

Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali

(nota di Anna Maria Poggi)

1. Il nesso tra autonomie funzionali e principio di sussidiarietà in senso orizzontale si pone all'origine della ripresa stessa del tema delle autonomie funzionali all'interno della riforma amministrativa e della revisione costituzionale. L'interrogativo se queste costituiscano o meno una proiezione del principio di sussidiarietà non è solo un problema teorico, ma ha anche notevoli conseguenze dal punto di vista istituzionale.

Per la dottrina che teorizza la sovrapposizione dei due ambiti (pur con accenti diversi: D'ATENA, PASTORI, BALBONI) le autonomie funzionali costituiscono infatti una delle possibilità di rendere effettivo, sul terreno dell'esercizio di attività di interesse generale, il principio di sussidiarietà orizzontale.

La riserva di funzioni che la legge n. 59 opera nei confronti delle autonomie funzionali si collega, in queste ricostruzioni, all'istituzionalizzazione di una nuova categoria di enti caratterizzati dall'essere "nel contempo organizzazioni pubbliche locali per compiti determinati (enti funzionali) e organizzazioni rappresentative della società, delle rispettive comunità di riferimento". Ed è nella proiezione che queste realizzano di pezzi di società organizzata, ovvero nella prospettiva di un nuovo rapporto sinergico tra società e Stato che trova giustificazione il loro radicarsi nell'ordinamento normativo attraverso il principio di sussidiarietà c.d. orizzontale (Pastori)

Una coerente attuazione del principio di sussidiarietà deve infatti investire "la stessa statualità" che per assolvere adeguatamente al proprio ruolo non può più presentarsi come un'entità monolitica "ma deve articolarsi pluralisticamente, per esibire ai settori della società civile cui, di volta in volta, si riferisce la sua attività, il volto meno estraneo ed intrusivo" (D'Atena)

Le autonomie funzionali sono parte di questo volto: pur essendo "«pubblico» (e quindi espressione della statualità)" (...) presentano una «qualità» strutturale che le differenzia dalle «tipiche» espressioni del pubblico". Poiché oltre a collocarsi sulla "frontiera che separa i pubblici poteri dalla società civile" sono altresì espressione di quel pezzo di società cui si rivolge la loro azione.

In questa prospettiva i «soggetti» della sussidiarietà orizzontale (variamente individuati all'interno dell'ampia accezione della nozione di «società civile») potrebbero diventare potenziali destinatari di trasferimenti di attività e compiti di interesse pubblico, attraverso la configurazione dello stesso regime che caratterizza le autonomie funzionali già operanti nell'ordinamento.

2. E' indubbio che l'intreccio tra i due ambiti è già presente in qualche misura nella legge n. 59, al di là delle formulazioni testuali che, invece, non effettuano alcun collegamento diretto tra le due formule.¹ Del resto, già l'idea di un mutamento qualitativo del decentramento (non più solamente

¹ Nella legge n. 59 la formula dell'autonomia funzionale è richiamata esplicitamente: all'art. 1, comma 4, lett. d) laddove si escludono dal conferimento alle Regioni e agli enti locali "i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dalle Università degli studi"; nell'art. 3, comma 1, lett. b) in cui si richiede che la normativa di attuazione indichi, tra l'altro, funzioni e compiti da conferire "agli enti locali territoriali o funzionali ai sensi degli articoli 128 e 118, primo comma, della Costituzione"; nell'art. 4, comma 3, lett. a) in cui si prevede che i conferimenti di funzioni avvengano nell'osservanza del principio di sussidiarietà, attraverso l'attribuzione della generalità dei compiti agli enti locali con esclusione di quelli che risultano incompatibili con le dimensioni territoriali di questi e che vanno invece attribuiti all'"autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati"; all'art. 7, comma 2 in cui si afferma che sugli schemi di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e

territoriale) evoca immediatamente un intersecarsi del principio di sussidiarietà orizzontale con le autonomie funzionali quali enti non territoriali eventuali destinatari del trasferimento di funzioni amministrative.

Questo intreccio, non a caso, ha costituito il sottofondo del pur rapido passaggio riguardante il tentativo di costituzionalizzazione delle stesse autonomie funzionali ad opera della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII Legislatura.

I veri contrasti sull'introduzione delle autonomie funzionali nel testo costituzionale esplodono nel dibattito in seno alla Commissione e in seguito al collegamento tra queste e il principio di sussidiarietà espressamente operato dall'articolo 56 del Progetto.

I fautori del principio di sussidiarietà sottolineano a più riprese che le autonomie funzionali vanno intese quale categoria di soggetti titolari dell'allocazione del potere politico e dell'esercizio della funzione pubblica. In quanto tali gli enti esponenziali degli stessi possono configurarsi sia quali espressioni di particolari collettività non territoriali su cui è impropriamente calata la categorizzazione dell'ente pubblico (e che invece andrebbero trasformate in peculiari modelli di autonomia, come, ad esempio, le Università, le Camere di commercio, gli Ordini professionali), sia quali espressioni della società civile (gli enti del c.d. settore del privato sociale).

3. In realtà i due istituti (autonomie funzionali e sussidiarietà orizzontale) non sono completamente sovrapponibili, sia sotto il profilo della loro collocazione nel contesto del "terzo decentramento", sia in relazione alle diverse caratteristiche strutturali dei "soggetti" attraverso cui prendono forma rispettivamente il principio di sussidiarietà e le autonomie funzionali.

a) La legge n. 59 ha collocato la formula dell'autonomia funzionale nel ripensamento che la stessa legge effettua dell'impianto complessivo del decentramento amministrativo, così come questo era stato delineato dal d.P.R. n. 616 del 1977. Dai conferimenti di compiti e funzioni effettuati verso il sistema degli enti territoriali e locali vengono infatti esclusi - oltre i compiti e le funzioni che rimangono allo Stato e i compiti di regolazione e controllo già attribuiti con legge statale ad apposite autorità indipendenti - anche le attività esercitate localmente in regime di autonomia funzionale dalle Università e dalle Camere di commercio, e i compiti e le funzioni trasferite dall'amministrazione statale verso le Istituzioni scolastiche.

Dalla stessa legge, inoltre, anche se attraverso formulazioni non univoche, emerge quando l'idea di un tipo di ente qualitativamente diverso da quello territoriale (l'ente locale funzionale), quando l'idea di un ente che svolge attività di interesse generale in sede locale assistito da una particolare autonomia qualitativamente diversa dall'autonomia degli enti territoriali e locali (il regime di autonomia funzionale).

Con queste norme pare dunque che da un lato si stabilizzi il ruolo che Università, Camere di commercio e Istituzioni scolastiche assolvono in sede locale e dall'altro lato che si istituzionalizzi nell'ordinamento la formula dell'autonomia funzionale, rendendola una espressione sintetica di caratteri intrinseci ad una peculiare modalità di gestione di compiti e attività di rilievo pubblico in sede locale.

Nella legge n. 59 l'esercizio di attività in regime di autonomia funzionale da parte di determinati enti viene infatti a coincidere con una area di compiti riservati che, per un verso, non devono essere trattenuti allo Stato, per altro verso non vanno trasferiti verso l'ordinamento regionale e, per altro verso ancora, non devono essere attribuiti alla libera iniziativa dei privati.

L'area dei compiti riservati agli enti dotati di autonomia funzionale costituisce uno spazio che la legge n. 59 ha dunque inteso distinguere sia dall'area di applicazione del principio di sussidiarietà in senso verticale - dal momento che questo opera a favore delle autonomie territoriali e locali e nell'ambito della sfera di funzioni interessate dai trasferimenti dallo Stato -, sia dall'applicazione del principio di sussidiarietà inteso in senso orizzontale.

organizzative da trasferire a Regioni ed enti locali "sono sentiti gli organismi rappresentativi degli enti locali funzionali".

b) Sotto il profilo potremmo dire “soggettivo”, cioè dell’individuazione dei soggetti cui è applicabile la dimensione orizzontale del principio di sussidiarietà, è indubbio che la prospettiva politico-istituzionale del principio si fonda sull’integrazione degli articoli 2 e 5 della Costituzione. Una integrazione da cui deriva l’idea di una duplice natura dell’assetto organizzativo dei poteri pubblici: quello locale (fondato sulla rappresentatività espressa attraverso i meccanismi della democrazia elettorale) e quello sociale (fondato sulla rappresentatività naturale dei cittadini associati e delle formazioni sociali che strutturano e articolano la società).

Da questo punto di vista è possibile che la libertà politica che radica la sussidiarietà c.d. orizzontale fotografi o colga parti o aspetti delle autonomie funzionali. Forse principalmente quello legato all’esistenza di collettività particolari in grado di perseguire interessi dell’intera collettività.

Ma quella stessa libertà politica caratterizza il principio in maniera così intrinseca da fargli assumere una connotazione fortemente fondante l’idea di una diversa forma di Stato, intesa non soltanto con riferimento al rapporto tra i diversi livelli territoriali di governo ma anche nel suo senso più proprio, vale a dire relativamente al rapporto tra gli elementi costitutivi dello Stato, sotto l’angolatura della relazione tra Stato e società. La prospettiva politico-istituzionale in cui si colloca l’attuazione della sussidiarietà orizzontale è infatti l’affermazione della primazia della persona sullo Stato e la sua conseguente e fondamentale autonomia rispetto allo Stato. I suoi «soggetti» singoli o associati tendono perciò naturalmente a quella libertà e da quella libertà sono naturalmente strutturati.

L’alterità di questi soggetti rispetto allo Stato non è una tensione necessariamente conflittuale ma è conseguenza della struttura più intima del principio. Perciò quand’anche essi fossero formalmente costituiti in soggetti pubblici rimane loro impresso il marchio di quella libertà privata da cui scaturiscono, per cui nessun legislatore le può istituire ma semmai “riconoscere”.

Perciò è difficile asserire che autonomie funzionali possano costituire, attraverso la costruzione di un nesso integrativo tra l’art. 2 e l’art. 5, e dunque attraverso un’estensione del concetto di decentramento politico atta a ricomprendervi le espressioni dell’istituzionalismo sociale, un volano per l’introduzione della sussidiarietà orizzontale nell’ordinamento costituzionale.

I soggetti destinatari di quella forma di autonomia possono essere oltre i soggetti appartenenti al sistema delle amministrazioni (enti o organi dell’amministrazione statale o di amministrazioni territoriali) anche soggetti della società civile che impersonino una specifica collettività o un settore determinato di interessi, implicato nell’esercizio di una funzione pubblica.

In entrambi i casi, tuttavia, la loro trasformazione in autonomia funzionale ne muta la “qualificazione soggettiva” in maniera tale che essi non sono più né appartenenti all’una (né apparati statali o di amministrazioni territoriali), né ricompresi nell’altra (né soggetti della società civile), bensì si collocano in uno spazio nuovo e diverso, muniti di relazionalità autonoma, anche se limitata e limitabile nel suo esercizio dall’ente politico territoriale.

Le autonomie funzionali sin’ora istituite confermano queste conclusioni. Università, Camere di commercio e Istituzioni scolastiche sono infatti, per un verso espressioni enti esponenziali di collettività particolari o interessi settoriali e, per altro verso, organizzazioni di tipo pubblico, istituite espressamente dal legislatore.

Torino, 19 settembre 2002

Annamaria Poggi