

VII

AUTONOMIE TERRITORIALI E AUTONOMIE FUNZIONALI

ANNAMARIA POGGI *

1. LA POSIZIONE DEL PROBLEMA: L'AUTONOMIA FUNZIONALE COME DISCIPLINA CHE CARATTERIZZA TALUNI ENTI PUBBLICI O LE AUTONOMIE FUNZIONALI QUALE CATEGORIA DI ENTI

La riforma amministrativa avviata dalla legge n. 59/1997 e i dibattiti sulla revisione costituzionale hanno introdotto nel nostro ordinamento, in particolare nell'ambito delle discussioni inerenti l'individuazione dei soggetti cui attribuire il governo delle funzioni di interesse generale, le autonomie funzionali che, proprio in virtù di quella riforma e di quei dibattiti, paiono oscillare tra una duplice dimensione.

La prima si riferisce al regime di autonomia (normativa, finanziaria e amministrativa) delle Università, delle Camere di commercio e delle Istituzioni scolastiche, cioè dei tre enti che il legislatore ha espressamente definito autonomie funzionali, anche se utilizzando espressioni letterali diverse. In questo contesto *l'autonomia funzionale* assume la connotazione di uno specifico istituto: il regime di autonomia funzionale così come legislativamente disciplinato è applicabile a determinati soggetti, pubblici e privati, non troppo diversamente da quanto in precedenza accadeva ogni qual volta veniva attribuita autonomia funzionale ad un ente pubblico¹.

* Professore straordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università di Torino.

¹ In questo senso *l'autonomia funzionale* è, ad esempio, utilizzata: nel D.p.r. n. 495 del 1992 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada) che all'art. 73, comma 2, prevede "L'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale cura e svolge, in piena autonomia funzionale e operativa, le attribuzioni di competenza del Ministero dei lavori pubblici nel settore della circolazione (...)"; nel D.p.r. n. 522 del 1997 che all'art. 3,

La seconda dimensione indica, invece, una formula di carattere generale di cui Università, Camere di commercio e Istituzioni scolastiche costituirebbero unicamente una prima esemplificazione. Indica cioè una (possibile) tipologia di enti che si caratterizza per una propria forma di legittimazione sia dall'amministrazione statale, sia dalle amministrazioni territoriali, cui il legislatore può attribuire, trasferire o delegare sia l'esercizio di funzioni di interesse generale, sia l'assolvimento di funzioni amministrative. Qui *le autonomie funzionali* sono una tipologia di enti e il regime di autonomia funzionale è servente la stessa categoria.

2. IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO E LE RIFORME COSTITUZIONALI

L'interesse del giurista, che abbia prima attentamente ricostruito il regime di autonomia, è inevitabilmente attratto da questa seconda dimensione, che è certamente quella più foriera di conseguenze istituzionali. Sarà su questa, dunque, che verrà ora concentrata l'attenzione.

È la legge n. 59/1997 che introduce la dimensione delle autonomie funzionali come formula generale, collocandola nella complessa e innovativa architettura del decentramento amministrativo.

La legge n. 59 prevede, infatti, una serie di "zone" di competenza (caratterizzate ovviamente dall'esercizio di funzioni amministrative) espressamente sottratte agli enti territoriali e locali e cioè:

- i compiti di regolazione e controllo esercitati da autorità indipendenti;
- i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle Università e dalle Camere di commercio e le funzioni da trasferire alle Istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21 della stessa legge.

comma 1, prevede che il Centro tecnico per l'assistenza ai soggetti che utilizzano la rete unitaria della P.A. opera con *autonomia tecnico-funzionale*; nel D.lgs. n. 153 del 1997 (Integrazione dell'attuazione della direttiva 91/308/CEE in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita) che all'art. 3-ter prevede l'*autonomia funzionale* dell'Ufficio italiano dei cambi; nel D.p.c.m. 6 agosto 1988 che, a proposito del Dipartimento per il coordinamento amministrativo costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, prevede che nell'ambito di tale Dipartimento operi "*in posizione di autonomia funzionale*" l'ufficio per la valutazione delle attività delle pubbliche amministrazioni; nel D.lgs. n. 419 del 1999 che all'art. 6, comma 6, prevede che nell'ambito dell'organizzazione del Club Alpino Italiano sono riconosciute "*forme accentuate di autonomia organizzativa e funzionale al Corpo nazionale del soccorso alpino*".

Vi è, infine, una riserva indeterminata di competenza, che scaturisce direttamente da uno dei principi e criteri direttivi della legge n. 59, cioè il principio di sussidiarietà. Questo principio impone al legislatore di decidere prima quali compiti e funzioni pubbliche possano essere trasferiti alla società civile e, successivamente, per quelle rimanenti, di effettuare i trasferimenti partendo dall'ente più vicino al cittadino.

Come sottolinea subito la migliore dottrina², in tal modo si intende differenziare profondamente il c.d. "terzo" decentramento da quelli precedenti.

La legge n. 59/1997, infatti, interviene non solo a modificare il D.p.r. n. 616 del 1977 bensì ad indicare una strada di sviluppo del sistema fondata su una logica politico-istituzionale profondamente diversa da quella sottesa a quel provvedimento.

L'attuazione dell'ordinamento regionale complessivamente considerato non si regge più, come nel 1977, sul *principio della completezza* dei trasferimenti delle funzioni amministrative: il decentramento territoriale sebbene ancora prevalente inizia ad essere affiancato e integrato da un decentramento diverso.

Perché questa sottolineatura della profonda differenza tra questo decentramento e quello "propriamente" ed "esclusivamente" amministrativo? Cosa, in altri termini, si vuole sottolineare con le autonomie funzionali e con l'introduzione della sussidiarietà orizzontale?

Si vuole sottolineare che autonomie funzionali, autorità indipendenti e sussidiarietà orizzontale costituiscono deroghe al trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato verso il sistema degli enti territoriali. Meglio, come sottolineano a più riprese in sede di dibattito parlamentare i fautori della formula, le autonomie funzionali sono concepite come una modalità di "integrazione" del decentramento su scala territoriale. Con le autonomie funzionali, si afferma, il decentramento verticale e territoriale viene integrato da un decentramento orizzontale, consistente nell'affiancare agli enti pubblici territoriali una serie di enti pubblici titolari di funzioni pubbliche, in quanto curatori di tutta la gamma di interessi di una specifica e determinata collettività³.

Il decentramento amministrativo, nella prospettiva aperta dalla legge n. 59, è inteso quale sistema che opera alternativamente "verso governi territoriali o verso le autonomie funzionali"⁴. Come un sistema, in altri termini, che esprime una

² Lo hanno particolarmente evidenziato A. PAJNO e F. PIZZETTI e nei loro Interventi in AA.VV., *I disegni di legge del Governo in materia di decentramento e di semplificazione amministrativa, Tavola rotonda, Le Regioni*, 1996, rispettivamente 856 ss. e 825 ss.

³ Così F. Bassanini, nei verbali dei lavori preparatori della legge n. 59 del 1997 ed in particolare quello della seduta del 28 gennaio 1997, *Discussione in Assemblea, Camera dei deputati*.

⁴ V. Cerulli Irelli, Intervento in C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *Le autonomie locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, 78-79.

concezione dei pubblici poteri tale per cui questi “non sono più soltanto poteri espressione di collettività territoriali, ma anche pubblici poteri proiezione di un altro tipo di collettività non territoriali”⁵, che possono divenire titolari di “potestà di governo”⁶.

Conferme assai significative del ruolo che si immagina per le autonomie funzionali nel nuovo scenario istituzionale giungono, infatti, dai lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura, che si snodano contestualmente alle discussioni e all’approvazione della legge n. 59 del 1997.

Il tema delle autonomie funzionali emerge all’interno delle discussioni in merito alla revisione della forma di Stato, nell’ambito dei lavori del Comitato forma di Stato, iniziati il 5 marzo 1997 in cui riemergono le posizioni già sostenute nella discussione che hanno condotto all’adozione della legge n. 59: la centralità del decentramento territoriale da un lato e l’esigenza di affiancare al decentramento territoriale un decentramento di tipo funzionale.

Ed è questa seconda idea che, almeno in quella sede prevale. Infatti nell’art. 56 del Progetto di revisione della seconda parte della Costituzione sono espressamente contemplate le autonomie funzionali. Con questa norma si delineava, infatti, un “sistema” di distribuzione delle funzioni di interesse generale canalizzato in tre direzioni diverse: la sussidiarietà orizzontale (“*Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall’autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali*”), la sussidiarietà verticale (“*le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato*”) e le autonomie funzionali (“*La legge garantisce le autonomie funzionali*”).

3. LE RICOSTRUZIONI DOTTRINALI

Come noto quel Progetto di revisione naufraga sul terreno delle discussioni ideologiche che investono il principio di sussidiarietà e il Testo che successivamente approderà in Parlamento per poi divenire la l. cost. n. 3/2001 non contiene più alcun riferimento alle autonomie funzionali.

L’art. 118 Cost. nella formulazione approvata in via definitiva non ha infatti riprodotto il nesso tra autonomie funzionali e principio di sussidiarietà previsto dall’art. 2 del Testo unificato presentato alla Presidenza della Camera dei deputa-

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

ti l'11 novembre 1999 che prevedeva: "Art. 114. – *La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province o Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. La legge garantisce le autonomie funzionali. L'esercizio delle funzioni pubbliche è ripartito sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, sia diversamente disposto con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*".

La preoccupazione di non vanificare i processi di riforma che hanno condotto all'istituzione di autonomie funzionali è comunque presente nel nuovo Titolo V.

Il secondo comma dell'art. 117 che elenca le materie di competenza concorrente delle Regioni pur inserendovi l'"istruzione" precisa, tuttavia, che quella attribuzione fa "salva l'autonomia delle Istituzioni scolastiche". In tal modo si è salvaguardata espressamente l'autonomia delle Istituzioni scolastiche dalla possibile invadenza della potestà legislativa regionale (normalmente concorrente) in materia di istruzione.

Che tale tutela abbia riguardato le sole Istituzioni scolastiche è poi in qualche misura comprensibile.

A differenza di Camere di commercio e Università, infatti, queste non hanno quella copertura costituzionale che per le prime è stata individuata dalla Corte costituzionale nel "sistema" di governo locale (che di certo la nuova normativa, pur non riproducendo la formula del 118, con riguardo agli "altri enti locali" non può aver vanificato) e che, per le seconde, trova fondamento nell'art. 33 Cost., e nell'attuazione che questo ha avuto a partire dalla legge n. 168 del 1989.

Il problema, comunque, non è tanto la copertura costituzionale delle tre autonomie funzionali, neppure per certi versi la costituzionalizzazione della formula di carattere generale, quanto il ruolo che esse possono rivestire nel contesto della redistribuzione delle funzioni di interesse generale. Perciò la migliore dottrina evidenzia problematicamente la scomparsa della categoria delle autonomie funzionali dal nuovo articolo 118, sottolineando come la complessità del nuovo sistema introdotto dalla riforma amministrativa non consente semplificazioni eccessive che riducono la questione del decentramento alla sola dimensione territoriale.⁷

Mentre nelle sedi politico-istituzionali la discussione sulle autonomie funzionali sembra arrestarsi (ma poi vedremo verrà ripresa) la dottrina avverte invece l'importanza della questione e inizia a misurarsi sul terreno delle ricostruzioni.

a) Una prima impostazione definisce l'autonomia funzionale quale complesso di situazioni giuridiche, riconosciute dall'ordinamento ad una determinata co-

⁷ M. CAMMELLI, *Amministrazione e interpreti dinanzi al nuovo titolo V della Costituzione, Le Regioni*, 2001, 1273 ss.

munità non territoriale intorno a funzioni delimitate, allo scopo di garantire l'indipendenza di quella comunità (nella forma dell'autoamministrazione) ed un migliore esercizio della funzione.

Tale dottrina distingue, conseguentemente tra *enti comunitari* "costituiti per il raggiungimento di una serie aperta di compiti"⁸, ed *enti funzionali*, "cioè costituiti *ad hoc* per il soddisfacimento di compiti determinati e situati in un rapporto vario di dipendenza rispetto allo Stato e agli enti territoriali"⁹. In questa prospettiva le figure organizzatorie pubbliche caratterizzate dall'esistenza di una collettività particolare (di interessi, di professione) trovano nella categoria dell'ente funzionale una sede qualificatoria più opportuna. Una sede che, nell'ottica di questa impostazione, consente di sottrarre tali enti, sia dalla sfera degli enti strumentali, sia dall'ambito degli enti privati curatori di interessi pubblici, e che può contribuire a superare, anche giuridicamente, l'ormai vetusta (ma assai salda) alternativa tra ente dipendente dallo Stato (o da altri enti territoriali) ed ente privato; tra ente completamente assoggettato alla volontà di un altro ente ed ente completamente libero¹⁰.

b) Una seconda impostazione sposta invece il discorso sulla connotazione soggettiva di determinati enti pubblici e, in particolare, su quelli caratterizzati dall'essere esponenziali di collettività particolari.

I nuovi e significativi fenomeni emergenti nei vari settori richiedono, infatti, ampie rivisitazioni di concetti quali, la democrazia, la rappresentanza politica, il territorio e la divisione dei poteri, ovvero impongono di riverificare, alla stregua delle trasformazioni interne o indotte da cause esterne, moduli tradizionalmente invalsi nel nostro ordinamento. Qui le autonomie funzionali costituiscono, sotto vari e diversificati profili, l'esito di quello che viene definito il passaggio dallo *Sta-*

⁸ F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano* Padova, Cedam, 1961, 71. L'A. riprende sostanzialmente la teoria già esposta nella prima edizione del 1961 che si fonda su una, come egli stesso la definisce, "struttura comunitaria che supera le vecchie idee tipiche di uno Stato monarchico e centralista" (Presentazione). Una struttura che dovrebbe fondarsi su una interpretazione dell'art. 5 della Costituzione che dia luogo "ad un vero e proprio decentramento autonomo anziché ad un decentramento gerarchico" (p. 148).

⁹ F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano* cit., 73. La distinzione è ribadita in *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, Cedam, 1996, pp. 115-116. I presupposti teorici dello stesso percorso che si trova ne *L'ordinamento repubblicano* sono ribaditi in *Il nuovo cittadino. Tra libertà attiva e libertà garantita*, Venezia, Marsilio, 1994.

¹⁰ In questa prospettiva v. anche V. CERULLI IRELLI, "Ente pubblico": *Problemi di identificazione e disciplina applicabile*, in V. CERULLI IRELLI e G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 86-87 che sottolinea la necessità nell'approccio allo studio dell'ente pubblico di tener presente la radice ovvero l'origine degli enti stessi.

to-soggetto allo Stato-funzione¹¹. Di qui l'estensione della formula ad una serie di soggetti che costituiscono i primi sintomatici segnali di tale transizione: le autorità indipendenti; le autorità garanti; enti pubblici che operano secondo modelli privatistici¹²; altri enti pubblici che assumono caratteristiche duali (tra il modello pubblicistico e quello privatistico) quali, ad esempio, le Fondazioni bancarie, le Aziende sanitarie locali, gli Enti portuali, le Università e le Camere di commercio¹³.

c) Una terza ricostruzione assume che le autonomie funzionali costituiscono una spia sintomatica di una delle "idee forti del costituzionalismo del nostro tempo: il principio di sussidiarietà"¹⁴. Tale principio, infatti, non presenta una dimensione esclusivamente verticale, limitata ai rapporti tra entità territoriali di

¹¹ È la significativa espressione contenuta in un documento del CENSIS del giugno 1996 intitolato *Le autonomie funzionali nell'economia e nel territorio*.

¹² Così E. BERLANDA, *Consob, le fondamenta dell'indipendenza*; C. FRANCHINI, *Mito e realtà delle autorità indipendenti* e A. BALDASSARRE e V. GUGGINO, *L'autodisciplina pubblicitaria e il suo giurì, Impresa e stato*, 1996, rispettivamente 50 ss.; 36 ss. e 46 ss. Per E. BERLANDA, *Consob, le fondamenta dell'indipendenza* cit., il carattere di autonomie funzionali delle Autorità indipendenti sarebbe connesso all'acquisizione di caratteristiche duali: da un lato autorità di emanazione pubblica e dall'altro in veste di arbitri, sganciati dal potere politico. Per quest'ultimo A., quasi tutte le *Authority* si attergerebbero quali organismi ibridi che svolgono funzioni pubblicistiche ma che non sono tipizzabili "né in base alla struttura ovvero alla nomina dei vertici, né alle finalità perseguite, né in rapporto alla tipologia di poteri esercitati, né al settore economico-sociale al quale sono preposti, né infine alle relazioni che intercorrono con il Parlamento e con il Governo" (p. 51). Per la convivenza di pubblico e privato nel Giurì della pubblicità, definito anch'esso, autonomia funzionale, v. A. BALDASSARRE e V. GUGGINO, *L'autodisciplina pubblicitaria e il suo giurì* cit.

¹³ G. DE RITA, *Cresce uno Stato nuovo con le autonomie funzionali, Impresa e Stato*, 1996, 30 secondo cui le autonomie funzionali sarebbero costituite da molti soggetti (imprese, fondazioni bancarie, aziende sanitarie sociali...) divenuti, per effetto di trasformazioni e riforme, sedi di decisione reale. Una quota non indifferente di decisioni e di poteri, secondo l'A., "si è andata via via dislocando verso sedi una volta interne all'azione statale o comunque pubblica, verso sedi sempre più autonome; che, non a caso, tendono a lasciare la loro veste di ente pubblico per assumere vesti sempre più agili e privatistiche". Per S. D'ALBERGO, *Pubblico e privato nella trasformazione dell'organizzazione amministrativa (per uno schema interpretativo)* in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, II, Modena, Mucchi, 1996, 591 ss., l'autonomia funzionale di determinati enti pubblici si risolverebbe nella loro proiezione verso interessi privati (il riferimento è all'Università e al nuovo sistema di finanziamenti conseguente alla riforma).

¹⁴ A. D'ATENA, *Forma Stato. Dalla piramide all'arcipelago, Impresa e Stato*, 1996, 47. Principio che si presta, come noto, a molteplici letture. Su tali interpretazioni v. in generale, M. WILKE, M. FALLACE, *Subsidiarity: approaches to power-sharing in the European Community, RIIA Discussion Papers*, 1990, 23 ss.; R. HOFMANN, *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco e il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione Europea*, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 25 ss.; J. BARNES, *El principio de subsidiariedad en el Trata-*

diverso livello, ma presenta altresì una dimensione orizzontale, riguardante le relazioni tra lo Stato e le diverse espressioni del pluralismo sociale. Le autonomie funzionali, insieme ad altri fenomeni, costituiscono in questa prospettiva una delle esplicitazioni della sussidiarietà c.d. orizzontale; una proiezione dell'essenziale funzione delle comunità intermedie in cui si sviluppa la personalità dell'uomo.

Il pluralismo conseguente alla concezione personalista e comunitarista della società, si afferma, è stato svuotato da molti fattori di cui uno dei principali può essere rinvenuto nel deciso favore, contenuto negli indirizzi legislativi degli anni Settanta, per gli enti territoriali. La legge n. 59 del 1997 ha invertito tale indirizzo politico costituzionale imprimendo al sistema una caratteristica complessiva di flessibilità che si esprime soprattutto nel principio di sussidiarietà. Lo dimostrano, tra gli altri elementi, la riserva contenuta nell'art. 4, comma 3, lett. a) della legge n. 59 del 1997 per cui il decentramento deve far salvi i “*compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle Camere di commercio e dalle Università*”, e il principio che ad “enti funzionali locali” possano essere conferite altre funzioni fra quelle decentrabili¹⁵.

Il legame tra autonomie funzionali e principio di sussidiarietà, secondo altri, si rivela in maniera più complessa rispetto alla dimensione orizzontale del principio come dimostra emblematicamente la nuova configurazione delle Camere di commercio quali autonomie funzionali. Questa prospettiva profila un'ipotesi di emersione del principio attraverso un “felice intreccio e proficuo rapporto di mutua propulsione”¹⁶ fra sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale. Un intreccio dato dal loro essere nel contempo “rappresentativi della sfera degli interessi economici e sociali territoriali” ed “autonomi pur nella loro natura di enti pubblici”¹⁷. Un intreccio che in realtà rivela la vera natura del principio di sussidiarietà e cioè quella flessibilità che ne fa un criterio interpretativo più che un precetto normativo.

do de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994, 844 ss.; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione tra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1063 ss.; A. TOTH, *Is a Subsidiarity Justiciable?*, *European Law Review*, 1994, 268 ss.; G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 1998.

¹⁵ Così G. PASTORI, *La sussidiarietà “orizzontale” alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative* in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 1998, 175.

¹⁶ R. TONIATTI, *Alcuni spunti intorno al “riflesso dell'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche” sull'autonomia legislativa regionale e sulla configurazione normativa delle Camere di commercio di Trento e Bolzano*, in *Le Regioni*, 2001, 207.

¹⁷ *Ibidem*, 206.

d) Una quarta ricostruzione, che si differenzia nettamente da quelle sopra delineate, revoca in dubbio la stessa possibilità di entificare in una categoria astratta e generale le autonomie funzionali, sostenendo che la formula in oggetto non designi particolari soggetti, bensì configuri un *modus operandi* di determinati enti pubblici. Questa ricostruzione, pur riconoscendo che l'attribuzione di una peculiare autonomia, e, in particolare dell'autonomia funzionale, si inserisce nell'ambito di una "rottura, non solo organizzativa dello Stato"¹⁸, la spoglia di significati eccessivi ed eccessivamente impegnativi.

Tale nuova concezione dell'autonomia funzionale trova, infatti, il suo terreno di sviluppo sulla saldatura di due distinti fenomeni: "la ripresa della settorialità dell'amministrazione, e la rivalutazione degli aspetti tecnici dell'azione amministrativa"¹⁹. L'autonomia funzionale, in questa prospettiva, costituisce anche la reazione legislativa agli eccessi di politicizzazione della pubblica amministrazione nel senso che realizza una particolare alchimia di competenze scientifiche, politiche, tecniche e gestionali. Essa tuttavia, pur essendo ricompresa nel *genus* della categoria dell'autonomia si differenzia sensibilmente da quella degli enti territoriali. L'ordinamento riconosce posizioni di autonomia a delle comunità territoriali o di altro genere, da esso esplicitamente identificate o delimitate (cui si appartiene o perché cittadini residenti in determinati territori o perché membri di particolari corpi o di particolari associazioni), attraverso poteri di autoamministrazione e agli enti esponenziali di esse una effettiva autonomia normativa, relativamente sia all'organizzazione che all'esercizio di funzioni attribuite come proprie²⁰. Per la comunità territoriale tale posizione di autonomia si qualifica come *politica* per altri tipi di comunità, invece, si qualifica come *funzionale*.

La nuova autonomia funzionale si colloca dunque tra l'antica concezione dell'autonomia funzionale intesa come autonomia tecnica (ristretta "alla scelta delle soluzioni tecnicamente più valide nel quadro di un indirizzo politicamente predeterminato")²¹, e l'autonomia politica degli enti territoriali (estesa alla "libera autodeterminazione dei fini istituzionali o delle funzioni tipiche")²²,

¹⁸ F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, Giuffrè, 1990, 109.

¹⁹ *Ibidem*, 339

²⁰ *Ibidem*, 346

²¹ *Ibidem*.

²² F. MERLONI, *Università, enti pubblici di ricerca, accademie* in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici* cit., 251. Dello stesso A. (a cura di) v. anche *Il Ministero e l'autonomia delle Università e della ricerca*, Bologna, Il Mulino, 1989.

che deriva dalla esponenzialità di una comunità, “identificata in rapporto ad un territorio determinato, portatrice di interessi e bisogni di carattere generale”²³.

Di autonomia e di comunità, infatti, si può parlare anche quando queste ultime abbiano un “carattere non politico”²⁴ (cui si lega il riconoscimento di competenze generali e una capacità esponenziale di tutti gli interessi delle comunità), ma semmai funzionale (per cui “l’autonomia è riconosciuta intorno a materie e funzioni delimitate ed è volta a garantire indipendenza e maggiore funzionalità nell’esercizio di tali funzioni”)²⁵.

4. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale si rinvengono segnali di interesse e considerazione per le autonomie funzionali in relazione ai due istituti che più significativamente impersonano la categoria: le Università e le Camere di commercio.

Dopo un lungo periodo caratterizzato da una lettura debole del contenuto dell’autonomia universitaria²⁶, la Corte, in considerazione delle riforme intervenute, si è orientata a ricostruire il limite costituito dalle leggi statali quale limite sostanziale, direttamente fondato su principi costituzionali e strumentalmente connesso all’inveramento degli stessi²⁷. L’ultimo comma dell’art. 33 Cost. (che assicura alle Università “ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti da leggi dello Stato”) assume, in questa prospettiva, la funzione di “cerniera” attraverso la quale si attribuisce al legislatore statale la responsabilità (e non il diritto) di limitare legislativamente l’autonomia universitaria, sia sotto il profilo organizzativo, sia con riguardo all’aspetto funzionale.

Questa, infatti, coerentemente all’assetto normativo precedente la legge n. 168 del 1989, era stata dalla Corte configurata come fondata sulla discrezionalità politica del legislatore statale che, invece, diventa ora il limite al suo sviluppo (conformemente, peraltro, alla espressione testuale contenuta nella norma costituzionale che, appunto, definisce l’azione legislativa statale quale “limite”).

Delle Camere di commercio, poi, la Corte con la sent. n. 477 del 2000 ha sot-

²³ F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., 349.

²⁴ *Ibidem*, 348.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Il riferimento è alla sent. n. 145 del 1985 *Giur. cost.*, 1985, 1027 ss.

²⁷ Sent. n. 383 del 1998, *Giur. cost.*, 1998, 3324.

tolineato il ruolo assunto in sede locale, in qualità di ente dotato di autonomia funzionale.

Prima della riforma del 1993 afferma la Corte, si era creato un sistema difficilmente “inquadrabile nell’organizzazione dei poteri locali prevista dalla Costituzione nella quale le Camere, una volta mantenute in vita, avrebbero dovuto essere inserite”.

Tale indefinibile situazione (che “poneva problemi di coesistenza tra funzioni regionali e quelle delle Camere di commercio negli stessi ambiti di competenza”), è stata sciolta dalla riforma del 1993, che ha riqualificato le Camere “enti autonomi di diritto pubblico”).

Si è venuto così a configurare, sottolinea la Corte, “un ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale, che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali”.

Tale entrata, precisa la Corte, non potrebbe essere ricondotta nella dizione (contenuta nella legge regionale impugnata) di “ente locale non territoriale”, cioè all’interno di una “definizione generica, compatibile con soluzioni istituzionali negatrici di ogni manifestazione di autonomia e perfino con una configurazione delle Camere come enti strumentali di altri enti pubblici”.

5. UNA PROPOSTA DI RICOSTRUZIONE DEL FENOMENO E DI INQUADRAMENTO DELLA CATEGORIA NEL CONTESTO DELLE RIFORME AMMINISTRATIVE E DELLA REVISIONE COSTITUZIONALE

Una proposta teorica di inquadramento della categoria delle autonomie funzionali nel contesto complessivo del nostro ordinamento non può prescindere da una sintetica assunzione dei caratteri che esse hanno assunto nelle esemplificazioni legislativamente note.

Il primo carattere attiene al versante delle attribuzioni loro conferite e potrebbe essere definito il «governo» di interessi generali.

Alle autonomie funzionali, infatti, sono attribuite funzioni attraverso formule di carattere generale²⁸ che implicano l’affidamento della responsabilità complessiva e definitiva in merito all’assolvimento dei compiti affidati, e, dunque, comportano la facoltà di articolare i compiti stessi nel complesso di competenze ritenute più consone al contesto di operatività dell’ente.

²⁸ Art. 1 l. 580/1993 per le Camere di commercio; art. 1 l. 168/1989 per le Università e art. 21 l. 59/1997 per le Istituzioni scolastiche.

Il sistema dell'attribuzione di competenze enumerate si colloca, invece, in un quadro concettuale costruito a monte sul principio della gerarchia e su una concezione di esercizio di attività amministrativa come attuazione etero-diretta da una volontà politica, sempre esterna e superiore. La completezza delle competenze sottende, al contrario, la garanzia di un livello decisionale in qualche misura politico che consente, cioè, decisioni che direttamente o indirettamente incidono sulle finalità istituzionali dell'ente, modellando il ruolo dell'ente nell'ordinamento²⁹.

Che le attività, prima assolate da Università, Camere di commercio e Istituzioni scolastiche quali apparati dell'amministrazione statale, vengano ora esercitate «in proprio» sta in fondo ad evidenziare l'acquisita capacità di «governo» rispetto alle stesse. Sta a significare, in altri termini, il passaggio da una forma organizzativa fondata su attività di esecuzione ad una forma organizzativa basata su attività di decisione (ovvero di co-decisione).

Il profilo dell'organizzazione interna si regge su un carattere altrettanto significativo: l'autonomia normativa sulla disciplina dei propri organi di governo.

L'esperienza più evoluta è sicuramente quella delle Università che, all'autoamministrazione hanno visto congiungersi la piena autonomia normativa sulla composizione dei propri organi di governo (limitata solo dai principi generali enunciati nella legge n. 168). Per le Camere di commercio il passaggio non è così compiuto, ma è tuttavia ugualmente significativo. Esse, infatti, hanno anzitutto riacquisito anche formalmente l'autoamministrazione (persa durante il Ventennio), sia attraverso la riattivazione del Consiglio camerale, cioè di un organo di rappresentanza diretta dei rappresentanti delle categorie produttive, sia attraverso la facoltà ad esso attribuita di designare direttamente la Giunta e il Presidente. Per quanto riguarda le Istituzioni scolastiche, infine, il profilo dell'autonomia normativa sui propri organi di governo è decisamente più debole a conferma di un percorso reso meno spedito dai condizionamenti ancora assai rilevanti che provengono dalla precedente conformazione di amministrazione statale periferica dei vecchi Istituti scolastici.

Dalla stretta interazione dei due profili sopra evidenziati scaturisce la peculiarità delle autonomie funzionali. Con l'attribuzione a queste di attività e compiti di rilievo pubblico la risposta organizzativa volta al soddisfacimento e al perseguimento

²⁹ Quasi una opzione metodologica ritenuta indispensabile per innovare realmente la gestione di determinati settori attraverso lo strumento operativo dell'autonomia. Basti rammentare la lettera circolare del 5 novembre 1996 dell'allora Ministro dell'Università che evidenziava come «Gli Atenei hanno tutti i poteri pubblicistici necessari per l'esercizio delle funzioni loro affidate e la piena capacità di diritto privato con il solo limite della "funzionalizzazione", cioè della riferibilità alla cura degli interessi pubblici di cui sono espressione».

di interessi generali coincide – a certe condizioni e con la fissazione di limiti – con l'azione diretta e autonoma dell'ente esponenziale della stessa collettività immediatamente destinataria del servizio.

Perciò le autonomie funzionali indicano un fenomeno qualitativamente diverso sia dalla formula organizzativa dell'autonomia funzionale sia dall'ente funzionale inteso quale ente strumentale. Mentre queste realtà segnalano una *qualità oggettiva* di un organo od ente normalmente consistente in una maggiore discrezionalità nell'assolvimento di attività e compiti strumentali a finalità proprie di altre amministrazioni, le prime manifestano una *qualità soggettiva* dell'organo o ente che si entifica rispetto ad altre amministrazioni.

È proprio la qualificazione soggettiva, costituita dal riferimento alla specifica collettività che caratterizza questi enti, a dare spessore e contenuto alla forma organizzativa delle autonomie funzionali. La collettività settoriale e le forme di rappresentanza che essa esprime all'interno degli organi di governo ne costituiscono la radice più profonda, poichè i titolari degli organi di governo non sono nominati dal sistema delle amministrazioni pubbliche ma sono scelti in base a criteri e modalità determinate dalla comunità che costituisce la base soggettiva della singola autonomia funzionale.

Sempre la qualificazione soggettiva, inoltre, e la rilevanza che questa assume nella conformazione dell'ente imprime caratteri specifici all'azione delle autonomie funzionali. Quella collettività, infatti, non solo si autoamministra ma governa interessi generali: l'autonomia normativa in determinate materie consente infatti di esprimere decisioni politiche nei vari settori che in fondo proiettano nell'ordinamento generale gli interessi differenziati di cui esse sono portatrici.

Quello che si è sempre considerato un dato interno all'ente e strettamente connesso ai profili concernenti la sua organizzazione – cioè l'autoamministrazione – assume così un rilievo esterno che cala incisivamente sull'esercizio di attività di rilievo pubblico. L'autoamministrazione si esternalizza, diviene *autoamministrazione di interessi generali* esprimendo propri interessi particolari e specifiche forme di rappresentanza”.

Dati tali caratteri è evidente che la categoria potrebbe ospitare una serie di istituti che attualmente in qualche misura rispondono a tali caratteri, anche se solo in parte: autorità di garanzia, autorità indipendenti, ordini e collegi professionali...

6. CONCLUSIONI

Se questo è il fenomeno alla sua radice vi è sicuramente il recupero di una in-dubbia vocazione di enti esponenziali di particolari collettività all'esercizio di at-

tività di interesse generale, sia per caratteristiche strutturali, sia per motivi legati alle loro peculiari modalità di azione.

Strutturalmente, infatti, questi enti rappresentano effettivamente (o almeno hanno attitudine a rappresentare) parti omogenee di collettività territoriali, direttamente interessate all'esercizio di determinate attività di rilievo pubblico e, perciò, sono posti nella migliore condizione per interpretare interessi ed esigenze coinvolti nell'attività stessa.

Su questa rappresentatività (o attitudine alla stessa) si fonda il loro reale valore aggiunto rispetto all'amministrazione statale e alle amministrazioni territoriali, nell'esercizio di compiti di interesse generale.

Il che vale a dire che lo spazio assegnato alle autonomie funzionali può rivelarsi un fertile terreno per la realizzazione di quella sintesi tra interessi pubblici e privati che costituisce il punto critico dell'attività dell'amministrazione statale, spesso lontana o sorda ai problemi e alle esigenze reali della società.

Se ci si pone in questa ottica il discorso sulle autonomie funzionali non solo non va accantonato ma va correttamente sviluppato.

In questa direzione si è mossa a livello statale la l. 131/2003 che nell'art. 7 dispone al 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 stessa, 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”*.

Nella stessa direzione ma in maniera decisamente più incisiva si muove il D.D.L. Senato 2544 di revisione della Seconda parte della Costituzione il cui testo di modifica dell'attuale art. 118 Cost. inciderebbero in maniera significativa sull'ultimo (e già tanto discusso) ultimo comma della norma. Questo risulterebbe, infatti, del seguente tenore:

“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni riconoscono e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. Essi riconoscono e favoriscono altresì l'autonoma iniziativa degli enti di autonomia funzionale per le medesime attività e sulla base del medesimo principio”.

Rimanendo invariate, per quanto qui interessa, le altre parti della norma gli interpreti dovrebbero registrare almeno due novità:

– l'obbligo (a carico degli enti pubblici territoriali di cui al primo comma) del

“riconoscimento” dei soggetti di sussidiarietà orizzontale e degli enti di autonomia funzionale;

– il compito (sempre a carico dei medesimi enti pubblici territoriali) di “favorire” l’autonoma iniziativa di quei soggetti per lo svolgimento di attività di interesse generale.

La stagione della revisione degli statuti regionali, inoltre, potrebbe costituire un serio momento di discussione e confronto in proposito sempreché i legislatori regionali siano seriamente consapevoli dell’importanza delle autonomie funzionali per lo sviluppo economico-produttivo e, dunque, non ne prescindano nella riorganizzazione complessiva dell’amministrazione regionale.