2 Atti e norme afferenti gli assetti istituzionali e organizzativi

- Costituzione europea e Protocollo *sull'Applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*, testo sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004
- Rapporto sulla *Governance europea 2003-2004*, del 22 settembre 2004, SEC(2004) 1153
- Libro Bianco della Commissione europea sui *Servizi di interesse generale* del 20 maggio 2004, COM/2004/374 def.
- Relazione della Commissione sulla *Consultazione pubblica in merito al libro verde sui servizi di interesse generale* del 29 marzo 2004, SEC/2004/ 326 def.
- 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.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 12 marzo 2004, COM(2004) 3def, su *Costruire il nostro avvenire comune Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*
- Libro Verde della Commissione europea sui *Servizi di interesse generale* del 21 maggio 2003, COM/2003/ 270 def.
- Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni sullo *Stato dei lavori relativi all'esame di una proposta di direttiva quadro sui servizi*, del 4 dicembre 2002, COM(2002)689 def.

- Comunicazione della Commissione europea *Un quadro per i contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi fra la Comunità, gli Stati e le autorità regionali*, del 11 dicembre 2002, COM(2002) 709def
- Relazione del Gruppo di lavoro sulla “*Sussidiarietà*”, presentata alla Convenzione europea il 3 e 4 ottobre 2002
- Relazione della Commissione europea sullo *Stato dei lavori relativi alle linee direttrici in materia di aiuti di Stato legati ai servizi di interesse economico generale*, del 5 giugno 2002, COM(2002) 280 def.
- Comunicazione della Commissione europea *Governance Europea: legiferare meglio*, del 5 giugno 2002, COM(2002) 275def
- Comunicazione della Commissione *Valutazione di impatto, quale strumento volto a migliorare la qualità e la coerenza del processo di sviluppo delle strategie*, del 5 giugno 2002, COM(2002) 276def
- Comunicazione della Commissione europea *Piano d'azione: semplificare e migliorare la regolamentazione*, del 5 giugno 2002, COM(2002) 278def
- Comunicazione della Commissione europea *Semplificare e migliorare la regolamentazione*, del 5 dicembre 2001, COM(2001) 726def
- Relazione della Commissione europea al Consiglio europeo di Laeken sui *Servizi di interesse generale*, del 17 ottobre 2001, COM(2001) 598 def.,
- Libro Bianco della Commissione europea sulla *Governance europea*, adottato il 25 luglio 2001, COM(2001) 428def
- Relazione della Commissione al Consiglio europeo di Stoccolma, *Migliorare e semplificare l'ambiente regolamentare*, del 7 marzo 2001, COM(2001) 130
- Comunicazione della Commissione europea sui *Servizi di interesse generale in Europa*, COM(2000) 580 def., pubblicata in G.U.C.E. C 17 del 19 gennaio 2001
- Comunicazione interpretativa della Commissione europea sulle *Concessioni nel diritto comunitario*, pubblicata in GUCE C 121, del 29 aprile 2000
- Protocollo sulla *Applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità*, allegato al Trattato di Amsterdam 1997
- Comunicazione della Commissione europea sui *Servizi di interesse generale in Europa*, COM(1996) 443 def., pubblicata in G.U.C.E. C 281 del 26 settembre 1996
- Conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo, 11 – 12 dicembre 1992, relative all'*Impostazione generale dell'applicazione da parte del Consiglio, del principio di sussidiarietà e dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione europea*;

- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul *Principio di sussidiarietà*, del 27 ottobre 1992
- Carta europea delle autonomie locali, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985
- Progetto di Trattato di Unione Europea, adottato il 14 febbraio 1984 dal Parlamento Europeo (così detto progetto Spinelli)
- Rapporto Tindemans della Commissione sull'Unione Europea approvato dal Consiglio Europeo il 29 e 30 novembre 1976
- Trattati Istitutivi della Comunità europea

1.2. Atti normativi e principali documenti di rilievo nazionale

1.2.1 Atti e norme afferenti le attività culturali

- D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, *Codice dei Beni culturali e del Paesaggio*
- D.Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*
- Legge 1° giugno 1939 n. 1089, *Normativa generale di tutela delle cose di interesse storico e artistico*
- Legge 29 giugno 1939, n. 1497, *Normativa generale di protezione delle bellezze naturali*

Spettacolo

- Decreto ministeriale 21 aprile 2004 *Criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività teatrali, in corrispondenza agli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo*
- Proposta di legge 25 settembre 2003 n. 4313, *Legge quadro per la disciplina dello spettacolo dal vivo*
- Proposta di legge 9 luglio 2003 n. 4153, *Disciplina dello spettacolo dal vivo*
- Proposta di legge 1° luglio 2003 n. 4128, *Disciplina dello spettacolo dal vivo*
- Decreto ministeriale del 27 febbraio 2003 sui *Criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività teatrali, in corrispondenza agli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163*
- Decreto legge 18 febbraio 2003 n. 24 (convert. Legge 17 aprile 2003 n. 82), *Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo*
- Proposta di legge 2 ottobre 2002 n. 3218, *Disciplina dello spettacolo dal vivo*
- Legge 30 aprile 1985 n. 163, *Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo*

Musei

- Decreto ministeriale 10 maggio 2001, *Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei*
- Decreto ministeriale 25 luglio 2000, *che costituisce il Gruppo Tecnico di lavoro per l'elaborazione delle proposte atte a definire gli standard qualitativi per i Musei la cui gestione viene trasferita alle regioni, province e comuni*

- Decreto ministeriale 11 dicembre 1997 n. 507, *Regolamento recante norme per l'istituzione del biglietto d'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato*
- Decreto legge 14 novembre 1992, n. 433, convertito nella legge 14 gennaio 1993, n. 4 (così detto Legge Ronchey), *Misure urgenti per il funzionamento dei musei statali. Disposizioni in materia di biblioteche statali e di archivi di Stato*

1.2.2 Atti e norme afferenti gli assetti istituzionali e organizzativi

- Disegno di legge, A.2386 del 2004, XIV^a legislatura, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, approvato dalla Camera dei deputati il 3 luglio 2004
- Circolare del Dipartimento per le politiche comunitarie 29 aprile 2004, sui *Principi da applicare, da parte delle stazioni appaltanti, nell'indicazione delle specifiche tecniche degli appalti pubblici di forniture sottosoglia*
- Legge 5 giugno 2003 n. 131 – (così detto legge La Loggia), *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3*
- Legge 6 luglio 2002, n. 137, *Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici* (art. 10)
- Circolare del Dipartimento per le politiche comunitarie 6 giugno 2002, sulla *Normativa applicabile agli appalti pubblici sottosoglia*
- Circolare del Dipartimento per le politiche comunitarie 1° marzo 2002, sulle *Procedure di affidamento delle concessioni di servizi e di lavori*
- Circolare del Dipartimento per le politiche comunitarie 19 ottobre 2001, sulle *Procedure di affidamento di servizi alle società miste*
- Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*
- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*
- Legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*
- Legge cost. 22 novembre 1999 n.1, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*
- D.lgs. 31 marzo 1998 n 112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali*

- Legge 15 marzo 1997 n. 59 – (così detto legge Bassanini I), *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*
- D.Lgs. 28 agosto 1997 n. 281, *Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*
- Legge 15 maggio 1997 n. 127, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*
- Legge 8 giugno 1990 n. 142, sull' *Ordinamento delle autonomie locali*
- Legge 23 agosto 1988 n. 400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*
- Legge 30 dicembre 1989 n. 439, *Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale*
- Costituzione della Repubblica italiana

1.3. Atti normativi e principali documenti di rilievo regionale e provinciale

1.3.1 Atti e norme afferenti le attività culturali nella Provincia autonoma di Trento

- Disegno di legge presentato alla Giunta provinciale il 26 novembre 2004 recante la *Disciplina delle attività culturali*
- Delibera della Giunta provinciale n. 2883 del 3 dicembre 2004 recante il *Documento di attuazione 2005 – 2007 del Programma di sviluppo provinciale*
- Delibera della Giunta provinciale n. 602 del 12 marzo 2004 recante il *Documento di attuazione 2004 – 2006 del Programma di sviluppo provinciale*
- Linee Guida per il *Riordino della disciplina delle attività culturali nella Provincia autonoma di Trento*, approvate nel marzo 2004
- legge provinciale 17 febbraio 2003 n. 1, *Nuove disposizioni in materia di beni culturali*.
- Disegno di legge del 28 febbraio 2002 n. 170, *Normativa di riordino del sistema dei beni e delle attività culturali del Trentino*
- Delibera della Giunta provinciale n. 881 del 24 aprile 2002, di approvazione del *Programma di sviluppo provinciale per la XII legislatura*
- Disegno di legge del 5 dicembre 2000 n. 107, *Nuove disposizioni in materia di beni culturali*
- Disegno di legge del 26 marzo 1999 n. 23, *Disposizioni urgenti in materia di attività e beni culturali*
- Legge provinciale 14 febbraio 1992 n. 11, *Disposizioni in materia di archivi e istituzione dell'archivio provinciale*
- Legge provinciale 18 agosto 1981 n. 16, *Disposizioni in materia di catalogazione del patrimonio bibliografico del Trentino ed istituzione del Catalogo bibliografico trentino*
- Legge provinciale 14 febbraio 1980 n. 2, *Nuove disposizioni in materia di catalogazione del patrimonio storico, artistico e popolare del Trentino e del relativo inventario*
- Legge provinciale 30 luglio 1987 n. 12, *Programmazione e sviluppo delle attività culturali nel Trentino*
- Legge provinciale 27 dicembre 1975 n. 55, *Disposizioni in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare*

1.3.2 Atti e norme afferenti gli assetti istituzionali e organizzativi nella Provincia autonoma di Trento

- Disegno di legge sulla *Riforma dell'ordinamento delle autonomie locali*, del 12 maggio 2004, approvato in aula il 13 dicembre 2004
- Schema per la proposta di legge concernente *Il Governo dell'Autonomia del Trentino: norme in materia di esercizio della potestà legislativa nonché di attribuzione e di esercizio delle funzioni amministrative dei Comuni, delle Comunità e della Provincia autonoma di Trento in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*, presentata alla Giunta il 12 novembre 2004
- Documento per l'*Attuazione delle linee guida per il progetto di riforma istituzionale*, nella Provincia Autonoma di Trento, del 19 luglio 2004
- Documento preliminare per il *Progetto di riforma istituzionale*, nella Provincia Autonoma di Trento, del 27 febbraio 2004
- Legge regionale 17 aprile 2003 n. 3, *Delega di funzioni amministrative alle Province Autonome di Trento e di Bolzano*
- Legge costituzionale 31 gennaio 2001 n. 2 recante *Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano*
- Disegno di legge 25 febbraio 2000 n. 67, sulla *Promozione delle autonomie, l'attuazione del principio di sussidiarietà e il riordino dell'organizzazione della Provincia autonoma di Trento*
- Disegno di legge 8 luglio 1997 n. 162 sulla *Promozione delle autonomie locali e decentramento delle funzioni amministrative della Provincia*
- Legge provinciale 8 luglio 1996, n. 4 recante la *Nuova disciplina della programmazione di sviluppo e adeguamento delle norme in materia di contabilità e di zone svantaggiate*
- Decreto del Presidente della Giunta Regionale del 27 febbraio 1995, n. 4/L di *Approvazione del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei Comuni*
- Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616 (art. 47)
- Decreto del Presidente della Repubblica 1 novembre 1973, n. 690 recante *Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige concernente tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare*
- Decreto del Presidente della Repubblica 1 novembre 1973, n. 691 che dispone *Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige concernente usi e*

costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali

- Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 recante l'Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige
- Decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3
- Legge costituzionale 10 novembre 1971 n. 1 recante *Modificazioni e integrazioni dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige*
- Legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 5 di approvazione dello *Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige*

1.3.3 Norme in materia di Finanza locale della Provincia autonoma di Trento

- Legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36 recante *Norme in materia di finanza locale*
- Legge provinciale 3 luglio 1990, n. 20 recante *Disposizioni in materia di finanza locale*
- Decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 recante *Disposizione di attuazione dello Statuto delle entrate relative a concessioni su beni provinciali*

1.3.4 Atti e norme afferenti istituzioni e settori culturali della Provincia autonoma di Trento

Musei ed enti culturali culturali

- Legge provinciale 27 novembre 1964 n. 14, *Istituzione del Museo tridentino di scienze naturali*
- Legge provinciale 31 gennaio 1972 n. 1, *Istituzione del Museo degli usi e costumi della gente trentina*
- Legge provinciale 23 novembre 1987 n. 32, *Istituzione del Museo d'arte moderna e contemporanea*
- Legge provinciale 11 maggio 2000 n. 5, *Istituzione in ente di diritto pubblico del museo "Castello del Buonconsiglio, monumenti e collezioni provinciali."*

- Legge provinciale 31 agosto 1987 n. 18, *Istituzione dell'Istituto mocheno e dell'Istituto cimbro e norme per la salvaguardia e la valorizzazione della cultura delle popolazioni germanofone in provincia di Trento*
- Legge provinciale 14 agosto 1975 n. 29, *Istituzione dell'Istituto culturale ladino*

Ecomusei

- Legge provinciale 9 novembre 2000, n. 13, *Istituzione degli ecomusei per la valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali*

Biblioteche

- Legge provinciale 18 agosto 1981 n. 16, *Disposizioni in materia di catalogazione del patrimonio bibliografico del Trentino e istituzione del Catalogo bibliografico trentino*

Spettacolo

- Protocollo d'Intesa per la *Programmazione e il coordinamento delle attività culturali di interesse provinciale* stipulato tra Provincia Autonoma di Trento e *Associazione Incontri Internazionali di Rovereto, Il Gaviale S.c.a.r.l. , Associazione Musica Riva, Pergine Spettacolo Aperto, Associazione Culturale Mons. Celestino Eccher, Coordinamento Teatrale Trentino, Arte Sella*, 16 aprile 2003

1.4. Atti normativi e principali documenti del benchmark

1.4.1 Principali atti e norme di altri ordinamenti nazionali

Spagna

- Reial decret del 22 maggio 1989 n. 582 recante *il Regolamento delle biblioteche pubbliche statali e del Sistema delle biblioteche spagnole*
- Reial decret del 10 aprile 1987 n. 620 recante *il Regolamento dei musei statali e del Sistema dei musei spagnoli*
- Llei del 25 giugno 1985 n. 16, sul *Patrimonio storico spagnolo*
- Costituzione spagnola, 27 dicembre 1978

Catalunya

- Llei del 13 luglio 2001 n. 10, sull'*Archiviazione dei documenti*
- Llei del 29 dicembre 2000 n. 20, sull'*Istituto Catalano delle attività culturali*
- Llei del 30 settembre 1993 n. 9, sul *Patrimonio culturale catalano*
- Llei del 18 marzo 1993 n. 4, sul *Sistema bibliotecario de Catalunya*
- Llei del 5 marzo 1993 n. 2, per lo *sviluppo e la protezione della cultura popolare e tradizionale e dell'associazionismo culturale*
- Llei del 2 novembre 1990 n. 17, sui *Musei*
- Reial decret del 27 febbraio 1981 n. 1010, sulla *Delega di funzioni e servizi dallo Stato alla Regione Catalunya in materia di cultura*
- Llei organica del 18 dicembre 1979 n. 4, *Statuto di autonomia della Regione catalana*

1.4.2 Atti e norme di altri ordinamenti di Regioni italiane

Veneto

- Progetto di legge (approvato) della Regione Veneto del 26 novembre 2003 n. 118, su *Centro di Produzione Veneto*
- Progetto di legge della Regione Veneto del 7 novembre 2001 n. 211 per l'*Ordinamento regionale per le attività culturali, lo spettacolo, le istituzioni e i beni culturali*
- Legge della Regione Veneto del 13 aprile 2001 n. 11, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*
- Progetto di legge d'iniziativa della Giunta regionale del 25 luglio 2001 n. 170 per l'*Ordinamento regionale delle attività culturali*
- Progetto di legge della Regione Veneto del 6 settembre 2000 n. 47, recante *Nuove norme in materia di attività e beni culturali*
- Legge della Regione Veneto del 5 settembre 1984 n. 52, *Norme in materia di promozione e diffusione di attività artistiche, musicali, teatrali e cinematografiche*
- Legge della Regione Veneto del 5 settembre 1984 n. 51, *Interventi della Regione per lo sviluppo e la diffusione delle attività culturali*
- Legge della Regione Veneto del 5 settembre 1984 n. 50, *Norme in materia di musei, biblioteche, archivi di Enti locali o di interesse locale*

Lombardia

- Delibera G. Reg. Lombardia del 25 luglio 2003 n. 7, recante *Modalità e termini per la presentazione e valutazioni di progetti e interventi in materia di beni e attività culturali*
- Progetto di legge della Regione Lombardia del 19 giugno 2003 n. 344, recante *Interventi regionali a sostegno della cultura*
- Progetto di legge di iniziativa della Giunta della Regione Lombardia del 12 agosto 2002 n. 261, recante *Norme in materia di beni, attività e servizi culturali*
- Legge della Regione Lombardia del 18 dicembre 1978 n. 75, *Interventi promozionali in campo musicale*
- Legge della Regione Lombardia del 29 aprile 1995 n. 4, *Interventi per la promozione, il coordinamento e lo sviluppo di sistemi integrati di beni e servizi culturali*

- Legge della Regione Lombardia dell'8 novembre 1977 n. 58, *Interventi della Regione Lombardia in campo teatrale*
- Legge della Regione Lombardia del 12 luglio 1974 n. 39, *Norme in materia di musei di enti locali o di interesse locale*

Emilia Romagna

- Delibera Cons. G. Reg. Emilia Romagna del 6 aprile 2004 n. 552, *Programma degli interventi per la promozione di attività culturali - Obiettivi, azioni prioritarie, modalità di attuazione e procedure per il triennio 2004-2006*
- Delibera G. Reg. Emilia Romagna del 3 marzo 2003 n. 309, per l'*Approvazione standard e obiettivi di qualità per biblioteche, archivi storici e musei*
- Delibera G. Reg. Emilia Romagna del 17 marzo 2003 n. 353, *Avviso per la presentazione di progetti relativi ad attività ed interventi strutturali per spese di investimento nel settore dello spettacolo - Triennio 2003/2005*
- Delibera Cons. G. Reg. Emilia Romagna del 6 marzo 2003 n. 461, *Programma regionale in materia di spettacolo - Obiettivi, azioni prioritarie e procedure per il triennio 2003/2005*
- Legge della Regione Emilia Romagna del 24 marzo 2000 n. 18, *Norme in materia di biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali*
- Legge della Regione Emilia Romagna del 5 luglio 1999 n. 13, *Norme in materia di spettacolo*
- Legge della Regione Emilia Romagna del 22 agosto 1994 n. 37, *Norme in materia di promozione culturale*

Piemonte

- Legge della Regione Piemonte del 15 luglio 2003 n. 17, sulla *Valorizzazione delle espressioni artistiche in strada*
- Proposta di legge della Regione Piemonte del 16 ottobre 2000 n. 160, per la *Creazione del marchio museale piemontese e del relativo sistema integrato regionale delle aree e dei siti di interesse culturale*
- Delibera P.G. Reg. Piemonte del 17 luglio 2000 n. 6/R, recante *Regolamento regionale recante: «Albo regionale dei soggetti svolgenti attività musicali*

- Delibera G. Reg. Piemonte del 4 luglio 2000 n. 37, sull'*Istituzione dell'Albo regionale dei soggetti svolgenti attività musicali popolari e sua regolamentazione*
- Proposta di legge della Regione Piemonte del 29 maggio 2000 n. 2, sull'*Istituzione del sistema museale regionale*
- Legge della Regione Piemonte del 7 aprile 2000 n. 38, su *Interventi regionali a sostegno delle attività musicali*
- Legge della Regione Piemonte del 28 agosto 1978 n. 58, per la *Promozione della tutela e dello sviluppo delle attività e dei beni culturali*

Toscana

- Legge della Regione Toscana del 28 marzo 2000, n. 45 *Norme in materia di promozione delle attività nel settore dello spettacolo in Toscana*
- Legge della Regione Toscana del 18 febbraio 1998 n. 12, *Norme in materia di sostegno alle attività delle istituzioni culturali di rilievo regionale*
- Legge della Regione Toscana del 1° febbraio 1995 n. 14, *Disciplina degli atti e delle procedure della programmazione e degli interventi finanziari regionali nei settori delle attività e dei beni culturali*
- Legge della Regione Toscana del 4 dicembre 1980 n. 89, *Norme in materia di musei e di raccolte di Enti locali e di interesse locale-Delega delle funzioni amministrative agli Enti locali*
- Legge della Regione Toscana del 28 gennaio 1980 n. 12, *Norme per la promozione delle attività culturali ed educative, relative a manifestazioni espositive, convegni ed istituzioni culturali*

Altre regioni

- Legge della Regione Marche del 29 dicembre 1997 n. 75 recante la *Disciplina degli atti e delle procedure della programmazione e degli interventi finanziari regionali nei settori delle attività e dei beni culturali*
- Legge della Regione Lazio del 24 novembre 1997 n. 42, *Norme in materia di beni e servizi culturali del Lazio*

Parte II – CAP. 2.

INDIRIZZI NORMATIVI E TENDENZE IN ATTO A LIVELLO COMUNITARIO E NAZIONALE IN TEMA DI SUSSIDIARIETÀ

Considerati gli indirizzi normativi e le tendenze in atto si precisa il significato e la portata della sussidiarietà verticale, nell'ordinamento europeo e nazionale

2.1 Premesse generali

Il principio di sussidiarietà verticale assume significati e valenze in parte simili, in parte differenti, a seconda dei diversi livelli della gerarchia delle fonti in cui si colloca. Di conseguenza, si è adottato un approccio di tipo comparatistico approfondendo la sussidiarietà sul piano comunitario, nazionale e locale, con l'obiettivo di rappresentare una visione tendenzialmente completa del principio e delinearne i denominatori comuni ⁽¹⁾.

2.1.1 Vecchi e nuovi significati

La sussidiarietà è principio dai più ritenuto “*ambiguo, con almeno trenta diversi significati, programma, formula magica, alibi, mito epitome della confusione, foglia di fico*” ⁽²⁾. Di certo vi sono le origini antiche ⁽³⁾, che sono filosofico – politiche prima ancora che giuridiche ⁽⁴⁾.

¹ Per approfondimenti del rapporto fra la sussidiarietà nazionale e la sussidiarietà comunitaria si rinvia alla lettura di VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, Giuffrè, 2002 con ampi rinvii bibliografici.

² 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; A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello di analisi*, in AA. VV., *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999, ricorda che l'etimologia del vocabolo ('subsidiarius' era il componente delle truppe di riserva).

³ La nozione di sussidiarietà è stata considerata da illustri pensatori, primo fra tutti ARISTOTELE, e poi ripresa da S. TOMMASO D'AQUINO, ALTHUSIUS, LOCKE, TOCQUEVILLE, STUART MILL, PROUDHON..., cfr. MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Cedam, 2003 con ampi rimandi alle relative opere.

⁴ CASSESE S., *L'aquila e le mosche*, cit., segnala che il primo ad usare la parola e la nozione di sussidiarietà è stato monsignor DE KLETTER, vescovo barone tedesco, deputato alla dieta nazionale di Francoforte, un erede del tomismo e delle libertà germaniche, un critico della burocrazia prussiana e teorico dei gruppi intermedi e del corporativismo. E' il vescovo tedesco, infatti, a proporre un fondamento teologico del principio in forza del quale la sussidiarietà diviene strumento in grado di salvaguardare la dignità dell'uomo di fronte allo Stato, laddove la libertà dei liberali abbandona i

Ci si riferisce, in particolare, alle elaborazioni del pensiero cristiano – sociale fondate su una concezione etica e solidaristica della sussidiarietà ⁽⁵⁾, concezione poi formalizzata nell'enciclica papale *Quadragesimo Anno* (1931), laddove Pio XI evidenzia la funzione sussidiaria dei poteri pubblici rispetto alle formazioni sociali naturali ⁽⁶⁾. Precisamente, secondo il *subsidiarii officii principium* (principio della funzione suppletiva dell'attività sociale), “siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare... (infatti)...oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le assemblee del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle”. Ecco allora che “l'autorità suprema dello Stato deve rimettere ad associazioni minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; ed allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano, perché essa sola può compierle: di direzione, cioè di vigilanza, di incitamento, di repressione”.

bisognosi a se stessi e l'eguaglianza dei socialisti appiattisce la società eliminando le individualità, cfr. D'AGNOLO G., *La sussidiarietà nell'unione europea*, cit. Sul punto vd. anche MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Cedam, 2003; VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, Giuffrè, 2002;

⁵ La dottrina sociale della Chiesa, rifacendosi in particolare al pensiero di Aristotele e di S. Tommaso d'Aquino, pone al centro della riflessione il concetto di persona e ritiene compito dello Stato quello di promuovere quanto più possibile la libera capacità creativa della persona, svolgendo, in relazione ad essa una funzione di sostegno e aiuto, non mai di sostituzione. Secondo l'idea cattolica l'uomo è persona prima della società, nella società e di fronte alla società, e costituisce un fine, mentre lo Stato non è che un mezzo affinché la persona possa raggiungere più facilmente il proprio fine, *in terminis* TOSATO E., *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Persone, società intermedie e Stato*, Milano, 1989, I, 13. Cfr. anche ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubbl.*, 2002, 1.

⁶ Successivamente sarà Pio XII a riprendere la nozione illustrando il carattere sussidiario e complementare delle autorità ecclesiastiche rispetto all'apostolato dei laici, Giovanni XXIII nel 1961 nel formulare l'enciclica *Pacem in Terris* trattando dell'applicazione del principio di sussidiarietà in ambito internazionale ne parla come di un principio generale per l'organizzazione sociale non limitato ai soli rapporti tra Stato e comunità regionali e locali. Più di recente Giovanni Paolo II nell'enciclica *Centesimus Annus* del 1° maggio 1991 afferma che “*disfunzioni e difetti dello Stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato. Anche in quest'ambito deve essere rispettato il principio di sussidiarietà: una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze. Ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune*”.

Dalla Chiesa e dal diritto canonico la nozione di sussidiarietà penetra nella sfera del diritto 'laico' ⁽⁷⁾ e negli ordinamenti nazionali, dove assume differenti 'proiezioni geometriche' a seconda dei rapporti ai quali si applica.

In tal senso si parla di sussidiarietà in senso *verticale*, con riferimento ai rapporti tra pubblici poteri (Stato ed enti pubblici territoriali), e di sussidiarietà in senso *orizzontale*, con riferimento ai rapporti tra pubblici poteri e società civile ⁽⁸⁾.

Nella dimensione verticale, l'applicazione della sussidiarietà persegue genericamente l'obiettivo della massima vicinanza tra i destinatari delle funzioni pubbliche e le organizzazioni che ne sono titolari. Per tanto, il livello ottimale per l'esercizio delle responsabilità pubbliche è posto in capo alle istituzioni minori, mentre quelle di livello via via più elevato svolgono un ruolo sussidiario.

Il principio, insomma, dovrebbe consentire *l'individuazione del livello di governo che meglio svolge una determinata funzione, avendo riguardo all'esercizio unitario della stessa* ⁽⁹⁾ e al fine di soddisfare l'interesse generale ⁽¹⁰⁾.

Nei rapporti fra le istituzioni territoriali ciò si traduce nella preferenza agli enti 'inferiori' (ovverosia quelli a più diretto contatto con le comunità) ⁽¹¹⁾, rispetto a quelli 'superiori',

⁷ MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti...*, cit. evidenzia che il nucleo essenziale del principio di sussidiarietà nella cultura giuridica contemporanea rinvia a quattro legami fondamentali: a) sussidiarietà e democrazia, legame che deriva dalla propensione del principio a radicare la prossimità dei governanti e delle loro decisioni ai governati. Infatti se l'idea iniziale è che nei rapporti tra entità istituzionali e sociali di diversa dimensione, la preferenza sia da accordare a quelle minori e che gli interventi delle entità maggiori in tanto si giustificano in quanto siano rivolti a sopperire ad eventuali inadeguatezze delle prime, ne deriva che il principio svolge una funzione garantista delle condizioni democratiche di un sistema giuridico. b) sussidiarietà e solidarietà, legame che racchiude una logica cooperativistica nel rapporto fra Stato e società, nella quale l'intervento dell'autorità più alta si giustifica in considerazione del bisogno del livello inferiore. c) sussidiarietà e pluralismo, legame che rinvia alle entità minori, espressione del tessuto pluralistico della società (riferito tanto all'apparato istituzionale, quanto all'apparato sociale, comprensivo delle famiglie, delle confessioni religiose, delle organizzazioni sindacali, delle imprese private), entità che trovano nel principio di sussidiarietà un canale di affermazione ed espansione. d) sussidiarietà e legalità, legame che è alla base dell'elaborazione comunitaria del principio di sussidiarietà, inteso quale strumento di ripartizione delle competenze.

⁸ La sussidiarietà orizzontale è oggetto di più approfondita trattazione nel capitolo seguente.

⁹ FRACCHIA F., *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 della Cost.*, relazione tenuta al Seminario di studi su la Revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo (Università degli Studi di Pavia, 30 novembre 2002), in corso di pubblicazione.

¹⁰ ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, dattiloscritto. L'autore precisa che la sussidiarietà verticale consente quindi l'allocazione delle funzioni pubbliche non sulla base di un'astratta geometria istituzionale, quanto piuttosto di un obiettivo concreto di crescita della persona e di difesa della sua dignità.

¹¹ Vale a dire limitato a ciò che al livello meno elevato (e dunque più vicino ai cittadini) non può essere efficacemente svolto. L'applicazione del principio di sussidiarietà segue dunque logiche variabili e flessibili, in relazione alla tipologia della funzione amministrativa di cui si tratta, agli interessi che essa si presta a realizzare, alle dimensioni e alle capacità organizzative e finanziarie degli enti locali potenzialmente coinvolti, agli scopi della disciplina legislativa di riferimento ec... sul punto cfr. CORTESE F., *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5, 2003. E' un

cui spetta intervenire solo per sopperire ad eventuali inadeguatezze dei primi e assicurare l'unitarietà delle azioni (¹²).

Il confronto con le esperienze in corso negli ordinamenti dei paesi europei mostra oggi che il principio di sussidiarietà, lungi dall'essere un freddo meccanismo di ripartizione delle competenze fra il centro e la periferia, trova pratica attuazione nella previsione di procedure di cooperazione/concertazione fra i diversi livelli di governo (¹³). Tale evoluzione è visibile soprattutto nel nord Europa dove la sussidiarietà ha assunto da tempo o sta assumendo una 'dimensione concertativa' (¹⁴).

In queste democrazie il principio di sussidiarietà si traduce nella partecipazione delle diverse figure istituzionali (statali e locali) alla condivisione delle scelte, sia nella fase di programmazione, sia (soprattutto) nella fase di realizzazione. Si tende a superare, quindi, una visione restrittiva della sussidiarietà, ancorata a schemi di rigida ripartizione delle competenze, che rischia di ostacolare la cooperazione fra i diversi

dato certo quindi che la sussidiarietà non comporta l'affermazione di una regola netta secondo la quale la titolarità va sempre ricondotta al livello territoriale più basso, né vale il contrario e cioè che l'attrazione delle funzioni verso sfere di competenza più ampie sia determinata da scelte che non siano riconducibili a ragioni di efficacia e di efficienza.

¹² In questo senso cfr. l'orientamento prevalente in dottrina BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., VIPIANA P., FRACCHIA F., CASSESE S. In particolare nel testo di BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003 la sussidiarietà verticale è definita quale criterio che "pone come obiettivo la massima vicinanza tra i destinatari delle funzioni pubbliche e le organizzazioni che ne sono titolari, nel senso che le istituzioni di livello via via più elevato (e dunque più lontano) hanno un ruolo sussidiario, limitato a ciò che al livello meno elevato (e dunque più vicino) non può essere efficacemente svolto".

¹³ Concertazione che in alcune fasi si apre anche alla partecipazione degli interlocutori sociali.

¹⁴ Nell'ordinamento italiano la visione concertativa della sussidiarietà è stata sino ad oggi praticata sporadicamente, in via quasi sperimentale. A titolo esemplificativo si possono richiamare alcuni settori, fra cui quello della tutela dei beni paesaggistici e delle aree protette, laddove si parla di "regionalismo cooperativo e leale collaborazione come soluzione moderna per una effettiva tutela dei valori paesistici e ambientali", sul punto cfr. CATELANI A. – CATTANEO S., *I beni e le attività culturali*, coll. *Trattato di diritto amministrativo* diretta da SANTANIELLO G., Cedam, 2003. Da un lato, infatti, è previsto che il momento della programmazione e della predisposizione degli obiettivi fondamentali sia affidato alla competenza di organismi a struttura mista, mediante forme di raccordo e codecisione. In particolare le soluzioni escogitate dal legislatore sono riconducibili a due tipologie di raccordo: l'istituzione di organi *ad hoc* a composizione mista statale – regionale (es. Comitato per le aree naturali protette) e la previsione di un intervento procedimentale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Dall'altro, è previsto che l'esercizio effettivo delle competenze che lo Stato si ritaglia sia ridimensionato attraverso un'azione procedurale tale da consentire la partecipazione degli enti territoriali interessati.

Più di recente la proposta di legge (Atto Camera 4153/2003, presentato il 9 luglio 2003) sulla *Disciplina dello spettacolo dal vivo* attualmente all'esame della Commissione Cultura del Parlamento, sembra far propria questa concezione della sussidiarietà prefigurando i ruoli spettanti a ciascun soggetto istituzionale (Stato, Regioni, province e comuni) nell'elaborazione della programmazione di settore, secondo logiche "di pari dignità", e introducendo dinamiche di *sussidiarietà orizzontale* da attuarsi per il tramite di strumenti concertativi triennali. In particolare la proposta di legge comprende un articolo rubricato espressamente *Sussidiarietà istituzionale* secondo il quale la cooperazione solidale tra Stato e Regioni è attuata attraverso strumenti concertativi e convenzioni triennali, in cui sono definiti obiettivi e priorità generali degli interventi finanziari e, per i singoli soggetti e progetti, i rispettivi investimenti economici ed ulteriori interventi degli enti locali e dei privati.

livelli di governo, nel mentre si vanno a sostenere processi di concertazione sistematica tra i diversi livelli di governo ⁽¹⁵⁾.

E' un modello così detto *multilevel government* all'interno del quale il principio di sussidiarietà non si esprime solo mediante l'esercizio di una determinata funzione al livello più vicino possibile al cittadino, ma è efficacemente perseguito anche mediante processi di coinvolgimento sostanziale ed effettivo di tutti gli enti e i soggetti interessati ⁽¹⁶⁾. Ed anzi, la mera scelta dell'ente cui spetta assumere le decisioni soddisfa, ormai parzialmente, le 'esigenze della sussidiarietà'. Il legislatore cost. accoglie quest'orientamento nel novellato Titolo V Cost. ⁽¹⁷⁾

E' una visione parzialmente innovativa, che trova illustri precedenti storici. Già nella seconda metà dell'Ottocento, infatti, John Stuart Mill sosteneva che solo una piccola parte dei compiti di uno Stato può essere svolta in maniera soddisfacente dalle autorità centrali. Il filosofo inglese, schierandosi contro una rigida ripartizione delle materie tra autorità centrali e locali, riteneva che i vari centri di potere dovessero *cooperare* costantemente, assegnando alle autorità periferiche il compito di adattare alle situazioni locali le istruzioni di massima impartite dal centro. Tale *modus agendi* si rende necessario, secondo Mill, anche per l'impossibilità di individuare un centro di potere adatto: se, infatti, un'azione statale può apparire spesso più efficace, le autorità locali godono del vantaggio compensativo di un ben più diretto interesse al risultato. Tali considerazioni si ritrovano negli orientamenti della Comunità europea che, come si approfondirà nei capitoli successivi, è portatrice di una visione della sussidiarietà di tipo partecipativo/concertativo volta a favorire il raccordo fra le istituzioni e fra queste e la società civile ⁽¹⁸⁾. L'attuazione della sussidiarietà, così

¹⁵ Ecco allora che il principio di sussidiarietà, inteso in senso pragmatico ed operativo, costituisce un metodo in grado di informare ogni rapporto tra minore e maggiore, tra inferiore e superiore, tra privato e pubblico, cfr. RAZZANO G., *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi sulla semplificazione*, in *Dir. Amm.*, 2001.

¹⁶ D'AGNOLO G., *La sussidiarietà nell'Unione europea*, 189, cit., il quale aggiunge anche che una prassi di tal genere oltre che risultare conforme al principio di sussidiarietà risponde ad una più generica esigenza di democrazia. Più in generale l'autore rileva che le esigenze di democrazia espresse dal principio, trascendono la semplice scelta del livello di potere idoneo a trattare una determinata questione.

¹⁷ Sul punto AICARDI N., nell'*Introduzione alla sezione sul Coordinamento tra Stato ed autonomie*, in BOTTARI C. (a cura di), *La Riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Maggioli, 2003 afferma che con l'introduzione del principio di sussidiarietà verticale nella Costituzione, viene superata ogni forma di riserva precostituita nell'allocatione delle funzioni amministrative, in favore di un criterio più elastico e dinamico, che sembra presupporre necessariamente l'attivazione di forme di intesa e di coordinamento.

¹⁸ Nel 2000 la Commissione ha impostato il proprio mandato quinquennale collocando al vertice delle priorità strategiche la riforma della governance europea definendo cinque principi che sono alla base del cambiamento: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Sul tema si rinvia alla lettura dei seguenti documenti principali: il documento di lavoro della Commissione dal titolo *Rapporto sulla Governance europea 2003-2004* (SEC(2004) 1153), la COMUNICAZIONE della Commissione dal

intesa, si pone come prerogativa e obiettivo comune a tutti i poteri pubblici, di qualsivoglia livello (UE, Stati, Regioni, Comuni), nonché delle imprese e della società civile organizzata (¹⁹). Per effetto di ciò, prende forma una sorta di *catena della sussidiarietà* che coinvolge le autorità regionali e gli enti locali (²⁰) all'interno di un processo di *democrazia sussidiaria o partecipativa* che li porta ad essere protagonisti nell'assunzione delle decisioni pubbliche. E' una sussidiarietà travolgente, che impatta sulla rigida ripartizione delle strutture istituzionali e diviene espressione, attraverso il perseguimento di logiche collaborative (²¹), di garanzie di flessibilità, di dinamismo e di adattamento alle esigenze del contesto locale. Come tale, fuoriesce da schemi applicativi predefiniti e lascia spazio alla sperimentazione di soluzioni innovative (dai Patti territoriali, all'Agenda 21, ai più recenti Accordi/Contratti tripartiti fra Comunità, Stato, Regioni ed Enti locali come pure ai processi di e-democracy) (²²), tutte valide purchè rispettose del ruolo di ciascuno attorno al tavolo della discussione.

titolo *Semplificare e migliorare la regolamentazione*, (COM(2001) 726 – C5-0108/2002), la COMUNICAZIONE della Commissione dal titolo Governance europea: Legiferare meglio (COM(2002) 275), la COMUNICAZIONE della Commissione in materia di valutazione d'impatto, quale strumento volto a migliorare la qualità e la coerenza del processo di sviluppo delle strategie (COM(2002) 276), la COMUNICAZIONE della Commissione dal titolo *Documento di consultazione – Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*" (COM(2002) 277), la COMUNICAZIONE della Commissione dal titolo *Piano d'azione: semplificare e migliorare la regolamentazione* (COM(2002) 278), la relazione intermedia della Commissione al Consiglio europeo di Stoccolma dal titolo *Migliorare e semplificare l'ambiente regolamentare* del 7 marzo 2001 (COM(2001) 130), il LIBRO BIANCO della Commissione dal titolo *La governance europea* (COM(2001) 428), vista la RISOLUZIONE della Commissione del 4 luglio 1996 sul rapporto del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa e amministrativa nella Comunità (*Deregolamentazione*), la RISOLUZIONE del 13 maggio 1997 sulle relazioni della Commissione al Consiglio europeo dal titolo *Legiferare meglio*, relative all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, alla semplificazione e alla codificazione, per gli anni 1994-1996, e le sue risoluzioni del 18 dicembre 1998 e del 20 ottobre 2000 sulle relazioni elaborate con questo stesso titolo per gli anni 1997-1999.

¹⁹ Cfr. LIBRO BIANCO della Commissione europea sulla *Governance europea*, adottato il 25 luglio 2001, COM(2001) 428def, pag. 9 nel quale si riconosce che "La Commissione da sola non può migliorare la governance europea, né il presente Libro bianco può fornire risposta a tutti i problemi. Il cambiamento richiede azioni concertate da parte di tutte le istituzioni europee, degli Stati membri attuali e quelli di futura adesione, delle autorità regionali e locali e della società civile... Hanno un compito determinante in tale contesto i rappresentanti eletti ai vari livelli, soprattutto a livello nazionale".

²⁰ L'espressione è di ARENA G., *Ipotesi per l'applicazione del principio di sussidiarietà nella Provincia autonoma di Trento*, Jus 1996 secondo il quale l'essere sussidiari va inteso come il portar aiuto ai livelli istituzionali incapaci di agire. Secondo l'autore il livello più basso è quello sussidiario rispetto alle persone, ed è qui che si ha il punto di contatto fra la sussidiarietà verticale e orizzontale.

²¹ 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 rileva che l'applicazione di questo modello di sussidiarietà porta ad un *approccio programmatico di tipo aperto*, in forza del quale si passa da un modello di programmazione di carattere globale e vincolante ad una programmazione di sviluppo aperta, di tipo strategico condivisa ed elaborata attraverso procedure di concertazione e partecipazione.

²² Nel 38° *Rapporto annuale sulla situazione sociale dell'Italia* del Censis (2004) un'apposita sezione è dedicata proprio ai processi innovativi e rileva che le nuove tecnologie informatiche possono svolgere un ruolo importante nel processo partecipativo: l'e-democracy, come viene descritta, è un processo di coinvolgimento di tutti gli attori del territorio nel farsi delle politiche pubbliche, basato innanzitutto sulla

2.2 La sussidiarietà verticale nell'ordinamento comunitario

Il principio di sussidiarietà, presente nei Trattati istitutivi dell'UE, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, nelle Comunicazioni della Commissione europea ed ora anche nel Trattato recante la Costituzione europea (cfr. art. I-9, ed annesso protocollo sull'*Applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*) assume a livello comunitario particolare importanza ⁽²³⁾.

Se è vero, infatti, che la sussidiarietà non è un'invenzione comunitaria, va rilevato che l'ambito in cui ha riscontrato maggior 'successo', innescando un dibattito tuttora in corso ⁽²⁴⁾, è quello del rapporto fra Comunità europea e Stati membri ⁽²⁵⁾.

2.2.1 Evoluzione storica del principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario

Il principio di sussidiarietà nel dibattito comunitario

Il principio di sussidiarietà compare nei documenti ufficiali della Comunità sul finire degli anni '70 con la funzione, sostanziale, di giustificare l'allargamento delle competenze della Comunità, previa verifica dell'insufficienza degli Stati membri nello svolgerle ⁽²⁶⁾ e la pretesa, 'romantica', di rilanciare un progetto di integrazione europea che vedesse le competenze ripartite tra le istituzioni comunitarie, come pure tra la Comunità e gli Stati membri.

Il riconoscimento di questo principio giunge al termine di un dibattito pluriennale iniziato quando il principio venne evocato per la prima volta nel così detto Rapporto

messa a disposizione di un'ampia base informativa e di opportunità di contatto e di dialogo con l'amministrazione.

²³ Sul tema in generale vd. ESTELLA A., *EU Principle of Subsidiarity and its critique*, Oxford University Press, 2002; D'AGNOLO G., *La sussidiarietà nell'unione europea*, Cedam, 1998; CIDE (a cura di), *Una Costituzione per la nuova Europa*, Giuffrè, 2003; BENACCHIO G., *Diritto privato della Comunità europea. Fonti modelli e regole*, Cedam, u.ed., 2004; VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, Giuffrè, 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; DE PASQUALE P., *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, 2000.

²⁴ Per dare un'idea dell'importanza crescente che la sussidiarietà ha assunto nel dibattito dottrinale europeo è sufficiente considerare che nel 1999 una bibliografia sul principio di sussidiarietà contava ca. un centinaio di voci, la stessa a distanza di pochi anni (2003) conta oltre 400 voci. Sul punto consulta il sito www.sussidiarieta.net

²⁵ VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, cit., parla a questo riguardo di sussidiarietà comunitaria, altri come MANZELLA A., *La ripartizione di competenze tra Unione Europea e Stati membri*, Quad. Cost., 2000, 531, adottano il termine di meccanismo di sussidiarietà istituzionale indicando con ciò il meccanismo attraverso il quale assicurare il coordinamento decisionale fra i vari centri di potere.

²⁶ CASSESE S., *L'aquila e le mosche*, cit.

Tiendemans (1975) ⁽²⁷⁾. In questo documento, presentato dalla Commissione europea, si sancisce che *“in base al principio di sussidiarietà, non saranno attribuite all’Unione altre competenze che quelle che gli Stati membri non potranno esercitare con efficacia”* ⁽²⁸⁾.

Negli stessi anni il Consiglio europeo incaricava un gruppo di economisti di studiare, sotto il profilo della compatibilità finanziaria, il funzionamento dei sistemi federali con particolare riguardo alla distribuzione di competenze. Il Rapporto finale dello studio, che prende il nome del suo coordinatore McDougall ⁽²⁹⁾, fornisce un contributo importante per l’elaborazione del principio di sussidiarietà a livello comunitario e approfondisce questioni quali l’individuazione dei settori della politica economica che devono essere gestiti direttamente dalla Comunità, e la determinazione del potere di intervento della Comunità nei settori che non sono di sua esclusiva competenza ⁽³⁰⁾.

Le riflessioni sviluppate nel Rapporto Tindemans e McDougall precedono il riconoscimento formale del principio di sussidiarietà nel progetto di Trattato sull’Unione europea coordinato dall’italiano Spinelli e approvato dal Parlamento il 14 febbraio 1984. Il progetto, mai ratificato dagli Stati membri, attribuisce all’Unione competenze esclusive e concorrenti salvo precisare che *“l’Unione agisce esclusivamente per svolgere i compiti che a livello comune possono essere soddisfatti più efficacemente che non dai singoli Stati membri separatamente, in particolare*

²⁷ Fu il Consiglio europeo del 1974 riunito a Parigi ad incaricare la Commissione, la Corte di Giustizia ed il Parlamento europeo di redigere un Rapporto sull’Unione europea, assegnando al primo ministro belga Tindemans il compito di formulare un unico Rapporto finale.

²⁸ La sussidiarietà dunque si afferma da subito quale principio relativo all’attribuzione delle competenze, specie di quelle concorrenti: queste ultime erano subordinate all’esistenza del presupposto della necessarietà e modellate secondo strumenti non invasivi delle competenze nazionali, MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti...*, cit. In tal modo, sostiene D’AGNOLO G., *La sussidiarietà nell’Unione europea*, cit., l’attuazione del principio di sussidiarietà avrebbe scongiurato la creazione di un super stato accentratore ed avrebbe fornito risposta alle incalzanti richieste, provenienti dalle basi sociali di tutti gli Stati membri, di avvicinare maggiormente il potere ai cittadini e di attribuire maggiori poteri alle istanze regionali e locali.

²⁹ Si tratta del *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration* del 1977, cd. Rapporto McDougall dal nome di chi lo ha coordinato.

³⁰ Nel Rapporto – come precisa D’AGNOLO G., *La sussidiarietà nell’Unione europea*, cit. - il riparto delle competenze tra Comunità e Stati membri è impostato in funzione degli effetti economici. In particolare, nella scelta delle competenze da attribuire alla Comunità, viene ad assumere importanza decisiva il cd. *spillover test*, o esame delle esternalità. In base a tale test una particolare politica dovrebbe essere condotta a livello comunitario, oppure a livello statale, a seconda dell’intensità degli effetti transfrontalieri che essa può produrre. Utilizzando tali criteri, e vista la forte indipendenza tra gli attuali sistemi economici nazionali, le misure macroeconomiche vengono senz’altro considerate di competenza della Comunità, anche se si ammette che le azioni di quest’ultima possano venire coadiuvate da azioni combinate tra la Comunità stessa e gli Stati membri. D’altra parte, per l’assenza di rilevanti effetti di *spillover*, servizi sociali, quali l’istruzione, la sanità pubblica e la sicurezza sociale, resterebbero di competenza statale.

quelli la cui realizzazione richiede l'azione dell'Unione giacchè le loro dimensioni o i loro effetti oltrepassano i confini nazionali" (31).

Il principio di sussidiarietà nell'Atto Unico europeo

Con l'Atto Unico Europeo, sottoscritto a Lussemburgo e l'Aja il 17 e il 28 febbraio 1986, si ha la prima enunciazione normativa, a livello comunitario, del principio di sussidiarietà.

L'articolo 130R introdotto dall'Atto Unico precisa, infatti, che in tema di salvaguardia della qualità dell'ambiente, di protezione della salute umana, di garanzia di uso accorto delle risorse naturali, la Comunità è legittimata ad intervenire quando l'azione dei singoli Stati membri non è sufficientemente efficace.

Per quanto la formulazione della norma sia vaga e sommaria, e tralasci di precisare i criteri per determinare quando l'intervento della Comunità è preferibile rispetto a quello degli Stati membri, tuttavia, il riconoscimento della sussidiarietà a livello normativo segna un notevole progresso nel sistema giuridico comunitario (32).

Negli anni successivi, a causa anche degli interventi della Corte di Giustizia, si assiste, da un lato, all'aumento delle competenze della Comunità e, dall'altro, ad una crescente capacità del diritto comunitario di penetrare negli ordinamenti nazionali anche attraverso norme direttamente applicabili e perciò vincolanti i giudici nazionali (33). In questo scenario emerge la volontà degli Stati nazionali di arginare quella che, con espressione significativa, viene chiamata la "*furia regolamentare*" di Bruxelles (34), utilizzando il principio di sussidiarietà quale strumento per un'interpretazione restrittiva delle competenze comunitarie.

Nei documenti ufficiali del periodo (35), non a caso, il principio di sussidiarietà è invocato come criterio idoneo per regolare l'esercizio delle competenze concorrenti tra

³¹ Il progetto Spinelli non superò il processo di ratifica degli Stati membri, circostanza che in parte fu dovuta alla diffidenza espressa dal governo britannico che guardava con timore all'introduzione del principio di sussidiarietà, strumento ritenuto in grado di innescare un forte processo accentratore nell'ordinamento comunitario. In parte alla sostanziale indifferenza espressa dal governo francese. Più in generale si osserva –MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, cit. - che il processo costituente dell'Unione europea non era ancora maturo e gli Stati erano preoccupati di perdere, troppo presto e senza effettivi strumenti di controllo, la propria sovranità.

³² Cfr. ORSELLO G. P., *Il Trattato sull'Unione europea e l'applicazione del principio di sussidiarietà*, in *Ordinamento comunitario e Unione europea*, Milano 1994, VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, cit., 17. Altri (D'AGNOLO, op. cit.) rilevano come con l'Atto Unico faccia riferimento alla sussidiarietà anche in altri settori, in specie in materia economica e sociale, e di ricerca e sviluppo tecnologico.

³³ BENACCHIO G., *Diritto privato della Comunità europea. Fonti, modelli e regole*, Cedam, ul. ed., 2004.

³⁴ BALLARINO T., *Lineamenti di diritto comunitario e dell'Unione Europea*, Padova, 1997.

³⁵ Ci si riferisce, in particolare, alla relazione Giscard D'Estaing del 5 aprile 1990 e al rapporto Martin del 22 novembre 1990 nel quale si leggeva che "*la Comunità non agisce solo che per realizzare le*

Comunità e Stati membri, e per interpretare in senso restrittivo le competenze esclusive della Comunità.

Il principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht

La sussidiarietà verticale diviene principio generale del diritto comunitario nel Trattato sull'Unione Europea sottoscritto a Maastricht nel 1992 (ed entrato in vigore il 1° novembre 1993). Fin dal preambolo del Trattato gli Stati membri dichiarano la propria volontà di *“portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni sono prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà”*.

L'art. 3B ⁽³⁶⁾, secondo comma, sancisce la valenza generale del principio di sussidiarietà, affermando altresì la suddivisione tra competenze esclusive ⁽³⁷⁾ e competenze concorrenti ⁽³⁸⁾. Precisamente la norma stabilisce che: *“nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio*

competenze che le sono assegnate dai Trattati e per raggiungere gli obiettivi da essi definiti. Nel caso in cui le competenze non siano esclusivamente o non completamente attribuite alla Comunità, essa, nello svolgimento della propria azione, agisce nella misura in cui la realizzazione di tali obiettivi esige il suo intervento in quanto le loro dimensioni o i loro effetti travalichino le frontiere degli Stati membri o possano essere effettuati in maniera più efficace da parte della Comunità piuttosto che dagli Stati membri che operino separatamente” cfr. ORSELLO G. P., *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea*, Roma, 1993. Ma anche alla Carta europea delle autonomie locali del 21 novembre 1988, e nelle due risoluzioni del Parlamento europeo (A3-267/90, approvata il 21 novembre 1990) e (A3-301/90), sulle quali cfr. VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, cit., 21.

³⁶ Con il Trattato di Amsterdam (1997) l'art. 3B cambia numerazione e diviene art. 5.

³⁷ Ovverosia quelle che il Trattato attribuisce in via esclusiva agli organi comunitari.

³⁸ Ovverosia quelle che possono essere esercitate sia dagli Stati membri, sia dalla Comunità, con l'avvertenza che quando una materia viene disciplinata da norme comunitarie, gli Stati non possono più derogarvi fino a che queste non vengano abrogate o modificate. Sul punto BENACCHIO G., *Diritto provato della Comunità europea. Fonti, modelli, regole*, cit., osserva che nessun atto della Comunità contiene una norma che elenchi le materie riservate o esclusive, per cui è necessario rifarsi all'insieme delle disposizioni dettate per ogni settore (concorrenza, agricoltura, commercio, trasporti, ecc.) e valutare, caso per caso, i limiti di tali poteri di intervento, la cui ampiezza può essere desunta da diversi elementi, come gli organi competenti a prendere le decisioni, le modalità di adozione delle stesse, l'atto da adottare, gli obiettivi da raggiungere. Per esempio, i poteri sono estremamente ampi in tema di abolizione delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri (artt. 28 e segg., ex artt. 30 e segg. Tratt.), o nel settore della politica agricola (artt. 32 e segg., ex artt. 38 e segg. Tratt.), oppure nel settore dei movimenti di capitali tra Stati membri (art. 56, ex art. 73 B Tratt.), oppure ancora, in materia di concorrenza (art. 81 e 82, ex art. 85 e 86 Tratt.) e di politica commerciale comune. Sono materie di competenza concorrente, invece, quelle che riguardano, per esempio, la sanità pubblica (art. 129), la protezione dei consumatori (art. 129 A), la tutela ambientale (artt. 130 R segg.), la cooperazione allo sviluppo (artt. 130 U segg.). In altri casi la formulazione della norma del Trattato lascia dubbi interpretativi circa la reale ampiezza dei poteri attribuiti alla Comunità. Emblematici in tal senso sono gli articoli 94, ex art. 100 (*“il Consiglio, [...], stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune”*) e 95, ex art. 100A (*“il Consiglio, ..., adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative... degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il finanziamento del mercato interno”*), i quali, se interpretati in senso ampio, possono consentire un intervento comunitario in qualsiasi settore, dato che qualunque azione può, in fin dei conti, avere delle conseguenze sul funzionamento del mercato comune.

della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio realizzati a livello comunitario”.

La sussidiarietà dell'art. 3B circoscrive l'intervento della Comunità alle sole materie di competenza concorrente. L'azione comunitaria, in particolare, è legittima qualora ricorrano le seguenti condizioni:

- l'insufficienza degli Stati a realizzare gli obiettivi dell'azione prevista;
- la maggiore idoneità del livello comunitario nel realizzare tali obiettivi, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione prevista ⁽³⁹⁾.

Il radicamento del principio di sussidiarietà sembra fondarsi, da un lato, sul tentativo di circoscrivere e limitare le competenze comunitarie e, dall'altro, sull'opportunità di garantire il rispetto delle specificità e delle originalità proprie degli Stati membri.

La norma dunque è espressione della volontà degli Stati di recuperare terreno sulla Comunità, tramite un uso più controllato e stringente dell'esercizio delle competenze concorrenti ⁽⁴⁰⁾.

Di ciò si ha conferma leggendo gli articoli del Trattato in materia di cultura, istruzione, sanità pubblica, industria, cooperazione allo sviluppo materie che (in applicazione del principio di sussidiarietà) prevedono l'intervento della Comunità nella direzione dell'incentivazione, dell'incoraggiamento e del sostegno agli Stati membri, ma non anche della sostituzione o forzata armonizzazione delle specificità nazionali.

Ciò rileva soprattutto nel settore delle politiche culturali, nelle quali l'azione della Comunità deve esercitarsi in modo da promuovere lo sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle diversità nazionali e regionali, favorendo la cooperazione fra gli Stati membri e, se necessario, appoggiando ed integrandone l'azione.

³⁹ La necessità dell'azione comunitaria va valutata previa: i) una prova di efficacia comparata, per verificare l'esistenza di mezzi a disposizione degli Stati membri, anche sul piano finanziario, per raggiungere tali obiettivi; ii) una prova sul valore aggiunto, per accertare la maggior efficacia dell'azione comunitaria sotto vari profili, tra cui la sua dimensione, i problemi transfrontalieri, il costo dell'inazione (Comunicazione della Commissione sulla sussidiarietà, 1992).

⁴⁰ In tal senso MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, cit., la quale, nelle materie di competenza concorrente, rileva anche l'operatività di una "clausola di ritorno" nell'alveo della sfera nazionale, qualora il presupposto della necessità dell'azione a livello comunitario si affievolisca o venga meno. La stessa autrice osserva che l'introduzione del principio non è solo il risultato di una generica preoccupazione degli Stati membri per la perdita di quote importanti di sovranità, ma il necessario corollario del trasferimento di nuove competenze concorrenti alla Comunità.

Il principio di sussidiarietà negli atti successivi al Trattato di Maastricht

L'applicazione del principio di sussidiarietà non è scevra da difficoltà e incertezze.

In effetti, se il principio mira a concretizzare la residualità dell'azione comunitaria rispetto a quella nazionale, meno agevole è definire le modalità con cui tale residualità si possa identificare. A queste difficoltà hanno cercato di sopperire le istituzioni della Comunità mediante l'adozione di atti recanti precisazioni e interpretazioni uniformi del principio. Significativi risultano essere la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul *principio di sussidiarietà* (1992), che contiene un'analisi approfondita del principio ⁽⁴¹⁾ e le conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo, 11– 12 dicembre 1992, relative all'*Impostazione generale dell'applicazione da parte del Consiglio, del principio di sussidiarietà e dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione europea*. Tuttavia, successivamente al Trattato di Maastricht, il documento più importante in tema di sussidiarietà è certamente il Trattato di Amsterdam (1997) che, senza modificare la precedente formulazione, dedica un intero protocollo all'*Applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*. Nel Protocollo si stabilisce che la sussidiarietà è un "*concetto dinamico e dovrebbe essere applicata alla luce degli obiettivi stabiliti nel trattato. Essa consente che l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata*".

Vengono altresì precisati:

- a) i *presupposti* che giustificano la necessità dell'azione comunitaria (*id est*, che gli obiettivi dell'azione proposta non possano essere sufficientemente realizzati mediante l'azione degli Stati membri nel quadro dei loro sistemi costituzionali nazionali, e perciò possano essere meglio conseguiti attraverso l'azione della Comunità);
- b) i *principi guida*, in base ai quali valutare quando l'azione della Comunità può avere maggior efficacia. In tal caso si deve valutare:
 1. che il problema presenti aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri;
 2. che le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria siano in conflitto con le prescrizioni del trattato o comunque pregiudichino in modo rilevante gli interessi degli Stati membri;

⁴¹ Sono oggetto della Comunicazione: i) la definizione del concetto di sussidiarietà; ii) la delimitazione delle competenze esclusive; iii) la definizione del criterio di necessità e le competenze concorrenti; iv) il rapporto tra sussidiarietà e intensità dell'azione; v) la gestione e il controllo dell'esecuzione del principio.

3. che l'azione a livello comunitario produca evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello degli Stati membri.

Nel Protocollo è anche stabilito che l'azione comunitaria sia quanto più possibile semplice, privilegiando in ogni caso quegli strumenti (es. le direttive) che vincolano gli Stati al risultato e lasciano libera facoltà quanto alla forma e ai metodi ⁽⁴²⁾.

Il documento (per quanto apprezzabile per lo sforzo di ridurre la discrezionalità del legislatore in sede di applicazione del principio) è stato oggetto di critiche da parte della dottrina che ne ha sottolineato la scarsa utilità ⁽⁴³⁾ ed ha riaffermato la natura della sussidiarietà quale *political question* come tale sottratta a qualsiasi giudizio di sindacabilità ⁽⁴⁴⁾.

2.2.2 Profili problematici della sussidiarietà comunitaria

Al principio di sussidiarietà è affidata la ripartizione delle competenze comunitarie e nazionali, questione che spesso ha marcato le difficoltà dei rapporti tra la Comunità e gli Stati membri. Il principio di sussidiarietà, invero, lascia aperte (e non potrebbe essere diversamente dato il suo carattere dinamico e la connotazione politica prima che tecnica) varie interpretazioni ⁽⁴⁵⁾, al punto che lo stesso viene invocato sia dai

⁴² Il Protocollo si preoccupa anche di definire gli obblighi gravanti sulla Commissione che, fatto salvo il suo diritto d'iniziativa, l dovrebbe: a) eccettuati i casi di particolare urgenza o riservatezza, effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi e se necessario pubblicare i documenti delle consultazioni; b) giustificare la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà; se necessario, la motivazione che accompagna la proposta fornirà dettagli a questo riguardo. Il finanziamento, totale o parziale, di azioni comunitarie con fondi del bilancio comunitario richiede una spiegazione; c) tenere nel debito conto la necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici, sui cittadini, siano minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire; d) presentare una relazione annuale al Consiglio europeo, al Parlamento europeo e al Consiglio circa l'applicazione dell'articolo 5 del trattato. La relazione annuale deve anche essere inviata al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale.

⁴³ Cfr. GOZI S., *Prime riflessioni sul Trattato di Amsterdam: luci ed ombre sul futuro dell'Unione*, Riv. It. Dir. Pubbl. Comun., 1997, CATTABRIGA C., *Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, Dir. Un. Eur., 1998, 2-3.

⁴⁴ MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Cedam, 2003 osserva gli effetti delle precisazioni del Protocollo in rapporto all'attività della Commissione e rileva che, l'effetto più macroscopico, è stato quello della sua retroattiva applicazione al materiale legislativo già adottato: la Commissione infatti è intervenuta (1993) a distinguere le normative che, in relazione al principio di sussidiarietà, devono essere modificate, da quelle che devono essere semplificate e da quelle che devono essere abrogate. La Commissione, inoltre, è intervenuta a ritirare molte direttive considerate troppo dettagliate rispetto all'oggetto perseguito e di molte altre ha modificato il testo, considerandone l'illegittimità sopravvenuta a seguito della previsione dell'art. 3B.

⁴⁵ Cfr. VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, Giuffrè, 2002, evidenzia, in linea con la dottrina prevalente, la complessità del principio che lo definisce *complesso e multifaccia*; fra gli altri cfr. M.P. CHITI, *Regioni e integrazioni europea*, Reg. gov. Loc., 1994; M. RIBALDO, *Sussidiarietà: una divinità dai troppi volti*, Queste istituzioni, 1996, VANDELLI L., *Il principio di sussidiarietà nel riparto delle competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3B del*

sostenitori di un più marcato interventismo in senso centralistico, sia dai difensori dell'autonomia statale, *che lo hanno considerato un baluardo a difesa delle prerogative degli Stati membri e delle loro unità costituenti nei confronti della Comunità* ⁽⁴⁶⁾. Insomma, il principio di sussidiarietà, fortemente voluto proprio dai più euroscettici, fornisce allo stesso tempo la legittimazione all'intervento comunitario nelle materie di competenza non esclusiva. Si tratta di un principio a carattere fortemente politico più che giuridico o tecnico.

Sull'ambivalenza del principio si è anche detto che esso è *come la sciabola di Proudhomme... può difendere il governo locale, ma anche assalirlo* oppure che *rappresenta una scala, con la quale si può salire al livello comunitario, ovvero scendere a quello statale, a seconda della convenienza e dell'efficacia dell'azione prevista* ⁽⁴⁷⁾. L'accentuazione dell'una o dell'altra delle due valenze racchiuse nel principio di sussidiarietà dipende, in definitiva, da contingenti valutazioni di natura politica ⁽⁴⁸⁾.

L'adozione, nel Trattato di *Maastricht*, del principio di sussidiarietà per delimitare le competenze concorrenti della Comunità, non è casuale, così come non è casuale né frutto di una cattiva formulazione o traduzione l'utilizzo di espressioni "*poco precise*" come "*obiettivi sufficientemente realizzati*" oppure "*meglio realizzati*" contenute nell'art. 5 del Trattato CE ⁽⁴⁹⁾.

Trattato sull'Unione Europea, Riv. It. Dir. Pubbl. Comun., 1993; ORSELLO G. P., *L'applicazione del principio di sussidiarietà nella realtà comunitaria tra diritto e politica*, Jus, 1994

⁴⁶ Cfr. BENACCHIO G., *Diritto privato della Comunità europea. Fonti modelli e regole*, Cedam, u.ed., 2004.

⁴⁷ Cfr. VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, Giuffrè, 2002

⁴⁸ Cfr. BENACCHIO G., *Diritto privato della Comunità europea. Fonti modelli e regole*, Cedam, u.ed., 2004. CARTABIA M. – WEILER J.H., *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, il Mulino, 2000 afferma drasticamente che "*a causa della natura stessa del linguaggio giuridico, delle legge e dell'interpretazione giuridica, nessuna espressione linguistica consacrata in un documento costituzionale è veramente in grado di garantire nella pratica il rispetto dei confini fondamentali tra le competenze del potere centrale e quelle delle unità che lo costituiscono. Ogni ordinamento tende ad ampliare le competenze dell'unità centrale a scapito di quelle delle unità periferiche, o viceversa... la direzione verso cui ogni ordinamento si muove dipende in larga misura dall'ethos politico e giuridico che anima coloro che esercitano le funzioni legislative e coloro che li controllano*".

⁴⁹ Cfr. BENACCHIO G., *Diritto privato della Comunità europea. Fonti modelli e regole*, cit. Sul punto VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, Giuffrè, 2002 richiama quella che è stata la gestazione politica del principio di sussidiarietà. Durante l'iter formativo del Trattato, infatti, si erano fronteggiate due tesi: quella britannica, disposta ad ammettere il minimo di interferenza comunitaria rispetto alle competenze degli Stati e quella francese, favorevole al progressivo trasferimento di competenze nazionali alla Comunità. L'accoglimento del principio di sussidiarietà è quindi il risultato di un *compromesso* fra le due opposte tesi, in quanto permette di affermare la competenza in via generale degli Stati, ma al tempo stesso di riconoscere l'ammissibilità dell'intervento comunitario in tutte le materie proprie degli Stati, nell'ipotesi dell'insufficienza della loro azione. Ecco allora che la sussidiarietà, come si espresse l'allora premier britannico, è *la parola che ha salvato il trattato di Maastricht*, sul punto vd. CASSESE S., *L'aquila e le mosche*, cit.

Consapevolmente, dunque, si è optato per un modello di ripartizione dei poteri tra Comunità e Stati membri che possa facilmente adattarsi alle mutate condizioni del momento, sostanzialmente politiche, sia favorendo lo sviluppo federale della Comunità tutte le volte in cui gli Stati vi acconsentano, sia soddisfacendo le esigenze nazionalistiche tutte le volte in cui si rivelino un ostacolo insuperabile ⁽⁵⁰⁾.

Infine, nulla dicono le norme comunitarie a proposito di chi debba esercitare il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, né dicono se questo controllo possa essere di carattere giurisdizionale ⁽⁵¹⁾. Tuttavia non ci sono motivi sufficienti per negare tale competenza alla *Corte di giustizia*, alla quale accedere attivando l'art. 230 Tratt. (c.d. *ricorso per il controllo di legittimità degli atti comunitari*) ⁽⁵²⁾ oppure l'art. 234 Tratt. (c.d. *rinvio pregiudiziale*) ⁽⁵³⁾.

⁵⁰ In tal senso parte della dottrina afferma che l'ambiguità del principio non solo non ha nuociuto allo stesso, ma è addirittura alla base del favore che esso ha incontrato (M.P. CHITI, G. BERTI).

⁵¹ Per un approfondimento sul punto e per un preciso quadro delle posizioni assunte dalla dottrina comunitaria, vedi ANTONIOLLI DEFLORIAN L., *La struttura istituzionale...*, cit., p. 93.

⁵² Art. 230: *La Corte di giustizia esercita un controllo di legittimità sugli atti adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della BCE che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi. A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del presente trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione. [...] Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente.*

⁵³ Art. 234: *La Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, a) sull'interpretazione del presente trattato, b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità e della BCE, c) [...]. Quando una questione del genere è sollevata davanti a una giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla questione. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte di giustizia.*

2.3 Il principio di sussidiarietà nella Costituzione europea: una visione in prospettiva

2.3.1 L'affermazione del principio di sussidiarietà nella Costituzione europea

L'avvio del processo costituzionale europeo ha fornito l'occasione per cercare di risolvere le questioni legate all'applicazione del principio di sussidiarietà.

Il *Consiglio europeo di Laeken* del 14 – 15 dicembre 2001, con la *Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea* (allegata al Trattato di Nizza), ha fatto espresso riferimento alla necessità di fissare le *modalità per stabilire e mantenere una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri che rispecchi il principio di sussidiarietà*. Identiche richieste hanno accompagnato l'istituzione della *Convenzione europea* finalizzata alla rielaborazione dei Trattati comunitari ⁽⁵⁴⁾. Il lavoro della Convenzione porterà poi al testo della Costituzione europea.

Sussidiarietà e competenze

Il 29 ottobre 2004 i Capi di Stato e di Governo dei 25 Stati membri dell'Unione Europea hanno sottoscritto a Roma il testo della Costituzione europea, che dovrà ora essere ratificato. Fra le numerose novità si segnala la maggiore articolazione delle competenze, ora non più solo *esclusive* (art. I-13) ⁽⁵⁵⁾ o *concorrenti* (art. I-14) ⁽⁵⁶⁾.

⁵⁴ MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Cedam, 2003 rileva che nel progetto affidato alla Convenzione è esplicita l'istanza di un chiarimento costituzionale circa l'applicazione del principio di sussidiarietà: *Come applicare il principio di sussidiarietà? Non occorre chiarire che tutte le competenze che non sono attribuite all'Unione in virtù dei Trattati spettano esclusivamente agli stati membri? Quali sono le conseguenze?*

⁵⁵ Nelle competenze esclusive l'Unione è il solo organo abilitato a legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, mentre gli Stati membri possono intervenire solo previa autorizzazione dell'Unione o per l'esecuzione di atti che la stessa ha emanato. L'elenco di tali competenze sembra essere tassativo e comprende: a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune (art. I-13, Cost. europea).

L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o alterarne la portata.

⁵⁶ Le competenze concorrenti riguardano i settori nei quali l'intervento degli Stati membri è ammesso nei limiti in cui l'Unione non sia intervenuta o abbia deciso di cessare di intervenire. La Costituzione riporta, in via esemplificativa, un elenco delle principali competenze concorrenti nei settori : a) mercato interno, b) politica sociale c) coesione economica, sociale e territoriale, d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare, e) ambiente, f) protezione dei consumatori, g) trasporti, h) reti transeuropee, i) energia, j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia, k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica

A queste, infatti, se ne è aggiunta una, di nuova istituzione, riguardante le *azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento* (art. I-16), per cui l'Unione europea può sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri senza sostituirsi alle loro prerogative, e senza poter assumere atti normativi che comportino l'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

La cultura è uno dei settori in cui l'Unione europea ha competenze *di sostegno, di coordinamento o di complemento* ⁽⁵⁷⁾. Le politiche economiche per l'occupazione, per la politica estera e la sicurezza comune non rientrano in alcuna di queste tre categorie. In materia di politica economica, la competenza dell'Unione si limita al coordinamento delle politiche degli Stati membri, con ciò potendo adottare indirizzi di massima. Negli altri settori (politiche occupazionali e sociali) la funzione di coordinamento è rafforzata dalla possibilità di fissare indirizzi e strategie di azione. In materia di politica estera e di sicurezza comune (settore in cui rientrano anche le questioni relative alla sicurezza dell'Unione e alle politiche di difesa), invece, è previsto l'obbligo per gli Stati membri di sostegno attivo e senza riserve all'Unione, *in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca* ⁽⁵⁸⁾.

Le norme costituzionali di riferimento in tema di sussidiarietà

In tema di sussidiarietà la norma di riferimento è l'art. I-11 della Cost. europea, a mente del quale *l'esercizio delle competenze si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità*. In particolare, *l'Unione interviene nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione* (art. I-11, comma secondo).

La norma precisa che nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro. Anche nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro.

⁵⁷ Gli altri settori individuati sono : - tutela e miglioramento della salute umana, - industria, - turismo, - istruzione, gioventù, sport e formazione professionale, - protezione civile, - cooperazione amministrativa.

⁵⁸ Sul punto è stato osservato che il collocamento delle disposizioni tra le competenze concorrenti e quelle di sostegno *“si può fondatamente ritenere che si tratti di competenze separate e distinte piuttosto che forme atipiche di competenze concorrenti”*, CIDE, *Una Costituzione per la nuova Europa*, 2003, Milano.

Le istituzioni dell'Unione si conformano al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. I-11, comma terzo).

Il Protocollo introduce le soluzioni più innovative e segna un passaggio importante nella questione relativa alla partecipazione ai processi decisionali comunitari.

Ogni proposta di atto legislativo europeo (⁵⁹), salvo nei casi di straordinaria urgenza, dovrà infatti essere preceduta da ampie consultazioni, che tengano conto anche della dimensione regionale e locale delle azioni previste.

Per la prima volta, dunque, è previsto un meccanismo di controllo sull'azione legislativa che coinvolge direttamente i parlamenti nazionali e le istituzioni territoriali. Questi avranno la possibilità di avvertire pubblicamente le istituzioni europee, ed anche il loro governo, in merito a ogni proposta che, a loro avviso, contravvenga al principio di sussidiarietà. Ogni parlamento potrà riesaminare le proposte legislative ed emettere un parere motivato, ogniqualvolta ritenga che il principio di sussidiarietà non sia stato rispettato. Se un terzo dei parlamenti condivide lo stesso parere, la proposta dovrà essere rivista. Al termine di questo riesame, la proposta potrà essere ritirata ovvero mantenuta o modificata, previa motivazione.

Infine, il Protocollo chiarisce che la Corte di Giustizia è competente a ricevere i ricorsi degli Stati membri per violazione del principio di sussidiarietà (⁶⁰). L'introduzione di questi meccanismi a livello costituzionale oltre a rispondere alle istanze di democratizzazione presenti all'interno della Comunità, formalizza l'esistenza di un doppio canale di controllo sia *politico* (per cui i parlamenti nazionali possono esprimere un parere motivato sulle proposte legislative comunitarie) che *giurisdizionale* (per cui la Corte è dotata di una sezione *ad hoc* incaricata delle questioni di sussidiarietà, al fine di controllare il controllo *ex post*) sugli atti legislativi comunitari.

Nel Protocollo è altresì stabilito che ogni proposta legislativa dovrà essere motivata rispetto al principio di sussidiarietà. Allo scopo è raccomandato l'utilizzo di una «*scheda di sussidiarietà*» che dovrà raccogliere tutti gli elementi relativi alla valutazione dell'aderenza al principio.

⁵⁹ Con questa formulazione si fa riferimento alle proposte della Commissione, alle iniziative di un gruppo di Stati membri, alle iniziative del Parlamento europeo, alle richieste della Corte di giustizia, alle raccomandazioni della Banca centrale europea e alle richieste della Banca europea per gli investimenti, dirette all'adozione di un atto legislativo europeo.

⁶⁰ La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo europeo. I ricorsi sono presentati da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale. Tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi europei per l'adozione dei quali la Costituzione richiede la sua consultazione.

In particolare “*la scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutare l'impatto finanziario e le conseguenze sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale*”. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione possa essere conseguito meglio a livello di quest'ultima dovrebbero trovare conferma mediante indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. Le proposte dovranno tener conto anche della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici, sui cittadini, siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire.

2.3.2 Una prospettiva evolutiva del principio di sussidiarietà

Quanto fin qui detto permette di trarre alcune conclusioni sulla portata attuale e sulle potenzialità della sussidiarietà verticale, con particolare riferimento all'ambito comunitario ⁽⁶¹⁾. Innanzitutto deve esser chiaro che la sussidiarietà verticale non è solo uno strumento di ripartizione delle competenze tra i soggetti istituzionali ⁽⁶²⁾ ma è anche e soprattutto un criterio che ne determina le modalità di esercizio ⁽⁶³⁾, venendo a definire di volta in volta quale sia l'ampiezza dell'azione comunitaria e lo spazio residuale dei poteri statali.

La sussidiarietà, insomma, trova applicazione al di fuori di regole nette, aprioristiche, e si accompagna a dinamiche in certa misura variabili e flessibili (a seconda della materia, degli interessi considerati, delle istituzioni coinvolte). Nel lungo periodo ciò potrebbe portare alla definizione di una *governance* istituzionale europea nella quale, a fronte di una destrutturazione complessiva o parziale ⁽⁶⁴⁾ del sistema delle

⁶¹ Gli orientamenti assunti a livello comunitario possono essere utilmente applicati anche in sede regionale, provinciale e comunale, contribuendo così a definire un'azione realmente sussidiaria che tenga in considerazione gli enti territoriali minori.

⁶² In tal senso l'applicazione del principio di sussidiarietà, senza alterare il quadro di ripartizione definito nei Trattati, può solo giustificare la devoluzione alla Comunità dell'esercizio delle competenze, ovvero il trasferimento agli Stati membri, quando l'intervento comunitario non risulta più necessario.

⁶³ Come dice CASSESE S., *L'aquila e le mosche*, cit., *la sussidiarietà non riguarda soltanto il se, ma anche il come viene esercitato un potere...infatti, prima dell'introduzione del principio di sussidiarietà, data una funzione ad essa attribuita, la comunità europea poteva esercitare tutti i poteri relativi. Dopo l'introduzione del principio di sussidiarietà, la funzione è condizione necessaria ma non sufficiente all'esercizio dei poteri comunitari, dovendosi verificare anche il rispetto del principio di sussidiarietà.*

⁶⁴ Si potrebbe infatti sostenere come fa VENTURA L., *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, Giappichelli, 2004 che un sistema di meccanismi di raccordo volti ad assicurare, nella gestione dell'amministrazione locale, una leale cooperazione fra centro e periferia, non può comunque prescindere, per un verso, dalla delimitazione di un nucleo essenziale di competenze richiedenti un esercizio unitario a livello centrale e, per un altro verso, da adeguati strumenti di garanzia idonei ad assicurare la tutela delle rispettive funzioni, nei casi in cui sia dato riscontrare insuperabili battute d'arresto nella gestione cooperativa delle competenze medesime.

competenze, troverebbe spazio una dialettica costante tra Comunità/Stato/Regioni ⁽⁶⁵⁾ retta dal principio collaborativo e di *utilità comunitaria* ⁽⁶⁶⁾.

L'applicazione della sussidiarietà in questi termini va oltre la scelta del livello di potere competente e si radica nell'attivazione di procedure di partecipazione, che diventano espressione di un modello così detto '*bottom up*'. All'interno del modello di *bottom up subsidiarity* assume particolare importanza il ruolo spettante ai cittadini nel prendere parte alle procedure decisionali ⁽⁶⁷⁾, in special modo attraverso l'azione delle articolazioni territoriali minori (enti locali, associazioni etc.) ⁽⁶⁸⁾.

La sussidiarietà, così configurata, si presenta quindi come un efficace strumento di *democrazia partecipativa* ⁽⁶⁹⁾. Numerosi riferimenti normativi e atti di indirizzo delle istituzioni comunitarie rafforzano quest'orientamento. Ci si riferisce, in primo luogo, alla Costituzione europea che nel Titolo VI, *La vita democratica nell'Unione*, inserisce:

- l'art. I-46, recante il *principio della democrazia rappresentativa*, a mente del quale
...*Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione, le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina al cittadino...*
(terzo comma)

⁶⁵ D'AGNOLO G., *La sussidiarietà nell'unione europea*, cit., ribadisce che il principio di sussidiarietà giustifica il rafforzamento della partecipazione dei soggetti interessati da una determinata decisione all'elaborazione delle decisione stessa; il che rileva ad es. per le Regioni europee, nella fase ascendente del processo decisionale comunitario.

⁶⁶ Sul punto CARRETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, Quad. cost., 1993; CHITI M.P., *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, Dir. Pubbl., 1995.

⁶⁷ La Commissione europea sostiene che mediante le procedure di consultazione si riescono a formulare proposte che siano tecnicamente valide, concretamente praticabili e impostate su uno schema tutt'altro che verticistico. In altre parole, una buona consultazione risponde a una doppia finalità: aiuta a migliorare la qualità delle politiche, e al tempo stesso accresce il coinvolgimento delle parti interessate e del pubblico in senso lato. Sul punto VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, cit., rileva concretamente che non è sufficiente che l'assunzione delle decisioni sia portata a livelli più vicini ai cittadini, ma occorre altresì che questi ultimi vogliano effettivamente partecipare all'assunzione di quelle decisioni. Sui profili relativi alla partecipazione delle comunità ai processi decisionali si rinvia da ultimo alla lettura del RELAZIONE della Commissione europea sulla *Governance europea*, 2003, Lussemburgo.

⁶⁸ La COMUNICAZIONE della Commissione sul *Quadro per i contratti e le convenzioni tripartite di obiettivi fra la Comunità, gli Stati e le autorità regionali e locali* dell'11 dicembre 2002 (COM/2002/ 709 def) riconosce che le comunità territoriali sono i soggetti preminenti della democrazia locale all'interno dei diversi paesi dell'Unione e che, in quanto tali, sono ora chiamate a svolgere un ruolo maggiore nella concezione e attuazione delle politiche comunitarie.

⁶⁹ VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, cit. sostiene che l'attuazione in senso democratico del principio prelude ad un processo faticoso che richiede notevole equilibrio e maturità istituzionale ai vari livelli di governo, onde evitare tendenze centralistiche da parte dei livelli superiori e rivendicazioni ingiustificate da parte di quelli inferiori. Parallelamente AZZENA 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 osserva che lo spostamento del livello decisionale di per sé difficilmente può ottimizzare la decisione; è apprezzabile in quanto espressione del principio democratico..., ma proprio per questo porta a risultati migliori solo se il livello di chi è chiamato ad esprimersi sulle scelte ha raggiunto un adeguato grado di maturazione e di cultura.

- l'art. I-51, recante il *principio della democrazia partecipativa*, a mente del quale ...
Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.

Ci si riferisce, in secondo luogo, alla strategia della Commissione in tema di *governance* e semplificazione legislativa, le cui priorità sono riassunte in tre importanti comunicazioni (*Semplificare migliorare l'ambiente normativo, Promuovere una cultura di dialogo e di partecipazione, Sistematizzare la valutazione di impatto*) e nel LIBRO BIANCO sulla *Governance Europea* ⁽⁷⁰⁾. Quest'ultimo, in particolare, enuncia i principi alla base della *buona governance* : *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza* ⁽⁷¹⁾ definendoli come componenti essenziali per l'instaurazione di una *governance* più democratica a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale. Nell'ambito della strategia complessiva, la Commissione punta a rafforzare la cultura del dialogo e della consultazione, allo scopo di favorire il coinvolgimento delle istituzioni del territorio, delle organizzazioni della società civile, delle imprese e associazioni di categoria, dei singoli cittadini, del mondo universitario etc. L'obiettivo finale è quello di accrescere la partecipazione nella fasce ascendente di elaborazione delle politiche comunitarie, permettendo alle parti di esprimere un'opinione. E' altresì precisato che *la consultazione degli ambienti interessati può sempre costituire solo un complemento e non può sostituire le procedure e le decisioni di organi legislativi democraticamente legittimati* ⁽⁷²⁾.

Sono anche proposti principi generali e norme minime per la consultazione riguardanti:

- la chiarezza dell'oggetto delle consultazioni;
- l'efficacia della comunicazione, tale da permettere a tutte le categorie considerate l'accesso alla consultazione;

⁷⁰ Per i riferimenti dei documenti ed altri atti rilevanti vd. *supra* Cap. I.

⁷¹ Tali principi sono stati oggetto di un ampio processo concertativo condotto a livello europeo. Informazioni dettagliate sui risultati della consultazione pubblica, ivi compresa un'analisi più dettagliata della correlazione tra i contributi e i temi trattati/orientamenti proposti, sono reperibili sul sito Internet della *governance* della Commissione europea: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

⁷² Libro Bianco della Commissione europea sulla *Governance europea*, adottato il 25 luglio 2001, COM(2001) 428def.

- la previsione di una durata temporale che garantisca un equilibrio ragionevole per l'elaborazione di contributi sufficientemente completi e la necessità di decidere in tempi brevi;
- la possibilità di prevedere la pubblicazione dei contributi alle consultazioni.

Altre indicazioni fanno riferimento al tema della semplificazione e del miglioramento della legislazione, e sono rivolte a favorire :

- il rafforzamento delle motivazioni che corredano le proposte decisionali, anche con riferimento alle implicazioni finanziarie e all'applicazione dei principi generali (ad es. quello della sussidiarietà); le motivazioni, almeno nei casi più importanti, dovrebbero basarsi o comunque fare riferimento :
 - i)* alle consultazioni effettuate ed i risultati ottenuti;
 - ii)* alle analisi di impatto effettuate;
 - iii)* alla giustificazione del modello proposto;
 - iv)* alle implicazioni finanziarie;
- lo svolgimento di analisi preliminari dell'impatto delle iniziative proposte (⁷³).

Ci si riferisce, infine, al tema dell'applicazione e dell'attuazione delle normative comunitarie mediante strumenti giuridici nuovi. Si tratta, precisamente, degli accordi/contratti tripartiti conclusi tra la Commissione, gli Stati membri, le regioni e gli enti locali. Mediante la stipula di questi accordi si intende perseguire una maggior flessibilità nell'attuazione dei compiti legislativi e di esecuzione delle legislazioni derivate o delle politiche a forte impatto territoriale, ricercando il coinvolgimento e la partecipazione più stretta delle autorità regionali e locali (⁷⁴). Nell'ambito di questi

⁷³ Il modello comunitario suggerisce l'adozione di uno strumento di analisi dell'impatto delle proprie iniziative legislative che va a coprire le dimensioni dell'analisi d'impatto regolamentare e dello sviluppo sostenibile (economico, sociale ed ambientale). Il nuovo metodo di valutazione d'impatto, insomma, riunisce in un unico strumento tutte le valutazioni settoriali relative agli effetti diretti e indiretti di una misura proposta, distaccandosi così dall'impostazione attuale che prevede un certo numero di valutazioni settoriali parziali (relative, ad esempio, all'impatto sulle imprese, gli scambi, l'ambiente, la sanità, l'integrazione della dimensione uomo-donna e l'occupazione). L'introduzione della nuova procedura integrata di valutazione d'impatto contribuirà a migliorare la qualità e la coerenza del processo di elaborazione delle politiche, accrescendo anche la trasparenza, la comunicazione e l'informazione sulle proposte.

⁷⁴ La Commissione precisa che i contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi si giustificano quando apportano un valore aggiunto rispetto ad altri strumenti destinati a perseguire obiettivi comuni. Tale valore aggiunto deve riguardare sia la semplificazione risultante dal contratto (ad es. se il contratto consente di risparmiare misure trasversali dettagliate di applicazione), sia il beneficio politico e il guadagno in efficacia risultante da un coinvolgimento e da una partecipazione più stretta delle autorità regionali e locali a politiche con impatti diversi a seconda del contesto locale per ragioni, ad esempio, di ordine geografico, climatico o demografico, e che dunque dovranno ricorrere alle competenze e agli usi locali. Da questa semplificazione, nonché dall'aumento di partecipazione delle comunità territoriali,

accordi i governi centrali svolgono un ruolo chiave diventando responsabili della loro esecuzione; gli enti territoriali, per conto loro, si impegnano ad attuare determinate azioni per conseguire obiettivi specifici definiti nella legislazione "*primaria*". Come anticipato, si tratta di strumenti innovativi, mediante i quali si cerca di dare concreta applicazione al profilo partecipativo / cooperativo della sussidiarietà verticale. Sono strumenti che si pongono in linea con la generale evoluzione degli assetti istituzionali in atto a livello nazionale ⁽⁷⁵⁾ e locale (intendendo per locale la Provincia autonoma di Trento) ⁽⁷⁶⁾, e che possono rappresentare un modello di riferimento in grado di assicurare uniformità, equità, economicità ed efficienza nell'applicazione della sussidiarietà partecipativa.

Una delle prime sperimentazione di accordo tripartito a livello europeo vede impegnati la Commissione, lo Stato italiano e la Regione Lombardia, ed è stata stipulata il 15 ottobre 2004.

ci si dovrebbe poter aspettare in alcuni casi anche una maggiore rapidità d'esecuzione (COM/2002/709 def, dell'11 dicembre 2002).

⁷⁵ Cfr. WOELK J., *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in Le Regioni, il Mulino, 2003, 4.

⁷⁶ Ci si riferisce, in particolare, al Documento preliminare per il *Progetto di riforma istituzionale* nella Provincia Autonoma di Trento del 27 febbraio 2004, al Documento recante l'*Attuazione delle linee guida per il progetto di riforma istituzionale* del 19 luglio 2004 ed infine la bozza di legge concernente *Il Governo dell'Autonomia del Trentino: norme in materia di esercizio della potestà legislativa nonché di attribuzione e di esercizio delle funzioni amministrative dei Comuni, delle Comunità e della Provincia autonoma di Trento in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza* presentata alla Giunta il 12 novembre 2004.

2.4. La sussidiarietà verticale nell'ordinamento italiano

2.4.1 'Sussidiarietà italiana' ed europea, due modelli a confronto

A seguito dell'ampio dibattito sviluppatosi in sede comunitaria il principio di sussidiarietà fa ingresso nell'ordinamento italiano, assumendo tratti caratteristici rispetto alla 'matrice' comunitaria. Il processo nazionale di recepimento del modello comunitario, infatti, è stato accompagnato da una vivace riflessione che, recuperando il significato culturale più profondo della sussidiarietà, quello cioè di *subsidium* già elaborato dal pensiero cristiano – sociale, ha fornito chiavi di lettura diverse e originali del rapporto Stato-società civile (⁷⁷). Ne è derivata un'interpretazione della sussidiarietà non solo come strumento di mera articolazione verticale delle competenze, ma anche come principio di riferimento per la valorizzazione delle autonomie territoriali (e sociali) nell'assolvimento delle funzioni pubbliche (⁷⁸).

In altri termini, l'idea di sussidiarietà che si afferma a livello nazionale opera sul piano del decentramento istituzionale (in conformità al disegno verticale di articolazione delle competenze proposto in sede comunitaria), ma non si esaurisce in esso (⁷⁹), poiché contiene in *nuce* gli elementi a sostegno dei processi di cooperazione e di concertazione (così detta sussidiarietà partecipativa (⁸⁰)).

La sussidiarietà è pensata quindi come articolazione flessibile dei rapporti tra le istituzioni (⁸¹). In tal senso non sorprende constatare che, nell'ordinamento italiano, la progressiva affermazione del principio di sussidiarietà avviene contestualmente al

⁷⁷ Sul punto cfr. MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Cedam, 2003.

⁷⁸ Significativo, a questo riguardo, l'osservazione di 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 il quale considera che la logica della sussidiarietà, al di là della mera articolazione verticale delle competenze, impone di pensare anche al di sotto di un'entità minima ... agli organismi come la famiglia e persino le singole persone. Sul punto vedi anche 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 e RIDOLA P., *Forma di Stato e principio di sussidiarietà*, in *La riforma costituzionale*, Atti del Convegno dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti 6-7 novembre 1998, Padova, 1999 secondo il quale sussidiarietà verticale e orizzontale sarebbero facce di un'unica realtà; ciò in quanto il principio di sussidiarietà potrebbe attecchire solo dove coesistono regimi di autonomia territoriale e di autonomia sociale. Secondo lo stesso autore la sussidiarietà verticale non può essere ricondotta alla stregua di un mero congegno regolatore delle competenze, ma deve comprendere un'ampia idea di sussidiarietà quale criterio guida dei processi di socializzazione dei poteri pubblici, di democratizzazione della comunità politica e di creazione di un nuovo *status* dei diritti di libertà.

⁷⁹ MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, cit.

⁸⁰ SPADARO A., *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione tra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, in Riv. Trim.dir. pubbl., 1994 osserva che la collaborazione/cooperazione è il metodo tipico della sussidiarietà, come pure afferma che l'intervento sussidiario è una delle forme in cui nei moderni ordinamenti democratici si concreta la collaborazione fra enti.

⁸¹ FERRARESE M. R., *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000.

graduale riconoscimento del *principio di leale cooperazione*, che sovrintende alle relazioni fra i diversi livelli di governo ⁽⁸²⁾. Va altresì detto che le numerose posizioni espresse dalla dottrina in ordine al significato e alla valenza del principio di sussidiarietà non hanno trovato immediato riscontro, né sul piano sostanziale, attraverso una chiara ripartizione delle competenze in favore dei livelli di governo più decentrati, né sul piano formale, attraverso l'esplicito riconoscimento della sussidiarietà fra i principi generali dell'ordinamento. Solo a partire dagli anni '90, infatti, con il processo di riforma avviato dalle leggi Bassanini, la modifica del titolo V della Costituzione e le successive disposizioni 'attuative' (così detta Legge La Loggia), il principio ha cominciato a trovare pratica attuazione.

Nei paragrafi seguenti si riporta, in maniera sintetica, l'evoluzione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento interno, con l'obiettivo di verificare l'esistenza di quelle logiche partecipative, garanzie di flessibilità, di dinamismo e di adattamento alle esigenze del contesto locale, che caratterizzano oggi la sussidiarietà verticale nel contesto europeo ⁽⁸³⁾.

2.4.2 L'evoluzione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano

La presenza esplicita ⁽⁸⁴⁾ della sussidiarietà tra le fonti dell'ordinamento italiano è il risultato di un articolato processo legislativo di valorizzazione degli enti locali e della loro autonomia, forgiato secondo un modello ascendente, al fine di favorire al massimo un governo democratico. I passaggi chiave che hanno caratterizzato questa azione di riforma istituzionale (in particolare il decentramento amministrativo e i rapporti fra Stato, Regioni e autonomie territoriali), in ragione soprattutto dell'affermarsi del principio di sussidiarietà, possono essere raggruppati, sulla base degli atti

⁸² Cfr. ANZON A., *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, 2002, svolge un'attenta ricostruzione del principio di leale cooperazione così come operato dalla giurisprudenza costituzionale, dalla dottrina e dalla legislazione ordinaria. Alcune note 'storiche': la prima decisione nella quale viene enunciato il principio è la n. 116 del 1976; dal 1985, con la sentenza n. 8, esso è sempre più utilizzato e si afferma quale *via di elezione per affrontare i problemi osti dalla coesistenza, dalla reciproca indissolubile connessione di poteri statali e regionali vertenti su ambiti sovrapposti*.

⁸³ Sul punto si rileva che, se in passato i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali erano impostati sulla base di modelli garantisti o cooperativisti fra loro assolutamente dicotomici, di recente la dottrina sembra accogliere l'idea di una ragionevole conciliazione tra le istanze di garanzia/separazione e quelle di cooperazione/integrazione, cfr. VENTURA L., *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, Giappichelli, 2004.

⁸⁴ Cfr. PASTORI G., *Il principio autonomistico*, in Dir. Pubbl., 1997. Sul punto MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, cit., osserva che un'idea di sussidiarietà, connotata da caratteristiche e peculiarità proprie era già presente nella Costituzione repubblicana che, pur non avendolo espressamente recepito, lo aveva sottinteso in molte delle sue disposizioni.

normativi di maggior rilevanza, in più fasi, l'ultima delle quali è tuttora in pieno svolgimento ⁽⁸⁵⁾.

Gli anni '90 e la riforma Bassanini

Una prima fase può essere fatta coincidere con l'approvazione della legge 15 marzo 1997 n. 59, la così detta Legge Bassanini I, legge di 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*, che rappresenta il primo atto di espresso recepimento del principio di sussidiarietà nell'ordinamento nazionale ⁽⁸⁶⁾. La norma introduce significative novità :

- A) sia nell'ambito dei rapporti fra Stato e Regioni, prevedendo l'inversione ⁽⁸⁷⁾ del riparto delle competenze amministrative; l'art. 1, comma 2, prevede infatti che siano conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, *le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici;*
- B) sia nell'ambito dei rapporti tra Regioni ed enti locali, anche qui prevedendo l'inversione del criterio di riparto delle competenze; l'art. 4, comma 1, prevede infatti che, *nelle materie di cui all'articolo 117 Cost. le regioni, in conformità ai*

⁸⁵ VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, cit., richiama autori come D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, Quad. cost., 2001 che individuano quattro fasi : i) la prima coincidente con l'elaborazione della Costituzione che vede l'affermazione implicita del principio di sussidiarietà; ii) la seconda protrattasi per ca. un quarantennio, caratterizzata dalla negazione sostanziale della sussidiarietà; iii) la terza, iniziata negli anni '80 vede emergere il principio di sussidiarietà nella sua dimensione verticale; iv) la quarta che, dalla fine degli anni '90, vede la piena affermazione della sussidiarietà, sia verticale che orizzontale.

⁸⁶ Per completezza va ricordato che già con la legge 8 giugno 1990 n. 142, sull' *Ordinamento delle autonomie locali* i rapporti fra Regioni ed enti locali sarebbero stati impostati in termini di sussidiarietà, posto che si prevedeva la devoluzione ai Comuni, in via residuale, di tutte le funzioni amministrative non espressamente attribuite ad altri soggetti dalla legge statale o regionale e l'identificazione della dimensione degli interessi pubblici coinvolti, nonché della economicità e dell'efficienza nell'esercizio delle competenze, come criteri distributivi delle funzioni in oggetto. Sul punto cfr. fra gli altri DE CARLI P., L. RANDELLI, G. D'ATENA e MARTINES T. – RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2000 secondo il quale la l. 142/1990 *tende a costruire un modello di regione come ente di governo, affidandole, all'interno del sistema delle autonomie, funzioni di indirizzo, coordinamento e programmazione e consentendole di esercitare funzioni amministrative nel solo caso che queste ultime attengano ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori.*

⁸⁷ Questo termine, inversione, sta ad indicare una delle principali caratteristiche del conferimento previsto dalla legge Bassanini I, la quale fissa un criterio di enumerazione delle competenze – amministrative – rovesciato rispetto a quello previsto nella Costituzione, di talchè tutte le funzioni sono conferite a Regioni ed enti locali, salve quelle funzioni che sono tassativamente riservate allo Stato, cfr. ANZON A., *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, 2002.

singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Al conferimento delle funzioni le regioni provvedono sentite le rappresentanze degli enti locali. Possono altresì essere ascoltati anche gli organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali.

La natura di queste scelte, fa della 59/97 una legge così detta di *federalismo amministrativo*, attuativa di una *riforma in senso federale*. Definisce, infatti, sotto l'egida della sussidiarietà una regola di riparto delle funzioni, autenticamente federalista, spostandone l'esercizio verso il basso, dal livello statale a quello regionale e locale. Il processo avviato dalla legge è ancor più significativo se si considera che interviene a *Costituzione invariata*. L'approvazione della legge, infatti, fa seguito al fallimento del progetto di revisione costituzionale affidato alla Commissione Bicamerale istituita con l. cost. 1/1997, progetto che avrebbe dovuto segnare la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà ⁽⁸⁸⁾⁽⁸⁹⁾.

Nel testo, la sussidiarietà è indicata fra i principi alla luce dei quali attuare i conferimenti delle funzioni alle Regioni e agli enti locali. In particolare, la sussidiarietà sovrintende *“l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di 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, comma 3) ⁽⁹⁰⁾.

⁸⁸ Nel progetto della Bicamerale la formula finale con cui si proponeva la cittadinanza costituzionale della sussidiarietà stabiliva che *“nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo criteri di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato secondo criteri di omogeneità e di adeguatezza”*.

⁸⁹ Invero si pensava – vd. ampi riferimenti in riportato da VENTURA L., *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, Giappichelli, 2004 – che la legge 59/97 e le altre con le quali si stava avviando il processo riformatore rappresentassero una sorta di anticipazione costituzionale che sarebbe poi sopravvenuta, assicurando alle leggi un adeguato e coerente supporto sul piano della normazione costituzionale.

Fallito il primo importante progetto di costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, il richiamo alla sussidiarietà diviene comunque sempre più diffuso nel linguaggio della migliore dottrina la quale, pur in mancanza di un espresso recepimento nel testo costituzionale, afferma che la sussidiarietà costituisce una delle idee forti del costituzionalismo del nostro tempo MOSCARINI. A., *Competenza e sussidiarietà*, cit.

⁹⁰ Gli altri principi indicati dall'art. 4, comma 3, della l. 59/97 sono il *principio di completezza*, il *principio di efficienza e di economicità*, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui;

La sussidiarietà appare, dunque, come un criterio correttivo del principio di generalità delle attribuzioni alle Regioni e agli enti locali, e principio motore del ruolo delle società intermedie nell'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale, nell'ambito di un più generale processo di avvicinamento ai cittadini delle sedi di esercizio delle responsabilità pubbliche.

La l. 59/97 è altresì indicativa del radicarsi, nell'ordinamento nazionale, di una sussidiarietà in chiave partecipativa. Definisce, infatti, un modello di distribuzione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali che, pur fondato sul criterio della separazione, si caratterizza per la presenza di schemi flessibili di integrazione / cooperazione ⁽⁹¹⁾. In tal senso è significativa la previsione di procedure decisionali 'allargate', contraddistinte cioè dalla partecipazione (soprattutto in forma consultiva), di commissioni parlamentari e di altri soggetti rappresentativi degli enti regionali e locali, nonché degli enti locali funzionali e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Così è per la *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano* (così detta Conferenza Stato-Regioni), le cui attribuzioni sono state notevolmente ampliate e potenziate dalla legge 59/97 ⁽⁹²⁾. La *Conferenza*, organo permanente istituito nel 1983 ⁽⁹³⁾ a seguito delle

il *principio di cooperazione* tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea; i *principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione*, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa; il *principio di omogeneità*, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo; il *principio di adeguatezza*, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni; il *principio di differenziazione* nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi; il *principio della copertura finanziaria e patrimoniale* dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative; il *principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità* degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti.

⁹¹ Cfr. ANZON A., *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, 2002. IN NOTA 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 definisce la sussidiarietà come *assetto flessibile delle competenze, cooperazione nella ricerca nel modo più efficiente di esercitarle, e perciò istituzioni dove la cooperazione trova sedi operative*.

⁹² Nella delega è previsto che il Governo si dovrà attenere ai seguenti principi e criteri direttivi: a) potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza prevedendo la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed *infra* regionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria; b) semplificazione delle procedure di raccordo tra Stato e regioni attraverso la concentrazione in capo alla Conferenza di tutte le attribuzioni relative ai rapporti tra Stato e regioni anche attraverso la soppressione di comitati, commissioni e organi omologhi all'interno delle amministrazioni pubbliche; c) specificazione delle materie per le quali è obbligatoria l'intesa e della disciplina per i casi di dissenso; d) definizione delle forme e modalità della partecipazione dei rappresentanti dei comuni, delle province e delle comunità montane. Con d.lgs. 281/1997 il Governo ha dato attuazione alla delega dell'art. 9 l. 59/97.

⁹³ La Conferenza è stata istituita con D.p.c.m. 12 ottobre 1983, ed ha ricevuto una prima organica disciplina con la legge che regola l'attività del Governo e l'ordinamento della Presidenza del

conclusioni dell'indagine conoscitiva della *Commissione parlamentare per le questioni regionali* che richiama l'esigenza di individuare una "sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento", è presieduta dal Presidente del Consiglio, dai Presidenti delle Regioni e delle province autonome, nonché dai Ministri di volta in volta interessati. La Conferenza rappresenta la sede privilegiata del raccordo fra la politica del Governo e quella delle Regioni, la sede istituzionale, insomma, dove il Governo acquisisce l'avviso delle Regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale ⁽⁹⁴⁾.

Anche per gli enti locali il modello delineato dall'ordinamento fa riferimento a logiche di cooperazione. In particolare, con D.p.c.m. del 2 luglio 1996 è stata istituita la *Conferenza Stato – Città e autonomie locali* quale sede per la collaborazione e l'azione coordinata fra lo Stato e gli enti locali.

La *Conferenza*, disciplinata dal d.lgs 28 agosto 1997 n. 281 in attuazione alla l. 59/97, è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell'Interno. Ne fanno parte i Ministri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture, della salute, i presidenti di ANCI, UPI, UNCEM nonché, su designazione delle rispettive associazioni, sei presidenti di provincia e quattordici sindaci, di cui cinque sindaci di città che siano aree metropolitane ⁽⁹⁵⁾.

Spetta alla *Conferenza* :

- coordinare i rapporti tra lo Stato e le autonomie locali;
- svolgere attività di confronto, informazione e studio sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o

Consiglio dei Ministri (legge 23 agosto 1988, n.400, art.12). La legge 23 agosto 1988, n. 400, attribuisce alla Conferenza compiti di "informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi relativi alla politica estera, alla difesa, alla sicurezza nazionale, alla giustizia".

⁹⁴ Questo ruolo è stato rafforzato anche dalle pronunce della Corte Costituzionale che con la sentenza n. 204 del 1993 ha ribadito come il sistema complessivo dei rapporti tra lo Stato e le regioni debba essere improntato al principio della "leale collaborazione", di talché qualora il Governo intenda provvedere nonostante il mancato raggiungimento dell'intesa con le regioni, ha l'obbligo di motivare adeguatamente le ragioni di interesse nazionale che lo hanno determinato a decidere unilateralmente. In un'altra occasione la Corte ha affermato (sentenza n. 116/94) "che la Conferenza è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni (e le province autonome) in quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome".

⁹⁵ La composizione e le funzioni della Conferenza Stato regioni e della Conferenza Stato enti locali sono espressione di una sussidiarietà che non è diretta espressione dei territori e delle popolazioni o dell'autoamministrazione dei cittadini, quanto piuttosto degli enti ivi rappresentati, ad altro livello si dovrà collocare "l'interesse sindacale degli enti" (es. a livello di Consiglio delle autonomie). Sul punto cfr. 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.

delegate di comuni, province e comunità montane e su quelle individuate e conferite dallo Stato e dalle regioni;

- promuovere l'informazione e le iniziative per il miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici locali;
- favorire l'approvazione di accordi o contratti di programma;
- sostenere le attività relative alla organizzazione di manifestazioni che coinvolgono più comuni o province da celebrare in ambito nazionale ⁽⁹⁶⁾.

Siffatte funzioni sono oggi integrate dalle disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario previste dalla legge 5 giugno 2003 n. 131 ⁽⁹⁷⁾. Per l'esame delle materie e dei compiti di interesse comune dei Comuni, delle Comunità montane, delle Province (e delle Città metropolitane), delle Regioni e delle Province autonome, è previsto che la *Conferenza Stato-città e autonomie locali* sia unificata con la Conferenza Stato-Regioni, dando così vita alla *Conferenza unificata* (art. 8 d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281).

Negli ultimi anni la *Conferenza unificata* ha assunto una grande importanza perché al suo interno il Governo, le Regioni e le grandi città concordano non solo le linee di fondo dell'azione amministrativa, ma soprattutto gran parte delle proposte di legge che arrivano in Parlamento con un largo sostegno ⁽⁹⁸⁾.

Questi istituti di cooperazione tra Stato e autonomie locali, pur rappresentando un importante strumento per l'istituzionalizzazione del dialogo politico, non sembrano offrire una soluzione definitiva alla problematicità dei rapporti interistituzionali, la cui

⁹⁶ La Conferenza è sede di disamina, discussione e proposta per la risoluzione delle problematiche riguardanti: - l'ordinamento e il funzionamento degli enti locali, compresi gli aspetti relativi alle politiche finanziarie e di bilancio ed alle risorse umane e strumentali, nonché delle iniziative legislative e degli atti generali di governo a ciò attinenti; - le attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici; - ogni altra questione che venga sottoposta, anche su richiesta dei Presidenti dell'ANCI, dell'UPI o dell'UNCHEM al parere della Conferenza, dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Presidente delegato. In via esemplificativa si ricorda che il piano sanitario nazionale deve essere adottato dal Governo d'intesa con la conferenza unificata, mentre il riparto delle risorse per la spesa sanitaria fra le regioni è stabilito dal Governo previa intesa con la Conferenza Stato Regioni.

⁹⁷ In particolare, il ddl A.2386, XIV^a legislatura – 2004 recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, approvato dalla Camera dei deputati il 3 luglio 2003, al fine di assicurare una adeguata partecipazione degli enti locali alla formazione e al recepimento della normativa dell'Unione europea stabilisce che tutti i progetti e gli atti predisposti dalla Commissione europea inerenti questioni di rilevante interesse degli enti locali, compresi i documenti di consultazione quali libri verdi, libri bianchi e le comunicazioni, sono trasmessi alle associazioni delle autonomie locali tramite la *Conferenza Stato-città e autonomie locali*. A loro volta, le associazioni delle autonomie locali possono fare pervenire al Governo, tramite la *Conferenza*, le osservazioni agli atti normativi comunitari trasmessi nel corso dell'anno e possono richiedere che gli stessi siano sottoposti all'esame della stessa. Qualora le osservazioni degli enti locali non siano pervenute entro la data indicata all'atto di trasmissione o, in mancanza, entro il giorno precedente quello della discussione in sede comunitaria, il Governo può procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari (art.6).

⁹⁸ VITALE A., *Diritto pubblico*, Giuffrè, 2004.

prospettiva è completata oggi dalla previsione del *Consiglio delle autonomie locale* (cfr. *infra* l. cost. 3/2001). Organo che, nelle intenzioni dei fondatori, rappresenta un tentativo di rendere operativo e di *ingegnerizzare*, il principio di sussidiarietà, chiamando gli enti locali a condividere la responsabilità delle decisioni (⁹⁹).

Gli anni '90 e il d.lgs. 112/1998⁽¹⁰⁰⁾

Il decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 è in assoluto il più corposo e importante atto normativo emanato in attuazione della legge Bassanini I. Disciplina il conferimento alle regioni, alle province, ai comuni, agli altri enti locali e alle autonomie funzionali, di funzioni e compiti amministrativi ripartiti in quattro macro aree :

- dello sviluppo economico e delle attività produttive (¹⁰¹);
- del territorio, ambiente ed infrastrutture (¹⁰²);
- dei servizi alla persona e alla comunità (¹⁰³), ivi compresi i beni e le attività culturali;
- della polizia amministrativa regionale e locale e regimi autorizzatori.

Questo decreto segna per così dire l'istituzionalizzazione del modello partecipativo. Viene stabilito, infatti, che le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono *strumenti e procedure di raccordo e concertazione anche permanenti che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze* (art. 3, comma 5).

Con riferimento alla materia dei beni e delle attività culturali il decreto ha previsto l'istituzione di *commissioni regionali*, formate dai rappresentanti di istituzioni statali e regionali, nonché dell'imprenditoria locale, con la funzione di formulare una proposta di piano pluriennale e annuale di valorizzazione dei beni culturali e di promozione delle relative attività, *perseguendo lo scopo di armonizzazione e coordinamento, nel territorio regionale, delle iniziative dello Stato, della regione, degli enti locali e di altri possibili soggetti pubblici e privati* (art. 152).

⁹⁹ Con questi termini BIN R., *L'amministrazione coordinata e integrata*, cit.

¹⁰⁰ Per una descrizione del d.lgs. 112/1998 e della sua attuazione si rinvia alla lettura di VENTURA L., *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, Giappichelli, 2004.

¹⁰¹ Comprensiva delle seguenti materie: artigianato, industria, energia, miniere, e risorse geotermiche, ordinamento delle camere di commercio, fiere e mercati e commercio, turismo ed industria alberghiera.

¹⁰² Comprensiva delle seguenti materie: pianificazione territoriale, urbanistica, protezione della natura e dell'ambiente, le risorse idriche e la difesa del suolo, le opere pubbliche, la viabilità, i trasporti e la protezione civile.

¹⁰³ Comprensiva delle seguenti materie: tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali, spettacolo e sport.

Le osservazioni sull'applicazione del decreto legislativo 112/1998 in sede regionale mostrano un diffuso coinvolgimento degli enti locali nella fase della produzione normativa, al punto che esso viene additato come causa di ritardo nell'approvazione di molte leggi regionali (¹⁰⁴).

Il Testo unico sugli enti locali, d.lgs. 267/2000

Questo decreto introduce una nuova disciplina degli enti locali con l'obiettivo anche, di dar vita a sistemi regionali delle autonomie locali basati su una visione di coesione e cooperazione istituzionale. In particolare, è previsto che mediante le leggi regionali si dia *indicazione dei principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la Regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile* (art. 4, comma 4). Spetta altresì alle leggi regionali stabilire *forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione* (art. 5, comma 3). Nel mentre le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, *prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, tali da poter dar luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze* (art. 4, comma 5)

Possono farsi rientrare nel processo di attuazione della *sussidiarietà partecipativa*, anche le forme associative previste dal decreto per gli enti locali. Tali sono le *convenzioni* (art. 30), che gli enti locali stipulano *al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati*; i *consorzi* (art. 31), che gli enti locali possono costituire per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni; le *Unioni di comuni* (art. 32), che due o più comuni possono costituire allo scopo di *esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza*; gli *accordi di programma* (art. 34), strumenti per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata dei diversi livelli di governo (comuni, province e regioni) (¹⁰⁵).

¹⁰⁴ VENTURA L., *Autonomia e sussidiarietà*. cit, osserva che nell'ambito di questi processi partecipativi molti enti locali avrebbero protestato per le scelte fatte dagli enti regionali, fondando le proprie lamentele proprio su una cattiva attuazione del principio di sussidiarietà.

¹⁰⁵ Per completezza va evidenziato che gli strumenti giuridici per attuare forme di cooperazione e coordinamento erano già previsti dalla l. 662/1996 (programmazione negoziata, intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, patto territoriale, contratto d'area).

Le modifiche al titolo V della Costituzione, I. cost. 3/2001: federalismo e sussidiarietà partecipativa

L'intendimento di procedere alla *costituzionalizzazione* del principio di sussidiarietà, ha acquisito progressivamente consenso a seguito della Bassanini I e dei successivi decreti legislativi di attuazione (¹⁰⁶). Tale risultato è raggiunto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, recante *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, sottoposta a *referendum* confermativo il 7 ottobre 2001.

La I.cost. 3/2001 opera una parziale *rivoluzione* nei rapporti fra centro e periferia, individuando nella sussidiarietà (verticale) il principio costituzionale di riferimento per la ripartizione delle funzioni amministrative, di cui risultano principali destinatari i Comuni (¹⁰⁷), salvo quelle per le quali è richiesto un esercizio unitario a livello sovracomunale (provinciale, regionale o statale).

In altri termini, mentre in precedenza la totalità delle funzioni era incentrata nello stato, e alle Regioni ed enti locali spettavano solo quelle espressamente sottratte all'apparato statale, con la novella costituzionale si segue il principio inverso, incentrando in linea di massima la totalità delle funzioni sui Comuni, Province e Regioni, e riservando allo Stato quelle che presuppongono una visione unitaria e globale (¹⁰⁸).

¹⁰⁶ Si richiama qui l'audizione del 23 ottobre 2001 del prof. Leopoldo Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, avanti la 1^a Commissione Permanente (*Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale della Stato e della Pubblica Amministrazione*) riguardante l'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione. Nell'opinione del prof. Elia "affermare che la riforma del Titolo V è stata varata soprattutto per dare copertura costituzionale alle riforme Bassanini (le riforme che con legge ordinaria erano già state realizzate ai fini del federalismo amministrativo...) significa immiserire la riforma della Costituzione perché si tratterebbe di una sorta di sottoprodotto, di evento consequenziale. Il punto di fondo che come ragione costituzionale va enunciato per primo è il superamento del contrasto interno alla Costituzione dovuto ad una nuova lettura dell'art. 5 (principio di autonomia), alla luce del principio di sussidiarietà.

¹⁰⁷ AVOLIO G., *La partecipazione degli enti locali al processo decisionale provinciale nel nuovo quadro costituzionale*, in *Informator*, 2002, 4. Audizione del 24 ottobre 2001 del prof. Antonio Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, avanti la 1^a Commissione Permanente (*Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale della Stato e della Pubblica Amministrazione*) riguardante l'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione. Nell'opinione del prof. Baldassarre "la maggiore novità del Titolo V non sta tanto nella ripartizione delle materie quanto nella nuova impostazione che, secondo il principio di sussidiarietà, considera come livello primario quello delle autonomie".

¹⁰⁸ Nelle intenzioni del legislatore, con queste riforme, l'amministrazione dovrebbe cessare di essere una macchina estraniata dalle reali esigenze della collettività, le quali, nell'ambito della loro autonomia, devono essere messe in grado di gestire i propri pubblici interessi, cfr. CATELANI A. – CATTANEO S. (a cura di), *I beni e le attività culturali*, coll. *Trattato di diritto amministrativo* diretta da SANTANIELLO G., Cedam, 2003. Sulla riforma del Titolo V della Costituzione esiste una vasta bibliografia, per quel che qui interessa si rinvia alla lettura di CORTESE F., *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5, 2003 ove ampi riferimenti ai principali scritti.

Senza entrare nei dettagli di una riforma i cui profili essenziali toccano molteplici aspetti ed equilibri istituzionali, si sottolinea come nel nuovo quadro costituzionale le regioni siano tenute a istituire e disciplinare il *Consiglio delle autonomie*, quale organo di *consultazione* fra la regione e gli enti locali (art. 123, Cost.). La previsione, pur non costituendo in assoluto una novità (il legislatore, come detto, aveva già previste alcune forme di cooperazione interistituzionale cfr. d.lgs. 112/1998, d.lgs. 267/2000) rileva in quanto pone l'obbligo costituzionale della presenza di un organo rappresentativo degli enti locali.

Alla luce del nuovo quadro costituzionale si rafforza dunque la presenza nell'ordinamento di strutture di raccordo con i livelli di governo infra-regionali, allo scopo di affrontare in modo consensuale e condiviso le problematiche di reciproco interesse ¹⁰⁹. In altri termini, la piena affermazione, ora anche costituzionale, di sedi dedicate ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo e tra questi e la società civile, suggerisce l'adozione di *procedure decisionali partecipate*, superando quella che altrimenti potrebbe essere confusa come una semplice *tendenza cooperativa* del sistema delle autonomie (¹¹⁰).

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ In questa direzione si pongono anche la recente legge 5 giugno 2003 n. 131, cd. legge La Loggia, recante *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3* e il ddl cost. 30 marzo 2004, n. 4862/Camera, approvato dalla Camera dei deputati il 15 ottobre 2004 assegnato alla Prima commissione permanente del Senato recante *Modifiche alla Parte II della Costituzione*.

Parte II – CAP. 3.

LA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE NEL SETTORE DELLE ATTIVITÀ CULTURALI

Stato di attuazione della sussidiarietà verticale nel settore delle attività culturali, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione (l.cost. 3/2001) e del processo di integrazione dell'ordinamento europeo nell'ordinamento nazionale.

3.1 Premessa sul significato delle attività culturali

Prima di descrivere *quanto* e *come* il principio di sussidiarietà, così come delineato nei capitoli precedenti, trovi applicazione nel settore delle attività culturali, è opportuno definire cosa si intenda con l'espressione *attività culturali*.

3.1.1 Le attività culturali al bivio tra *res corporalis* e *immaterialis*

Allo stato attuale del diritto questa nozione rappresenta un primo fattore di incertezza della normativa sulla cultura (¹¹¹). Incertezza alla quale ha contribuito, da un lato, l'atteggiamento della dottrina, attenta soprattutto a preservare la sfera delle libertà personali nell'espletamento delle attività riferite ai beni culturali (quali elementi materiali da conservare). Dall'altro lato, l'impostazione del legislatore che, fin dalla legge 1089/1939, ha preso in considerazione soltanto cose di interesse storico artistico culturale (intese come *res corporalis*).

¹¹¹ AMIRANTE D., *Le attività culturali: una nozione da costruire*, in CATELANI A. – CATTANEO S. (a cura di), *I beni e le attività culturali*, coll. *Trattato di diritto amministrativo* diretta da SANTANIELLO G., Cedam, 2003 indica alcuni degli elementi causa dell'incertezza del termine, ovvero: la scarsità ed episodicità dei riferimenti normativi, la problematicità dell'inquadramento delle attività culturali nel contesto istituzionale, la contraddittorietà dei più recenti interventi del legislatore, in particolare in relazione al coordinamento fra le attività culturali *tout court* e le attività (o funzioni) relative alla cura dei beni culturali. Secondo l'autore, infatti, nonostante le attività culturali siano oggi espressamente menzionate da alcuni testi normativi (es. d.lgs. 112/1998, d.lgs. 267/2000) non sembra possibile rinvenirne una nozione compiuta. In particolare, prosegue, emergono due profili legati a questa incertezza: da una parte, la residualità del concetto di attività culturali, spesso utilizzato per disciplinare situazioni nelle quali non è possibile adoperare le categorie tradizionali del bene culturale e, dall'altra, la confusione presente anche a livello normativo tra attività culturali vere e proprie e funzioni pubbliche riferite ad aspetti di tutela, promozione, gestione e valorizzazione. In *terminis* CORPORENTE G., *La promozione e la tutela delle attività culturali*, in CATELANI A. – CATTANEO S. (a cura di), *I beni e le attività culturali*, coll. *Trattato di diritto amministrativo* diretta da SANTANIELLO G., Cedam, 2003 secondo il quale lo stesso concetto di cultura non trova una precisa definizione giuridica. Sul tema cfr. AINIS M., *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Cedam, 1991.

Tutto ciò ha indubbiamente favorito l'idea che il presupposto per parlare di attività culturali fosse il bene culturale inteso sotto il profilo della sua entità materiale.

Della nozione di attività culturali

E' grazie al pensiero di GIANNINI (¹¹²) che il profilo immateriale dei beni culturali viene considerato come valore culturale in sé, separatamente dal profilo materiale. Nel pensiero dell'autore, infatti, *“l'essere testimonianza avente valore di civiltà è un'entità immateriale che inerisce ad una o più entità materiali, ma giuridicamente è da questa distinta, nel senso che esse sono supporto fisico, ma non bene giuridico”*.

Per questa via, eliminato il presupposto della corporalità dei beni culturali, si prospetta la possibilità di un'autonoma valutazione delle attività, potendosi, ad esempio, riconoscere dignità (di attività culturali) alle opere teatrali, cinematografiche e musicali, il cui valore non è certo compenetrato in una *res*, la quale, semmai, costituisce soltanto un mero strumento di riproduzione (¹¹³). Invero, questa soluzione non trova molto seguito presso il legislatore. Nell'ordinamento, infatti, la nozione di attività culturale, si ricollega principalmente a quella dei beni culturali (¹¹⁴).

L'atteggiamento degli studiosi e del legislatore

L'assenza di una definizione normativa delle attività culturali, evidenziata dal GIANNINI, trova parziale soluzione nell'operato degli studiosi e dello stesso legislatore.

In primo luogo, al pensiero di quegli studiosi che, considerando il patrimonio culturale in una prospettiva dinamica, ne hanno esteso la nozione fino a comprendere, oltre ai beni, gli aspetti legati alla loro tutela ed anche quelli inerenti la valorizzazione e promozione (¹¹⁵). Così intesa la nozione di patrimonio e di bene culturale incorpora anche le attività culturali.

¹¹² GIANNINI M. S., *I beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, 24.

¹¹³ Come ricorda AMIRANTE D., *Le attività culturali: una nozione da costruire*, cit., le opere teatrali e musicali possiedono un valore che non è compenetrato in una *res*, : laddove anzi la cosa rappresenta soltanto un mero strumento di riproduzione.

¹¹⁴ Secondo AMIRANTE D., *Le attività culturali: una nozione da costruire*, cit. ci si trova di fronte ad uno dei limiti di fondo dell'ordinamento, per cui quella delle attività culturali nasce e si sviluppa come nozione secondaria e *residuale* rispetto a quella di bene culturale. La stessa ricostruzione gianniniana, secondo l'autore, pur prendendo in considerazione il bene culturale anche sotto il profilo sociale e della pubblica fruizione presenta il limite di mantenere la problematica della cultura ancorata alla tutela dei beni culturali.

¹¹⁵ Cfr. AINIS M., *L'intervento culturale. Promozione e libertà della cultura nel disegno costituzionale*, 1988; PASTORI G., *La legge sulla tutela dei beni culturali*, in *Le Regioni*, 1980. MEZZETI L., *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Cedam, 1995 rileva che l'espansione e la dilatazione del concetto di bene culturale ha contribuito a fatto emergere l'esigenza di enucleare e regolamentare, accanto ai beni culturali/cose, tutte quelle manifestazioni linguistiche, letterarie, musicali, teatrali, cinematografiche ecc. che , in quanto destinate ad assolvere una funzione pubblica di promozione culturale sono intimamente collegate ai beni in senso proprio e suscettibili di attrazione

In secondo luogo, all'azione del legislatore che, con decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, recante il *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali*, introduce per la prima volta la definizione delle attività culturali nell'ordinamento (¹¹⁶). Il decreto, pur rappresentando il principale riferimento di diritto positivo dell'ordinamento, non individua in modo univoco il contenuto delle attività culturali. In particolare, il Capo V° della norma, rubricato *Beni e attività culturali*, introduce (art. 148) una serie di definizioni riguardanti:

- a) i *beni culturali*,
- b) i *beni ambientali*,
- c) la *tutela*,
- d) la *gestione*,
- e) la *valorizzazione*,
- g) la *promozione* e, infine, alla lett.
f) le *attività culturali*, ovverosia *quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte*.

E' una definizione assolutamente generica che sol rileva la natura strumentale delle attività culturali, risultando le stesse finalizzate a *formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte*. Nella visione del legislatore, insomma, le attività culturali non acquisiscono valore in sé, ma costituiscono un presupposto educativo – formativo (valorizzazione) e/o veicolo di diffusione (promozione) (¹¹⁷).

nella medesima categoria, a ciò non potendo costituire un ostacolo la specificità dei problemi di ordine tecnico, finanziario, organizzativo, né la diversità dei modi di tutela.

¹¹⁶ Invero già con D.p.r. 616/1977 il legislatore ha distinto le attività dai beni culturali. Più precisamente l'art. 49 individua in modo specifico i compiti delle regioni in materia di *attività di promozione educativa e culturale*, lasciando all'art. 48 l'indicazione delle funzioni relative ai beni culturali. Questi articoli, osserva AMIRANTE D., *Le attività culturali: una nozione da costruire*, cit., se da un lato configurano una categoria autonoma delle attività culturali, dall'altro ne prefigurano i limiti, individuandole come attività di promozione. La situazione non è migliorata negli ordinamenti regionali, che hanno mirato ad espandere le funzioni in materia di (tutela dei) beni, piuttosto che valorizzare le attività culturali. Cfr. MEZZETTI L. (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Cedam, 1995 con ampi riferimenti bibliografici, l'autore in particolare osserva come sia soprattutto nella dimensione regionale che si è manifestata l'opportunità di esaltare il profilo dei beni/attività anche in prospettiva dinamica di diffusione e divulgazione della cultura.

¹¹⁷ CORPORENTE G., *La promozione e la tutela delle attività culturali*, cit., afferma però che il fatto di distinguere il significato di attività fornito dalle due espressioni del legislatore fa propendere per la tesi dell'autonomia e delle attività culturali rispetto ai beni. Lo stesso autore ritiene che i rapporti tra attività e beni siano articolati su quattro livelli. Al primo livello si collocherebbe un concetto di attività improprio (ovverosia quelle attività che vengono svolte solo a scopo di tutela e valorizzazione di beni culturali, ad es. pubblicità murale particolarmente curata che promuove la visita ad un bene culturale); al secondo livello si porrebbero le attività che si svolgono all'interno di un determinato bene e sono funzionali alla emersione dei valori culturali che i beni stessi esprimono (es. rappresentazioni teatrali svolte all'interno di un bene culturale, per farne conoscere storia e pregi); un terzo livello individua le ipotesi in cui la promozione svolta dallo Stato e dagli enti locali sia funzionale alle attività culturali in sé, indipendentemente da qualsivoglia legame con un bene; al quarto livello infine si trova, con un ribaltamento della prospettiva, i beni culturali in posizione strumentale alla promozione delle attività

Nulla dice il *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali* (d.lgs. 490/1999), il cui riferimento principale è costituito dall'art. 112 relativo *servizi di assistenza culturale e di ospitalità*, fra i quali risulta compresa *l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, e di iniziative promozionali*. La norma conferma la natura funzionale delle attività culturali, volta alla promozione e alla valorizzazione dei beni (culturali).

La lettura delle fonti menzionate permette di trarre alcune considerazioni. Anzitutto si rileva una sostanziale assenza, a livello nazionale, di riferimenti normativi specifici per la definizione delle attività culturali. Anzi, quand'anche il riferimento v'è (es. art. 148, lett. f, d.lgs. 112/1998), esso assume valenza simbolica, priva di conseguenze effettive e, comunque, orientato verso *“un radicale voluto appiattimento delle attività sui beni culturali”*⁽¹¹⁸⁾. Quest'indirizzo trova conferma anche nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42)⁽¹¹⁹⁾, che ha recentemente ridefinito la disciplina dei beni culturali e del paesaggio, abrogando, fra l'altro, il precedente *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali* (d.lgs. 490/1999) nonché gli artt. 148 (*Definizioni*), 152 (*La valorizzazione*), 153 (*La promozione*) del d.lgs. 112/1998.

Per espressa ammissione del legislatore il *Codice* fa riferimento a due tipologie di beni culturali: i beni culturali in senso stretto (corrispondenti alle *res corporalis* di cui alla vecchia l. 1089/1939) e i beni culturali intesi come paesaggio. Nel testo sparisce ogni richiamo alle *attività culturali*, le quali perdono ogni autonoma identità, per essere invece recuperate fra le *attività di tutela* (art. 3)⁽¹²⁰⁾ e di *valorizzazione del patrimonio culturale* (art. 6)⁽¹²¹⁾.

(es. il caso in cui si istituisca la formazione di una videoteca, al fine di conservare la memoria visiva delle attività teatrali, musicali e di danza).

¹¹⁸ CORPORENTE G., *La promozione e la tutela delle attività culturali*, cit.

¹¹⁹ Per un primo commento al *Codice* si rinvia alla rivista interne Aedon n. 1, 2004 con interventi su : *La tutela del patrimonio culturale* (art. 3), *Le funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale* (art. 4), *La cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale* (art. 5), *La valorizzazione del patrimonio culturale* (art. 6), *Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale* (art. 7), *I beni culturali* (art. 10), *L'attività di valorizzazione* (art. 111), *La valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica* (art. 112), *Le forme di gestione* (art. 115), da parte di G. SCIULLO, C. BARBATI, G. PASTORI, A. ROCCELLA e S. FOÀ.

¹²⁰ Il d.lgs. 42/2004, articolo 3, riporta nell'ambito della *Tutela del patrimonio culturale* : *“la tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione”*.

¹²¹ Il d.lgs. 42/2004, articolo 6, riporta nell'ambito della *Valorizzazione del patrimonio culturale* : *“la valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale”*.

Il ruolo delle autonomie locali alla luce delle ultime riforme

Il quadro normativo delineato non muta a seguito della riforma del Titolo V° della Costituzione. Vero è che il nuovo art. 117 cost., con apposita previsione, introduce fra le materie di competenza *concorrente* (¹²²), sia *la valorizzazione dei beni culturali e ambientali*, sia *la promozione e organizzazione delle attività culturali*, tuttavia non fornisce alcun elemento per precisarne la natura e i contenuti.

Invero, lo stampo federalista (¹²³) del nuovo sistema costituzionale se, da un lato, non offre spunti particolari per la definizione delle attività culturali, dall'altro, definisce di natura concorrente la competenza per la promozione e l'organizzazione delle attività culturali, con ciò aprendo la strada a possibili percorsi di regionalizzazione delle politiche sulle attività culturali, fatta salva la determinazione dei principi fondamentali (di competenza dello Stato). La palla, insomma, è passata alle regioni che, forti del loro ruolo, potranno individuare nuovi percorsi e strumenti economico – giuridici, finalizzati al libero sviluppo e alla promozione delle attività culturali (¹²⁴), nei limiti delle competenze esclusive dello Stato (es. in materia di tutela della concorrenza), dei principi costituzionali (art. 9) e in conformità alle disposizioni comunitarie.

Gli orientamenti comunitari

Anche a livello comunitario la nozione di attività culturali è priva di specifiche definizioni. Solo di recente nella RISOLUZIONE (dicembre 2003) sull'*Importanza e il dinamismo del teatro e delle arti dello spettacolo nell'Europa allargata* (¹²⁵) il

¹²² Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato (art. 117, cost.).

¹²³ BARBATI C., *La valorizzazione del patrimonio culturale* (art. 6), in Aedon, 1, 2004. afferma che il "nuovo" Titolo V, parte seconda, della Costituzione, nel suo art. 117, riprendendo e portando ad ulteriori sviluppi soluzioni preconizzate dalla l. 59/1997 e dal d.lg. 112/1998, ha scelto *di fondare il riparto delle competenze normative fra stato e regioni sulle attività/funzioni di cui i beni culturali possono essere oggetto, identificando e conferendo rilevanza costituzionale alla tutela e alla valorizzazione: ascritte l'una (la tutela) alla potestà legislativa esclusiva dello stato; l'altra (la valorizzazione) alla potestà legislativa concorrente di stato e regioni.*

¹²⁴ Fra gli altri si ricorda il progetto di legge n. 261 del 12 agosto 2002 di iniziativa della Giunta della Regione Lombardia recante *Norme in materia di beni, attività e servizi culturali*, il progetto di legge della Regione Lombardia del 19 giugno 2003 n. 344, recante *Interventi regionali a sostegno della cultura*, il progetto di legge della Regione Veneto del 6 settembre 2000 n. 47 recante *Nuove norme in materia di attività e beni culturali*, il progetto di legge della Regione Veneto del 7 novembre 2001 n. 211 per l'*Ordinamento regionale per le attività culturali, lo spettacolo, le istituzioni e i beni culturali*, il progetto di legge d'iniziativa della Giunta regionale del 25 luglio 2001 n. 170 per l'*Ordinamento regionale delle attività culturali.*

Per altro, va osservato che l'attenzione dei legislatori regionali per le attività culturali si già manifestata per dare attuazione al decreto legislativo 112/1998, sul tema si rinvia alla lettura di SCIULLO G., *Beni e attività culturali nei primi progetti di legge regionali di attuazione del d.lg. 112/1998*, in Aedon, 2, 1998; per un *excursus* storico e MEZZETTI L. (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Cedam, 1995.

¹²⁵ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea dell'11 dicembre 2003 n. C 300 E, pag. 156.

Parlamento europeo precisa che il termine *arti dello spettacolo* è comprensivo del teatro, della danza, dell'opera, della musica, del circo, delle arti della strada e della pista, delle marionette e tutte le creazioni interdisciplinari. Resta però da capire se le arti dello spettacolo rientrano fra le attività culturali o costituiscono un *genus a parte*.

Di fatto l'indeterminatezza dell'espressione non crea a livello comunitario particolari criticità. L'azione comunitaria, infatti, è rivolta allo *sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali* (art. 151 Trattato), agevolando il confronto e la comunicazione. Insomma, l'obiettivo di creare uno spazio culturale europeo focalizza l'azione comunitaria sul far conoscere i valori e le attività culturali così come definiti e presenti nei diversi ordinamenti (¹²⁶).

Le attività culturali e il rinvio al contesto locale

Quanto fin qui detto, per un verso, conferma la mancanza, a livello comunitario e nazionale, di una codificazione normativa della nozione di attività culturali e, per l'altro, mostra che, nel prossimo futuro, potranno emergere soluzioni e spunti innovativi dalle legislazioni regionali (¹²⁷). Nel caso della Provincia autonoma di Trento, ambito al quale principalmente fa riferimento il presente studio, vi sono differenti presupposti che è opportuno evidenziare. Lo Statuto Speciale per il Trentino – Alto Adige, infatti, attribuisce alla Provincia potestà normativa esclusiva nel settore dei beni e delle attività culturali (art. 8). La Provincia può esercitare questa competenza primaria nel rispetto: della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, delle norme fondamentali delle riforme economico – sociali della Repubblica, e dando attuazione agli accordi internazionali e agli atti dell'Unione europea (¹²⁸).

¹²⁶ Sul punto AMIRANTE D., *Le attività culturali: una nozione da costruire*, cit., osserva che anche a livello dei singoli ordinamenti europei si è ben lontani da un'impostazione coerente ed univoca in materia di beni e attività culturali. Secondo l'autore, in particolare, alla base di questa indeterminatezza vi sarebbe la mancata risoluzione dello iato fra la filosofia ordinamentale anglo-sassone, incentrata sul concetto di *heritage*, legata all'idea di trasmissione di valori e contenuti culturali, e nella quale la materialità del bene culturale assume un ruolo secondario, e quella francese, condivisa dalla maggior parte dei paesi di *civil law*, del *patrimoine*, basata essenzialmente su logiche di carattere proprietario

¹²⁷ Cfr. *supra* nota 15.

¹²⁸ L'elenco dei vincoli alla competenza legislativa della Provincia, previsto dallo Statuto speciale, va oggi rivisto a seguito della riforma del Titolo V° della Costituzione che ha profondamente modificato il sistema di riparto delle competenze e funzioni fra Stato e Regioni. Infatti le competenze esercitate attualmente in via esclusiva dalla Provincia continuano ad essere esercitate in via esclusiva, ma sono soggette al solo regime dei limiti costituzionali (art. 117 cost., primo comma) più favorevole rispetto a quello dei limiti statutari. Di conseguenza non si applicano più i limiti delle norme fondamentali delle riforme economico sociali, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, il limite degli interessi nazionali (ad eccezione di quello della tutela delle minoranze linguistiche locali, che è un limite posto a tutela dell'autonomia e non può essere rimosso). A questo riguardo in dottrina esistono

Con riferimento alle attività culturali, il legislatore provinciale si è dotato di uno specifico strumento normativo: la l.p. 30 luglio 1987 n. 12, recante la disciplina per la *Programmazione e lo sviluppo delle attività culturali nel Trentino*. La norma individua: *i)* gli strumenti della programmazione provinciale nel settore delle attività culturali; *ii)* le finalità e le modalità degli interventi della Provincia e delle istituzioni territoriali nei diversi comparti delle attività culturali.

La disciplina provinciale prende in considerazione fra le attività culturali:

- i servizi bibliotecari;
- le istituzioni museali;
- le manifestazioni, iniziative ed attività culturali, artistiche, educative e ricreative;
- la conservazione e valorizzazione degli usi e costumi locali, nonché delle tradizioni, della parlata e di quanto concorre a costituire la civiltà delle isole etnico-linguistiche
- l'associazionismo finalizzato allo sviluppo diffuso e partecipato della cultura;
- l'educazione permanente di tutti i cittadini;
- la ricerca e il potenziamento delle connessioni tra le attività e i beni culturali e lo sviluppo economico;
- l'autorizzazione delle attività cinematografiche e teatrali.

Nel presente studio la dizione attività culturali fa principalmente riferimento, a queste aree.

differenti orientamenti e, per avere una chiara definizione giuridica dei confini del nuovo regime, occorrerà attendere l'intervento della giurisprudenza costituzionale. Sul punto cfr. *Quadro di sintesi dell'autonomia. Il quadro delle competenze legislative alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *web site* del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, www.consiglio.provincia.tn.it.

3.2 Sussidiarietà e attività culturali

3.2.1 La sussidiarietà come garanzia di pluralismo istituzionale e culturale

La premessa svolta sul significato delle *attività culturali* ci permette di introdurre l'argomento centrale del capitolo, riguardante il rapporto tra sussidiarietà e attività culturali, verificando, in particolare, l'applicazione in questo campo dei modelli di sussidiarietà emergenti, di tipo partecipativo / cooperativo (¹²⁹).

Al riguardo va subito detto che il principio di sussidiarietà rappresenta uno strumento fondamentale di garanzia delle forme di pluralismo istituzionale e culturale, libertà e democraticità che assicurano lo sviluppo e la vitalità delle attività culturali.

Più precisamente, il *pluralismo istituzionale*, inteso come molteplicità di soggetti pubblici, legati a differenti ambiti territoriali e rispondenti a diversi impianti organizzativi e normativi, costituisce presupposto sostanziale per la realizzazione (mediante strumenti giuridici normativi e amministrativi), del *pluralismo culturale*, inteso come pluralità delle espressioni culturali (¹³⁰). In tal senso, sarebbe la stessa natura (complessa) delle attività culturali a richiedere una pluralità di moduli organizzativi e procedimenti di *partecipazione*, da utilizzare nei rapporti con i soggetti culturali del territorio (¹³¹).

Sembra quindi corretto ritenere che, nel campo delle attività culturali, le istituzioni (Stato, Regioni ed enti territoriali) possono meglio corrispondere ai propri mandati (*in*

¹²⁹ Per una descrizione dettagliata delle valenze attuali del principio di sussidiarietà si rinvia alla lettura del Cap. 2.

¹³⁰ Sul punto 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 osserva che il pluralismo culturale non può essere totalmente soddisfatto solo con il pluralismo istituzionale nel senso tradizionale: bisogna considerare, infatti, le altre componenti del pluralismo democratico, quali le associazioni, i gruppi sociali e, con diverse regole, gli stessi privati, le cui attività e i cui interessi coprono l'intera area della cultura rappresentando per essa una onte insostituibile.

ARENA G., *L'amministrazione condivisa*, work in progress, Trento, 2003 edito sul web <http://www.fondazionedivittorio.it/up/docs/arena.pdf> ricorda che anche grazie alla Costituzione, negli ultimi 50 anni la società italiana si è andata progressivamente caratterizzando per il suo pluralismo... ed anche il sistema amministrativo non poteva rimanere estraneo a queste vicende, tant'è che al pluralismo sociale corrisponde un pluralismo amministrativo altrettanto articolato e significativo.

¹³¹ Sul punto cfr. 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 secondo il quale il modello della Costituzione italiana, puntando ad un giusto equilibrio tra centro e periferia è l'unico realisticamente in grado di intercettare le molte sfaccettature dei fenomeni culturali, dando protezione e sostegno alle diverse manifestazioni che ne sono diretta espressione.

primis quello costituzionale dello *sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica*, ex art. 9), coordinandosi secondo logiche di sussidiarietà partecipativa (¹³²).

Insomma, nel campo delle attività culturali il rapporto tra le diverse articolazioni istituzionali non dovrebbe limitarsi ad una mera e fredda ripartizione delle competenze, ma dovrebbe portare naturalmente a un'intervento comune (*rectius*: di tutti i diversi attori), impostato secondo una visione di tipo paritario, e caratterizzato da una costante dialettica tra il principio di sussidiarietà e il principio di leale cooperazione. La Costituzione italiana conferma questo orientamento.

In particolare, l'art. 9 cost. - *la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica* - evidenzia un compito comune dello Stato e delle Regioni, invitando i diversi soggetti istituzionali dell'ordinamento ad agire per la realizzazione del medesimo obiettivo, mediante moduli organizzativi e procedimenti di compartecipazione (¹³³). Significativo è anche il nuovo art. 114 cost., secondo il quale *la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*, per cui tutti sono chiamati al confronto e alla leale cooperazione, valorizzando le sedi e le forme della concertazione politica.

In conclusione, l'assetto policentrico rappresenta, anche nel modello costituzionale, la soluzione più adeguata per l'effettiva realizzazione delle finalità costituzionali del *pieno sviluppo della persona e della cultura* (¹³⁴).

3.2.2 Attività culturali e sussidiarietà nell'ordinamento comunitario

Se si pensa che la cultura nelle sue diverse declinazioni è parte vitale di qualsiasi società, risulta difficile credere che un ordinamento giuridico possa rimanervi indifferente. Lo stesso vale per la Comunità europea che, intervenendo a regolare

¹³² A questo riguardo CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Libertà dell'art e potere amministrativo. L'interpretazione costituzionale*, Napoli, 1993 osserva che alla base dell'interazione tra intervento pubblico culturale e pluralismo istituzionale vi sarebbe una duplice motivazione: da un lato, infatti, sono le esigenze istituzionali di maggior decentramento e autonomia a rendere necessario un intervento locale in materia di cultura e, dall'altro, le peculiarità della materia dei beni e delle attività culturali richiede un intervento articolato sul territorio.

¹³³ Sul punto è interessante osservare come la giurisprudenza costituzionale abbia mantenuto un atteggiamento alquanto oscillante, la Corte, infatti, ha inteso il termine Repubblica di cui all'art. 9 cost., come comprensivo di tutte le pubbliche istituzioni e particolarmente lo Stato e la Regione (sentenza n. 359 del 1985), in altra occasione ha riconosciuto all'art. 9 cost. una visione chiara, intesa a sollecitare il concorso di tutte le istituzioni (sentenza n. 921 del 1988); in altre circostanze, invece, ha collocato lo Stato in prima linea (sentenza n. 239 del 1982) ovvero ha attribuito alle Regioni una mera aspettativa di investitura normativa nelle materie culturali (sentenza n. 94 del 1985), cfr. NARDELLA D., *I beni e le attività culturali tra Stato e regioni e la riforma al Titolo V della Costituzione*, cit.

¹³⁴ Sull'importanza del policentrismo a livello istituzionale si rinvia alla lettura delle *considerazioni generali* del RAPPORTO ANNUALE 2004 del Censis sulla situazione sociale del paese.

elementi essenziali del sistema sociale, quali il mercato e l'economia, non avrebbe potuto tralasciare la cultura.

Con il Trattato di Maastricht (1992) la cultura fa ingresso nell'ordinamento europeo e viene compresa fra gli interessi e gli obiettivi perseguiti dall'azione comunitaria.

Se prima di Maastricht l'integrazione tra gli Stati membri era perseguita principalmente sul piano economico (¹³⁵), oggi la cultura è considerata un importante fattore economico e di integrazione sociale (¹³⁶).

Da Maastricht in poi, infatti, la cultura è uno dei settori specifici dell'azione comunitaria, e l'Unione ha l'obbligo di valutarla nell'ambito delle proprie politiche (¹³⁷). E, quello comunitario, risulta essere un intervento rilevante, se si considera che gli aiuti forniti alla cultura, nel quadro delle politiche sociali e regionali, è pari ad oltre 500 milioni di euro all'anno (¹³⁸). I principi dell'azione comunitaria nel campo della cultura, desumibili dal Trattato e, particolarmente, dall'art. 151, sono :

- il principio di sussidiarietà, in forza del quale la funzione della cultura contribuisce all'azione di sviluppo delle culture assumendo un ruolo complementare a quello degli Stati membri e mai prevalente;
- il rispetto delle diversità.

Più precisamente, l'art. 151 dispone che :

“1. L'Unione europea contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.

2. L'azione dell'Unione è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori: -

¹³⁵ 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 riteneva anzi che dalla lettura dei testi comunitari trasparisse l'esistenza di una volontà chiara, seppur inespressa, di tenere le due sfere, quella economica e quella culturale, tra loro separate.

¹³⁶ Cfr. RELAZIONE al Parlamento europeo sulla *Cooperazione culturale nell'Unione europea* del 16 luglio 2001 (A5-0281/2001) mette in evidenza che la cultura *costituisce un bene in sé e che essa inoltre offre un importante contributo allo sviluppo economico e alla crescita dell'occupazione.*

¹³⁷ Cfr. primo *considerando* della DECISIONE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 febbraio 2000 che istituisce il Programma Cultura 2000 a mente del quale la cultura ha un valore intrinseco importante per tutti i popoli d'Europa, costituisce un elemento essenziale dell'integrazione europea e contribuisce all'affermazione ed alla vitalità del modello europeo di società... la cultura è al tempo stesso fattore economico e fattore di integrazione sociale e di cittadinanza (secondo *considerando*). Cfr. RISOLUZIONE del Consiglio del 21 gennaio 2002 relativa al *Ruolo della Cultura nella costruzione dell'Unione europea* dove al punto secondo si afferma *la necessità che la Comunità tenga conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del trattato, ad esempio nella politica della concorrenza, nel mercato interno e nella politica commerciale comune.*

¹³⁸ AA. VV., *Costruire l'Europa dei popoli. L'unione europea e la cultura*, collana *Europa in movimento*, Commissione Europea, 2002.

miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, - conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, - scambi culturali non commerciali, - creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.

3. L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa.

4. L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del presente trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture”.

La norma indica gli obiettivi fondamentali dell'Unione nel campo della cultura (primo comma) e le modalità del suo intervento (secondo comma e succ.). Il *contributo* richiesto all'Unione si caratterizza per il fatto di essere rivolto allo sviluppo delle *culture degli Stati membri* (¹³⁹), attraverso gli strumenti del confronto e della comunicazione, *nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.*

L'Unione, infatti, è deputata ad *incoraggiare la cooperazione tra gli Stati*, fornendo suggerimenti e servizi utili, senza però intervenire direttamente nelle iniziative intraprese a livello nazionale. Mentre, ma solo *se necessario*, può *appoggiare/integrare l'azione degli Stati* in alcuni settori (*miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, scambi culturali non commerciali, creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo*).

Da quanto detto emerge che l'azione comunitaria si concentra principalmente sulla promozione della cooperazione multilaterale, tema affrontato marginalmente a livello delle politiche nazionali o bilaterali della cultura e che, dopo l'ingresso nell'Unione di 10 nuovi paesi, va assumendo importanza crescente nell'agenda politica della

¹³⁹ L'uso al plurale del termine culture e l'enfasi sul ruolo che l'Unione è chiamata a svolgere nel rispetto delle *diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune* significa che non si ha di mira un'artificioso allineamento delle singole realtà, quanto piuttosto il sostegno al confronto e alla comunicazione tra le diverse culture per facilitare la comprensione e la solidarietà fra di esse. Il comma 5 dell'art. 151, per altro, esclude espressamente *qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri* nel campo della Cultura. Il comma 5 dell'art. 151, per altro, esclude espressamente *qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri* nel campo della Cultura.

Comunità ⁽¹⁴⁰⁾. Tale cooperazione, nel quadro della globalizzazione e dell'allargamento, è estesa (art. 151, comma terzo) anche agli scambi culturali con i paesi terzi ⁽¹⁴¹⁾.

L'art. 151 del Trattato è ripreso quasi pedissequamente nell'art. III 280 della Costituzione europea, approvata a Roma lo scorso 29 ottobre 2004 ed ora in attesa di ratifica. Di nuovo v'è che la cultura rientra, nell'ambito della ripartizione delle competenze fra Stati e Unione ⁽¹⁴²⁾, fra *le azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento* (art. I-16).

In virtù di tale classificazione, l'Unione può sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri senza sostituirsi alle loro prerogative, e senza poter assumere atti normativi che comportino l'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

L'applicazione del principio di sussidiarietà e il valore aggiunto europeo

Il principio di sussidiarietà e il rispetto delle diversità sono i due principi guida dell'azione comunitaria nel campo della cultura ⁽¹⁴³⁾.

In virtù di questi principi l'Unione contribuisce all'azione di sviluppo delle culture e, se *necessario, appoggia ed integra l'azione* degli Stati membri, comunque assumendo un ruolo complementare, mai prevalente. L'inciso "*se necessario*" sta a indicare che l'intervento della Comunità deve essere preceduto da una valutazione sull'occorrenza dell'azione comunitaria, laddove l'occorrenza dell'azione comunitaria deve essere valutata alla stregua dell'esistenza del così detto *valore aggiunto europeo*.

Si tratta, insomma, di stabilire se determinate azioni non possono essere realizzate in modo sufficiente a livello degli Stati membri e che, quindi, a causa dell'importanza o degli effetti, possono essere meglio realizzate a livello dell'Unione.

¹⁴⁰ COMUNICAZIONE della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 12 marzo 2004, COM(2004) 3def, su *Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*.

¹⁴¹ E' questo un caso di competenza condivisa tra Comunità e Stati membri, laddove alcuni compiti, espressamente e direttamente attribuiti agli Stati membri, sono riconosciuti anche alla Comunità che può intervenire direttamente (e non subordinatamente all'esigenza di appoggiare o integrare l'azione degli Stati membri).

Sul punto cfr. COMUNICAZIONE della Commissione del 9 marzo 2004, COM(2004) 154def, *Far sì che la cittadinanza diventi effettiva: promuovere la cultura e la diversità europea mediante programmi nei settori della gioventù, della cultura, dell'audiovisivo e della partecipazione civica* nella quale si riconosce che: il contributo al dialogo interculturale, una maggiore consapevolezza nei confronti del patrimonio culturale comune europeo, la sensibilizzazione verso la diversità e la ricchezza della culture europee e una maggiore apertura nei confronti delle altre culture costituiscono il valore aggiunto essenziale dell'azione comunitaria in materia di cultura.

¹⁴² Cfr. Parte Seconda, Cap. 2.3.

¹⁴³ Cfr. da ultimo RISOLUZIONE del Consiglio del 21 gennaio 2002, relativa al *Ruolo della Cultura nella costruzione dell'Unione europea*.

Nella propria risoluzione del 19 dicembre 2002 il Consiglio precisa che il *valore aggiunto europeo* è un concetto di natura dinamica, che può essere definito e valutato cumulativamente tenuto conto dei seguenti elementi:

- azioni che incoraggino la cooperazione tra Stati membri;
- azioni aventi un chiaro carattere multilaterale;
- azioni con obiettivi ed effetti meglio conseguibili a livello comunitario che non a livello degli Stati membri;
- azioni che riguardino, raggiungano e avvantaggino in primo luogo i cittadini europei, accrescendo inoltre la reciproca conoscenza delle culture;
- azioni volte ad essere sostenibili e a costituire un contributo a lungo termine allo sviluppo della cooperazione, dell'integrazione e delle culture in Europa;
- azioni volte ad un'ampia visibilità e accessibilità.

L'azione comunitaria nel campo delle attività culturali

Il riconoscimento della cultura sancito dal Trattato di Maastricht si riflette in una serie di politiche culturali attivate a livello comunitario a partire dagli anni '90 (¹⁴⁴).

L'art. 151, in particolare, ha supportato l'adozione di una serie di programmi: inizialmente, tra il 1993 e il 1999, i programmi settoriali Caleidoscopio (¹⁴⁵), Arianna (¹⁴⁶) e Raffaello (¹⁴⁷), quindi un programma quadro unico, Cultura 2000, nel febbraio 2000 (¹⁴⁸). Attraverso queste iniziative si è cercato di sostenere l'accesso alla cultura, la diffusione dell'arte e della cultura, il dialogo interculturale e la conoscenza della storia dei popoli europei concorrendo alla creazione di uno *spazio culturale europeo*.

Recentemente la Commissione europea ha adottato una proposta per l'istituzione di un nuovo programma Cultura (¹⁴⁹). Rispetto ai precedenti, il programma vuol essere

¹⁴⁴ Secondo AMIRANTE D., *Le attività culturali: una nozione da costruire*, in *Trattato di diritto amministrativo*, SANTANIELLO G. (diretto da) cit., Cedam, 2003, 741 e ss., la scelta di valorizzare le diverse forme culturali appare quasi obbligata a fronte delle differenze che le istituzioni comunitarie hanno incontrato negli ordinamenti interni sul tema (spec. della circolazione) dei beni culturali; la Comunità, insomma, avrebbe preferito adottare un approccio incentrato su un settore innovativo e flessibile quale quello delle attività culturali.

¹⁴⁵ Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 marzo 1996 n. 719 che istituisce un *Programma di sostegno alle attività artistiche e culturali di dimensione europea* (Caleidoscopio).

¹⁴⁶ Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 1997 n. 2085 che istituisce un *Programma di sostegno, comprendente la traduzione, al settore del libro e della lettura* (Arianna).

¹⁴⁷ Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 1997 n. 2228 che istituisce un *Programma comunitario d'azione in materia di beni culturali* (programma Raffaello).

¹⁴⁸ Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 febbraio 2000 n. 508 che istituisce il *Programma Cultura 2000*.

¹⁴⁹ Proposta di DECISIONE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il *programma Cultura (2007-21013)*, del 14 luglio 2004, COM(2004) 469def.

uno strumento coerente, globale e completo a favore della cooperazione culturale multilaterale in Europa, capace di tener conto di tutta la complessità del fenomeno.

Sono previsti tre livelli d'intervento che interessano fasi diverse e complementari della cooperazione culturale e rispondono a necessità distinte, ma interdipendenti (¹⁵⁰). Il primo livello consiste in un aiuto finanziario diretto a progetti di cooperazione duraturi, esplorativi o "speciali" (¹⁵¹). Il secondo livello promuove gli organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura (¹⁵²). Il terzo livello, infine, mira a sostenere l'analisi e l'informazione, al fine di creare un ambiente propizio alla cooperazione. Esso si articola in tre azioni dirette a :

- a) favorire la produzione di strumenti concettuali sostenendo la realizzazione di studi e di lavori d'analisi sulla cooperazione culturale, cosa che permetterà una migliore conoscenza del fenomeno (¹⁵³);
- b) eliminare alcuni ostacoli pratici alla cooperazione, attraverso la concezione di uno strumento Internet per lo scambio di informazioni e di buone prassi (¹⁵⁴);
- c) sostenere la creazione di "punti di contatto Cultura" vicini ai beneficiari, in modo da garantire una diffusione mirata ed efficace di informazioni pratiche riguardanti il nuovo programma.

¹⁵⁰ In ciò risiede la principale novità del presente programma: una visione globale, che considera il settore culturale nel suo insieme e favorisce le sinergie.

¹⁵¹ In particolare risulta essenziale in quanto contribuisce al dinamismo dell'attività culturale a dimensione europea e si concreta in azioni visibili per il cittadino europeo tanto all'interno quanto all'esterno del territorio dei paesi che partecipano al programma. Inoltre, quest'aspetto permetterà all'Unione europea di rafforzare la sua influenza culturale internazionale favorendo un gran numero di progetti sul campo.

¹⁵² Si tratta qui di dare un aiuto di funzionamento ad organismi europei che operano in modo duraturo a favore della cooperazione culturale o che svolgono il ruolo di "ambasciatori" della cultura europea e che hanno acquisito una grande competenza in materia.

¹⁵³ Questa linea di azione risponde alle richieste avanzate dal Parlamento europeo nella propria RISOLUZIONE su *L'importanza e il dinamismo del teatro e delle arti dello spettacolo nell'Europa allargata*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea l'11 dicembre 2003, n. C 300 E, che rileva l'assenza di statistiche comparative in Europa, particolarmente di quelle relative alla situazione del teatro e dello spettacolo ed esorta a studiare la situazione del teatro e delle arti dello spettacolo, il tasso di frequentazione degli spettatori, la mobilità degli artisti, la circolazione degli spettacoli. Parimenti, lo studio di fattibilità sulla creazione di un osservatorio della cooperazione culturale ha mostrato la necessità di organizzare la massa delle informazioni messe a disposizione degli operatori culturali da un grandissimo numero di reti e di siti internet.

¹⁵⁴ Già nella RISOLUZIONE del 21 gennaio 2002 (GU C 32 del 5 febbraio 2002) il Consiglio invita la Commissione e gli Stati membri a *promuovere l'utilizzazione delle reti esistenti o che potrebbero essere create in futuro negli Stati membri per favorire la cooperazione e scambiare le informazioni e le buone prassi a livello europeo e favorire la messa in rete di informazioni culturali che permetteranno a tutti i cittadini di accedere ai contenuti culturali europei sfruttando le tecnologie più avanzate, in particolare continuando ad incoraggiare lo sviluppo del portale elettronico europeo avviato dalla Commissione.*

Attività culturali, sussidiarietà e cooperazione

A livello comunitario, l'attuazione del principio di sussidiarietà nel campo delle attività culturali si traduce, in definitiva, nella valorizzazione della cooperazione ⁽¹⁵⁵⁾. Ciò non solo in ragione delle competenze che, in questo campo, sono attribuite all'Unione - *di sostegno, di coordinamento o di complemento* agli Stati membri, per cui risulta naturale un approccio cooperativistico – ma anche perché la cooperazione è fra gli elementi che meglio identificano il così detto *valore aggiunto europeo* e giustificano l'intervento delle istituzioni a questo livello ⁽¹⁵⁶⁾.

Non sorprende quindi che per il prossimo futuro (2007-2013) ⁽¹⁵⁷⁾ le priorità dell'Unione siano finalizzate a promuovere azioni a *valore aggiunto europeo*, vale a dire azioni *che implicano una maggiore cooperazione tra le istituzioni e gli operatori culturali, incoraggiandoli a formare poli di cooperazione che permettano di sviluppare attività in comune*.

¹⁵⁵ Le istituzioni europee si sono pronunciate in diverse occasioni sull'azione culturale comunitaria e sulla rilevanza della cooperazione, come risulta particolarmente dalla RISOLUZIONE del Consiglio del 25 giugno 2002 su un nuovo *Piano di lavoro in materia di cooperazione europea nel settore della cultura*, dalla RISOLUZIONE del Consiglio del 19 dicembre 2002 recante attuazione del *Piano di lavoro in materia di cooperazione europea nel settore della cultura*, dalla RISOLUZIONE del Parlamento europeo del 5 settembre 2001 sulla *Cooperazione culturale nell'Unione europea*, dalla RISOLUZIONE del Parlamento europeo del 28 febbraio 2002 sull'*attuazione del programma Cultura 2000*, dalla RISOLUZIONE del Parlamento europeo del 21 ottobre 2002 su *l'Importanza e sul dinamismo del teatro e delle arti dello spettacolo nell'Europa allargata* nonché dal PARERE del Comitato delle regioni del 9 ottobre 2003 sulla *Proroga del programma Cultura 2000*.

¹⁵⁶ Nei considerando alla Proposta di DECISIONE che istituisce il *Programma Cultura 2007 (2007-2013)*, del 14 luglio 2004, COM(2004) 469def il Consiglio evidenzia la necessità di adottare a livello comunitario un approccio più coerente per quanto riguarda la cultura e considera il valore aggiunto europeo un elemento essenziale e determinante nell'ambito della cooperazione europea in materia culturale, oltre che una condizione generale delle azioni della Comunità nel settore della cultura.

¹⁵⁷ Considerando della Proposta di DECISIONE che istituisce il *Programma Cultura 2007 (2007-2013)*, del 14 luglio 2004, COM(2004) 469def.

Parte II – CAP. 4.

INDIRIZZI ATTUALI E PROSPETTIVE FUTURE PER LA VALORIZZAZIONE DELLA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Precisato il quadro normativo di riferimento si prospettano strumenti e strategie per l'attuazione nell'ordinamento provinciale del principio di sussidiarietà nel campo delle attività culturali

4.1 La sussidiarietà verticale nella Provincia autonoma di Trento

Nel capitolo 2.4. sono state descritte le fasi del processo che, a partire dagli anni '90, ha caratterizzato la riforma istituzionale, attuando un forte decentramento e ridefinendo i rapporti fra Stato, Regioni ed autonomie territoriali (in ragione anche dell'affermarsi del principio di sussidiarietà). Il legislatore ha così perseguito l'obiettivo:

- a) della valorizzazione degli enti locali e della loro autonomia,
- b) dell'attivazione di dinamiche partecipative fra Regione, province ed enti locali, al fine di favorire una *governance* aperta e democratica.

E' un processo che aveva trovato una prima applicazione già nella previsione delle *Regioni ad autonomia speciale* (¹⁵⁸). La Costituzione, infatti, prospettava una netta distinzione fra Regioni ad autonomia ordinaria e Regioni che dispongono di *forme e condizioni particolari di autonomia* (¹⁵⁹). Elemento peculiare di quest'autonomia era rappresentato dall'attribuzione della competenza legislativa esclusiva (¹⁶⁰), cui si

¹⁵⁸ GIOVANETTI P., *Trent'anni di devolution. L'esperienza del Trentino - Alto Adige*, in Osservatorio italiano, 2004, osserva che in Trentino Alto Adige la *devolution* è in vigore in dallo Statuto di autonomia speciale del 1972. Invero l'analisi riportata nei capitoli seguenti dimostra che solo dalla fine degli anni '80 le due province hanno avviato un processo di delega agli enti locali in settori specifici, cfr. MEZZETTI L. (a cura di), *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Simone, 2004.

¹⁵⁹ La disciplina delle Regioni ad autonomia speciale va ricercata nei rispetti statuti, per cui vd. l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2 *Conversione in legge costituzionale dello statuto della Regione siciliana approvato con D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455*; l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 *Statuto speciale per la Sardegna*; l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4 *Statuto speciale per la Valle d'Aosta*; l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5 *Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*; l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1 *Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*.

¹⁶⁰ La competenza esclusiva (o primaria) era attribuita alle sole Regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti che elencano le materie nelle quali i legislatori locali possono esercitare la propria potestà legislativa in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, con il rispetto degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico – sociali della Repubblica.

affiancava la competenza concorrente (o ripartita, o complementare) ⁽¹⁶¹⁾ e la competenza integrativa e/o d'attuazione ⁽¹⁶²⁾. Le riforme di recente operate sul testo costituzionale (cfr. da ultimo l.cost. 2/2001 e l.cost. 3/2001) hanno introdotto una netta ridefinizione degli assetti istituzionali, tendente all'omologazione dei regimi tra regioni ordinarie e speciali ⁽¹⁶³⁾. In questo rinnovato contesto, l'applicazione del principio di sussidiarietà oltre a garantire esigenze di democraticità e maggior partecipazione nell'esercizio del governo, può rappresentare un elemento di originalità e diversificazione fra gli ordinamenti territoriali ⁽¹⁶⁴⁾.

4.1.1 Il principio di sussidiarietà e lo statuto speciale del Trentino – Alto Adige

Le vicende storiche del Trentino Alto Adige hanno caratterizzato non poco la vivacità dei rapporti istituzionali fra Regione, Province e Comuni. Oggi, la progressiva affermazione del principio di sussidiarietà costituisce un ulteriore fattore di dinamismo. Facendo riferimento alle principali fonti normative è possibile 'osservare' l'evoluzione di questi rapporti.

¹⁶¹ Nelle materie di competenza concorrente, spettante a tutte le regioni, sia ordinarie che speciali, trovano applicazione, oltre che i limiti generali stabiliti per l'esercizio delle competenze esclusive, anche i principi fondamentali stabiliti dallo Stato nelle proprie leggi. Per tanto, nel meccanismo delle competenze concorrenti si ha che alla disciplina della medesima materia concorrono, la legge dello Stato, dettando i principi, e la legge regionale, svolgendo e specificando i principi stessi mediante norme analitiche e di dettaglio.

¹⁶² Spetta alle regioni ad autonomia speciale (esclusa la Sicilia) e, solo se delegata, alle regioni ordinarie. Questa competenza è destinata ad operare negli spazi lasciati liberi discrezionalmente dal legislatore nazionale e si concretizza nel poter completare la disciplina statale prescrivendo norme di attuazione.

¹⁶³ In particolare, anche alle regioni ordinarie viene riconosciuto un tipo di competenza legislativa di grado primario o esclusivo (fra l'altro meno vincolato rispetto alla competenza esclusiva disposta dagli statuti speciali), prima attribuito delle sole regioni ad autonomia speciale e per un elenco limitato di materie. Non solo, ma anche lo scarto esistente fra speciali e ordinarie in relazione alla quantità e qualità di competenze loro attribuite (le autonomie speciali vantano da sempre una tipologia di interventi significativamente più ampia e complessa rispetto alle attribuzioni delle regioni ordinarie) viene in gran parte ad essere superato per effetto del riconoscimento della competenza residuale. Diffuso è anche l'orientamento secondo il quale a seguito delle riforme ricordate ruolo e collocazione delle regioni ad autonomia speciale avrebbero subito una forte e irrimediabile compressione e uno svilimento delle loro funzioni e identità, essendosi l'ordinamento regionale ormai del tutto indirizzato verso forme di governo tendenzialmente uniformi. Cfr. nel web site del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, *Quadro di sintesi dell'autonomia. L'autonomia speciale dopo le riforme costituzionali del 2001*, www.consiglio.provincia.tn.it.

¹⁶⁴ Aspetto, quest'ultimo, che è stato rilevato anche dal Dirigente del Dipartimento Affari e Relazioni Istituzionali della Provincia autonoma di Trento in occasione della presentazione della proposta del disegno di legge sulla disciplina delle attività culturali, presso il Castello del Buonconsiglio a Trento, lo scorso 21 dicembre 2004.

Le leggi cost. 5/1948 e 1/1971

Lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige è stato approvato con l. cost. 28 febbraio 1948 n. 5. L'assetto istituzionale che ne derivava, attribuiva un ruolo forte alla Regione, lasciando alle province di Trento e Bolzano funzioni minori di carattere esecutivo. In seguito, il sorgere della questione altoatesina (¹⁶⁵) e le soluzioni tracciate all'interno del così detto Pacchetto, segnano l'avvio di una profonda revisione del quadro istituzionale, contraddistinta da una capillare rivisitazione delle norme statutarie e un forte recupero della funzione di governo in capo alle due province.

Queste modifiche sono formalizzate nella l. cost. 10 novembre 1971 n. 1, recante *Modificazioni e integrazioni dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige* ed infine, con D.p.r. n. 670 del 31 agosto 1972, sono trasfuse in un testo unico (così detto nuovo Statuto speciale di autonomia).

Il nuovo Statuto attribuisce alle Province di Trento e Bolzano ampi poteri, legislativi ed amministrativi, e maggiori finanziamenti, a scapito della Regione che, pur mantenendo la propria autonomia ed un nucleo limitato di competenze, svolge ormai un numero di funzioni ridotte e di minor impatto in relazione al governo del territorio (¹⁶⁶). Entrambe le province esercitano poteri e funzioni propri di una regione: in particolare, ad esse è riconosciuta competenza legislativa in importanti settori della vita sociale ed economica locale (cfr. artt. 8, 9 e 10 Statuto speciale), fra cui quelli della tutela dei beni culturali, e delle attività culturali. Nel quadro istituzionale così delineato non si ravvisano forme di sostanziale valorizzazione delle autonomie locali (Comuni ed altri enti intermedi), che anzi risultano collegati, e fin anche condizionati e compressi, dalle competenze attribuite alle province. Sono queste ultime, nel sistema statuario, il centro da cui si snodano tutti gli interventi strategici del potere locale.

E' un'impostazione che si riflette anche nell'impianto programmatico che la Provincia di Trento adotta all'inizio degli anni '80 (¹⁶⁷), ritenuto eccessivamente *formale e prescrittivo, di carattere globale, scarsamente partecipato e concertato, basato sulla proliferazione di strumenti non coordinati e integrati, nonché carente di efficaci*

¹⁶⁵ La questione altoatesina si riconduce all'esigenza di garantire sufficiente capacità di autonomia e di autogoverno alla popolazione di lingua tedesca della Provincia di Bolzano che nell'ambito regionale si presenta in assoluta minoranza.

¹⁶⁶ Va altresì detto che gli ordinamenti delle due province sono fra loro differenti: lo statuto e le norme di attuazione, infatti, li differenziano sensibilmente, in ragione anche delle peculiari tutele della minoranza tedesca.

¹⁶⁷ La Provincia si è dotata di un'autonoma disciplina delle procedure della programmazione fin dall'inizio degli anni Ottanta, con la l.p. 25/1980.

strumenti e procedure di valutazione e di supporto (¹⁶⁸). Un modello, inoltre, particolarmente carente sotto il profilo del coordinamento tra Provincia ed enti locali e che, più in generale, disvela una tendenziale inadeguatezza dei modelli (programmatori) degli enti locali, valutati *disorganici, frammentati, articolati su modelli inadeguati ed inoltre orientati prevalentemente al breve periodo* (¹⁶⁹). Questo scenario, come diremo oltre, è oggi in rapida evoluzione.

La legge cost. 2/2001

La recente riforma dello Statuto speciale operata dalla l. cost. 31 gennaio 2001 n. 2, circoscrive ulteriormente l'ambito della regione, attribuendo alle province la funzione elettorale e altri significativi poteri (prima riservati alla regione). Anche la recente legge regionale 17 aprile 2003 n. 3 delega alle province autonome le funzioni amministrative in materia di: camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; di sviluppo alla cooperazione e vigilanza sulle cooperative; di enti di credito fondiario e di credito agrario; di casse di risparmio e casse rurali; di aziende di credito a carattere regionale; di impianto e tenuta dei libri fondiari; di deleghe delle funzioni statali in materia di catasto fondiario e urbano, insomma, gran parte delle funzioni amministrative che ancora residuavano in capo alla regione (¹⁷⁰). Di conseguenza, oggi, quasi tutte le competenze esercitate a livello locale, sia legislative che amministrative, e i poteri di governo strategici spettano alle province autonome (¹⁷¹).

La legge cost. 3/2001 e la funzione legislativa

La legge cost. 3/2001, di riforma del Titolo V° Cost., segna un decisivo passo in avanti nel processo di rafforzamento degli enti territoriali. In particolare, l'art. 116 cost.,

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ 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 ritiene che la non adeguatezza dei modelli programmatori condizioni pure l'efficacia degli strumenti di programmazione provinciale, *considerato che una quota rilevante delle risorse della Provincia (nel 2003 pari al 22%) è gestita direttamente dai comuni secondo i propri meccanismi decisionali e programmatori*.

¹⁷⁰ La riduzione del ruolo della regione è confermata dalla dotazione finanziaria, inferiore a quella delle province, e dall'architettura del sistema elettorale, in forza del quale il consiglio regionale non risulta più l'organo direttamente eletto dal popolo, ma è composto dai due consigli provinciali autonomamente eletti.

¹⁷¹ Questa riduzione è rilevante al punto che la mera lettura del catalogo statutario delle competenze regionali da sola non rende il quadro esatto della situazione: la riduzione, infatti, è avvenuta anche attraverso la stessa legislazione regionale che ha attribuito alle province spezzoni di competenza anche legislativa in materie ad essa riservate o ha delegato alle stesse settori più o meno ampi di competenze amministrative.

stabilisce che *la Regione Trentino – Alto Adige/Sudtirolo è costituita dalle Province autonome di Trento e Bolzano* e, per la prima volta, introduce la figura delle *province autonome* nella Carta costituzionale, qualificandole come enti distinti e autonomi rispetto alla regione e ad essa equiparati. La lettura degli artt. 117 e 118 cost. del nuovo testo ridefinisce i rapporti fra Stato ed enti territoriali e le rispettive attribuzioni, stabilendo che :

- lo Stato ha *competenza esclusiva* su un numero definito di materie, competenza che esercita *nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*;
- le regioni hanno *competenza concorrente* su un numero definito di materie e la esercitano nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato;
- le regioni, infine, hanno *competenza esclusiva*, di tipo residuale, su tutte le materie che non sono riservate allo Stato o alla competenza concorrente.

Siffatta impostazione scardina il principio previgente di distribuzione delle competenze (vecchi artt. 117 e 118 cost.) ed estende alle regioni ordinarie competenza normativa primaria (o esclusiva). Ne consegue che le regioni ordinarie si vedono riconosciuta un'ampia competenza a legiferare tale da incidere anche su materie che precedentemente non erano di competenza delle Regioni ad autonomia speciale (¹⁷²). Si creerebbe, insomma, una specie di paradosso, per cui le Regioni ordinarie risultano ora avere maggior autonomia!

Per riequilibrare questa situazione l'art. 10, l. cost. 3/2001 dispone che, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le nuove previsioni costituzionali *si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*. L'effetto della previsione è quello di applicare agli statuti delle regioni ad autonomia speciale la nuova disciplina costituzionale più favorevole, salvaguardando, al tempo stesso, gli ambiti di specialità 'tradizionali' (¹⁷³).

¹⁷² ANZON A., *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, 2002 sul punto osserva che la sorte delle vecchie regioni speciali è piuttosto critica: *attualmente infatti si trovano in una situazione per molti aspetti peggiore rispetto a quella delle Regioni ordinarie riformate*.

¹⁷³ Come osservato, cfr. *web site* del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, *Quadro di sintesi dell'autonomia. L'autonomia speciale dopo le riforme costituzionali del 2001*, www.consiglio.provincia.tn.it, la riforma del titolo V della Costituzione rileva nel duplice senso di : a) agevolare ed accrescere l'autonomia, ma non comprimerla, per cui si conservano le regole statutarie più favorevoli rispetto alla riforma della Costituzione; b) accrescere l'autonomia sia riconoscendo

Le novità introdotte si riflettono anche sul regime delle competenze legislative. Le competenze esercitate in via esclusiva dalle Province autonome sono infatti assoggettate *ai soli limiti costituzionali* (art. 117 cost., primo comma) ⁽¹⁷⁴⁾, mentre non dovrebbero ⁽¹⁷⁵⁾ trovare più applicazione i limiti (statutari) costituiti dal rispetto : a) delle norme fondamentali delle riforme economico sociali, b) dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, c) del limite degli interessi nazionali.

La legge cost. 3/2001 e la valorizzazione degli enti locali

La riforma del Titolo V Cost. ridefinisce, alla luce dei *principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza*, il ruolo delle autonomie locali, *in primis* dei Comuni, che risultano destinatari della generalità delle funzioni amministrative, salvo quelle di competenza di un livello territoriale più alto (art. 118, cost.) ⁽¹⁷⁶⁾.

Questa rinnovata impostazione costituzionale prelude l'avvio, a livello nazionale e locale, di importanti processi di revisione degli assetti istituzionali territoriali, nell'ambito dei quali si dovrà differenziare il ruolo di governo, dal ruolo di gestione, allocando le funzioni amministrative ai livelli maggiormente vicini ai cittadini ⁽¹⁷⁷⁾. In questo contesto andranno rivisti anche i compiti della Provincia autonoma di Trento ⁽¹⁷⁸⁾ che dovrebbero tendere, prevalentemente, a funzioni di rappresentanza politica, di legislazione, di programmazione e di indirizzo e controllo.

nuove competenze e materie in cui legiferare, sia comprimendo il regime dei vincoli e dei limiti imposti dallo statuto, per applicare il regime costituzionale più favorevole.

¹⁷⁴ Tali limiti sono da ritenere, per alcune materie, i principi fondamentali stabiliti dalla legge statale e, per le altre materie, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili garantiti a tutte le persone e fissate dalle leggi statali. A tali vincoli si aggiungono in ogni caso il rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali.

¹⁷⁵ L'uso del condizionale si impone in quanto sul punto, in dottrina, esistono differenti orientamenti e, per avere una chiara definizione giuridica dei confini del nuovo regime, occorrerà attendere l'intervento della giurisprudenza costituzionale.

¹⁷⁶ Secondo il nuovo testo costituzionale l'esercizio dei poteri amministrativi va svolto sulla base di una valutazione di conformità al principio di sussidiarietà, che diventa un vero e proprio criterio costituzionale, regolatore dell'attribuzione delle competenze amministrative, vincolante per il legislatore. Come è già stato detto ciò significa che la funzione amministrativa va collocata preferibilmente al livello più basso del potere pubblico, e può essere spostata a livello superiore (provincia, regione, Stato) solo quando lo richieda l'unitarietà dell'esercizio della stessa.

¹⁷⁷ Per una panoramica sul ruolo dei comuni negli ordinamenti regionali italiani si rinvia alla lettura MEZZETTI L. (a cura di), *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Simone, 2004,

¹⁷⁸ La ricollocazione delle funzioni amministrative, fondata su un nuovo impianto strategico di principi, richiede probabilmente una nuova disciplina statutaria: nell'attesa è auspicabile che il legislatore locale operi utilizzando gli strumenti statutari disponibili in funzione di un più significativo e consistente riconoscimento del ruolo e delle funzioni degli enti locali, e di un parallelo e coerente ridimensionamento dell'amministrazione provinciale, cfr. nel web site del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, *Quadro di sintesi dell'autonomia. L'esercizio delle competenze amministrative*, www.consiglio.provincia.tn.it.

Di certo v'è che l'allocazione delle funzioni amministrative tra livello provinciale e locale deve avvenire sulla base, *in primis*, del principio di sussidiarietà che, come detto, tende a collocare la funzione e il

Il *Programma di sviluppo provinciale* ha individuato fra gli assi strategici da perseguire quello della *riorganizzazione dell'amministrazione provinciale* (¹⁷⁹).

L'attuazione di questo asse ha portato, lo scorso 12 novembre 2004, alla presentazione di un progetto per un disegno di legge sul *Governo dell'Autonomia del Trentino: norme in materia di esercizio della potestà legislativa nonché di attribuzione e di esercizio delle funzioni amministrative dei Comuni, delle Comunità e della Provincia autonoma di Trento in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*, che ridefinisce secondo gli orientamenti costituzionali il ruolo della Provincia e delle autonomie locali (¹⁸⁰).

4.1.2 Il principio di sussidiarietà e il ruolo dei comuni

La progressiva attuazione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento provinciale ha ridefinito ruoli, rapporti e competenze della Regione e delle Province autonome, ed anche, aspetto non meno importante, delle autonomie locali. Dalla fine degli anni '80 e poi in maniera sempre più sistematica le Province autonome di Trento e Bolzano hanno attivato un'intensa azione di delega agli enti locali, conferendo funzioni e compiti amministrativi ai Comuni e ai Comprensori e, contestualmente, riconoscendo maggior autonomia nella gestione delle risorse finanziarie assegnate. Sono stati ridefiniti anche i modelli di programmazione, segnando il passaggio verso quello che, con terminologia felice, viene definito un *approccio programmatico di tipo aperto*. Su questi aspetti si intende presentare alcune considerazioni.

pubblico potere il più vicino possibile al cittadino ma che va mitigato con quello di adeguatezza (che tiene in considerazione i vincoli derivanti dalla qualità delle prestazioni pubbliche e della compatibilità o sostenibilità delle spese in rapporto alle risorse disponibili) e con quello di differenziazione; 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.

¹⁷⁹ In linea con queste indicazioni si pone il *Documento di attuazione 2005 – 2007* del Programma di sviluppo provinciale (approvato con delibera G. P. del 3 dicembre 2004 n. 2883).

¹⁸⁰ Cfr. proposta di legge concernente, presentata dall'Assessore competente alla Giunta, il 12 novembre 2004.

Senza entrare nei dettagli di quella che sarà la trama della nuova architettura istituzionale si rileva come ciò che emerge oggi sia soprattutto l'esigenza di una migliore precisazione del ruolo dei Comuni alla luce delle funzioni di: *i*) programmazione e valutazione degli obiettivi; *ii*) coordinamento generale; *iii*) finanziamento selettivo che la Provincia è chiamata a svolgere, sul punto cfr. *Linee per il riordino della disciplina delle attività culturali nella Provincia autonoma di Trento*, marzo 2004.

Quadro normativo di riferimento

Lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige non fissa una disciplina organica per gli enti locali ⁽¹⁸¹⁾ e attribuisce alla Regione la potestà normativa sull'*ordinamento degli enti locali* (competenza di tipo primario, cfr. artt. 4, nr. 3 e 65 Statuto) ⁽¹⁸²⁾.

Più precisamente, nel definire il quadro ordinamentale dei comuni, il legislatore regionale ⁽¹⁸³⁾ ha stabilito che: “ *in armonia con il principio costituzionale della promozione delle autonomie locali e in attuazione dei principi di sussidiarietà, responsabilità e unità che presiedono all'esercizio dell'azione amministrativa, nonché di omogeneità ed adeguatezza, sono attribuite ai comuni tutte le funzioni amministrative di interesse locale inerenti allo sviluppo culturale, sociale ed economico della popolazione e sono assicurate ai comuni le risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento delle funzioni stesse...*”(art. 2, T.u.r.o.c.) ⁽¹⁸⁴⁾.

La norma, inoltre, demanda alla Regione e alle Province autonome *l'individuazione delle funzioni che sono trasferite, delegate o subdelegate, ai comuni singoli o associati*, avuto riguardo ai rispettivi ambiti territoriali e alle popolazioni interessate (art. 2, comma 2, T.u.r.o.c.).

Siffatta *devolution* prevista dal legislatore regionale si è attuata lentamente e mai in modo completo. Solo dalla fine degli anni '80, infatti, le due province autonome hanno avviato un processo di delega di funzioni agli enti locali ⁽¹⁸⁵⁾ e ai comprensori.

¹⁸¹ Le norme statutarie riguardano la costituzione di nuovi comuni e la modifica delle relative circoscrizioni e denominazioni (art. 7 statuto), la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici negli organi degli enti pubblici locali della provincia di Bolzano (artt. 61 e 62 statuto) e il regime di impugnabilità di atti amministrativi lesivi del principio di parità fra i cittadini di lingua diversa, attribuito ai consiglieri comunali per gli atti dei comuni (art. 92 statuto).

¹⁸² MEZZETTI L. (a cura di), *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Simone, 2004, pur riconoscendo la competenza della Regione a legiferare in materia di ordinamento degli enti locali osserva come *tale competenza rischia di configurarsi come una sorta di contenitore vuoto o, come dire, soltanto mezzo pieno, a causa di tutta una serie di fattori del tutto peculiari* (ad esempio, la particolare situazione dei comuni della provincia di Bolzano dettata dal bilinguismo) per cui sussistono in capo alla Provincia competenze molto importanti in materia di enti locali, anche se non riguardano l'ordinamento degli enti locali in senso stretto.

¹⁸³ Cfr. *Testo coordinato delle disposizioni sull'ordinamento dei Comuni* contenute nel Decreto del Presidente della Giunta Regionale del 27 febbraio 1995, n. 4/L di *Approvazione del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei Comuni* e nella legge regionale del 23 ottobre 1998 n. 10.

¹⁸⁴ La normativa citata risale agli anni '90 e riconosce nel comune un ente autonomo, con ciò ponendosi in linea agli indirizzi emergenti dal processo di riforma istituzionale in atto a livello nazionale (l. 59/1997, d.lgs. 112/1998, d.lgs. 267/2000). Invero, già in precedenza il legislatore regionale stabiliva che il comune “*quale più immediato interprete delle esigenze della comunità che rappresenta, promuove e sollecita ogni iniziativa utile per il progresso civile e lo sviluppo economico della stessa; interviene inoltre presso i competenti pubblici poteri affinché le esigenze della comunità siano esattamente conosciute e vi provveda in modo adeguato*”, cfr. *Documento preliminare per il progetto di riforma istituzionale*, P.A.T., febbraio 2004.

¹⁸⁵ In Provincia di Bolzano si possono riportare, in via esemplificativa, la l.p. 58/1988 in materia di turismo, la l.p. 37/1992 in materia di patrimonio scolastico, la l.p. 42/1993 in materia di collocamento, la l.p. 13/1997 in materia di urbanistica, la l.p. 7/2000 in materia di commercio; in Provincia di Trento la l.p. 3/1989 in materia di accertamento del titolo alla esenzione dalla partecipazione alla spesa

In tal senso, paiono significative le affermazioni contenute nel *Documento preliminare per il progetto di riforma istituzionale della Provincia autonoma di Trento* del febbraio 2004, secondo cui *la Regione e la Provincia hanno utilizzato con parsimonia gli istituti del conferimento diretto di competenze e della delega di funzioni ai comuni. Questa riluttanza – prosegue il documento - è stata in gran parte determinata dalle ridotte dimensioni della maggior parte dei comuni, che difficilmente avrebbero potuto fronteggiare singolarmente l'esercizio di funzioni comportanti la gestione e l'erogazione di fondamentali servizi pubblici* (¹⁸⁶).

La prudenza con cui il legislatore regionale e provinciale è intervenuto sulla questione sembra oggi lasciare il passo ad un decisivo 'interventismo'. Ed anzi, l'avvio di una riforma istituzionale basata sul principio di sussidiarietà si presenta come un fatto non più rinviabile, sia *per affrontare i problemi connessi alle dimensioni raggiunte dalla struttura amministrativa della Provincia*, sia *per adeguare la situazione provinciale alle riforme già realizzate e/o in corso a livello nazionale* (¹⁸⁷). Il tema è al centro del dibattito politico attuale ed è oggetto di una serie di disegni e proposte di legge: cfr. il disegno di legge 8 luglio 1997 n. 162, per la *Promozione delle autonomie locali e decentramento delle funzioni amministrative della Provincia* come pure il disegno di legge 25 febbraio 2000 n. 67, sulla *Promozione delle autonomie, attuazione del principio di sussidiarietà e riordino dell'organizzazione della Provincia autonoma di Trento*. Da ultimo (novembre 2004) è stata presentata la proposta della Giunta sul *Governo dell'Autonomia del Trentino: norme in materia di esercizio della potestà legislativa nonché di attribuzione e di esercizio delle funzioni amministrative dei Comuni, delle Comunità e della Provincia autonoma di Trento in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*. La proposta si incardina

sanitaria per motivi di reddito, la l.p. 14/1991 in materia di servizi socio-assistenziali, la l.p. 2/1992 in materia di protezione civile, la l.p. 21/1992 in materia di edilizia abitativa, la l.p. 2/1993 in materia di pubblici esercizi.

¹⁸⁶ Per completezza si riporta l'intero passo del Documento cit., dal quale emerge che per ovviare alle ridotte dimensioni dei comuni la Provincia procedette a partire dalla metà degli anni sessanta, *alla configurazione di un nuovo livello di governo intermedio fra provincia e comune: il comprensorio. Esso sorse come unità di decentramento amministrativo con funzioni prettamente urbanistiche al fine di garantire un armonioso ed equilibrato sviluppo del territorio trentino, per poi acquisire natura di vero e proprio ente pubblico locale a fini generali in grado di organizzare e gestire l'erogazione in modo efficiente ed economico di diversi servizi pubblici. Nel corso degli anni settanta vennero assegnate da parte della Provincia numerose funzioni all'ente comprensoriale, salvo successivamente assistere, in particolare a causa della dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa provinciale che prevedeva la rappresentatività diretta degli organi comprensoriali, ad una ridefinizione in negativo delle funzioni precedentemente attribuite. Venuta meno la legittimazione democratica, il comprensorio non fu più in grado di caratterizzarsi come livello centrale di governo, capace di programmazione, ma anche di gestione diretta di servizi, anche attraverso il soddisfacimento dell'esigenza di partecipazione della società.*

¹⁸⁷ Cfr. pt. 3.9.1. del Programma di sviluppo provinciale per la XII legislatura (2002).

all'interno di un più ampio processo di ammodernamento delle politiche provinciali che prevede (¹⁸⁸):

- la riforma della disciplina delle attività culturali,
- la ridefinizione delle politiche del lavoro,
- la riorganizzazione della scuola,
- la riforma del *welfare* del Trentino,
- il riordino del sistema della ricerca e dell'innovazione.

Il ruolo dei comuni, delle Comunità e del Consiglio delle Autonomie nella proposta di riforma istituzionale provinciale

La riforma istituzionale ha come obiettivo - nelle parole dell'assessore competente - quello di consentire una piena applicazione del principio di sussidiarietà, permettendo alle comunità locali di governarsi autonomamente, all'interno della cornice normativa provinciale, nazionale e comunitaria. La sussidiarietà si traduce quindi in una più diffusa partecipazione e responsabilizzazione delle diverse componenti della società civile e delle istituzioni locali (Comuni e Comunità).

Nel testo della proposta ciò avviene :

- attuando una chiara rivalutazione del ruolo dei Comuni, attraverso un significativo trasferimento di funzioni da parte della Provincia e dei Comprensori;
- prevedendo l'istituzione delle Comunità di valle;
- prevedono l'istituzione del consiglio delle autonomie.

L'istituzione delle Comunità di valle è conforme alle esigenze poste dai principi di sussidiarietà e di adeguatezza, laddove il criterio della maggior vicinanza possibile ai cittadini (sussidiarietà) va equilibrato con esigenze dimensionali, di sostenibilità economica ed organizzative (adeguatezza) (¹⁸⁹).

¹⁸⁸ Cfr. atti di indirizzo della XIII Legislatura, accessibili dal sito internet della Provincia: www.provincia.tn.it

¹⁸⁹ La ratio sottesa alla previsione delle Comunità di Valle è chiaramente indicata nel *Documento preliminare per il progetto di riforma istituzionale* (del 27 febbraio 2004, PAT) laddove si dichiara che *l'individuazione di un unico modello di ente intermedio a carattere territoriale, in grado di porsi in posizione di continuità cooperativa e istituzionale con i comuni che lo compongono e lo costituiscono, si rende necessaria per fare chiarezza sulle scelte istituzionali di sistema dopo che si è scelto di distinguere il livello istituzionale cui sono affidate le funzioni di governo (indirizzo, controllo, regolamentazione, finanza, livelli qualitativi/quantitativi delle prestazioni offerte, diritti e contributi dei cittadini alla spesa pubblica) dal livello di organizzazione e produzione delle attività e delle prestazioni, cui è abbinato la funzione di gestione dei servizi, a rilevanza economica e non*. Le istituzioni esponenziali di base sono certamente la Provincia e i Comuni, ma non si può ignorare – prosegue il documento – che l'eccessivo frazionamento dei territori comunali non consente di definire in numerosi casi soglie accettabili per molti tipi di servizi e attività che conseguentemente o non sono assicurati ai cittadini, o lo sono in forma inadeguata sotto il profilo quantitativo/qualitativo o hanno un costo

Le Comunità sono pensate come *enti pubblici a base associativa volontaria, costituite obbligatoriamente dai Comuni appartenenti al medesimo ambito territoriale per l'esercizio di funzioni, compiti attività e servizi* (art. 2, proposta di legge). Ogni Comunità è retta da uno Statuto approvato dai Comuni che la costituiscono (elaborato nel rispetto dei vincoli generali fissati dalla legge regionale e provinciale) ⁽¹⁹⁰⁾ e svolge le funzioni colà definite. Altra importante novità è il *Consiglio delle autonomie*, principale strumento di valorizzazione delle autonomie locali, il cui fine è proprio quello di *favorire la partecipazione degli enti locali alla determinazione delle politiche provinciali, sia di natura legislativa che programmatico-amministrativa* ⁽¹⁹¹⁾.

Le soluzioni prospettate si mostrano coerenti con la visione più evoluta della sussidiarietà ⁽¹⁹²⁾, da un lato, definendo una più netta attribuzione di competenze ai comuni e alle comunità locali e, dall'altro, individuando momenti e sedi istituzionali di partecipazione e condivisione delle scelte programmatiche e di gestione.

4.1.3 Il principio di sussidiarietà nella prospettiva della programmazione

La programmazione, quale sede nella quale vengono assunte le decisioni e tracciati gli orientamenti per il raggiungimento di determinati obiettivi, rappresenta un momento essenziale per dare concretezza al principio di sussidiarietà nella sua dimensione concertativa / partecipativa. Proprio il modello *di democrazia sussidiaria o partecipativa* che ispira l'attuale processo di revisione degli assetti istituzionali, suggerisce l'adozione, non solo, di nuovi strumenti di programmazione, ma di una nuova filosofia della programmazione. Nuovo è, infatti, il ruolo cui sono chiamati i soggetti coinvolti e nuova è, altresì, la *ratio* della programmazione.

eccessivo (diretto o indiretto) o sono concentrati nella gestione del livello provinciale. In quest'ultimo caso l'eccesso di frammentazione diviene causa diretta del centralismo provinciale.

¹⁹⁰ Lo Statuto oltre ad indicare composizione e regole di funzionamento degli organi interni, definisce le modalità di elezione degli stessi, le funzioni comunali attribuite, le modalità di gestione (es. modello organizzativo, tipo di affidamento, carta dei servizi, controlli, contratto di servizio etc...), le modalità di partecipazione, i rapporti finanziari con i Comuni etc... sul punto cfr. gli artt. da 13 a 19 del Titolo V° della proposta di legge (versione presentata alla Giunta il 26 novembre 2004).

¹⁹¹ Nella proposta di legge (art. 5) al Consiglio delle Autonomie spettano le seguenti attribuzioni: a) la definizione delle intese previste dallo Statuto speciale di autonomia, dalle norme di attuazione statutaria, e dalle leggi provinciali in particolare in materia di finanza locale e relativi riparti di finanziamenti o trasferimenti o devoluzioni nonché in materia di definizione degli statuti-tipo delle Comunità, di modifica dei Territori, di trasferimento delle funzioni, di individuazione delle attività connesse a funzioni già di competenza comunale che possono essere organizzate ed esercitate in forma associata, di trasferimento di personale, di beni materiali ed immateriali nonché di risorse finanziarie; le intese ... si intendono raggiunte con il consenso della maggioranza sia dei rappresentanti la Giunta provinciale presenti alla seduta che dei Comuni e delle Comunità; b) la formulazione dei pareri in materia di piani e programmi provinciali di carattere generale aventi per oggetto il territorio, i servizi pubblici, lo sviluppo socioeconomico; c) la formulazione di proposte legislative, se approvata all'unanimità dei componenti la proposta costituisce oggetto di apposito disegno di legge presentato dalla Giunta provinciale...

¹⁹² Cfr. Capitoli 1 e 2, Parte Seconda.

Nuovi ruoli per i soggetti della programmazione (in particolare della Provincia)

Rispetto ai tradizionali modelli di tipo *top – down*, in cui il livello di governo superiore assegna dall'alto gli obiettivi e le risorse, o di tipo *bottom – up* laddove i livelli inferiori definiscono in autonomia obiettivi e risorse, vanno affermandosi modelli di *programmazione negoziata* (¹⁹³) all'interno dei quali obiettivi e risorse sono concordati, con accordi di tipo formale, impegnativi per le parti contraenti (¹⁹⁴).

Lo sviluppo di questi strumenti di programmazione è legato sempre più al ruolo che le istituzioni (Province, enti intermedi e Comuni) svolgono nella negoziazione con “gli attori” del territorio, dando vita ad un sistema partecipativo. Sistema che richiede, in primo luogo, la consapevolezza, da parte dei diversi soggetti, pubblici e privati, del ruolo – di compartecipare alla strategia di sviluppo del territorio – che sono chiamati a ricoprire (sul punto vd. paragrafo 4.1.5) (¹⁹⁵). In secondo luogo, il coordinamento tra i diversi livelli di governo e la generalità dei soggetti pubblici e privati.

Come precedentemente specificato, spetta alla Provincia presidiare funzioni di rappresentanza politica, di legislazione, di programmazione e di indirizzo e controllo. Queste ultime, in particolare, vanno intese essenzialmente come forme di monitoraggio e valutazione da riferire:

¹⁹³ Esempi operativi di programmazione negoziata sono costituiti dai Patti territoriali, dall'Accordo di Programma tra la Provincia e l'Università degli Studi di Trento, come pure gli accordi stipulati tra la Provincia autonoma di Trento (sia direttamente mediante articolazioni interne – es. Servizi e Dipartimenti – e i propri enti funzionali/Agenzie – es. Agenzia Provinciale per l'Ambiente, Comprensori, ecc... -) e la Federazione Trentina delle Cooperative (- per la promozione nelle scuole dei principi, dei valori e delle caratteristiche dell'agire sociale ed economico della cooperazione trentina ; - per la partecipazione istituzionale e la collaborazione nel campo dell'educazione sanitaria alimentare; - per favorire lo sviluppo di iniziative comuni in materia di risparmio energetico e di incentivazione all'utilizzo di fonti alternative di energia; - per la promozione e diffusione di sistemi di gestione ambientale, l'utilizzo e la produzione di merci e servizi ecocompatibili, l'applicazione di una Agenda 21 Locale e la sperimentazione nell'ambito di valle di buone pratiche di ecogestione etc...). Più in generale, però, la natura 'negoziata' sembra emergere anche dagli strumenti della programmazione generale della Provincia, in primis, il *Piano di sviluppo provinciale*.

Il tema della programmazione negoziata si avvicina a quello dell'amministrazione condivisa, che è approfondito nella Parte III del Rapporto, ovvero si ad una nuova modalità di rapporto che vede i cittadini, non come amministrati né clienti, bensì come alleati dell'amministrazione nel perseguimento di obiettivi di interesse comune, cfr. ARENA G., *Un nuovo modo di amministrare*, in *Riv. It. di Comunicazione pubblica*, 19, 2004.

¹⁹⁴ DALMONEGO I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia Autonoma di Trento...vol. II*, 2004, cit., ricorda che la logica del partenariato istituzionale e sociale è stata inizialmente incentivata dalla programmazione comunitaria che adotta il metodo della concertazione tra istituzioni europee, governi nazionali e regioni per l'elaborazione dei programmi, con l'attribuzione a queste ultime della responsabilità nella fase di attuazione.

In questa logica rientrano anche i nuovi accordi ripartiti che riuniscono Comunità, Stato e Regioni nel perseguimento delle politiche comunitarie (sul punto cfr. cap. 2, Parte II).

¹⁹⁵ 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, cit. riconosce che quest'impostazione si “informa a logiche di decentramento decisionale e di negoziazione e concertazione tra i diversi livelli istituzionali e con le organizzazioni sociali ed economiche. E' un modello orientato a delineare un efficiente sistema di governance territoriale che può coniugare partecipazione del basso e visione programmata dall'alto, consenso ed efficienza, flessibilità e controllabilità”.

- alle prestazioni svolte sul territorio e all'effettiva capacità dei servizi offerti dalle amministrazioni locali e dagli enti delegati alla gestione, di soddisfare i bisogni dei cittadini e di realizzare gli obiettivi delle politiche pubbliche provinciali (¹⁹⁶);
- alla formazione delle politiche e dei piani settoriali (¹⁹⁷);
- all'attuazione delle politiche pubbliche;
- ai progetti di investimento.

L'assunzione di un ruolo di programmazione e di indirizzo dovrebbe essere accompagnato: da sistematici studi comparativi con riferimento ai modelli e alle *best practice* adottate nelle altre regioni italiane ed europee, dall'implementazione delle attività di studio e analisi dei settori, delle capacità di progettazione, di sviluppo dei sistemi informativi etc..., insomma tutte quelle attività che sono proprie di un organo con funzioni di programmazione e indirizzo strategico.

Natura della programmazione provinciale

Quanto fin qui illustrato segna il passaggio verso un modello di programmazione caratterizzato da un *approccio di tipo aperto*, fortemente condiviso ed elaborato attraverso procedure di concertazione e partecipazione. E' un modello di programmazione di tipo strategico, incentrato sulle variabili centrali del sistema e sui fattori critici, che non precisa necessariamente tutte le azioni e gli interventi. Si

¹⁹⁶ Cfr. delibera della Giunta provinciale n. 881 del 24 aprile 2002, recante l'approvazione del *Programma di sviluppo provinciale per la XII legislatura*.

¹⁹⁷ DALMONEGO I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia Autonoma di Trento...*, vol. II, 2004, cit., per cui dovranno essere introdotti metodi di valutazione strategica, come la valutazione di impatto territoriale, che considera gli effetti complessivi (economici, sociali ed ambientali) delle strategie di sviluppo.

A questo riguardo si osserva che le indicazioni prospettate dall'autore si conformano agli orientamenti della Commissione europea già espressi nelle COMUNICAZIONI sulla *Valutazione di impatto, quale strumento per migliorare la qualità e la coerenza del processo di sviluppo delle strategie* (COM/2002/276def) e per *Semplificare e migliorare la regolamentazione* (COM/2001/726def), secondo i quali:

A) *occorre analizzare preliminarmente l'impatto delle iniziative legislative e politiche*; il modello comunitario insomma introduce uno strumento di analisi dell'impatto delle proprie iniziative legislative che va a coprire le dimensioni dell'analisi d'impatto regolamentare e dello sviluppo sostenibile (economico, sociale ed ambientale). Il nuovo metodo di valutazione d'impatto riunisce in un unico strumento, tutte le valutazioni settoriali relative agli effetti diretti e indiretti di una misura proposta, distaccandosi così dall'impostazione attuale che prevede un certo numero di valutazioni settoriali parziali (relative, ad esempio, all'impatto sulle imprese, gli scambi, l'ambiente, la sanità, l'integrazione della dimensione uomo-donna e l'occupazione). L'introduzione della nuova procedura integrata di valutazione d'impatto contribuirà a migliorare la qualità e la coerenza del processo di elaborazione delle politiche, accrescendo anche la trasparenza, la comunicazione e l'informazione sulle proposte.

B) *occorre rafforzare le proposte legislative con indicazioni finanziarie e giustificative dei principi generali applicati*; in particolare si dovrebbe fare riferimento ad una serie di voci quali : a) i risultati delle consultazioni effettuate; b) le analisi di impatto effettuate; c) la giustificazione quanto alla scelta proposta, alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; d) le implicazioni finanziarie.

configura, anzi, come un processo che necessita di un continuo adattamento, perciò permettendo una forte corrispondenza con le esigenze che emergono dal territorio. Il che si traduce, in ultima analisi, in una garanzia di continua flessibilità.

La Provincia autonoma di Trento ha fatto proprio questo modello, ridefinendo il sistema precedente e introducendo importanti correttivi (¹⁹⁸).

Fonte principale e sovraordinata della programmazione provinciale (¹⁹⁹) è il *Programma di sviluppo provinciale* nella cui cornice si collocano anche :

- il bilancio pluriennale e annuale della Provincia (programmazione finanziaria),
- il piano urbanistico provinciale (pianificazione territoriale),
- i patti territoriali (programmazione negoziata);
- i piani pluriennali per gli investimenti e i programmi annuali;
- i progetti speciali;
- il programma di gestione (programmazione attuativa).

Il Programma di sviluppo provinciale (artt. 7 e ss., l.p. 4/1996)

E' il documento fondamentale della programmazione di sviluppo ed ha funzione di pianificazione strategica. Nel Programma sono precisati gli obiettivi da conseguire per lo sviluppo economico, per il riequilibrio sociale, per gli assetti territoriali e sono delineati gli interventi correlati a questi obiettivi. Più precisamente, il Programma descrive lo scenario economico e finanziario, stabilisce gli obiettivi generali economico-sociali e territoriali dell'azione provinciale, determina le priorità di intervento, individua le iniziative da attuare con i progetti e gli interventi normativi eventualmente necessari per l'attuazione del programma, coordina gli interventi della Provincia con quelli dei comuni e delle comunità montane, definisce gli indirizzi per razionalizzare gli interventi provinciali di settore. Il documento è il risultato di un intenso lavoro di analisi, riflessione e interazione fra più interlocutori: la Giunta provinciale; il Comitato per la programmazione; il Comitato per la formulazione dei

¹⁹⁸ Nell'esperienza sia della Provincia di Trento, sia a livello nazionale, gli strumenti di programmazione previgenti, infatti, non hanno conseguito risultati decisivi sulle politiche allocative delle risorse e sono stati motivo di un processo programmatorio disorganico, frammentario e non coordinato. Sul punto cfr. BORGONOVÌ E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000, 421; FARNETI G., *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Torino, 1998; DALMONEGO I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia autonoma di Trento, degli enti locali e degli enti funzionali*, Trento, 2001, 162. Fra le criticità del sistema di programmazione della Provincia di Trento DALMONEGO I. sottolinea la proliferazione e lo scarso coordinamento degli strumenti di programmazione settoriale della Provincia (piani e programmi di settore), risultato di un periodo storico caratterizzato da atteggiamenti di enfattizzazione della programmazione e di scarsa attenzione ai risultati e alle verifiche di razionalità delle politiche attuate.

¹⁹⁹ Cfr. art. 5 e ss., legge provinciale 8 luglio 1996, n. 4 recante la *Nuova disciplina della programmazione di sviluppo e adeguamento delle norme in materia di contabilità e di zone svantaggiate*.

progetti; le strutture provinciali e l'Università degli studi di Trento. Più in generale, partecipano alla sua formazione anche i comuni, le comunità montane, la camera di commercio e gli altri enti pubblici, secondo le attribuzioni loro spettanti in base alla legge. Infine, chiunque può far pervenire alla Giunta provinciale le proprie osservazioni e proposte, scritte e motivate, nel corso del processo di formazione del Programma ⁽²⁰⁰⁾. Tali osservazioni sono raccolte in apposito fascicolo e trasmesse al Consiglio provinciale; successivamente la Giunta provinciale, sentita la competente commissione consiliare, che deve esprimersi entro trenta giorni dalla data di ricevimento delle osservazioni e proposte, approva con provvedimento motivato il Programma, eventualmente modificato e/o integrato.

Elemento centrale del Programma di sviluppo provinciale sono gli *assi strategici* verso i quali si orienta l'azione pubblica, attualmente sono 8:

1. sussidiarietà e riorganizzazione della Pubblica Amministrazione
2. internazionalizzazione e integrazione con i territori esterni
3. qualità del territorio
4. competitività del sistema produttivo
5. imprenditorialità
6. capitale umano
7. cultura
8. socialità e diritti dei cittadini

Documento di attuazione del programma di sviluppo provinciale

La rilevanza che nel nuovo sistema di programmazione assume il raccordo fra le decisioni strategiche e quelle operative, nonché il coordinamento e il monitoraggio delle azioni (e l'uso delle risorse secondo criteri di efficienza e di efficacia), ha motivato la previsione di un nuovo ed ulteriore strumento, il *Documento di attuazione del Programma di sviluppo* ⁽²⁰¹⁾, approvato di norma ogni anno contestualmente alla manovra di bilancio.

Il documento traduce in scelte concrete le linee strategiche proposte nel Programma di sviluppo, specificando gli interventi prioritari da realizzare a seconda delle diverse aree strategiche e, al loro interno, per ambiti di intervento, evidenziando altresì i necessari collegamenti tra le scelte programmatiche e la manovra economico - finanziaria. Più precisamente il documento definisce, per le diverse aree strategiche,

²⁰⁰ Cfr. art. 11, comma 3, l.p. 4/1996.

²⁰¹ Cfr. art. 11-bis l.p. 4/1996, introdotto dall'art. 6 l.p. 1/2002.

lo stato di attuazione degli interventi già programmati, e gli interventi da attuare nel periodo di validità del bilancio. Inoltre, può integrare, aggiornare e specificare gli elementi e le priorità di intervento del programma di sviluppo, in relazione all'evolversi della situazione economica, sociale, ambientale e territoriale ⁽²⁰²⁾. Il documento di attuazione può essere successivamente integrato a seguito di approfondimenti effettuati su interventi non ancora compiutamente definiti e presenta, quindi, il carattere di "apertura" che qualifica il programma di sviluppo e i progetti dallo stesso individuati.

Programma di gestione

La ridefinizione del sistema di programmazione provinciale va di pari passo con la riscrittura degli ordinamenti contabili, dettata dall'esigenza di adeguare gli strumenti e le procedure contabili e finanziarie ai nuovi modelli organizzativi e di gestione introdotti dal D.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 ⁽²⁰³⁾.

Fra le novità introdotte si segnala la separazione delle attività di programmazione/indirizzo/controllo, proprie degli organi politici, e le funzioni di gestione, proprie dei dirigenti ⁽²⁰⁴⁾. Questi ultimi ora rispondono del conseguimento degli obiettivi fissati nei programmi e dei risultati dell'attività dagli apparati di loro competenza, nonché della gestione delle risorse assegnate ⁽²⁰⁵⁾.

Il passaggio delle responsabilità dall'organo politico alla dirigenza si realizza attraverso il Programma di gestione, predisposto dalla Giunta provinciale, che svolge una funzione di raccordo fra la pianificazione strategica e i piani operativi per il conseguimento degli obiettivi gestionali. Nel documento è definita, annualmente, la programmazione degli interventi non previsti dagli altri strumenti di programmazione e sono individuati gli obiettivi gestionali per l'attuazione degli

²⁰² Siffatta impostazione consente, da un lato, di avere un documento di programmazione generale di ampio respiro focalizzato sulle grandi strategie di medio termine e, dall'altro, di garantire concretezza alla programmazione, verificandone annualmente la coerenza con la situazione economico-sociale congiunturale. *Questo strumento rappresenterà per il futuro l'ordinaria modalità di attuazione del programma di sviluppo, consentendo anche il superamento della relazione programmatica che, secondo la previgente normativa di contabilità provinciale, accompagnava il bilancio, cfr. Programma di sviluppo provinciale per la XII Legislatura, approvato con delibera della Giunta provinciale del 24 aprile 2002 n. 881.*

²⁰³ Il decreto legislativo 29/1993 riguarda *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

²⁰⁴ La norma di riferimento è la l.p. 7/1997. Per effetto di tale distinzione si differenzia l'ambito della responsabilità politica (che grava su chi viene eletto nei confronti della comunità) dall'ambito della responsabilità gestionale, affidata all'esclusiva competenza dei dirigenti, rendendo effettivo l'esercizio di autonomi poteri di spesa e prevedendo l'introduzione di forme di controllo di gestione e di controllo economico.

²⁰⁵ Cfr. artt. 18 e 19 l.p. 7/1997.

interventi previsti negli strumenti di programmazione settoriale. In altri termini, attraverso il Programma di gestione vengono precisati gli obiettivi dell'azione amministrativa, con gli opportuni elementi di specificazione e vengono indicati i contenuti degli interventi e delle azioni, le priorità e le modalità per il loro perseguimento.

4.1.4 Il principio di sussidiarietà nella prospettiva della finanza locale

Qualsiasi enunciazione relativa alla sussidiarietà verticale si rivelerebbe ben poca cosa senza corrispondente ripartizione delle risorse finanziarie e senza il riconoscimento della facoltà di gestirle autonomamente. ⁽²⁰⁶⁾

Non a caso, dunque, la progressiva affermazione del principio di sussidiarietà è andata di pari passo con la previsione di strumenti legislativi atti a rafforzare il ruolo degli enti locali, anche nella gestione delle risorse loro assegnate ⁽²⁰⁷⁾.

Quadro normativo di riferimento e principi

Lo Statuto regionale ripartisce le competenze in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali tra la Regione e le Province autonome di Trento e Bolzano.

A queste, in particolare, spetta:

- a) legiferare in materia di finanza locale (competenza concorrente, art. 4 Statuto)
- b) finanziare i comuni per il *raggiungimento delle finalità e l'esercizio delle loro funzioni* (competenza esclusiva, art. 81 Statuto)
- c) stabilire i criteri per *assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, compresi i limiti all'assunzione di personale, le modalità di ricorso all'indebitamento e le procedure per l'attività contrattuale* (art. 17, d.lgs. 268/1992 recante le *Norme di attuazione in materia di finanza locale*).

²⁰⁶ 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. I, Provincia Autonoma di Trento, 2004, per una più completa analisi del tema si rinvia alla lettura del Capitolo Settimo sull'*Ordinamento finanziario e la finanza degli enti locali nella Provincia autonoma di Trento*, laddove sin dalle premesse si afferma che il testo dell'autonomia finanziaria degli enti comunali presenta rilievo strategico considerato che i poteri garantiti ai comuni non possono esprimersi compiutamente senza un assetto stabile della finanza locale.

²⁰⁷ Sul punto la riforma costituzionale 3/2001 è intervenuta riconoscendo espressamente i contorni dell'autonomia finanziaria degli enti locali, sancendo il principio che le risorse economiche a disposizione degli enti locali devono permettere di *finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite* (art. 119, cost.).

La norma di riferimento per la Provincia autonoma di Trento è la legge provinciale 36/1993 che, oltre a stabilire la disciplina in materia di finanza locale, definisce i seguenti principi di :

- *programmabilità e certezza* delle risorse, posto che condizione imprescindibile per un'efficace programmazione dei servizi e degli interventi comunali è la conoscenza anticipata e quindi la certezza delle disponibilità finanziarie, almeno nel periodo compreso nell'arco del bilancio pluriennale (²⁰⁸);
- *salvaguardia dell'autonomia comunale* nella destinazione e nell'impiego dei trasferimenti finanziari (²⁰⁹);
- *responsabilità* tale per cui alla responsabilità della spesa va associata una pari responsabilità delle entrate;
- *perequazione* con l'obiettivo di impostare un modello equilibrato di finanza locale (²¹⁰).

La disciplina provinciale (dando applicazione al principio di sussidiarietà) punta a stimolare l'efficienza dei Comuni nell'utilizzo delle risorse trasferite e del patrimonio, e a favorire, nella gestione/erogazione dei servizi, forme di collaborazione intercomunali in ambiti territoriali adeguati (art. 7, l.p. 36/1993), anche con il coinvolgimento dei privati.

Gli strumenti della finanza locale sono articolati su più fondi, fra cui, quelli:

- a) per le spese di funzionamento e di gestione dei servizi (²¹¹);
- b) per le spese di investimento (²¹²).

²⁰⁸ Il modello finanziario provinciale si basa oggi su un modello oggettivo, sia nella determinazione dell'entità complessiva dei trasferimenti in favore dei comuni, sia nell'individuazione del criterio di riparto dei fondi collocati sul bilancio provinciale. Sul punto cfr. DALMONEGO I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia Autonoma di Trento...*, vol. I, 2004, cit.

²⁰⁹ *Ibidem...* l'autore precisa che con la disattivazione delle numerose leggi di settore (che prevedevano trasferimenti in favore dei comuni e che originavano pesanti vincoli di destinazione) e con la concentrazione delle risorse sui fondi della finanza locale i comuni trentini possono assumere la piena autonomia e responsabilità in ordine ai criteri e alle modalità di impiego delle risorse, al riparo per tanto da vincoli di destinazione della Provincia che predeterminavano in passato i modelli di spesa comunali.

²¹⁰ *Ibidem...*, l'autore spiega come dal 1993 i trasferimenti di risorse ai comuni sono stati commisurati sulla base di un rigoroso modello econometrico che tiene conto sia del livello di spesa corrente / investimento stimato sulla base di parametri demografici, economici, fisici e strutturali, sia della disponibilità di entrate proprie da parte dei singoli enti. Tali criteri – prosegue l'autore – hanno consentito di contenere le disuguaglianze per i comuni 'omogenei', e di stabilire correttivi in relazione ai servizi erogati.

²¹¹ Rispondono a queste finalità: il fondo ordinario ad esaurimento (art. 5, l.p. 36/1993) destinato al sostegno delle spese generali di funzionamento delle amministrazioni comunali; il fondo perequativo (art. 6, l.p. 36/1993) destinato al riequilibrio delle dotazioni finanziarie dei comuni e della dotazione dei servizi offerti alla popolazione, è il fondo che assorbe la quota più rilevante delle risorse di parte corrente trasferite ai comuni (oltre il 70%); il fondo per il sostegno di specifici servizi comunali (art. 6bis, l.p. 36/1993) destinato a finanziare le spese di gestione di determinati servizi, caratterizzati da notevole disparità nella distribuzione sul territorio provinciale (*id est* asili nido, biblioteche, custodia forestale, trasporto urbano).

Evoluzione

La finanza locale è materia che ha importanza crescente all'interno dell'ordinamento provinciale, come dimostrano alcuni dati. Nel 2002, infatti, le risorse mobilitate dalla finanza locale sono state superiori ai 1.000 milioni di euro. Particolarmente significative sono anche i dati relativi al periodo 1989 – 2002, laddove risulta con immediatezza l'incremento che ha caratterizzato la finanza comunale (+ 170%, con un passaggio, come emerge dalla tabella sottostante, da 439 milioni di euro a 1.186 milioni di euro) ⁽²¹³⁾.

FINANZA COMUNALE: RISORSE PROPRIE - TRASFERIMENTI - MUTUI E PRESTITI (in milioni €)						
	1989 Valori assoluti	Incidenza	1999 Valori assoluti	Incidenza	2002 Valori assoluti	Incidenza
Entrate proprie	124	28%	371	37%	452	38%
Trasferimenti	260	59%	544	54%	662	56%
di cui dalla Provincia	221	50%	501	50%	622	52%
Mutui e prestiti	55	13%	89	9%	72	6%
Totale	439	100%	1.004	100%	1.186	100%

L'autonomia in materia di finanza e tributi locali oggi riconosciuta agli enti territoriali dalla Carta costituzionale (artt. 119, 117), apre orizzonti assolutamente nuovi (nell'ambito di quello che viene chiamato il federalismo fiscale), enfatizzando quello che sarà il ruolo di coordinamento della finanza locale che la Provincia, in collaborazione con le autonomie locali, è chiamata a svolgere ⁽²¹⁴⁾

²¹² Rispondono a queste finalità: il fondo per gli investimenti programmati dei comuni (art. 11, l.p. 36/1993), il fondo per gli investimenti di rilevanza provinciale (art. 16, l.p. 36/1993) destinato a sostenere gli investimenti on caratteristiche economico – sociali, dimensionali e tecniche che giustificano l'attribuzione di una rilevanza estesa ad un territorio più ampio rispetto a quello del comune che realizza l'intervento, fra le categorie di opere ammissibili sono comprese: gli ecomusei, i teatri, i cinema, le biblioteche centro di sistema. Infine vi rientra anche il fondo per lo sviluppo locale (art. 16, comma 3bis) destinato al finanziamento di opere comunali per lo sviluppo locale che rivestono particolare importanza per gli obiettivi della programmazione provinciale.

²¹³ I dati della tabella sono ripresi dal volume di DALMONEGO I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia Autonoma di Trento...*, vol. I, 2004, cit.

²¹⁴ Nell'assolvimento di tale funzione la Provincia potrà potenziare le proprie facoltà di: disciplina delle variabili fondamentali per un equilibrato governo della finanza comunale, fissando limiti quantitativi a determinate spese, regolando i saldi finanziari e la disponibilità della liquidità.

4.1.5 Sussidiarietà e nuovi processi partecipativi: una sfida per la comunità trentina

Il modello della sussidiarietà partecipativa, al centro dell'attuale evoluzione degli ordinamenti, tanto a livello comunitario, quanto a livello nazionale e locale, si caratterizza per l'importanza dei fattori della concertazione e della responsabilizzazione, che concorrono alla costruzione di quello che può essere chiamato *processo di democrazia sussidiaria o partecipativa* (²¹⁵). Per questa via si configura un modello di *governance* aperto, democratico che coniuga forme di partecipazione, con esigenze di coordinamento espresse dalla leadership politica.

Come già ampiamente illustrato nelle pagine che precedono sono tendenze che trovano conferma a livello comunitario con l'impegno a rafforzare *la cultura del dialogo e della consultazione* (²¹⁶) per accrescere la partecipazione (così detto 'bottom up' o 'dal basso') nell'elaborazione delle politiche. Va da sé che, come precisa lo stesso Parlamento europeo nella risoluzione sul LIBRO BIANCO in tema di *governance, la consultazione degli ambienti interessati ... può sempre costituire solo un complemento e non può sostituire le procedure e le decisioni di organi legislativi democraticamente legittimati*.

In questo processo, le componenti della società civile e le istituzioni locali (i Comuni e le Comunità di valle) si trovano a svolgere un ruolo di primo piano nella programmazione e nella gestione/organizzazione di servizi e attività che, come nel caso della Cultura, hanno importanza strategica per lo sviluppo del territorio (²¹⁷).

Deve essere chiaro, però, che non è sufficiente delegare queste funzioni a un livello più vicino alla società per attuare un modello di *governance* democratico e sussidiario

²¹⁵ Numerosi riferimenti normativi e atti di indirizzo delle istituzioni comunitarie sostengono la visione della sussidiarietà partecipativa. Anche la Costituzione europea approvato nell'ottobre 2004 nel Titolo VI sulla vita democratica nell'Unione prevede all'art. I-46, il *principio della democrazia rappresentativa*, a mente del quale ...*Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione, le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina al cittadino...* e all'art. I-51, recante il *principio della democrazia partecipativa*, a mente del quale ... *Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate...*

²¹⁶ La promozione di nuove forme di *governance* e la semplificazione della legislazione sono fra le priorità dichiarate della Commissione europea la cui strategia di azione è riassunta in tre importanti COMUNICAZIONI: *Semplificare e migliorare l'ambiente normativo* COM/2001/726, *Promuovere una cultura di dialogo e di partecipazione. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate*, COM/2002/704, *Sistematizzare la valutazione d'impatto da parte della Commissione*, sul punto cfr. Capitolo 2.3.2.

²¹⁷ Cfr. Parte IV del Rapporto.

e, soprattutto, 'funzionante'. Ciò che più conta, infatti, sono i presupposti sostanziali per la realizzazione di questo modello. Il che significa, in primo luogo, l'esservi l'effettiva volontà dei componenti la società civile di partecipare e, in secondo luogo, l'esservi la capacità poterlo fare in maniera efficace.

Insomma, non è sufficiente - ce lo confermano insigni giuristi e gli stessi esperti della Commissione europea - che l'assunzione delle decisioni sia portata a livelli più vicini ai cittadini, ma occorre che questi e le istituzioni vogliano/possano essere interlocutori efficaci, quindi dotati delle conoscenze necessarie.

Se lo spostamento del livello decisionale è apprezzabile per il solo fatto di essere espressione del principio democratico... proprio per questo porta a risultati migliori solo se il livello di chi è chiamato ad esprimersi sulle scelte ha raggiunto un adeguato grado di maturazione e di cultura (D'ATENA A.).

L'individuazione dei Comuni e delle Comunità come centri per l'elaborazione delle politiche territoriali e delle funzioni connesse si accompagna, dunque, ad una loro intensa responsabilizzazione, così come la previsione di sedi di concertazione (es. Consiglio delle Autonomie) si (dovrà) accompagna(re) ad un maggior impegno (*id est* assunzione di capacità) nell'assunzione delle decisioni. Si profila dunque uno scenario vivace che vede le comunità del Trentino chiamate a dar attuazione ai nuovi strumenti descritti, raccogliendo una sfida che percorre tutte le regioni d'Italia.

4.2 Sussidiarietà verticale e attività culturali nella Provincia autonoma di Trento

Si approfondisce l'analisi svolta nel capitolo 4.1. soffermandosi sul comparto delle attività culturali.

Il principio di sussidiarietà ha una funzione importante dovendo contribuire, da un lato, a coordinare i rapporti fra i soggetti istituzionali, Regione, Province autonome e comuni, chiamati a *promuovere lo sviluppo della cultura* (art. 9, Cost.) e, dall'altro, a garantire le istanze di pluralismo e libertà che sono alla base di ogni espressione nell'ambito delle attività culturali.

L'autonomia che la Costituzione e lo Statuto attribuiscono alla Regione Trentino Alto - Adige e alle province di Trento e Bolzano, ha permesso al legislatore locale di strutturare, con un certo anticipo rispetto agli altri ordinamenti regionali, un sistema di *governance* orientato al coinvolgimento degli enti locali e dei privati. I processi di riforma istituzionale oggi in corso vanno nella stessa direzione: ai Comuni e alle loro aggregazioni è riconosciuto un ruolo di primo piano nello svolgimento delle funzioni amministrative (art. 118, Cost.). L'impostazione di un qualsiasi progetto di riforma del sistema delle attività culturali, non sembra poter prescindere da quest'orientamento, tanto più ora che la sussidiarietà ha assunto rango di principio costituzionale (²¹⁸).

4.2.1 Autonomia statutaria e competenze nel settore delle attività culturali (²¹⁹)

Competenze statutarie nel settore delle attività culturali

La Provincia autonoma di Trento gode di ampia autonomia nel settore dei beni e delle attività culturali. Lo Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige stabilisce che - *in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle*

²¹⁸ Cfr. Linee Guida per il *Riordino della disciplina delle attività culturali nella Provincia autonoma di Trento*, presentate dall'Assessorato alle attività culturali nel marzo 2004.

²¹⁹ L'inquadramento normativo relativo ai singoli settori delle attività culturali (part. le istituzioni museali; le manifestazioni, iniziative ed attività culturali, artistiche, educative e ricreative, la conservazione e valorizzazione degli usi e costumi locali, nonché delle tradizioni, della parlata e di quanto concorre a costituire la civiltà delle isole etnico-linguistiche; l'associazionismo finalizzato allo sviluppo diffuso e partecipato della cultura; l'educazione permanente di tutti i cittadini; la ricerca e il potenziamento delle connessioni tra le attività e i beni culturali e lo sviluppo economico) è riportato nella Parte prima del Rapporto.

norme fondamentali delle riforme economico – sociali della Repubblica (²²⁰)- la Provincia di Trento ha potestà normativa nelle seguenti materie:

- *tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare;*
- *usi e costumi locali, e istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale;*
- *manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali;*
- *tutela del paesaggio;*
- *assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione;*
- *espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale.*

La normativa di attuazione dello Statuto Speciale (D.p.r. 691/1973) precisa che la Provincia di Trento , nelle materie di propria competenza, sostituisce gli organi centrali e periferici dello Stato, come pure degli enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovra provinciale (²²¹).

Le leggi della Provincia

Il legislatore provinciale, a partire dagli anni '70, ha disciplinato con una serie di norme i beni e le attività culturali. L'inquadramento normativo dei singoli settori (musei, biblioteche, associazionismo, formazione musicale di base, ecomusei, spettacolo) è riportato nella Parte prima dello studio, di seguito ci si limita a segnalare:

A) la legge provinciale 17 febbraio 2003 n. 1, riguardante *Nuove disposizioni in materia di beni culturali* (²²²) che sostituisce la l.p. 27 dicembre 1975, n. 55 sulle

²²⁰ La disciplina statutaria andrà integrata alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. 3/2001). In particolare *le competenze legislative esercitate in via esclusiva dalle Province autonome saranno assoggettate al regime dei limiti costituzionali (art. 117 cost., primo comma)* più favorevole rispetto al regime dei limiti statuari. Cfr. *Quadro di sintesi dell'autonomia. Il quadro delle competenze legislative alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, documentazione pubblicata sul sito web del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, laddove si ricorda anche che l'esame degli effetti della riforma sul regime delle competenze legislative riguarda novità recenti sulle quali in dottrina esistono orientamenti differenti. Di conseguenza, la definizione giuridica dei confini di questo nuovo regime dipenderà probabilmente dalla futura giurisprudenza costituzionale.

²²¹ L'impianto normativo provinciale in materia di attività culturali si fonda su: - Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 recante *l'Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige*; - Decreto del Presidente della Repubblica 1 novembre 1973, n. 690 recante *Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige concernente tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare*; - Decreto del Presidente della Repubblica 1 novembre 1973, n. 691 che dispone *Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige concernente usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali.*

²²² La legge ridefinisce l'assetto organizzativo delle strutture provinciale preposte alle funzioni di tutela dei beni culturali, mediante l'istituzione di un Dipartimento per i beni e le attività culturali che raggruppa, oltre alle strutture (cd. Servizi) competenti in materia i attività culturali, quelle in materia di tutela, conservazione, valorizzazione del patrimonio storico, artistico, demo-etno-antropologico,

Disposizioni in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, rimasta in vigore per oltre 25 anni. La norma, come è dato leggere nel testo della relazione illustrativa, si presenta come un *intervento complessivo ed organico nella materia dei beni culturali al fine di innovare, razionalizzare, migliorare e semplificare l'organizzazione amministrativa, tenuto conto dell'esperienza maturata nell'applicazione della legge che si intende sostituire e tenuto altresì conto del parallelo evolversi della legislazione statale*. In particolare, proseguono i relatori, è apparso opportuno seguire l'impostazione statale e riunire in un unico testo di legge tutte le disposizioni afferenti i beni culturali, intesi nella loro attuale accezione.

La legge disciplina anche il settore degli archivi (²²³), sia pubblici che privati, mentre tace sui musei. Nell'ordinamento provinciale, infatti, il settore museale è ricompreso fra le attività culturali. Siffatta impostazione, diversamente da quella degli ordinamenti delle altre regioni (che vedono i musei nell'ambito dei beni culturali), sembra coerente con l'attuale concezione del museo quale luogo d'eccellenza per lo svolgimento delle attività (²²⁴).

B) la legge provinciale 30 luglio 1987 n. 12, sulla *Programmazione e lo sviluppo delle attività culturali in Trentino*, rappresenta la norma di riferimento in materia di attività culturali (²²⁵). La l.p. 12/1987 interviene nel settore dei musei pubblici e privati, delle biblioteche, delle manifestazioni, iniziative ed attività culturali, istituisce il registro delle scuole musicali, regola l'autorizzazione delle attività cinematografiche e teatrali, prevede l'*Osservatorio provinciale sulle attività culturali*, il *Piano provinciale di promozione della cultura*, il *Comitato provinciale per la promozione culturale*, definisce la misura degli interventi a favore dei singoli settori e

archeologico, archivistico e librario nonché usi, costumi ed istituzioni culturali, rinominate Soprintendenze.

²²³ In precedenza il settore era disciplinato dalla legge provinciale 14 febbraio 1992 n. 11 recante *Disposizioni in materia di archivi e istituzione dell'archivio provinciale*.

²²⁴ STUDIO PIZZINI & ASSOCIATI, *Studio di Fattibilità per il Museo delle Scienze del Trentino*, per conto della Provincia autonoma di Trento, 2003, inedito culturali precisa che il museo da tempo *ha smesso di essere mero contenitore, sollecito nell'adempimento delle proprie prerogative del conservare ed esporre e si presenta come luogo di ricerca e di educazione, in grado di elaborare in sintonia con le altre istituzioni strategie di conoscenza e accesso al patrimonio culturale*.

²²⁵ L'art. 1 della l.p. 12/1987 individua i seguenti scopi: "a) lo sviluppo e il coordinamento degli istituti e dei servizi bibliotecari; b) lo sviluppo delle istituzioni museali; c) l'attuazione e la promozione di manifestazioni, iniziative ed attività culturali, artistiche, educative e ricreative; d) la conservazione e la valorizzazione degli usi e costumi locali, nonché delle tradizioni, della parlata e di quanto concorre a costituire la civiltà delle isole etnico-linguistiche; e) il sostegno e la valorizzazione dell'associazionismo al fine di perseguire lo sviluppo diffuso e partecipato della cultura; f) la promozione dell'educazione permanente di tutti i cittadini; g) la ricerca e il potenziamento delle connessioni tra le attività e i beni culturali e lo sviluppo economico; h) lo sviluppo delle strutture, degli arredi e delle attrezzature necessari allo svolgimento delle attività di cui alla presente legge".

dei Comuni. L'impianto normativo delineato esalta il ruolo centrale della Provincia a cui spettano funzioni di supporto, programmazione, realizzazione e finanziamento delle attività culturali ⁽²²⁶⁾. Tale accentramento è attenuato dall'individuazione di un ampio gruppo di soggetti che, prima ancora d'essere beneficiari di finanziamenti, sono chiamati a collaborare nella definizione delle politiche di settore.

La l.p. 12/1987, è soggetta all'ampio processo di ammodernamento dell'ordinamento provinciale previsto nel programma dell'attuale Legislatura ⁽²²⁷⁾. Le motivazioni che rendono non più rinviabile la revisione della legge, e le indicazioni sul come intervenire, sono precisate nelle *Linee guida per il riordino della Disciplina delle attività culturali* (marzo 2004) ⁽²²⁸⁾. L'Assessore provinciale, a seguito delle consultazioni effettuate con gli operatori, ha presentato alla Giunta una proposta di disegno di legge recante la *Nuova disciplina delle attività culturali* ⁽²²⁹⁾.

4.2.2 Ruolo della Provincia e dei Comuni

I ruoli e le responsabilità che il legislatore assegna alla Provincia e ai Comuni nel settore delle attività culturali si sono via via evoluti, in ragione dell'affermarsi del principio di sussidiarietà e, prima ancora, delle dinamiche intercorse nei rapporti Regione-Provincia-Comuni. E' possibile distinguere alcune fasi.

²²⁶ Cfr. la Relazione accompagnatoria alla bozza del disegno di legge riguardante la *Disciplina delle attività culturali* (novembre 2004), laddove si sostiene che, fino alla metà degli anni '80 la Provincia ha svolto un ruolo centrale rispetto alla creazione e al sostegno di gran parte delle attività culturali organizzate sul territorio, con una strategia che si è polarizzata su fattori di sistema, coinvolgendo le comunità locali, le istituzioni e l'associazionismo.

²²⁷ Per completezza si ricorda che nel corso della XII Legislatura, il 28 febbraio 2002 era stato presentato il disegno di legge n. 170, recante la *Normativa di riordino del sistema dei beni e delle attività culturali in Trentino*. E prima ancora, il 26 marzo 1999 era stato presentato il disegno di legge n. 23, recante *Disposizioni urgenti in materia di attività e beni culturali*. Entrambi non sono stati approvati.

²²⁸ Nel documento, accessibile all'indirizzo web

http://www.trentinocultura.net/orizzonti/forum_cogo/hp_cogo.asp si precisa che la riforma del comparto, dovrà tener conto di specifiche esigenze di base, ed in particolare: a) armonizzarsi con il contesto normativo e programmatico provinciale in quanto finora il testo della Legge 12/87 non è stato adeguato per recepire le riforme introdotte negli ultimi anni in materia, soprattutto di finanza locale e di programmazione provinciale; b) rapportarsi con la disciplina degli enti funzionali culturali istituiti in epoche successive al 1987 con leggi disomogenee fra di loro. Oggi la rilevanza di tali enti per la politica culturale complessiva della Provincia si è accresciuta con un sempre più forte peso sul versante economicofinanziario; c) orientare in ottica innovativa lo sviluppo futuro del settore Attività culturali; d) promuovere e interpretare le dinamiche intersettoriali nella prospettiva dello sviluppo (sostenibile) economico del territorio; e) mediare le tendenze in atto a livello nazionale ed europeo, e dunque sia coerente con l'esigenza non differibile di preparare il nostro territorio a interagire su scala internazionale.

Fra le ragioni per la revisione della l.p. si segnalano: le novità introdotte in tema di finanza locale e programmazione provinciale, l'esigenza di intervenire sulla *governance* degli enti funzionali la cui rilevanza per la politica culturale complessiva della Provincia è via via cresciuta con un peso sempre più forte sul versante economico – finanziario e l'opportunità di innestare dinamiche intersettoriali e innovative per il futuro sviluppo delle attività culturali.

²²⁹ Il documento è all'indirizzo web http://www.trentinocultura.net/orizzonti/forum_cogo/hp_cogo.asp, allo stesso indirizzo web è possibile accedere al forum di discussione della proposta di legge e presentare proprie osservazioni.

Dagli anni '70 agli anni '80

A partire dagli anni '70, la Provincia (²³⁰) ha assunto in prima persona l'esercizio della tutela, della conservazione e della valorizzazione culturale del patrimonio ambientale, archeologico, etnografico, monumentale, storico-artistico, bibliografico, archivistico e museale presente sul territorio. La prima (pre)occupazione del legislatore provinciale è stata quella di definire, al proprio interno, gli organi competenti allo svolgimento delle funzioni amministrative e consultive, e di fissare le regole per la gestione delle provvidenze e dei finanziamenti a favore degli interventi di tutela del patrimonio storico, artistico e culturale. Il sistema è risultato fortemente centralizzato, gestito da un apparato amministrativo articolato in Servizi (²³¹), e coadiuvato da organi di consultazione (²³²), che però solo in pochi casi sono entrati in funzione.

Contestualmente, il legislatore ha cercato di coinvolgere i comuni, le altre sedi politiche e i soggetti della cultura (operatori pubblici e privati) :

a) nella definizione dei programmi e degli obiettivi (²³³),

²³⁰ E' a partire dal 1971, infatti che lo Statuto viene modificato riconoscendo più ampi poteri alla Provincia; sul punto vd. infra Capitolo 4.1, paragrafo 4.1.1., sub paragrafo *Le leggi cost. 5/1948 e 1/1971*.

²³¹ A seguito delle modifiche intervenute la struttura provinciale è oggi articolata in Servizi (segnatamente il Servizio Attività Culturali, il Servizio Beni Culturali, il Servizio Beni librari e Archivistici) raggruppati all'interno del neo-istituto *Dipartimento beni e attività culturali* (previsto dall'art. 2, l.p. 1/2003), e affiancati dalle Soprintendenze per i beni storico-artistici, per i beni archeologici, per i beni architettonici, per i beni librari e archivistici previste dall'art. 2, l.p. 1/2003.

²³² Fra questi si ricorda il *Comitato Tecnico per i beni culturali* (cfr. art. 3, l.p. 55/1975), ora sostituito dal *Comitato provinciale beni culturali* (cfr. art. 4, l.p. 1/2003). L'art. 5 della l.p. 12/1987 prevede inoltre uno specifico *Comitato provinciale per la promozione culturale* avente lo scopo di *garantire il pluralismo degli orientamenti e l'autonomia delle proposte culturali*. Il Comitato, prosegue la norma, *individua indirizzi e criteri per la formazione del piano provinciale per la promozione della cultura ed esprime parere sul piano stesso (approvato dalla Giunta provinciale)*. Il comitato, composto da 14 membri avrebbe dovuto operare articolato in sottocomitati (corrispondenti ai settori coinvolti). Forse a causa anche dell'eccessiva rigidità della disciplina, il comitato non è mai stato operativo. Tant'è che oggi i due comitati previsti dalla l.p. 12/1987, il *Comitato provinciale per la promozione culturale* (art. 5) e il *Comitato tecnico scientifico* (art. 3) sono stati soppressi insieme a molti altri organi consultivi (con norma di delegificazione, D.G.P. 28 agosto 1998 n. 9369, ai sensi dell'art. 9 della l.p. 23 febbraio 1998 n. 3).

²³³ L'elemento della concertazione trova pratica attuazione nella fase di definizione delle politiche settoriali e si realizza attraverso gli strumenti di programmazione che l'impianto normativo mette a disposizione. Nel sistema previgente lo strumento principale di programmazione era il *Piano pluriennale approvato di promozione delle attività e di sviluppo delle strutture culturali* dalla Giunta provinciale, aggiornabile annualmente, (ex artt. 4 e 6 l.p. 12/1987). Il Piano dava concreta attuazione agli indirizzi generali fissati nel Programma di sviluppo provinciale, e definiva: - *gli obiettivi che si intendono perseguire*; - *le linee generali di intervento per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, nonché le relative priorità*; - *le iniziative di carattere pluriennale specificate nelle linee essenziali, nei dati di spesa e nei relativi finanziamenti e le modalità di intervento della Provincia*; - *i criteri e le modalità per l'attuazione del piano*; - *i criteri per il riparto delle risorse disponibili tra le varie sezioni in cui è articolato il piano, nonché la misura dei fondi di riserva*; - *i criteri e le modalità per la definizione delle spese ammissibili alle agevolazioni provinciali*. Il Piano si articolava al suo interno in più sezioni (biblioteche; musei e mostre permanenti; attività culturali delle associazioni o istituzioni culturali a carattere provinciale e delle federazioni di associazioni culturali, nonché iniziative culturali di interesse provinciale; iniziative ed attività svolte dalla Provincia; attività didattiche delle scuole musicali; interventi per le attrezzature; strutture ed arredi necessari). Nella formazione del Piano la Provincia si

b) nella gestione delle attività, anche mediante la costituzione di forme consortili/associative tra gli enti locali. L'azione della Provincia, infatti, si ispira *alla più ampia collaborazione fra tutti i soggetti della legge* (art. 2, comma 5) ⁽²³⁴⁾.

I risultati di questa collaborazione sono stati fin qui abbastanza modesti ⁽²³⁵⁾. Tuttavia, non si può disconoscere che la legge prov. ha promosso la partecipazione delle istituzioni locali e degli operatori, alla programmazione e realizzazione delle politiche culturali. In tal senso anticipando le più recenti riforme che hanno portato all'affermazione del principio di sussidiarietà, tanto in senso verticale (con conseguente decentramento delle funzioni di interesse locale a favore dei Comuni), quanto in senso orizzontale (per il coinvolgimento dei privati quali co-attori nelle politiche pubbliche) ⁽²³⁶⁾. Si deve per altro osservare che la *collaborazione* promossa dalla l.p. 12/1987 è diversa dalla *partecipazione* a cui si ispirano gli attuali orientamenti normativi ⁽²³⁷⁾. La *collaborazione* di cui alla l.p. 12/1987, infatti, si inserisce all'interno di una struttura fortemente gerarchica, piuttosto rigida, nella quale le istanze della base sono raccolte e mediate a livello comunale, convogliate in Provincia, qui (ancora) mediate (tramite il Comitato), finanziate e restituite 'a valle' per l'attuazione.

Gli anni '90 e le norme sulla finanza locale

Gli anni '90 segnano una tappa importante nel processo di valorizzazione delle autonomie locali, anche nel settore delle attività culturali. Fattore determinante di questo cambiamento è l'aver dirottato il finanziamento delle attività culturali (di

avvaleva dell'ausilio di un Comitato provinciale per la promozione culturale, composto da esperti di settore e da rappresentanti delle istituzioni cittadine (cfr. art. 5 l.p. 12/1987) che individuava indirizzi e i criteri ed esprimeva un parere sul piano approvato dalla Giunta.

²³⁴ Vale a dire: - comuni, loro forme associative e comprensori; - federazioni di associazioni culturali; - associazioni e istituzioni culturali a carattere provinciale; - privati nonché le associazioni, istituzioni, enti, comitati, cooperative e imprese, interessati a promuovere iniziative culturali di interesse provinciale; - proprietari di istituzioni museali; - proprietari di biblioteche speciali e di conservazione; - proprietari di strutture culturali (art. 8, l.p. 12/1987).

²³⁵ Come è stato osservato, infatti, il principale canale di collegamento tra Provincia, comuni ed operatori rimane ancora quello del finanziamento, concepito per lo più come semplice contributo, beneficio, agevolazione, e solo in taluni casi inquadrato all'interno di rapporto maggiormente formalizzato, quale può essere quello regolato da una convenzione. IAMICELI P., *Forme di gestione e modalità di finanziamento dei servizi nel settore delle attività culturali*, op. cit.

Un nuovo slancio, in questa direzione, sembra giungere dalla proposta di riforma istituzionale e da quella della disciplina delle attività culturali.

²³⁶ L'art. 1, comma 2, della l.p. 12/1987 stabilisce che, nel perseguimento dei propri scopi, *la Provincia favorisce l'adozione del metodo della programmazione e la realizzazione coordinata delle attività culturali*, e deve informare la propria attività alla più ampia collaborazione tra gli operatori pubblici e privati (art. 2, comma 5).

²³⁷ Cfr. *infra* capitoli 1,2 e 3, parte seconda.

rilevanza locale) nell'area della finanza locale (²³⁸), dapprima con legge provinciale 3 luglio 1990 n. 20 recante *disposizioni in materia di finanza locale e modifiche alla l.p. 12/1987*, e poi con legge provinciale 15 novembre 1993 n. 36 recante *Nuove norme in materia di finanza locale*. La lettura combinata di queste norme e delle relative disposizioni attuative, fornisce il quadro di riferimento in materia di finanziamento delle attività culturali comunali nella Provincia di Trento (²³⁹).

Nel sistema delineato spetta:

- A) alla Giunta provinciale, *disporre la ripartizione tra i comuni delle somme assegnate per le attività culturali comunali* (diverse da quelle relative alle scuole musicali e alle biblioteche,) ... *sulla base di parametri che tengano conto della popolazione, della disponibilità di strutture culturali e della diffusione dell'associazionismo culturale;*
- B) ai comuni, determinare le modalità di utilizzazione delle somme assegnate tenendo conto:
- delle attività culturali da realizzare direttamente o da promuovere
 - dell'esistenza di associazioni culturali a carattere locale da sostenere;
- C) ai comuni, stabilire le modalità e i termini per la presentazione di proposte e domande per la realizzazione di attività culturali, artistiche, educative e ricreative da parte delle associazioni culturali a carattere locale, e per le iniziative a carattere locale (art. 10, l.p. 12/1987).

²³⁸ Sul punto vd. Parte Prima, Capitolo 4, paragrafo 4.1.4. *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva della finanza locale.*

²³⁹ In particolare il legislatore provinciale ha stabilito che per gli interventi a sostegno del servizio bibliotecario comunale *“la Giunta dispone la ripartizione delle somme ai sensi della legge in materia di finanza locale, sulla base di parametri che tengono conto della tipologia dei servizi bibliotecari, di una dotazione minima di risorse per il funzionamento, del rispettivo bacino di utenza e di indicatori relativi al grado di efficienza nella gestione dei servizi”* (art. 9, l.p. 12/1987). I servizi bibliotecari comunali risultano quindi finanziati sul *fondo per il sostegno di specifici servizi comunali* (art. 6, l.p. 20/1990 – art. 6bis, l.p. 36/1993). Le somme del fondo sono ripartite annualmente fra i comuni dalla Giunta provinciale, sulla base dei criteri previsti dalla legge provinciale che disciplina la relativa materia.

Anche gli interventi a sostegno dei musei comunali rientrano nelle misure a favore delle *attività culturali comunali*, la cui entità è definita sulla base delle somme assegnate ai comuni ai sensi delle leggi in materia di finanza locale. Sembra non trovi più applicazione la *lett. e* dell'art. 6, l.p. 20/1990 che riservava alle *attività culturali di cui alla legge provinciale 30 luglio 1987 n. 12* parte delle somme del fondo per il sostegno di specifici servizi comunali.

Rientrano nell'ambito degli interventi concessi a favore dei musei comunali anche quelli previsti dall'art. 17 l.p. 12/1987, a mente del quale la Giunta interviene con la concessione di *“contributi in misura non superiore al 95 per cento e non inferiore al 50 per cento della spesa prevista ... per l'acquisizione, la costruzione, la sistemazione, la ristrutturazione e l'ampliamento delle strutture ivi inclusa la spesa per gli arredi e per le attrezzature necessari per il primo funzionamento delle strutture medesime”*. La legge prevede inoltre che - limitatamente alle istituzioni museali - *la Giunta provinciale, qualora ne ravvisi la necessità e opportunità, è autorizzata ad assumere direttamente determinate spese. A tal fine la Giunta medesima stipula apposite convenzioni per la regolazione dei rapporti patrimoniali con le istituzioni museali di proprietà dei comuni e loro consorzi* (art. 21, l.p. 12/1987).

Dalla lettura delle disposizioni emerge il ruolo strategico dei comuni nella promozione e nella diffusione della cultura: ai comuni, infatti, spetta determinare le modalità per l'utilizzo delle risorse assegnate, e definire i criteri e le procedure per sostenere le iniziative a carattere locale. Questo ruolo sembra destinato, nel prossimo futuro, a rafforzarsi, con tutto quel che ne consegue in termini di : acquisizioni di capacità, sviluppo delle competenze, gestione delle responsabilità ⁽²⁴⁰⁾.

Gli anni '90 e le dinamiche sovra comunali

Le norme in materia di finanza locale hanno rafforzato il ruolo delle autonomie locali, mentre hanno avuto scarsi riflessi nell'attivazione delle dinamiche sovra – comunali che, per loro natura, sono più complesse. Invero, il legislatore prov. aveva sostenuto progetti di razionalizzazione della spesa ⁽²⁴¹⁾ da attuarsi mediante lo strumento delle gestioni associate di servizi comunali ⁽²⁴²⁾, tali da *riportare benefici in termini di risparmio nei costi di gestione ovvero di incremento nel grado di efficacia dei servizi offerti*. Ed anzi, a questo scopo, aveva riservato appositi fondi per *l'esercizio delle funzioni comunali mediante forme associative o di cooperazione, in ambiti territoriali adeguati* (art. 7, l.p. 36/1993). Fra le aree per le quali è previsto un'incentivo all'attivazione della gestione associata vi sono: il settore biblioteche, il settore cultura, il settore ecomusei ⁽²⁴³⁾. A distanza di dieci dalla loro previsione, le gestioni associate risultano uno strumento ancor poco utilizzato dalle amministrazioni comunali, comunque relegato a limitati settori. Invero, proprio l'ambito sovracomunale è quello che, nella prospettiva delineata dalle riforme, sembra avere maggiori sviluppi.

²⁴⁰ Cfr. Capitolo 4.1., Parte seconda.

²⁴¹ Siffatte previsioni hanno trovato puntuale attuazione mediante deliberazioni della Giunta che hanno definito: a) i criteri e le modalità per la formazione dei progetti di razionalizzazione dei servizi; b) i criteri e le modalità per l'ottenimento e la quantificazione dell'incentivo provinciale in favore delle gestioni associate comunali; c) i criteri e le modalità per l'incentivazione di nuove adesioni a gestioni associate già beneficiarie del finanziamento provinciale. Le principali norme di riferimento per le gestioni associate comunali sono costituite, oltre che dalla l.p. 36/1993, dalle delibera G.P. 15 maggio 1998 n. 5174, che riporta i *criteri per la formazione di progetti di gestione intercomunale*; dalla delibera G.P. 12 dicembre 2001 n. 23, recante *criteri e modalità per la formazione dei progetti di razionalizzazione dei servizi*; dalla delibera G.P. 14 giugno 2002 n. 1357, recante anch'essa *criteri e modalità per la formazione dei progetti di razionalizzazione dei servizi*; dalla delibera G.Prov. 27 giugno 2003 n. 1502, sui *criteri e le modalità per l'ottenimento dell'incentivo provinciale in favore di gestioni associate comunali*.

²⁴² Le gestioni associate comunali rappresentano una formula istituzionale relativamente semplice, per effetto della quale più comuni decidono di svolgere in modo coordinato determinati servizi e funzioni, conseguendone benefici in termini di risparmio nei costi di gestione ovvero di incremento nel grado di efficacia dei servizi offerti. L'obiettivo finale della gestione associata è rappresentato dalla creazione di un servizio unico per ambito territoriale, con un solo responsabile e con un'unica regolamentazione all'interno dell'ambito stesso (cfr. D.G.P. 1502/2003).

²⁴³ Le altre sono: il settore entrate, il settore finanziario o di ragioneria, il settore del personale, il settore tecnico.

Ci si riferisce, soprattutto, alla previsione delle Comunità di valle: soggetti istituzionali aventi natura di diritto pubblico, costituiti obbligatoriamente dai Comuni appartenenti ad un determinato ambito territoriale per lo svolgimento delle funzioni da esercitare in forma associata (art. 13, proposta di riforma istituzionale, novembre 2004).

Le attività culturali che il legislatore delega alle Comunità sono (²⁴⁴):

- formazione musicale di base extra - scolastica;
- biblioteca e i servizi ad essa connessi, ivi comprese la raccolta di documentazione culturale e l'offerta di informazione culturale anche attraverso strumenti multimediali;
- ricerca, studio nonché promozione della storia e delle tradizioni locali;
- servizi culturali per lo spettacolo e per le attività di formazione degli operatori;
- costituzione di reti della memoria e di ecomusei;
- realizzazione di interventi relativi a strutture e ad attrezzature destinate ad attività culturali e in particolare alla crescita delle giovani generazioni;
- individuazione nell'ambito del territorio della Comunità di eventuali luoghi e di reti culturali e creative locali per l'integrazione delle diverse forme di espressione culturale e artistica delle popolazioni residenti e per la partecipazione degli operatori culturali alla valorizzazione della creatività locale.

²⁴⁴ Cfr. art. 9 – *Attività culturali di interesse locale* – della proposta di legge sulla *Disciplina delle attività culturali*, presentato alla Giunta il 26 novembre 2004. Il testo è disponibile all'indirizzo web http://www.trentinocultura.net/orizzonti/forum_cogo/hp_cogo.asp.

4.3 Alcuni spunti per attuare la sussidiarietà verticale nel settore delle attività culturali

Si considerano le disposizioni della proposta di legge sulla Disciplina delle attività culturali con cui il legislatore provinciale intende dar attuazione al principio di sussidiarietà verticale

4.3.1 Elementi distintivi del modello di sussidiarietà emergente

Nei capitoli precedenti è stato esaminato il principio di sussidiarietà nelle differenti vesti – comunitaria, nazionale e provinciale –, evidenziando l'importanza che assume nella ripartizione delle competenze fra più livelli di potere, e nel garantire forme di pluralismo, libertà e democraticità, fattori essenziali per lo sviluppo e la vitalità delle attività culturali. Lo studio ha mostrato la natura dinamica del principio di sussidiarietà, soffermandosi sulle tendenze che assume a livello europeo e che pongono con sempre maggior urgenza:

- la ridefinizione del ruolo delle autonomie istituzionali, con particolare attenzione ai processi di decentramento delle competenze (anche nel settore della cultura) verso gli enti 'minori' (Comuni e loro aggregazioni);
- il ripensamento delle dinamiche concertative e di cooperazione tra pubblica amministrazione e cittadini.

In particolare, il confronto con le esperienze degli altri ordinamenti (del nord Europa ma non solo) (di)mostra che il principio di sussidiarietà, nella sua concezione più evoluta, si configura come momento partecipativo strutturato fra i diversi livelli di governo e gli interlocutori sociali (cittadini e organizzazioni). Nel modello olandese, ad esempio, la distribuzione di competenze tra i diversi livelli si risolve attraverso processi concertativi/partecipativi strutturati e trasparenti ⁽²⁴⁵⁾.

Quest'evoluzione ha effetti sulla *governance istituzionale*, dando vita a sistemi aperti, democratici, in grado di coniugare forme di partecipazione dal basso, con esigenze di

²⁴⁵ Cfr. Parte V del Rapporto.

Nell'ordinamento italiano questa pratica è stata fino ad oggi attuata sporadicamente e solo in alcuni settori, quali ad es., quello della tutela dei beni paesaggistici e delle aree protette, laddove si parla di "*regionalismo cooperativo e leale collaborazione come soluzione moderna per una effettiva tutela dei valori paesistici e ambientali*". Più di recente la proposta di legge sulla Disciplina dello spettacolo dal vivo, sembra far propria questa concezione della sussidiarietà prefigurando i ruoli spettanti a ciascun soggetto istituzionale (Stato, Regioni, province e comuni) nell'elaborazione della programmazione di settore secondo logiche "*di pari dignità*", e introducendo dinamiche di sussidiarietà istituzionale da attuarsi per il tramite di strumenti concertativi e convenzioni triennali. Invero, a partire dalla seconda metà degli anni '90 e ancor più dopo la riforma del Titolo V° della Cost., sembrano aprirsi, anche nell'ordinamento italiano, nuove prospettive, cfr. Cap. 2, Parte II, del Rapporto.

coordinamento che sono espressione della *leadership* politica. Non a caso si parla di *processi di democrazia sussidiaria o partecipativa*.

E' una sussidiarietà che impatta sul modello tradizionale di ripartizione delle competenze (tra poteri centrali e periferici) e diviene espressione, attraverso il perseguimento di logiche partecipative, di garanzie di flessibilità, di dinamismo e di adattamento alle esigenze del contesto locale. E' una sussidiarietà che sfugge a schemi applicativi predefiniti e lascia spazio alla sperimentazione di soluzioni innovative (che trovano attuazione nell'ambito dei moderni processi di sviluppo negoziati, quali sono ad esempio i *Patti territoriali*, le *Agenda 21*, i *Tavoli di ascolto*, gli *accordi tripartiti*). L'opportunità di fare propri questi orientamenti non è sfuggita al legislatore provinciale che ha avviato un ampio processo di ammodernamento delle politiche provinciali ⁽²⁴⁶⁾ incentrato sulla definizione delle politiche del lavoro, la riorganizzazione della scuola, il riordino del sistema della ricerca / innovazione, del *welfare* provinciale, l'assetto istituzionale, e la disciplina delle attività culturali, ambito, quest'ultimo, che è oggetto di disamina nel presente studio.

4.3.2 La proposta di legge e l'attuazione della sussidiarietà partecipativa

Il 26 novembre 2004 è stata presentata alla Giunta provinciale una proposta di legge sulla *Disciplina delle attività culturali* ⁽²⁴⁷⁾, elaborata sulla base delle indicazioni espresse dall'Assessorato competente ⁽²⁴⁸⁾, dagli operatori, dalla società e, tenuto conto altresì degli orientamenti emersi dallo studio ⁽²⁴⁹⁾.

La proposta opera un intervento organico e complessivo sulla disciplina delle attività culturali, ispirandosi a criteri di semplificazione normativa, con un esteso rinvio ad atti amministrativi, anche di natura regolamentare, per la definizione degli interventi finanziari specifici, degli aspetti attuativi, procedurali e di dettaglio. L'obiettivo è quello di definire, all'interno di un unico testo normativo ⁽²⁵⁰⁾, le finalità, i compiti e gli strumenti per l'azione provinciale nel settore delle attività culturali.

²⁴⁶ Cfr. atti di indirizzo della XIII Legislatura, accessibili dal sito della Provincia: www.provincia.tn.it

²⁴⁷ La proposta di legge è disponibile sul sito web di Trentinocultura della Provincia di Trento all'indirizzo http://www.trentinocultura.net/orizzonti/forum_cogo/hp_cogo.asp. Dall'indirizzo è possibile accedere ad un *Forum di discussione* (libero) per esprimere osservazioni e commenti sulla proposta di legge.

²⁴⁸ Cfr. LINEE GUIDA dell'Assessorato sul *Riordino della disciplina delle attività culturali* (marzo 2004), testo disponibile all'indirizzo http://www.trentinocultura.net/orizzonti/forum_cogo/hp_cogo.asp.

²⁴⁹ Cfr. valutazioni prospettate nell'*Interim Report* depositato nel luglio 2004.

²⁵⁰ La proposta si configura come una legge quadro in materia di attività culturali, sostituendo la precedente l.p. 12/1987 ed anche a numerose altre leggi di settore - segnatamente la legge provinciale 18 agosto 1981, n. 16 (*Disposizioni in materia di catalogazione del patrimonio bibliografico del Trentino e istituzione del Catalogo bibliografico trentino*); la legge provinciale 9 novembre 2000, n. 13 (*Istituzione degli ecomusei per la valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali*); la legge

Il testo, come ricordato, è parte di un più ampio processo di ammodernamento delle politiche provinciali e fa proprie le dinamiche della sussidiarietà partecipativa, introducendo – anche nel comparto delle attività culturali - logiche di decentramento decisionale, di negoziazione e concertazione tra i diversi livelli istituzionali e con le organizzazioni sociali ed economiche del territorio ⁽²⁵¹⁾.

Principi e obiettivi

Le intenzioni del legislatore trovano conferma sin dai primi articoli della proposta. Ci si riferisce alle *finalità della legge*, fra cui:

- *il coinvolgimento delle istituzioni, delle autonomie locali, degli operatori culturali e dei soggetti economici, nell'elaborazione degli indirizzi delle attività culturali attraverso strumenti di programmazione partecipata* (cfr. art. 1, comma secondo, lett. e),
- *le forme di progettualità innovativa* (cfr. art. 1, comma secondo, lett. f) ⁽²⁵²⁾.

Come pure, agli *obiettivi* che devono tendere:

- *al sostegno della programmazione partecipata* (art. 2, comma primo, lett. a),
- *all'integrazione delle attività culturali anche orientando, a tal fine, la collaborazione tra la Provincia, i comuni, le altre istituzioni pubbliche e private e gli operatori culturali* (art. 2, comma primo, lett. b),
- *alla partecipazione delle imprese e degli altri soggetti economici alla progettazione, all'organizzazione e al sostegno di iniziative e di eventi culturali* (art. 2, comma primo, lett. h).

provinciale 27 novembre 1964, n. 14 (*Istituzione del Museo tridentino di scienze naturali*); la legge provinciale 31 gennaio 1972, n. 1 (*Istituzione del Museo degli usi e costumi della gente trentina*); legge provinciale 23 novembre 1987, n. 32 (*Istituzione del Museo d'arte moderna e contemporanea*); la legge provinciale 11 maggio 2000, n. 5 (*Istituzione in ente di diritto pubblico del museo "Castello del Buonconsiglio, monumenti e collezioni provinciali"*) – che verranno abrogate.

²⁵¹ Per effetto della nuova disciplina si viene a delineare un sistema di *governance* territoriale in grado di coniugare partecipazione dal basso e visione programmata dall'alto, consenso ed efficienza, flessibilità e controllabilità. Si deve aggiungere che questa dimensione di apertura, si definirà/perfezionerà strada facendo, sulla base anche di alcuni principi cardine, quali l'adeguatezza, la trasparenza, la rappresentatività, l'efficacia.

²⁵² Spesso, infatti, i processi di cooperazione / partecipazione sfuggono all'inquadramento in schemi applicativi predeterminati e trovano spazio all'interno di soluzioni innovative. E' questa la convinzione anche della Commissione europea secondo la quale la cooperazione va perseguita al di fuori di mere previsioni di legge, che rischiano di apportare eccessiva rigidità e rallentare l'adozione di determinate politiche. Sono processi, dice la Commissione europea, che dovrebbero fondarsi su codici di condotta con criteri qualitativi minimi, tali da fornire garanzie di apertura e di rappresentatività da parte dei partecipanti. Cfr. COMUNICAZIONE della Commissione europea *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, del 11 dicembre 2002, COM(2002) 704def.

Strumenti della sussidiarietà partecipativa – Le Linee guida

Le dinamiche della sussidiarietà partecipativa si riflettono anche (e soprattutto) sugli strumenti di programmazione riportati all'interno del CAPO II - *Procedure e strumenti della programmazione delle attività culturali di livello provinciale* ⁽²⁵³⁾. Attraverso la previsione di apposite *Linee guida delle politiche culturali* (art. 3) il legislatore enfatizza il ruolo della programmazione pluriennale, elaborata e definita sulla base:

- degli orientamenti formulati dal *Forum per la promozione delle attività culturali* (art. 4)
- delle valutazioni tecniche del *Comitato provinciale di valutazione delle attività culturali di rilievo provinciale* (art. 5).

Le *Linee guida* definiscono, oltre agli obiettivi delle politiche culturali, gli indirizzi per la realizzazione delle attività culturali, i criteri e le priorità per la realizzazione di interventi sulle strutture (destinate allo svolgimento di attività culturali di rilievo provinciale), i criteri per la valutazione e la verifica delle iniziative e degli interventi realizzati, le indicazioni riguardanti le risorse finanziarie per la realizzazione delle attività. Le *Linee guida* si inseriscono senza sovrapposizioni nella struttura della programmazione provinciale, rafforzandone l'approccio partecipativo ⁽²⁵⁴⁾.

Strumenti della sussidiarietà partecipativa – Forum per la promozione delle attività culturali

Se le *Linee guida delle politiche culturali* sono il risultato della programmazione partecipata, il *Forum per la promozione delle attività culturali* (art. 4) rappresenta una delle sedi (la principale) in cui si sintetizza il momento partecipativo. Il *Forum* – secondo la definizione del legislatore - è un organismo consultivo e di cooperazione che coinvolge oltre alla Provincia (l'Assessore competente e il Dirigente del Servizio Attività culturali), il Consorzio dei comuni, i Comuni di Trento e Rovereto, la Camera di commercio e l'Università di Trento, la Trentino s.p.a., la Fondazione Cassa di risparmio di Trento e di Rovereto, ed è integrato da esperti nei settori delle attività culturali.

Possono essere invitati a partecipare anche rappresentanti di soggetti economici coinvolti nella progettazione e nella realizzazione di determinate iniziative ed eventi culturali. Si rileva che il legislatore prov. nella l.p. 12 /1987 aveva già previsto uno

²⁵³ Nel complesso il modello a cui si vuole conformare il legislatore provinciale dà spazio ai *principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza* della *governance europea* espressi nel LIBRO BIANCO della Commissione europea sulla *Governance europea*, adottato il 25 luglio 2001, COM(2001) 428def.

²⁵⁴ Sul punto vd. *infra* 4.1.3., Parte Seconda.

strumento di programmazione pluriennale (il *Piano provinciale di promozione della cultura* a valenza pluriennale) elaborato sulla base delle indicazioni di un organo 'misto' (il *Comitato provinciale per la promozione culturale*). Entrambi gli strumenti, però, non hanno mai trovato piena attuazione ⁽²⁵⁵⁾. Sarebbe importante capire le ragioni di questo mancato *funzionamento* ed elaborare una strategia di successo. A tal fine si ritiene sia cruciale :

- garantire un raccordo efficace tra il *Forum* e il *Servizio Attività Culturali*;
- formalizzare, almeno nei passaggi fondamentali, il processo di costruzione e funzionamento del Piano, in modo da assicurare trasparenza e prevedere/disciplinare un ruolo attivo del Forum, anche mediante la valorizzazione delle competenze tecniche presenti,
- disciplinare i processi interni.

La scelta del *Forum* quale sede che esprime orientamenti finalizzati alla programmazione, si pone in linea con l'operato degli altri legislatori regionali (ad es. *Emilia Romagna* e *Lombardia*).

Strumenti della sussidiarietà partecipativa – Ruolo della Provincia

Il principio della sussidiarietà partecipativa configura uno scenario *multipolare*, decentrato, radicato sul territorio, 'animato' da più soggetti: la Provincia, i Comuni, gli altri enti istituzionali (Comunità di valle ...) e gli operatori culturali.

A questo riguardo, la ripartizione di competenze tra i livelli di governo, provinciale e municipale, costituisce un aspetto strategico ⁽²⁵⁶⁾, e si accompagna ad un'intensa responsabilizzazione delle istituzioni locali (Comuni e Comunità) cui spetta un ruolo di primo piano nello svolgimento di servizi e attività culturali e alla ridefinizione dell'azione provinciale sulla base di funzioni di coordinamento/programmazione generale, finanziamento e controllo ⁽²⁵⁷⁾. La proposta di legge fa propri questi orientamenti.

²⁵⁵ Di fatto la programmazione delle attività culturali, oggi, si concentra nel solo *Programma* (annuale) *di gestione*, elaborato dal Servizio Attività culturali a cui sono trasferite le funzioni del soppresso *Comitato provinciale per la promozione culturale*. Più in generale si rileva che anche in altre aree del sistema provinciale i *gruppi consultivi* (a prescindere dalla denominazione specifica, commissioni, comitati ecc.) hanno palesato criticità e dissensi: responsabile *in primis* la sensazione diffusa di non incidere sul processo decisionale.

²⁵⁶ E' un tema cruciale e complesso, non solo per la realtà Trentina ma anche, lo potuto verificare, per i Paesi europei dei quali si stanno studiando i modelli: ovunque, dalla Spagna all'Olanda, la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli amministrativi è risultato un aspetto delicatissimo, spinoso, sovente generatore di contrasti

²⁵⁷ Per una più attenta disamina della questione si rinvia alla lettura dei capitoli 3 e 4 della Parte II del Rapporto.

Le funzioni che, sulla base dei nuovi assetti, la Provincia dovrebbe presidiare hanno indotto a potenziare gli interventi di studio e analisi dei settori delle attività culturali attraverso la previsione di un *Osservatorio provinciale delle attività culturali* (art. 6), che dovrebbe essere lo strumento in grado di cogliere il respiro e l'evoluzione del sistema, orientarne l'operato (rispetto agli obiettivi selezionati dalla programmazione), identificare le criticità ed introdurre gli opportuni correttivi.

Compiti dell'Osservatorio sono :

- i) fornire un complesso coerente di misurazioni dei fenomeni culturali nonché l'analisi dei dati complessivi;
- ii) impostare un'efficace sistema di analisi comparative a livello europeo (attingendo anche ai finanziamenti europei), così da contribuire a tessere una rete di relazioni internazionali con altri Paesi ⁽²⁵⁸⁾. Se ben gestito, il *benchmark* continuo porrebbe il Trentino all'avanguardia in Europa nello studio delle dinamiche culturali: e attorno ai temi della cultura potrebbero costruirsi eventi, fiere, convegni;
- iii) presentare annualmente l'analisi dei dati raccolti, corredata dall'evidenza di eccellenze e criticità (Rapporto annuale). Il Rapporto annuale può diventare uno strumento strategico per l'impostazione delle politiche culturali dell'Assessorato.

L'Osservatorio, insomma, dovrebbe divenire il centro critico del sistema delle Attività culturali, configurandosi quale centro di raccolta ed analisi di dati, che interagisce intensamente con le istituzioni culturali del territorio e con gli enti locali costruendo una trama integrata di misurazioni ⁽²⁵⁹⁾. L'importanza delle funzionalità dell'Osservatorio nel settore delle Attività culturali è confermata anche dal fatto che anche in altre regioni (es. Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna) sono stati istituiti centri di osservazione e analisi, e analogo fenomeno si riscontra a livello europeo.

In molti casi l'azione dell'Osservatorio ha come obiettivo di :

- supportare i Servizi competenti nell'orientare le politiche culturali sul territorio e per rilevare,
- documentare e analizzare le tendenze della domanda e dell'offerta in campo culturale.

²⁵⁸ Aspetto vitale per il nostro sistema e conforme all'enfasi che il *Programma di sviluppo provinciale* e il *Programma della XIII Legislatura* attribuiscono alle dinamiche internazionali, nonché coerente con l'immagine nuova che si sta costruendo per il Trentino

²⁵⁹ Necessario sarà il coordinamento con gli altri servizi provinciali che si occupano della raccolta e dell'analisi di dati, per attingere alla loro esperienza ed evitare dispendiose e inutili sovrapposizioni.

L'azione di programmazione/coordinamento si manifesta non solo a livello centrale con la previsione dell'*Osservatorio* e del *Forum*, ma anche nei singoli settori, ed in particolare:

- il sistema bibliotecario trentino
- il mondo della formazione musicale
- il sistema museale.

L'assessore provinciale, infatti, può convocare periodicamente la conferenza dei responsabili e dei rappresentanti dei settori menzionati per ⁽²⁶⁰⁾:

- favorire il coordinamento e l'integrazione (biblioteche)
- definire orientamenti didattici comuni e adeguate modalità organizzative (formazione musicale)
- favorire il coordinamento e la qualificazione dell'offerta complessiva (musei).

.Rientrano fra le azioni di programmazione/coordinamento anche la previsione di sistemi di qualificazione dei soggetti culturali (cfr. art. 16), a cui segue necessariamente un'azione di controllo del permanere dei requisiti richiesti.

Strumenti della sussidiarietà partecipativa – Ruolo dei Comuni e delle Comunità

Nell'ambito delle funzioni assegnate ai Comuni, la proposta di legge si conforma:

- alle previsioni della riforma istituzionale provinciale, rafforzando il ruolo dei Comuni nella organizzazione/gestione delle attività culturali all'interno della cornice normativa definita a livello provinciale;
- al perseguimento di criteri di efficienza ed economicità, sempre più rilevanti in un contesto di contrazione delle risorse finanziarie pubbliche;
- alla promozione di forme di progettualità sul territorio e dunque all'innovazione dei processi progettuali.

Nel rinviare alla lettura delle considerazioni svolte nel capitolo 4.1.3. è opportuno sottolineare l'importanza che, anche nel settore delle attività culturali, il legislatore riconosce alla dimensione organizzativa / gestionale e programmatoria sovra comunale. E' un riconoscimento concreto ⁽²⁶¹⁾ che rinvia, nel rispetto del principio di sussidiarietà e della parità tra i generi, alla figura delle costituenti Comunità di valle, alle quali il legislatore delega l'organizzazione di numerose attività culturali (cfr. art.

²⁶⁰ Cfr. artt. 17 comma 4, 19 comma 2, 22 comma 2.

²⁶¹ Tale riconoscimento non è frutto di improvvisazione. Ed anzi tiene conto degli orientamenti emergenti a livello nazionale e giunge dopo alcuni anni di sperimentazione delle figure delle gestioni associate comunali, delle Unioni di Comuni, nonché di altri strumenti (accordi, convenzioni etc...) a sostegno di forme di progettualità condivisa fra più comuni.

9, proposta di legge del 26 novembre 2004). La norma non specifica se, nell'ambito dei trasferimenti ai Comuni sui fondi della finanza locale, la Provincia intenda/possa vincolare le risorse alla realizzazione delle attività culturali gestite in forma associata e a valenza sovra comunale, né tale orientamento emerge dall'impianto della finanziaria locale (attualmente in fase di elaborazione). Di certo v'è il lungo elenco delle attività culturali che il legislatore intende delegare al livello sovra comunale.

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. – CAMELLI 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 prorogabile*, 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 diseguaglianza* (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/