

*Convegni e seminari: relazioni,
interventi e note a margine*

LA CARTA DELLE AUTONOMIE NEL DISEGNO
DI LEGGE CALDEROLI: LUCI ED OMBRE

ORGANI, FUNZIONI, SEMPLIFICAZIONE, RAZIONALIZZAZIONE
(Desenzano del Garda, Palazzo Todeschini, 18 gennaio 2010)

a cura di GIOVANNI BAROZZI REGGIANI

Il 18 gennaio 2010, nella splendida cornice del palazzo Todeschini di Desenzano del Garda, si è svolto il convegno “*La carta delle autonomie nel disegno di legge Calderoli, luci ed ombre*”; una ghiotta occasione, offerta a giuristi, professionisti, amministratori di enti locali ed operatori del diritto, per fare il punto della situazione sullo stato dei lavori relativi all’approvazione della c.d. “carta delle autonomie”, mediante l’approfondimento di alcuni temi ad essa collegati (su tutti, quello legato all’analisi delle funzioni e del ruolo del segretario comunale nel mutato quadro normativo), ed alla luce delle novità che il disegno di legge recante “*disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell’ordinamento e carta delle autonomie locali*” (presentato dal ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, ed approvato dal consiglio dei ministri in data 19 novembre 2009) ha apportato al quadro dei rapporti tra stato ed autonomie locali. Tale disegno di legge si inserisce in un contesto socio-politico in grande fermento, nel quale ogni proposta ed ogni iniziativa volta a riformare o, più genericamente, a modificare il quadro delle autonomie locali, deve necessariamente confrontarsi con il vero tema scottante di questa stagione politica: il c.d. federalismo fiscale, argomento al centro di numerosi dibattiti e destinato a tornare prepotentemente alla ribalta a seguito delle ultime elezioni regionali, che hanno sancito un importante successo del principale partito sostenitore della riforma. Oltre alla strettissima attualità, il convegno in parola risulta di grande interesse in virtù del prestigio, dell’autorevolezza nonché dell’“eterogenea provenienza” dei relatori che si sono susseguiti nel corso della giornata.

Ad alternarsi negli interventi sono stati, infatti, eminenti studiosi del diritto pubblico, protagonisti del panorama politico, segretari comunali e operatori del diritto.

La ricchezza dell’offerta è dunque da rinvenirsi nella presenza di una così grande varietà di relatori, e nel “taglio” (suggerito o “imposto”, ovviamente, dall’esperienza e dal background professionale di ciascun relatore) che gli stessi hanno dato ai rispettivi interventi; interventi che hanno spaziato dall’approccio teori-

co del giuspubblicista (tradottosi in un commento alla normativa vigente e in una riflessione sulle novità e sulle prospettive di cambiamento del disegno Calderoli), ad una riflessione sui punti critici della normativa attraverso una valutazione dei pregi (le luci) e dei difetti (le ombre) del d.d.l. Calderoli, offerta da quei soggetti destinati a vedere le disposizioni scritte prendere vita e condizionare, in positivo o in negativo, le proprie modalità di lavoro (si pensi ai segretari comunali e agli amministratori di enti locali) giungendo, infine, al “racconto” dei retroscena e del ponderoso lavoro preparatorio che ha condotto alla formulazione ed alla successiva approvazione del d.d.l., offerto da alcuni protagonisti della scena politica.

Il convegno si è così aperto, dopo i saluti di rito, con l'intervento del prof. Vittorio Italia, sapientemente collocato all'inizio della giornata di studi poiché idoneo a fornire un quadro generale dell'argomento (si potrebbe definirlo “introduttivo”) all'interno del quale si sarebbero mossi, pur nelle diverse sopraccitate prospettive, i relatori intervenuti successivamente. È chiaro, infatti, che quella relativa all'analisi della normativa vigente, di quella precedente nonché di una prospettiva *de jure condendo* (è ovvio infatti che ancora non possa parlarsi di una prospettiva *de jure condito* poiché il d.d.l. sarà suscettibile di modifiche ed emendamenti, in sede di approvazione alle parlamentare) si pone come operazione preliminare per comprendere appieno la portata degli interventi di riforma.

L'intervento del Prof. Italia ha sottolineato, in particolare, la rilevanza dell'intervento “normativo” (il termine normativo è qui da intendersi in senso lato): trattasi, infatti, di un disegno di ampio respiro. Un disegno “ambizioso”, secondo la definizione datane dal relatore, che va a modificare alcune parti del t.u. enti locali, e che deve essere analizzato, per quanto concerne i suoi effetti, in rapporto alla pluralità di fonti che compongono e disciplinano, direttamente o indirettamente, il quadro normativo degli enti locali (la costituzione, il t.u. enti locali, lo stesso d.d.l. Calderoli nonché, in una prospettiva *de jure condendo*, gli interventi normativi che disciplineranno la materia del federalismo fiscale).

Pur sottolineando i numerosi meriti del d.d.l. Calderoli, l'intervento del prof. Italia ne ha messo in luce i principali punti critici, individuati (e qui riportati schematicamente):

- Nel fatto che le disposizioni del d.d.l., ed in particolare l'art. 1 (che individua le finalità e l'oggetto del disegno di legge nell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali), nel richiamare le disposizioni della carta costituzionale cui il d.d.l. è ispirato, non ne citano alcune aventi grande rilevanza per gli enti locali, come gli artt. 5, 114 c.2 e 117 c.6 (quest'ultimo risulta di particolare importanza, poiché fa riferimento alla potestà regolamentare degli enti locali), norme volte a riconoscerne e valorizzarne l'autonomia normativa, statutaria e regolamentare. A ciò aggiungasi che talune disposizioni del d.d.l. sembrano porsi nell'ottica di operare una effettiva e “pericolosa” limitazione dell'autonomia degli enti locali (con l'eliminazione, ad esempio, della potestà regolamentare comunale in talune materie di grande rilevanza);

- Nella tendenza, presente in alcune disposizioni del d.d.l., al rafforzamento dell'esecutivo locale ed alla sottrazione di determinate competenze al consiglio: esempio di tale *trend*, la sottrazione al consiglio, e la conseguente attribuzione alla giunta, del potere di adottare il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (il quale rappresenta il cuore della struttura dell'organizzazione e costituisce lo spaccato dell'ordinamento degli uffici); una prospettiva che pare, altresì, porsi in netto contrasto con le linee di tendenza della "carta europea delle autonomie", firmata nel 1985 a Strasburgo, che sancisce il principio di autonomia degli enti locali e ne precisa il contenuto, individuando nel consiglio il "perno" attorno al quale ruota tutta la vita dell'ente locale;
- Nelle disposizioni che individuano le modalità attraverso le quali attuare gli interventi di "semplificazione" (attraverso la soppressione di enti e organismi considerati inutili e superflui), nonchè quelle volte ad affidare a ciascun ente locale le funzioni attinenti al controllo della macchina organizzativa e amministrativa, tradottesi non in un controllo di legittimità, come sarebbe stato auspicabile, bensì in un controllo di regolarità amministrativa, o regolarità tecnica, sicuramente meno incisivo.

La valutazione sul d.d.l. espressa dal relatore è ambivalente. Il ddl in parola viene giudicato positivamente, da un lato, poiché porta avanti e aggiorna il discorso relativo al codice delle autonomie. Ottiene un giudizio negativo, dall'altro, poiché talune disposizioni in esso contenute non sembrano sufficientemente chiare e dettate in modo da armonizzarsi tra di loro e con il quadro normativo vigente.

L'intervento si è chiuso con una valutazione circa l'origine delle cause di questa mancata armonizzazione (sul se esse debbano essere attribuite ad un'infelice formulazione o se vi sia stata l'incidenza di altri fattori) e sull'impatto che le disposizioni del d.d.l. avranno sulla vita del comune, un ente che ha subito, nel corso degli anni, e specialmente in epoca recente, profondi cambiamenti, e che, oggi, non agisce più esclusivamente secondo i "criteri del diritto pubblico", ma utilizzando, altresì, gli strumenti del diritto privato. Le disposizioni del d.d.l. non sembrano tenere in dovuta considerazione questi cambiamenti nel ruolo e nelle modalità di operare del comune. Ed in questo appaiono "arretrate" e non in linea con i tempi.

La chiosa finale suona come una sorta di appello, rivolto al legislatore, a tenere sempre nella più alta considerazione, nel cammino che condurrà alle riforme sul federalismo fiscale e all'approvazione della carta delle autonomie, l'autonomia degli enti locali; un'autonomia che deve essere considerata tra i fondamenti di un nuovo ordinamento amministrativo e che deve nascere dal basso, dalle sedi locali. Rolandino dei Passeggeri affermava "i comuni non devono essere canne di palude che si piegano ad ogni soffio di vento". Queste antiche parole risultano oggi più che mai attuali.

Successivamente, ha preso la parola la sen. Maria Ida Germontani, con un intervento concernente il federalismo fiscale quale presupposto della riforma del-

le autonomie. Dopo aver fatto il punto sullo stato dell'arte della riforma del federalismo fiscale (giunta alla fase dell'attuazione della delega, conferita al governo dalla l. 42/2009), la sen. ha sottolineato l'importanza di ridisegnare il quadro delle autonomie e dei loro rapporti con lo stato, per renderle "più funzionali" all'attuazione del federalismo fiscale.

La relatrice ha successivamente illustrato come la legge delega 42/2009 abbia operato una netta distinzione tra le spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni e le c.d. "spese libere", distinguo che rileva anche ai fini delle fonti di finanziamento. Per le prime, il profilo cruciale è l'uniformità del servizio che deve essere garantito sul territorio nazionale (tale esigenza di uniformità dovrà essere garantita, se necessario, attingendo dalle quote specifiche del fondo perequativo). Per le seconde (c.d. "spese libere") non si prevede l'obbligo del finanziamento integrale, ed esse sono sostenute da entrate non definite con puntuale precisione. L'ispirazione politica di fondo della riforma sul federalismo fiscale è il raggiungimento di una sempre maggiore efficienza amministrativa. In quest'ottica, in sede di attuazione della delega, si procederà alla individuazione degli indici che contribuiranno a determinare i costi *standard* per ciascuna funzione di spesa connessa ai livelli essenziali delle prestazioni: si farà riferimento non solo al costo *standard* ma anche al "fabbisogno *standard*".

In relazione agli aspetti organizzativi della delega, la relatrice ha sottolineato come essa preveda l'istituzione, presso il ministero, di una commissione paritetica composta dai rappresentanti dei diversi "livelli" istituzionali e di una conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

L'ultima parte della relazione è stata dedicata all'analisi di uno snodo cruciale della riforma del federalismo fiscale, ovvero l'approvazione del codice delle autonomie, il quale individuerà con chiarezza non solo le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, ma anche le funzioni amministrative, le modalità di semplificazione dei documenti finanziari e contabili dei piccoli comuni, l'adeguamento delle regole vigenti al rispetto del patto di stabilità.

Sul piano locale, la riforma si limita a inserire modelli di competizione ed efficienza, esaltando il principio di responsabilità degli amministratori. L'aumento dell'autonomia deve essere collegato ad un aumento della responsabilità, nell'ottica di un processo virtuoso di miglioramento.

L'intervento si è concluso sottolineando i rischi e le opportunità insite nella riforma: una riforma complessa, radicale, che rappresenta un approdo politico e culturale che ha trovato il sostegno di gran parte dell'opinione pubblica. Una riforma che conferisce responsabilità amministrativa ed autonomia alla classe politica degli enti locali, autonomia attraverso la quale ciascuna entità territoriale, acquisito il valore della propria identità, avrà modo di recuperare quei valori e quel sentimento nazionale la cui riaffermazione ed il cui rispetto appaiono oggi sentiti e sostenuti da più parti.

È successivamente intervenuto il Prof. Roberto Zaccaria, il quale ha posto l'accento sulla necessità di porre in essere una riforma della nostra carta costitu-

zionale, operazione che, a giudizio del relatore, dovrebbe precedere (e non seguire!) la riforma del c.d. federalismo fiscale. La ragione di tale affermazione è da rinvenirsi nella constatazione della generale frustrazione che hanno subito gli obiettivi posti dalle riforme costituzionali degli anni 99-2000. Fra tali “macro”-obiettivi annoveriamo:

- a) il perseguimento della stabilità dei governi regionali, alla quale si sarebbe accompagnato “l’indebolimento delle assemblee elettive” che riguarda anche la dimensione locale;
- b) l’ampliamento del ruolo politico amministrativo delle autonomie locali nell’ottica del rafforzamento del pluralismo;
- c) l’aumento del tasso di democraticità dell’ordinamento nel suo complesso, attraverso l’applicazione del principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale);
- d) la riduzione dei compiti e degli apparati dello stato a quanto strettamente indispensabile a garantire l’unità e l’indivisibilità della repubblica, cui sarebbero conseguiti obiettivi di snellimento, semplificazione e razionalizzazione dell’organizzazione dell’amministrazione statale.

Fra le principali cause della generale frustrazione degli obiettivi delle riforme, il relatore individua la mancata creazione di un organo parlamentare che rappresenti organicamente, a livello nazionale, il sistema delle autonomie.

Prima del federalismo fiscale e della carta delle autonomie, e stante l’esigenza della creazione di un “senato federale”, risulta necessario compiere due operazioni: definire organicamente le funzioni fondamentali degli enti locali ed attuare concretamente il trasferimento di funzioni amministrative dallo stato agli enti locali, ai sensi degli artt. 114 e 118 cost. Qualora si approvassero le riforme senza compiere queste due operazioni preliminari si rischierebbe di dar vita ad interventi normativi “disarmonici”, che rischierebbero di aumentare il grado di confusione, anziché quello di chiarezza, e potrebbero innescare processi potenzialmente “pericolosi” (il relatore si riferisce al rischio che potrebbe concretizzarsi, in un quadro di competenze fondamentali non esattamente definite, dell’espansione incontrollata del potere di ordinanza del sindaco, che rischia di vulnerare seriamente il principio di legalità).

I successivi interventi, dell’avv. Lorenzo Camarda e del dott. Edoardo Leone, segretario-direttore generale del comune di Desenzano del Garda, hanno riguardato la figura del segretario comunale, e come la stessa sia destinata ad evolversi nell’ambito del processo di riforma.

L’intervento del primo, volto a rispondere all’interrogativo se la figura del segretario comunale abbia, nel contesto normativo odierno, ancora ragione di esistere e, in caso di risposta affermativa, quali siano le sue funzioni ed il suo ruolo (poiché gli interventi di riforma tacciono sul punto) si è aperto con un articolato *excursus* storico relativo all’evoluzione della figura del segretario comunale, al fine di dimostrare lo specifico e stabile rapporto che ha storicamente legato tale figura al territorio di riferimento.

Nato come “notaro del comune”, libero professionista con funzioni prevalentemente notarili, la figura del segretario comunale è stata oggetto di numerosi interventi di riforma, che gli hanno attribuito, gradualmente, il ruolo di cerniera tra stato centrale e governo locale nonché di “punto di riferimento” della comunità in cui opera.

Nel 1865, la l. 2245, all a), modificò lo *status* del segretario, il cui rapporto di lavoro (di natura privatistica) venne mitigato da correttivi di natura pubblicistica. A seguito di questa prima riforma, per svolgere le sue funzioni, il segretario dovette munirsi di una “patente” rilasciata dal prefetto. Cominciò lentamente a delinarsi il ruolo di elemento di saldatura fra centro e periferia. Con l'avvento del fascismo (e con la l. 2944/1928), la figura del segretario venne “statizzata”, attraverso la previsione dell'obbligo di prestare un giuramento di fedeltà al regime. Con il crollo del fascismo e l'avvento della costituzione repubblicana, poi, il segretario abbandonò la “collocazione centralista” per assumere un ruolo di tipo diverso, che si inserì nella prospettiva dettata dall'art. 5 cost. di “pari dignità” di tutti gli enti componenti la repubblica.

In virtù di questo suo ruolo di “cerniera”, nonché di una certa flessibilità delle sue funzioni, il segretario apparve ben presto agli occhi di molti come la figura più idonea ad interpretare i bisogni della collettività, anche in virtù della sua disinvoltura nell'interpretare ruoli diversi (ruoli di certificazione, notarili, di consulenza, di direzione).

Il ruolo ed i poteri del segretario comunale saranno per molti anni disciplinati dal testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383. Le funzioni del segretario, infatti, rimarranno sostanzialmente immutate per gran parte del XX secolo, e dovranno essere oggetto di profondi ripensamenti solo nel corso degli anni 90 (in seguito all'emanazione della l. 142/1990), a seguito del mutamento del ruolo del comune, divenuto, con il passar del tempo, sempre più simile ad un'azienda erogatrice di servizi. In questo contesto, il segretario ha dovuto “re-inventarsi” direttore di azienda e garante dei complessi equilibri politici. È rimasto legato al ministero dell'interno, pur dipendendo funzionalmente dal sindaco, il quale lo sceglie all'interno di un albo gestito da un'autonoma agenzia. La legge del 1990 ha attribuito inoltre al segretario un potere molto importante, quello di formulare pareri di legittimità su tutte le proposte di deliberazione di giunta e di consiglio.

Successivamente la l. 127/97 (c.d. “Bassanini due”), pur ridimensionando la figura del segretario (riducendone le funzioni e sottraendogli il potere di formulare i pareri di legittimità di cui si è parlato), ha previsto che il sindaco potesse attribuirgli poteri e funzioni a geometria variabile, fino a coprire al limite il ruolo di direttore generale.

La relazione ha poi analizzato il rapporto tra le figure del segretario comunale e del direttore generale, figura soppressa dalla finanziaria del 2010 (ma con efficacia differita) e le cui funzioni, probabilmente (ma la circostanza è tutt'altro che chiara), verranno esercitate dal segretario comunale (poiché, benchè sia stata

soppressa la figura del segretario comunale, non ne sono state sopresse le funzioni!).

La conclusione cui è giunto il relatore è che sicuramente oggi abbia ancora senso parlare del segretario comunale, trattandosi della figura che si colloca come il garante della trasparenza, figurando, tra i suoi compiti, il dovere di garantire l'accesso agli atti amministrativi sia ai consiglieri che ai cittadini. Il segretario comunale deve essere visto come un manager in grado di coniugare l'aspetto della legittimità con quello dell'economicità. Il segretario comunale non solo deve osservare la legge, ma deve anche essere fedele "custode" della norma giuridica; è quel funzionario che deve raggiungere gli obiettivi, assumendo al contempo il ruolo di garante-custode della norma giuridica.

La relazione del segretario-direttore generale del comune di Desenzano del Garda, dott. Leone, ha compiuto una disamina ancor più dettagliata delle funzioni e del ruolo del segretario comunale (non rinunciando, a sua volta, ad una breve ricostruzione storica), focalizzando l'attenzione sulle vicende relative al rapporto organico ed al rapporto di lavoro di cui è titolare e sulla riconosciuta capacità di dialogare con i cittadini; cittadini il cui ruolo, nel corso del tempo, è mutato, da semplici "sudditi" a veri interlocutori della p.a.

Grandi novità sono state introdotte dalle riforme Bassanini, le quali hanno "affrancato" il segretario comunale dal ministero dell'interno, mutando la sua natura di funzionario statale (e trasformandolo in organismo di diritto pubblico, legato al sindaco da un vincolo fiduciario) e hanno introdotto il sistema dello *spoils system*. Esse hanno inoltre mutato la portata del controllo di legittimità attribuito al segretario comunale: da controllo sui singoli atti a "controllo dell'azione amministrativa nel suo complesso".

Anche la relazione del dott. Leone ha dedicato un passaggio all'analisi del rapporto tra segretario comunale e direttore generale. L'art. 17 della legge 127/1997 dispone che il segretario sovrintenda il funzionamento delle funzioni dei dirigenti e ne coordini l'attività, salvo quando il sindaco o il presidente abbiano nominato il direttore generale.

In questo quadro normativo, è evidente come la presenza del direttore generale condizioni e limiti le funzioni ed i poteri del segretario comunale. Il direttore generale, a seguito delle succitate riforme, diviene infatti la nuova "figura amministrativa di vertice" del comune. Ad esso sono affidati compiti di attuazione degli indirizzi e delle direttive degli organi politici dell'ente e numerose altre funzioni, le quali, nel caso in cui il direttore non sia stato nominato, possono essere attribuite dal sindaco al segretario.

Il relatore poi, non diversamente da chi lo ha preceduto, ha analizzato il difficile coordinamento tra la finanziaria 2010, la quale, come è noto, elimina la figura del segretario comunale (eliminazione ad efficacia, tuttavia, differita) ed il d.d.l. Calderoli, che tale figura mantiene. Alla luce di tale discrasia, è necessario domandarsi come debba essere interpretata/valutata tale soppressione e quali ripercussioni essa avrà sulle funzioni del segretario.

La risposta più convincente può essere fornita attraverso un'analisi dell'art. 97 comma 4 lett. d) del testo unico enti locali, il quale afferma che il segretario esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto, da regolamenti o conferitagli dal sindaco. Poiché tale assetto è confermato dalle ultime riforme, esso può rappresentare lo strumento tramite cui le funzioni, che erano proprie del direttore, potranno essere attribuite al segretario. In buona sostanza, le funzioni del segretario si espandono fino a ricomprendere quelle gestionali proprie del direttore generale.

Questa, lo si è detto, appare la risposta più corretta. Se le cose non stessero così, infatti, ci si dovrebbe domandare a quale figura dovrebbero fare riferimento gli apparati gestionali del comune. Secondo questa interpretazione, invece, il segretario viene ad assumere un ruolo di primo piano anche grazie al potere, attribuitogli dalla Bassanini, di controllo "generale" sull'intero processo gestionale.

La relazione si è chiusa con l'auspicio che il legislatore intervenga rapidamente per diradare le nebbie che ancora circondano la figura del segretario e la definizione delle sue funzioni, dei suoi poteri e del suo ambito operativo.

La relazione conclusiva dell'on. Aldo Brancher, sottosegretario di stato alla presidenza del consiglio dei ministri, con delega alle riforme per il federalismo, ha analizzato, nella prima parte, il processo che ha condotto alla formulazione del d.d.l., approvato dal consiglio dei ministri in data 9 novembre 2009 e ora a disposizione dell'*iter* parlamentare. Un processo piuttosto articolato, che si inserisce all'interno della dialettica relativa al federalismo fiscale (con l'approvazione della legge delega 42/2009) e all'approvazione della carta delle autonomie, la quale, a giudizio del relatore, rappresenta un adempimento preliminare indispensabile rispetto alla realizzazione del federalismo fiscale, poiché consente di fissare e definire alcuni punti fondamentali, vale a dire:

- 1) l'individuazione delle funzioni amministrative fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane;
- 2) l'obbligo dell'esercizio delle stesse funzioni in forma associata per i comuni sotto i 3000 abitanti,
- 3) la razionalizzazione dell'amministrazione provinciale e periferica dello stato;
- 4) la semplificazione dei documenti finanziari e contabili dei piccoli comuni (e l'adeguamento alle regole del patto di stabilità);

Tra tutte, l'operazione più importante da effettuarsi risulta essere quella indicata al punto 1) poiché consente di definire "chi fa cosa" permettendo di procedere ad una definizione puntuale e corretta dei costi *standard*. La definizione delle funzioni consentirà inoltre di ridurre lo spreco di denaro pubblico.

Non è possibile realizzare l'autonomia finanziaria degli enti senza un quadro definito delle competenze dei vari livelli di governo. È indispensabile che le funzioni siano conformi alle finalità dei finanziamenti previsti dalla l. delega 42/2009. L'obiettivo è assicurare gli elementi essenziali di un reale federalismo fiscale fatto di fiscalità, congruità, piena autonomia finanziaria e impositiva.

L'obbligo per i comuni sotto i 3.000 abitanti di associarsi per l'esercizio di alcune funzioni è stato previsto al fine di migliorare l'erogazione dei servizi e semplificare le regole finanziarie e contabili per i comuni più piccoli.

Per quanto concerne la razionalizzazione dell'amministrazione periferica dello stato, gli interventi previsti nella finanziaria 2010 possono essere riassunti in tre punti e sono rivolti allo snellimento degli organi politici dei comuni e delle province, ad una profonda razionalizzazione del sistema e ad una generale riduzione dei costi della politica. In questo senso va vista la soppressione della figura del difensore civico (e delle circoscrizioni di decentramento comunali), la possibilità di delega da parte del sindaco di propri funzioni a non più di due consiglieri comunali nonché la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali con assunzione delle funzioni da parte degli enti singoli. Tutte queste disposizioni sono finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo della semplificazione degli organi e alla riduzione del loro numero, al fine di aumentare la rapidità del processo decisionale.

In conclusione di intervento il relatore individua i tre obiettivi del codice delle autonomie, che consistono nello:

- 1) Sciogliere i nodi aggrovigliati da tempo ed indicare una soluzione positiva alle richieste che provengono da tante parti di semplificazione e modernizzazione delle forme di rappresentanza politica;
- 2) Ridurre i costi della politica e degli apparati amministrativi;
- 3) Dare una prima e non irrilevante risposta alla insistente domanda di riforme.

Sulla base di quanto sopra esposto, risulta evidente come quello di Desenzano, in virtù delle personalità presenti e della qualità degli interventi, non possa essere considerato come un semplice convegno di studio, ma debba essere inquadrato come una sorta di "laboratorio delle riforme", una piccola fucina che potrà influenzare, per non dire indirizzare, il futuro cammino delle riforme che sono oggi al centro del dibattito politico (il federalismo fiscale e l'approvazione della carta delle autonomie, su tutte). Il convegno ha infatti offerto un'occasione preziosa: quella di aprire un canale di dialogo a tutto campo fra studiosi, tecnici, e rappresentanti del mondo politico, un dialogo che, presentando punti di vista così diversi ed autorevoli a chi dovrà materialmente preoccuparsi di "scrivere" le riforme, non potrà che agevolare ed arricchire i lavori preparatori, suggerendo riflessioni che porteranno ad una migliore ponderazione degli interessi in gioco.

*Convegni e seminari: relazioni,
interventi e note a margine*

VIII CONVEGNO INTERNAZIONALE
IN RICORDO DI MARCO BIAGI

«RIPENSARE LA CORPORATE GOVERNANCE – TRA INTERESSE
DEGLI AZIONISTI E BENESSERE COLLETTIVO»

(Modena, 18, 19, 20 marzo 2010)

a cura di LAURA SOLIERI

Il convegno annuale in ricordo di Marco Biagi che si tiene a Modena presso la Fondazione che porta il suo nome, offre ogni volta molteplici e differenti spunti di riflessione e di approfondimento, grazie al contributo, non solo strettamente giuslavoristico, di studiosi ed esperti a livello nazionale e internazionale, coinvolti di anno in anno nell'analisi di un tema specifico.

L'attuale crisi economica rende più che mai urgente e indispensabile affrontare la tematica della *corporate governance* e dei numerosi aspetti ad essa collegati, tematica che è stata per l'appunto scelta come oggetto di studio di questa ottava edizione del convegno, diviso in cinque sessioni (più una conclusiva), ognuna della quali ha visto una relazione principale accompagnata da diversi interventi.

Del Prof. Biagi, come i diversi relatori hanno ricordato nel corso dei loro interventi, ci restano le idee e l'approccio di apertura al cambiamento oggi più che mai indispensabile: il metodo della comparazione e l'obiettivo della modernizzazione del mercato del lavoro costituiscono i punti fermi del suo grande contributo, ai quali guardare per riuscire a progredire.

Il sindaco di Modena, Prof. Giorgio Pighi, ha scelto questa sede per lanciare in apertura del convegno gli Stati Generali per lo sviluppo della città: progetto per il rilancio dell'occupazione e per una ripresa a lungo termine dalla crisi. Questo progetto, così come ha annunciato Pighi nel suo intervento, si focalizza sul problema della lunga prospettiva, rivolgendosi ai cittadini modenesi, alle istituzioni e alla società organizzata attraverso un percorso condiviso che si avvale di un comitato scientifico di alto livello e degli indirizzi del consiglio comunale, mettendo al centro dell'attenzione il capitale sociale, ovvero i diritti e la salvaguardia della rete di relazioni che rende particolare la realtà modenese, lo stato sociale e la sua compatibilità con gli scenari economici futuri e lo sviluppo economico e urbanistico.

La sessione introduttiva del convegno è stata dedicata a una riflessione sul tema dello sviluppo del territorio e del futuro delle aziende dopo la crisi, che ha

visto come relatore principale Maurizio Torreggiani, presidente della Camera di Commercio di Modena, accompagnato dagli interventi di Roberto Botti, presidente di Destura srl di Concordia, Roberto Casari, presidente di Cpl Concordia group, Andrea Melegari, vicepresidente della modenese Expert System spa, in rappresentanza di un esempio dell'eccellenza imprenditoriale modenese.

Nella sua relazione, Torreggiani, nel presentare la situazione dell'economia modenese, ha espresso la speranza che i modelli di *governance* utilizzati fino a questo momento approdino a un sostanziale cambiamento, a fronte del fatto che in base alle ultime rilevazioni congiunturali effettuate prima del convegno in questione, rispetto al 2008 nel 2009 le quantità di produzione si sono ridotte di un quarto. Torreggiani, nell'affermare come la crisi economica abbia quindi colpito duramente anche la città di Modena, mettendo in ginocchio modelli da sempre utilizzati e accettati, ha sottolineato la necessità, in questo contesto economico sempre più competitivo, dinamico e globale, di superare i localismi trovando nuovi modelli di coesione economica e quindi anche sociale, sperimentando nuove *governance* che passino attraverso relazioni con il capitale umano più moderne ed eterogenee, individuando così nuovi legami e nuove solidarietà. D'altra parte, la crisi internazionale porterà inevitabilmente ad una modifica delle relazioni tra i diversi attori del sistema economico e a una ridefinizione del ruolo delle imprese, imponendo l'esigenza, rimarcata dai diversi relatori, di nuove regolazioni anche a livello pubblico, di nuove regole certe e definite che garantiscano e alimentino la libera concorrenza, di controlli, di più attenzione alla gestione dei conflitti d'interesse in azienda. Come ha sottolineato Torreggiani, occorre semplificare: servono strutture pubbliche al servizio per sburocratizzare le procedure, per raggiungere l'obiettivo di una pubblica amministrazione che anticipi le necessità e i bisogni dei suoi interlocutori, tenendo in primo luogo presente che il bene della società è anche il bene dell'impresa.

La seconda relazione principale del convegno, "Voice, partecipazione e contropotere dei lavoratori nelle relazioni industriali a livello aziendale" tenuta dalla Prof.ssa Janice Bellace dell'Università di Pennsylvania, Philadelphia, accompagnata da interventi che hanno fatto luce su diverse realtà internazionali relative all'argomento trattato, ha affrontato il tema della rappresentanza aziendale che si afferma in un duplice modello: quello del contropotere sindacale in azienda e quello della partecipazione a livello micro che vede le rappresentanze aziendali coinvolte nelle politiche e nelle scelte aziendali.

A concludere questa sessione di respiro internazionalistico, il senatore Prof. Tiziano Treu ha proposto una riflessione sul tema degli strumenti a livello aziendale che la crisi impone di rivedere, sia a livello macro che micro.

Il Prof. Treu ha constatato come attualmente si parli più di problemi "macro", di come tamponare la crisi ma ha ricordato che è a livello aziendale, cioè "micro", su cui quest'ultima sessione si è concentrata, che si gioca gran parte della partita per il prossimo futuro, quando la crisi sarà superata.

In Europa gli strumenti delle relazioni industriali sono abbastanza consolidati e nonostante le difficoltà e i cambiamenti dei rapporti di potere, essi fun-

zionano ancora. Il problema che nell'intervento si evidenzia è che in Europa la crisi rischia di aumentare le diversità negli strumenti e nei risultati, nonostante le varie dichiarazioni presenti (come il Trattato ultimo di Lisbona) indiscutibilmente piene di attenzione per i diritti sociali. Secondo il Prof. Treu si tratta di indicazioni generali verso le quali le politiche faticano ad adattarsi, fomentando così un pericoloso revival di nazionalismo. Per quanto riguarda gli strumenti specifici delle relazioni industriali in azienda, la contrattazione collettiva è ancora molto importante, in Italia decisiva, anche se nella nostra nazione la sua struttura e la sua funzione sono molte cambiate. Treu vede la progressiva sostituzione della preoccupazione (esistente in Italia e non solo già da un decennio) di controllare e stabilizzare l'inflazione, con la nuova preoccupazione di gestire la crisi: la contrattazione collettiva ha cioè oggi assunto il ruolo di gestione sistemica della crisi.

La contrattazione in questo momento è fortemente partecipativa e c'è una strategia in Italia di politica sindacale e imprenditoriale che Tiziano Treu trova abbastanza simile a quella della Germania e differente da quella di Spagna, Francia e Inghilterra; l'ulteriore preoccupazione che egli scorge nella situazione italiana è quella di un trade-off a fronte della riduzione della richiesta retributiva, della disponibilità a maggiore flessibilità a salvaguardia dell'occupazione, come riflettono i dati di disoccupazione che, come in Germania, sono meno gravi che negli altri paesi. Le parti sociali, cioè, dove sono presenti, hanno stipulato questo implicito patto partecipativo e Treu ha riflettuto sul fatto che non si sa quanto questo possa durare, precisando come naturalmente questa gestione partecipata della crisi sia sostenuta dallo stato, dal sistema pubblico che interviene con strumenti come gli ammortizzatori sociali, per favorire il mantenimento dell'occupazione con risorse pubbliche.

In conclusione, la domanda di fondo a cui dare risposta riguarda gli strumenti e le idee che reagiscono meglio alla crisi. In proposito, il Prof. Treu nel suo intervento ha indicato tre punti che possono permettere a un sistema di reagire a una crisi come questa: decentramento controllato, bilanciamento tra macro e micro con clausole di flessibilità; corresponsabilizzazione formale o anche informale a livello aziendale, purché stabile nel tempo affinché crei fiducia; necessità del sostegno pubblico sia in azienda che sul mercato del lavoro, nella speranza che si arrivi alla creazione di una politica sociale ed economica europea comune.

La Prof.ssa Anna Grandori dell'Università Bocconi di Milano, nella terza relazione principale del convegno ha parlato di "*Rightholder governance* e capitale umano". Tra gli interventi che sono seguiti si segnala quello di Raffaella Cascioli, che ha parlato di investimento in Italia da parte delle imprese nel capitale umano in tempi di crisi economica. Con questo intervento si è cercato di capire quanto incida l'attuale crisi economica su questo tipo di investimento e in particolare nell'offerta di attività formative professionali in ambito aziendale.

Il lavoro presentato riguarda l'utilizzo in chiave congiunturale di alcuni dati acquisiti dall'ISTAT nell'ambito della Rilevazione sulle Forze Lavoro (RFL), che offrono una significativa prospettiva sulla partecipazione della popolazione atti-

va (occupati tra i 15 e i 64 anni) ad attività formative aziendali. Nel 2008 in Italia si è verificato un aumento di 7 punti percentuali nella partecipazione alla formazione professionale aziendale rispetto al 2007, in leggera flessione rispetto all'incremento medio annuo di 12,3 punti percentuali registrato nel periodo 2005-2007. Nella sua relazione Raffaella Cascioli ha fatto notare quanto sia particolarmente importante il confronto fra i due semestri del 2008 con riferimento ai corsi di formazione professionale organizzati dalle aziende; si può notare nel primo semestre un aumento del 20% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, a fronte della forte contrazione subita nel secondo semestre. Ciò testimonia un legame significativo tra questa inversione di tendenza e il manifestarsi degli effetti della crisi economica generale. Questo fenomeno merita attenzione, come ha sostenuto Raffaella Cascioli nel suo intervento, se si considera la stretta correlazione esistente anche tra la formazione professionale aziendale e la crescita e solidità del capitale umano delle imprese. I dati del primo semestre 2009 evidenziano una riduzione del 26% circa delle attività formative; in generale, l'inversione di tendenza delle attività formative aziendali registrata coinvolge i lavoratori in modi diversi, a seconda della ripartizione geografica, del livello di istruzione, del livello professionale e della dimensione di impresa.

Raffaella Cascioli ha concluso il suo intervento dicendo che l'analisi dei risultati della RFL sembrerebbe indicare che le imprese hanno reagito alla crisi in modo "difensivo", riducendo l'investimento in capitale umano e nonostante molti studiosi sostengano che il successo in Italia della Strategia Europea per l'Occupazione trovi un buon punto di partenza negli investimenti in formazione da parte delle imprese, sembra che al momento non ci sia alcuna prospettiva di utilizzo della formazione professionale come strumento a favore del management aziendale per gestire la crisi in termini "proattivi" e non solo "reattivi".

Un'altra questione cruciale che è stata considerata nel corso del convegno, è quella della regolazione e sostenibilità verso una modernizzazione del diritto del lavoro. Il Prof. Adalberto Perulli dell'Università Cà Foscari di Venezia è intervenuto su questo argomento, sottolineando come la crisi globale in corso abbia le sue radici in un processo di deregolazione che l'ha portata, come tutti sanno, a sancire l'insostenibilità di modelli economici e sociali consolidati. Tutto questo interessa anche al giurista del lavoro per dimostrare una volta di più che il mercato non è regolato da una "mano invisibile": il prof. Perulli ha affermato che il mito, molto caro all'economia standard, all'economia neoclassica, che il sistema si autoregola è un mito fallace e la crisi dimostra che una globalizzazione senza regole, che sembrava aver sconfitto il ruolo della normazione pubblica, non è sostenibile. Torna così il tema delle regole, liquidato dai fautori più estremi del libero mercato, tema coltivato dall'analisi economica del diritto in una visione fortemente riduzionista, in cui la regola viene legittimata nella misura in cui asseconda il libero dispiegarsi della razionalità economica.

In questa visione efficientista del diritto del lavoro, il prof. Perulli ha spiegato che il modello emergente è quello della competizione regolatoria tra sistemi che conduce a un profondo mutamento del tessuto normativo così come lo

si è conosciuto nel corso dell'edificazione dei sistemi di diritto del lavoro. È indubbio che, priva di solide basi regolative ogni economia rischia di portare a fallimenti: dunque occorre chiedersi verso quale regolazione del mercato del lavoro tendere e verso quale modernizzazione procedere. Il Prof. Perulli sostiene che il diritto del lavoro per fornire una risposta debba recuperare la sua funzione originaria che è una funzione sia di tipo economico (il rispetto delle norme di diritto del lavoro è funzionale ad una concorrenza regolata tra imprese e a una concorrenza regolata tra sistemi normativi), che di tipo sociale e valoriale (il diritto del lavoro contempla infatti il rispetto di diritti sociali fondamentali che fanno parte dei diritti dell'uomo). La relazione sostiene che a livello globale si debba rilanciare il tema della regolazione economica includendovi il rispetto dei diritti sociali fondamentali. In questa prospettiva, le tecniche regolative che dovrebbero essere promosse sono quelle che si rifanno a congegni che operino una sorta di condizionamento sociale nel funzionamento del libero mercato. Sul piano dei rimedi, a parte qualche esempio isolato, nell'intervento si è evidenziato come si tocchi con mano, in questo diritto globale in formazione, il deficit di strumenti volti a garantire l'effettività della regolazione stessa.

A livello europeo ci sono diversi snodi problematici in tema di regolazione, per i quali il prof. Perulli ha proposto nel suo intervento tre linee di riflessione da seguire: la prima riguarda la difficile coesistenza tra principi sociali e libertà economiche, così come emerge dalla più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia; la seconda riguarda il cambiamento profondo del modello e i metodi di regolazione del diritto comunitario; il terzo filone di ricerca riguarda il tema della *flexsecurity*.

Altri due temi trattati a conclusione dell'intervento sono stati quello della regolazione per via giurisprudenziale e quello sulla responsabilità sociale. Il primo è declinato su scala sovranazionale ma ha importanti riflessi a livello interno; su scala mondiale è all'opera un processo di valorizzazione da parte di corti, di giurisdizioni ultrastatali, di norme di lavoro internazionali che lasciano presagire un processo creativo di regolazione di portata universale definibile con enfasi, come ha sostenuto Perulli, come prospettiva "neo kantiana" di diritto sociale cosmopolita, che trova i propri vettori nell'attività meritoria delle corti.

Il tema della responsabilità sociale, in questo scenario di nuove tecniche regolative, costituisce un capitolo importante; tale intervento ha spiegato che il rapporto tra essa e il diritto del lavoro è da analizzare seguendo le indicazioni del Libro Verde dell'Unione Europea secondo le quali la responsabilità sociale non dà vita a meccanismi sostitutivi della regolazione giuslavoristica ma integrativi del quadro legale, nell'ottica di un completamento, innalzamento dei livelli di tutela e non di una loro riduzione. Su questo tema Adalberto Perulli ha evidenziato che vi sono interessanti riscontri empirici e studi di caso che dimostrano come la responsabilità sociale d'impresa, se regolata all'interno di un sistema istituzionale che la orienta, possa dare importanti contributi al tema della modernizzazione del lavoro.

Dopo la relazione annuale sulle attività della Fondazione Marco Biagi da parte del Direttore Generale della Fondazione, Paola Reggiani Gelmini, che se-

guiva gli interventi avvenuti dopo la relazione del prof. Perulli, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Maurizio Sacconi ha ricordato come Marco Biagi fosse un giuslavorista cresciuto nei difficili anni Settanta con la caratteristica che lo differenziava dai suoi colleghi di considerare al centro della sua ricerca la persona in sé e nelle sue proiezioni relazionali tra le quali i rapporti di lavoro. Questo lo portava a una forte idea di sussidiarietà, parola chiave nelle sue intuizioni e elaborazioni: Biagi, ha ricordato il Ministro, riteneva che fosse necessario riconoscere quanto più uno spazio adeguato alle relazioni industriali; alla legge per definizione generalista nella difesa del contraente debole, egli preferiva lo sviluppo di relazioni industriali capaci duttilmente di tutelare il lavoro e promuovere la persona e realizzare l'incontro tra il doveroso riconoscimento del valore di essa e lo sviluppo dell'impresa. Questa sintesi, come ha sottolineato Sacconi, può essere realizzata soprattutto da moderne relazioni industriali e da un riconoscimento in sussidiarietà da parte del legislatore del ruolo degli attori sociali. Nel corso di quest'anno si è realizzata quell'intesa sul nuovo modello di contrattazione collettiva che Biagi tanto auspicava: un modello, come ha chiarito Sacconi, di relazioni industriali che non può non muovere da un modello di contrattazione collettiva che conduce il contratto collettivo nazionale fuori dall'ambito dell'esasperato conflitto distributivo – per cui quel sistema si concentrava nel momento del contratto – a un sistema in cui il contratto collettivo nazionale diventa un momento importante di manutenzione di un percorso quotidiano di dialogo e cooperazione tra le parti. Il Ministro Sacconi ha, in conclusione, aggiunto che l'evoluzione ulteriore di questo modello non può che essere lo sviluppo delle esperienze partecipative.

L'ultima relazione principale del convegno, tenuta dal Prof. Hélio Zylberstajn dell'Università di San Paolo, Brasile, ha trattato le interdipendenze e i confini tra economia del lavoro, *corporate governance* e responsabilità sociale, seguita da interventi di esperti a livello internazionale.

Il convegno si è concluso con tre *workshop* paralleli sui temi della *corporate governance* e protezione del lavoratore all'interno della *corporate social responsibility*, degli effetti della regolazione transnazionale sulla *corporate governance* con riguardo alla situazione dell'Unione Europea e sul contributo della legge, della contrattazione collettiva e delle pratiche sul posto di lavoro alla *corporate governance* nei diversi contesti internazionali.

Riassunto di articoli, studi e rassegne (abstracts)

LIDIANNA DEGRASSI

FISCAL FEDERALISM. THE ISSUE OF THE COOPERATION
BETWEEN STATE AND REGIONS

In the political, cultural and doctrinal debates taking place in Italy, the theme of federalism occupies a very important place. From an institutional point of view, Statute 5th May 2009, n. 42 throws a new light and interest on this theme, all the more so if it acts as the initial step of fiscal federalism leading towards the federal process. There are indeed many doubts and fears how new institutional relationships between State and Regions can be set out, given the fundamental role in assuring the political autonomy of Regions and local bodies. Such a danger, however, can be exorcised if the relationships are set up in line with the principle of fair collaboration between State and Regions, implied in the V heading (titolo V) of the amended Constitution.

With this premise in mind, the paper has analyzed statute n. 42 of 2009 in order to understand if it contains this constitutional principle, above all where it reviews principles and criteria in order to form the “delegate decrees” (decreti delegati) which will contain fundamental principles concerned with of «coordination of public finance and taxation system».

The answer is not as to be expected, because, against article 76 of the Constitution, the procedure quoted above sees Parliament abdicating in favour of the Government, with a result that the fundamental principles of the future framework will be carried through with a “delegate decree” by the political majority, with no attention paid to the Regions, which need cooperative instruments to put them and State on an equal level. In these circumstances, fiscal federalism is not beginning under the best light.

GIORGIO PASTORI

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AND THE MANAGERIAL ORDER

The study focuses in particular on a number of profiles regarding the role and the discipline of management in the field of the relationship between politics and administration: the constitutional foundation and the managerial organisation in terms of the function, order and treatment of managerial staff.

Under the first profile, also in the wake of the constitutional jurisprudence that first came to the fore in the 1990s, there has been a growing tendency to-

wards the valorisation of the way in which the constitution has set about connoting the administration as an objectified function. Herein arises the principle of separation between the functions of administration and government. This entails an administrative organisation designed as a whole in terms of an objectives and results-based administration, internally structured following the diktats of so-called 'management by objectives'.

As far as the ordering of managerial staff is concerned, while there is no doubt that there must be unity behind the figure of the public manager (as regards the constitution and the ways in which the working relationship is handled, professional training and so on), on the other hand it is inevitable for there to be a certain difference in the juridical regime of managers with respect to the political organs, according to the organisational position they hold. However, we may note the guarantist orientation which has recently taken hold in jurisprudence, especially in the constitutional court, due to the adoption of procedures aimed at providing greater transparency and participation also with regard to the managerial figures characterised by a relationship of trust with the political organs.

However, within this profile, a further valorisation of management is desirable, as an expression of its autonomous and responsible capacity to govern public administration, in order to constitute a body or a set of technical/professional bodies, ordered and treated as such.

GIAMPAOLO ROSSI

CONTRACTUAL AND FISCAL PROFILES IN THE PROVISION
OF PUBLIC SERVICES. THE LIMITATION
OF "CLEAR AND DISTINCT IDEAS"

The paper stems from this question: why is there so often confusion between the fiscal and contractual nature of the relationship between users and providers of public services?

In theoretical and conceptual terms, the difference is clear, as is the relative legal system. In actual fact, in the author's opinion, there would be no confusion if the provisions of services were still defined and organised as administrative services, but this is not the case, and it explains the resulting legal uncertainties (e.g. the sentences of the constitutional court no. 335 of 2008 on water services and no. 238 of 2009 regarding waste disposal charges).

It's therefore necessary to adopt a more flexible approach in order to take account of the new situation that has evolved. The author affirms that in mixed cases, it is no longer possible to think in terms of categories which were established before mixed cases existed. Instead it is important to adopt a criterion of predominance, similar to what has occurred with regards to public bodies, on the basis of a series of key indicators based on good practice.

FRANCESCO BONAMASSA

THE ACTIVITIES OF TELEVISION NETWORK OPERATORS WITH REFERENCE TO EUROPEAN COMMUNITY REGULATIONS AND NATIONAL LAW. A REVIEW OF THE CONVERGENCE BETWEEN LEGAL SYSTEMS IN THE LIGHT OF TRADITIONAL CATEGORIES.

National regulations for radio-television operators do not always correspond with European Community policies for the liberalisation of electronic communications services. While general authorisation is compatible with the free-market system prescribed for the activity, the procedures for assigning frequencies do not seem to be “transparent and non-discriminating” as the 2002 directive package imposes. A barrier against entering the market is thereby introduced which reinforces the dominant position of *existing operators*.

Following the establishment of the *essential facilities doctrine*, it is clear that the restrictions against free competition in the networks market do not exclusively relate to the limited competitive capacity of rival businesses, but also extend to the market with regards to content suppliers, with consequent repercussions on the constitutional principle of pluralism in the divulgation of information.

The basic concept expressed in this paper is that the multiplicity of opinions in information provided by television mainly depends on effective competition in the network markets and in contents. The latter objective presumes a procedure for assigning frequencies which is “transparent and non-discriminating”, besides anti-monopoly laws capable of effectively limiting the maximum market share controlled by a single network operator. These conclusions, however, do not imply that network operators’ activities are necessarily carried out either “in the public interest”, or in the interests of the company network, which is subject to private property laws, though limited by the exercise of public control (through concessions) and private powers (access and interconnection).

PAOLO COLOMBO

DIRECTIONAL FUNCTIONS OF A POLITICAL-ADMINISTRATIVE NATURE PERFORMED BY GOVERNMENT BODIES.

In the first part, the paper refers to the problem of defining, in theoretical terms, the notion of direction and, more specifically, that of political-administrative direction, examining its nature and content, and focusing on the relationships between the exercise of relative power and, in general, the exercise of discretionary power.

The paper then moves on to examine the most important aspects with specific reference to the organisation of public administration, and particularly to the

profiles related to the model introduced by Legislative Decree no. 29/1993, today regulated by Legislative Decree no. 165/2001 and subsequent modifications.

With regard to this model, the paper then seeks to demonstrate how this notion has changed and evolved from 1993 to today, due to various legislative developments, to the huge doctrinal and juridical debate surrounding it, and to the greater use of the model on the part of the public administration itself and its governmental bodies. The paper identifies three different historic phases: the first corresponds to the five-year period 1993-1998, the second to the period 1998-2002, and the third the subsequent period.

Finally, the paper concentrates on the current situation, describing how the exercise of directional power on the part of government bodies assumes different characteristics depending on the nature and size of the bodies, how there remain vast grey areas characterised by the excessive use of informal direction practices (and therefore inadequately subject to control and judicial review) and how, moreover, jurisprudence has recently developed in the sense of attributing to the notion of direction, as regulated by Legislative Decree no. 165/2001, with fewer formal characteristics than those traditionally associated with it in the last decade.

ALESSANDRO CROSETTI

THE TRANSFER OF ASSETS FROM PUBLIC OWNERSHIP: WITH REFERENCE TO CULTURAL HERITAGE

The paper outlines the regulatory process for the privatisation of public assets, and particularly cultural heritage assets. It moves on to focus on the basic reasons for state ownership of historical-artistic assets and on the procedures to assess the cultural value of public assets, as well as relative subjective and objective assumptions. It then examines the complex system for the circulation of public cultural assets in the light of the new *Urban* code.

The paper concludes that, after a long and difficult evolution, the regulatory framework for the circulation of public cultural assets appears to provide for the protection of the cultural heritage of our nation which is – nevertheless – strict, though in some ways flexible: alongside a large group of assets which are absolutely and definitively inalienable, the authorisation procedure regarding the transferability of (residual) cultural assets of a public nature – and which constitutes justification for their release from public ownership – introduces a complete system for the “safeguarding of cultural heritage”, so that any transfers of public assets may no longer be carried out for the mere purpose of collecting funds, but must serve for their conservation and development.

ALESSANDRO TONETTI

THE NEW REGULATORY FRAMEWORK FOR THE DEVELOPMENT OF BROADBAND: A REAL SIMPLIFICATION?

After examining in detail the new state regulatory framework for the development of broadband (with particular reference to the regulations regarding the “Dia tlc” (business registration for the telecommunications industry) and the “National Broadband Plan”), the paper asks if and how this regulatory framework can contribute to overcoming the institutional fragmentation that has so far compromised the achievement of infrastructural development objectives.

In the author’s opinion, any appraisal is necessarily complex. While it is in fact true that the recent measures taken by the state legislator have in many respects met the need for simplification, it is equally true that it is currently difficult to fully appreciate their actual effectiveness.

The results obtained from such measures depend on their concrete application, and therefore on the ability of administrators to adopt coherent solutions with properly pursued aims.

Since this ability can by no means be taken for granted, it’s important that the best equipped body, *Agcom*, takes on a guiding role so as to prevent the project for the development of broadband from suffering, as in the past, further delays which will end up damaging the whole economic system.

MIRIAM ALLENA

FOUNDATIONS WITH A BANKING ORIGIN: TOWARDS A NEW ORGANISATIONAL AND FUNCTIONAL AUTONOMY?

The article, after having examined the regulatory framework for foundations of a banking origin, also making reference to the decisions of the Constitutional Court in 2003 (sentences no. 300 and 301), analyses the organisational structure of such entities with regards to individual statutes and to internal organisational rules.

The paper outlines how, although there are legislative provisions which still affect how former banking foundations are organised (for example the identification of structural, organic and functional aspects), new opportunities for autonomy have opened up today which allow the foundations to define their own structure and activities in relation to their different requirements and ambitions in the reference territory.

VALENTINA ANTONELLI

THE LAW ON THE SUBJECT OF LOCAL PUBLIC SERVICES
AFTER THE INTRODUCTION OF NEW ART. 23 BIS OF THE DECREE
LAW N. 112 OF 2008 (AS MODIFIED BY THE ART. 15 OF DECREE LAW
N. 135 DEL 2009, CONVERTED IN THE LAW N. 166 OF 2009).

The recent reform of the economic public services introduced by the art. 15 of the Decree Law n. 135 of 2009 (converted into Law n. 166 of 2009), which has modified the art. 23 bis of Decree Law n. 112 of 2008 (converted into Law n. 133 of 2008), has again changed part of the previous law, in order to make clear several problems of compatibility with the rules of Community.

The new rule, contained in the mentioned article, adds at the hypothesis of ordinary awarding of the management of the local public services (which is enriched), a hypothesis of awarding as an exception.

It's clear that the new legislation gives the institution of in house-provision a marginal and residual role in consonance with the requirements outlined by the latest decisions of the Court of Justice.

It should be pointed out the legislature's intent to limit the application of the institution of *in-house provision*, whose abitudinal use causes considerable costes for the local institution entrusting the public services, with negative consequences in terms of budget for the institution itself.

CLAUDIO MANDRINO

RIFLESSIONI SUL GEECT "EUROREGIONE ALPI-MEDITERRANEO":
IN PARTICOLARE, LA DISCIPLINA EUROPEA E I RAPPORTI TRA
LO STATO ITALIANO E LE REGIONI COINVOLTE

A major issue in the process of European integration is the "regional mobilization": European Regions request the introduction of mechanisms to enhance their ability to participate to European Union (EU) policymaking and ask that their role in the EU decision-making process is acknowledged by EU institutions and member States. A result of this mobilization is represented by a tendency to create networks – generally known as Euroregions – among cross-border Regions belonging to different member States. Through this cooperation European Regions create shared structures to face common problems, as well as to develop economic or commercial projects.

The Lisbon Treaty introduces "territorial cohesion" among EU objectives and states that particular attention shall be paid to cross-border regions. This

provision suggests that cross-border cooperation will play a decisive role in the future EU integration process.

In this regard, European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) represents a model for partnership within EU, allowing cross-border cooperation among local authorities by the means of a single framework applicable in the involved Member States.

The Paper will be divided in four paragraphs. The first one will analyze the main features of Euroregions considering their legal goals and their institutional structure. The second and third paragraph will be centered on the legal framework in which Euroregions operate. In real facts, it is necessary to distinguish the hypothesis where the territorial authorities cooperate within the context of the Council of Europe from the other one in which a Euroregion is created within the context of the European Union, because the goals and the discipline of the cooperation are different in the two international organizations. In particular, the main legal elements of EGTC will be investigated.

The fourth paragraph will analyze a case-study, namely EGTC Alpes-Mediterranean Euroregion, in particular the dynamics and conflicts arising between national and regional institutions in the creation of this EGTC.

DARIO SCARPA

THE INTRODUCTION OF A NEW BEHAVIOURAL MODEL

Technical-scientific progress inevitably clashes with the slowness and rigidity of lawmaking models; this contrast leads to a bio-political and bio-juridical approach marked by the tendency to take a position before the possible occurrence of negative outcomes, and is characterised by extreme caution regarding situations of risk. This gives rise to the requirement for a behavioural model, on the part of business managers, which favours prudence as a *general approach*, located in an uncertain zone involving science, law, politics and ethics. The principle of prudence therefore becomes one of the means with which jurisprudence tackles the *society of risks*, the name with which the society in which we live may be defined, constantly characterised by technological risk. Besides prudence, a further principle is added to the behavioural model: adequacy. This should be considered as a general precept in the management of a business, becoming an essential criterion for the businessman's affairs.

FILIPPO PIZZOLATO

COMPETITION IN CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE

The paper analyses the jurisprudence of the Constitutional Court with regards to “the safeguarding of competition”, with particular reference to rulings subsequent to the modification of Heading 5 of the Constitution. A description is given of the complex relationship that has developed between state and regional legislation in the various areas affected by competition with relation to the matters that art. 117 of the Constitution attributes to the competence (also exclusive) of the Regions. The extent to which the safeguarding of competition is reflected in Constitutional Court jurisprudence is then outlined, distinguishing a notion of competition *for* the market and competition *in* the market in traditional anti-monopoly measures. Although it has assumed objective and direct relevance, thanks also to the influence of European Community principles, competition is nevertheless considered by the legal system together with other values or interests at a constitutional level, so that the Court is also concerned with control over the reasonableness of the relative balance of values. In conclusion, the paper underlines how the safeguarding of competition is applied by the Court to guarantee the effective opening (or “ethicality”) of the markets, so that they are contexts in which businesses can freely operate.

GEROLAMO TACCOGNA

THE PRINCIPLES OF PRIVATE LAW
AND ADMINISTRATIVE PROCEDURE

The principles of private law can be of relevance also in administrative procedure, primarily if and when the matter in hand effectively relates to the wider principles of the legal system as a whole; there are no particular reasons for distorting public law regulations with the introduction of private law principles.

Note sui collaboratori del presente fascicolo

MIARIAM ALLENA, *Dottore di ricerca e assegnista di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi "L. Bocconi" di Milano.*

SANDRO AMOROSINO, *Professore ordinario di Diritto pubblico dell'economia nell'Università di studi "La Sapienza" di Roma.*

VALENTINA ANTONELLI, *Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università degli studi di Pavia.*

GIOVANNI BAROZZI REGGIANI, *Dottorando di ricerca in Diritto pubblico nell'Università degli studi di Pavia.*

FRANCESCO BONAMASSA, *Dottorando di ricerca in Diritto europeo e comparato dell'impresa e del mercato nell'Università degli studi "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara.*

PAOLO COLOMBO, *Professore associato di Diritto amministrativo nell'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.*

ALESSANDRO CROSETTI, *Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli studi di Torino.*

LIDIANNA DEGRASSI, *Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Milano-Bicocca.*

CLAUDIO MANDRINO, *Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università Cattolica S. Cuore di Milano.*

GIORGIO PASTORI, *Ricercatore di diritto costituzionale nell'università Cattolica di Milano.*

FILIPPO PIZZOLATO, *Professore associato di Diritto pubblico nell'Università degli studi di Milano-Bicocca.*

GIAMPAOLO ROSSI, *Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli studi di Roma Tre.*

DARIO SCARPA, *Dottore di ricerca presso l'Università degli studi 'Federico II' di Napoli.*

LAURA SOLIERI, *Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro presso la Fondazione Biagi della Università di Modena e Reggio Emilia.*

GEROLAMO TACCOGNA, *Ricercatore confermato di Diritto amministrativo nell'Università degli studi di Genova.*

ALESSANDRO TONETTI, *Dottore di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Roma 'La Sapienza'. Docente nella Facoltà di scienze politiche dell'Università degli studi della Tuscia.*