

Le autonomie funzionali da fantasma a previsione costituzionale

di Nicoletta Scattone *
(23 luglio 2003)

Ad un'apertura dell'ordinamento verso le autonomie funzionali, avutasi con la prima legge Bassanini, l. n. 59 del 1997, non ha fatto seguito un loro riconoscimento esplicito a livello costituzionale, sebbene le autonomie funzionali siano più volte apparse (ma, inopinatamente, scomparse) nei diversi testi di riforma della parte II della Costituzione, a partire dai lavori della Commissione Bicamerale (si veda l'art. 56, comma 1, nelle due formulazioni elaborate nei progetti licenziati il 30 giugno ed il 4 novembre del 1997).

Il riferimento alle autonomie funzionali, assente nel disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V, cosiddetta Bozza-Amato (A.C. 5830) del 18 marzo 1999, viene recuperato nell'art. 114, comma 1, del testo unificato predisposto dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati dell'11 novembre 1999, ai sensi del quale "la legge garantisce le autonomie funzionali". Ma nel testo definitivo dell'art. 118 Cost., il richiamo esplicito alle autonomie funzionali viene, inspiegabilmente, meno.

Si intendono in questa sede indicare le novità normative previste nella legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" e nello schema di disegno di legge costituzionale di "Nuove modifiche al Titolo V, parte II, della Costituzione" approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003 (ora all'esame di Regioni e autonomie locali), che consentono di colmare, con riguardo alle autonomie funzionali, le lacune presenti nell'attuale testo dell'art. 118 Cost.

Il disposto dell'art. 118 Cost., comma 1, non facendo espresso riferimento alle autonomie funzionali, bensì ai soli enti pubblici territoriali, potrebbe fare in un primo momento ritenere che gli enti pubblici non territoriali, e dunque gli enti funzionali, siano esclusi dall'esercizio delle funzioni amministrative. Tuttavia, sulla base del principio di sussidiarietà inteso in senso orizzontale di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., è possibile valorizzare il ruolo di enti quali le Camere di commercio, i consorzi di bonifica o gli ordini professionali, "espressione del «pezzo» di società civile cui si rivolge la loro azione" (così, D'Atena).

La l. n. 131/2003, nel menzionare espressamente le autonomie funzionali, dispone all'art. 7, comma 1, che lo Stato e le Regioni provvedano al conferimento, secondo le rispettive competenze, delle funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge, attribuendo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato "soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi". Pertanto, nel conferire le funzioni amministrative agli enti territoriali, lo Stato e le Regioni devono altresì tenere in considerazione le attribuzioni delle autonomie funzionali e favorire lo svolgimento di attività amministrative di interesse generale da parte di associazioni o singoli cittadini (sulla c.d. societizzazione delle funzioni, si veda Pizzolato) sempre sulla base del principio di sussidiarietà, ferma restando, in via residuale, l'attribuzione ai Comuni "che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni di Comuni", delle funzioni amministrative non diversamente attribuite.

La l. n. 131/2003, nel dare attuazione all'art. 118 Cost., delinea un modello di decentramento che, sulla base del principio di sussidiarietà e rispettoso della matrice pluralista dell'ordinamento statale, restituisce alle autonomie funzionali un ruolo nel governo del territorio, favorendo una riconfigurazione del sistema delle istituzioni "dal basso". Spetta, dunque, allo Stato e alle autonomie locali dare attuazione, ciascuno nel proprio ambito, al principio di sussidiarietà orizzontale.

Durante l'esame in sede referente della Commissione Affari costituzionali del Senato erano stati proposti, in ordine alla formulazione dell'art. 5, comma 1, del testo governativo, due emendamenti (presentati dal senatore Eufemi) con i quali rendere esplicito il riferimento alle Camere di commercio e alle Università.

Ad ogni modo, il rischio di escludere dal novero dell'art. 5 le altre autonomie funzionali e la natura non controversa delle Camere di commercio e delle Università quali enti funzionali (cfr. Villone, resoconto sommario, seduta n. 212, Commissione Affari costituzionali del Senato), hanno portato al ritiro degli emendamenti (peraltro, le Università sono già "tutelate" dall'art. 33 Cost.).

Sebbene la l. n. 131/2003 riconosca esplicitamente le autonomie funzionali, non si può fare a meno di notare come una disposizione contenuta in una legge ordinaria, non offra un'adeguata garanzia nei confronti del legislatore futuro. Diviene, pertanto, essenziale ricondurre le autonomie funzionali sotto il più ampio ombrello costituzionale. Di qui l'importanza del riconoscimento del principio di sussidiarietà orizzontale contenuto nell'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che consente di realizzare più che un criterio di decentramento, un modello di sviluppo nel quale gli enti funzionali possono svolgere un ruolo essenziale.

Una copertura costituzionale delle funzioni attribuite agli enti funzionali, garantita dal principio di sussidiarietà orizzontale, comporterebbe il divieto per il legislatore statale e regionale di sottrarre ai soggetti della sussidiarietà orizzontale le funzioni da essi esercitate. Lo stesso rapporto tra enti funzionali e territoriali dovrà caratterizzarsi per una più ampia flessibilità così da affidare, in ossequio al principio di sussidiarietà, l'esercizio delle funzioni al soggetto in grado di svolgerle nella maniera più efficace (cfr. Pizzetti).

Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione sono previste nello schema di disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003 che, ai sensi della lettera o) del nuovo art. 117 Cost., come verrebbe sostituito dall'art. 2 del provvedimento in esame, affida alla competenza legislativa esclusiva statale l'ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale. Con la "riforma della riforma", anche le autonomie funzionali rientrerebbero tra gli enti per i quali lo Stato dovrà provvedere a disciplinare gli aspetti ordinamentali, al fine di assicurare una unitarietà della fisionomia degli enti sull'intero territorio nazionale.

Del resto, la necessità di un richiamo esplicito alle autonomie funzionali nel testo costituzionale era stata sollecitata a più voci nel corso dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento della revisione costituzionale del Titolo V della parte II della Costituzione promossa dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (si vedano, per tutti, gli interventi del Presidente di Unioncamere, C. Sangalli, del 16 gennaio 2002 e del Segretario generale della Confartigianato, F. Giacomini, del 15 gennaio 2002).

Al di là di ogni previsione legislativa, resta da chiedersi se il principio di sussidiarietà troverà una concreta applicazione anche in favore degli enti funzionalmente (nonché, territorialmente) più vicini ai cittadini. In altri termini, sarà possibile adottare un criterio di attribuzione delle funzioni che affidi l'esercizio delle stesse agli enti di livello superiore solo qualora quelli funzionali (e territoriali) non ne assicurino un esercizio adeguato? E ancora, potrebbe essere auspicabile una partecipazione dei rappresentanti degli enti funzionali ai Consigli delle autonomie locali?

Nonostante numerosi interrogativi restino tutt'oggi aperti, crediamo che un ruolo importante possa essere svolto anche dagli enti di autonomia funzionale, chiamati a concorrere, a fianco degli enti pubblici territoriali, alla realizzazione di un federalismo guidato dal principio di sussidiarietà.

* Dottore in Giurisprudenza – Università di Roma Tre - nicoletta.scattone@libero.it