

I modelli di governance regionale – i rapporti con le autonomie funzionali

Silvia Marchese¹

1. Nel nostro ordinamento si è assistito alla crescita progressiva del ruolo degli enti di autonomia funzionale (Camere di commercio, Università, Istituzioni scolastiche), cioè di soggetti autonomi che svolgono funzioni di interesse generale, ai quali è riconosciuta soggettività pubblica e che sono estranei al circuito della rappresentanza politica.

La valorizzazione di tali soggetti è avvenuta anzitutto in virtù degli interventi del legislatore nazionale in materia di autonomia universitaria (l.n. 168/1989) e di Camere di commercio (l.n. 580/1993), poi con la l.n. 59/1997 art. 1, comma 4, ove è stata prevista una vera e propria clausola di salvaguardia delle funzioni svolte dalle autonomie funzionali.

La nostra Costituzione non contiene alcun riferimento esplicito alle autonomie funzionali, anche se la migliore dottrina (CARAVITA, POGGI, TORRETTA) riconosce loro una copertura costituzionale nel principio del pluralismo sociale che trova fondamento nella sovranità popolare (art. 1 Cost.) e nel riconoscimento del ruolo delle formazioni sociali, quali formazioni intermedie nelle quali si svolge la personalità dell'uomo (art. 2 Cost.), prima ancora che nel principio di sussidiarietà orizzontale previsto dal nuovo testo dell'art. 118 Cost. con riferimento alle forme di autonoma iniziativa dei cittadini associati.

Ulteriori norme costituzionali di riferimento sono l'art. 33 Cost. riguardo all'autonomia universitaria e l'art. 117, comma 3, Cost. per le istituzioni scolastiche. La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha contribuito a rafforzare le autonomie funzionali con la sentenza n. 477/2000 sulle Camere di commercio, e le sentenze nn. 281/1992 e 383/1998 sull'autonomia universitaria.

Non solo: gli enti ad autonomia funzionale, data la loro particolare caratteristica di costituire una forma di coesistenza fra una dimensione pubblica (di tratta di enti che esercitano funzioni di rilievo pubblico, seppur tecniche) e privata (in quanto rappresentano particolari settori della comunità), costituirebbero una forma di esercizio della sovranità popolare indispensabile per la democrazia pluralista.

2. In questo quadro di riferimento, tutti i nove Statuti approvati dalle regioni a statuto ordinario (Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Puglia, Calabria) hanno riconosciuto il ruolo delle autonomie funzionali.

A tal fine sono state utilizzate diverse formulazioni, talvolta facendo riferimento genericamente alle autonomie funzionali, talaltra espressamente alle Camere di commercio (Statuti dell'Emilia Romagna e del Lazio). Alcuni Statuti hanno ricondotto la previsione delle autonomie funzionali al principio di sussidiarietà orizzontale (Calabria, Liguria, Piemonte), mentre le altre hanno distinto le autonomie funzionali da tale principio dedicando loro uno o più articoli appositi (Toscana, Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Lazio).

Alcune regioni hanno disciplinato le autonomie funzionali nell'ambito dei principi generali statutari (Marche, Piemonte, Liguria, Calabria). Talvolta hanno previsto disposizioni di indirizzo rivolte al legislatore regionale al fine di garantire la partecipazione delle autonomie funzionali all'attività della regione (Umbria, Puglia, Toscana, Calabria, Marche, Lazio) mentre alcuni Statuti hanno disciplinato in modo più dettagliato le modalità di partecipazione delle autonomie funzionali alle funzioni di programmazione e legislativa regionale.

Con riferimento alla programmazione regionale, soltanto il Piemonte ha riconosciuto esplicitamente il coinvolgimento delle autonomie funzionali, attraverso confronti e negoziati. Nella maggior parte degli Statuti, invece, tale partecipazione è avvenuta indirettamente, attraverso la rappresentanza delle autonomie funzionali ad un organo di consulenza in materia economica e del lavoro (Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, Conferenza regionale

¹ Avvocato in Firenze.

permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale). La partecipazione all'attività legislativa regionale è stata prevista nello Statuto della Liguria che ha riconosciuto al Crel, nel quale sono rappresentate le autonomie funzionali, funzione di iniziativa legislativa. Lo Statuto della Puglia ha riconosciuto alle autonomie funzionali la possibilità di presentare petizioni al Consiglio regionale.

Nessuno Statuto ha previsto la partecipazione delle autonomie funzionali al Consiglio delle Autonomie Locali (CdAL), salvo lo Statuto del Lazio (pur non riconoscendo loro il diritto di voto). Gli altri Statuti hanno rimesso la scelta in merito alla composizione del CdAL al legislatore regionale. Tale mancata indicazione a livello statutario è stata quindi "compensata" con la previsione della rappresentanza delle autonomie funzionali nell'organismo di consulenza di materia economica e del lavoro (Crel o Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale): è questo il caso di Liguria, Umbria, Puglia, Lazio, Emilia-Romagna. Gli altri Statuti regionali non danno alcuna indicazione sulla composizione dell'organo (Toscana, con riferimento a alla Conferenza permanente delle autonomie sociali, nonché Marche, Piemonte, Calabria).

3. Le accresciute competenze regionali sono suscettibili di creare sovrapposizioni ed interferenze con le funzioni delle autonomie funzionali, e tale situazione sembra superabile soltanto ove sia valorizzata la specificità del ruolo delle seconde rispetto agli interessi della frazione di comunità sociale che rappresentano. Il rapporto fra regione e autonomie funzionali dovrebbe essere improntato alla reciproca complementarità ed integrazione: le autonomie funzionali, possono utilmente supportare l'azione delle amministrazioni regionali, a vantaggio di queste ultime.

In realtà gli Statuti approvati riflettono una concezione del principio del pluralismo che privilegia ancora gli enti territoriali. Se è vero che gli Statuti hanno introdotto un riferimento alle autonomie funzionali, nonostante la mancata espressa menzione nel testo costituzionale, va comunque precisato che spesso ciò è avvenuto attraverso l'enunciazione di disposizioni di mero principio ovvero mediante la previsione di disposizioni di indirizzo per il legislatore regionale, senza indicazioni sulle modalità e gli strumenti concreti attraverso i quali le autonomie funzionali possono essere integrate nel sistema di governo regionale e partecipare allo sviluppo socio-economico locale.

Mentre in alcuni Statuti è presente un coinvolgimento delle autonomie funzionali nella programmazione regionale, nella maggior parte di essi emerge la scarsa partecipazione delle autonomie funzionali nell'esercizio della funzione legislativa regionale e nel procedimento amministrativo.

Un altro "nodo" problematico, riguarda la rappresentanza delle autonomie funzionali a livello regionale: è opportuno che livello statutario sia prevista la loro rappresentanza nel CdAL ?

4. Ciò premesso, di seguito si tenterà di fornire una serie di indicazioni sulle modalità attraverso le quali si può concretizzare l'effettiva partecipazione delle autonomie funzionali alle attività regionali, al fine di attuare il principio del pluralismo sociale previsto in Costituzione.

La partecipazione delle autonomie funzionali allo sviluppo economico della regione si realizza essenzialmente con il loro coinvolgimento alla programmazione regionale. Tale obiettivo si realizza con la creazione di sedi stabili in cui si possano definire le intese, concertazioni, negoziazioni, preliminari all'assunzione dei documenti di programmazione. In questo senso potrà essere inserita una previsione analoga a quella del Piemonte (art. 62) ovvero la partecipazione potrà avvenire mediante la rappresentanza di delegati delle autonomie funzionali ad un organo regionale che operi in materia di programmazione economica (Crel o Conferenza regionale permanente per la programmazione economica).

Con riferimento al procedimento legislativo, la partecipazione delle autonomie funzionali a livello di iniziativa legislativa può avvenire attraverso la petizione, come previsto dallo Statuto

della Puglia; tuttavia, affinché le petizioni presentate non cadano nel vuoto, lo Statuto dovrebbe introdurre l'obbligo di esaminarle da parte del Consiglio regionale. Quanto all'iniziativa legislativa, che attualmente la maggior parte degli Statuti riconducono alla partecipazione dell'autonomia funzionale al Cnel, dovrebbe essere prevista la possibilità che le autonomie funzionali presentino progetti di legge anche autonomamente, nel rispettivo ambito di esercizio delle funzioni.

Il coinvolgimento delle autonomie funzionali alla definizione della decisione normativa può avvenire mediante la partecipazione delle autonomie funzionali al CdAL. Tuttavia, la questione non è di agevole soluzione ed induce preliminarmente ad effettuare alcune riflessioni: la partecipazione delle autonomie funzionali al CdAL consentirebbe loro di partecipare con funzioni consultive, propositive e di collaborazione procedimentale ai processi decisionali regionali (fra i quali il processo legislativo) e consentirebbe di realizzare la piena valorizzazione delle autonomie funzionali le quali verrebbero ad assumere una posizione paritaria rispetto alle autonomie locali. Sussiste tuttavia la preoccupazione che la presenza delle autonomie funzionali nella composizione del CdAL rischi di snaturare la funzione di questo organismo quale esclusiva sede di rappresentanza degli enti locali territoriali. Una soluzione di compromesso potrebbe quindi essere proprio quella adottata dallo Statuto del Lazio: prevedere che le autonomie funzionali partecipino al CdAL, senza diritto di voto.

Un'altra modalità di partecipazione delle autonomie funzionali all'attività legislativa regionale può essere quella di indicare nello Statuto che esse debbano essere interpellate dalle Commissioni permanenti del Consiglio regionale: il contributo degli enti funzionali potrebbe consentire anche un miglioramento della qualità della testo legislativo regionale, nonché rivelarsi utile nell'ambito della c.d. analisi di implementazione.

La negoziazione e la concertazione con le autonomie funzionali dovrebbero essere previsti anche con riferimento alla partecipazione alla formazione di atti amministrativi di loro competenza.

Per quanto riguarda la rappresentanza delle autonomie funzionali a livello regionale, oltre a quanto detto sopra con riferimento alla partecipazione al CdAL, un'altra soluzione che può essere prospettata è quella che la regione non preveda la partecipazione delle autonomie funzionali ad un organo rappresentativo a livello regionale composto da soggetti di natura diversa ma crei un apposito organismo deputato all'esclusiva rappresentanza delle autonomie funzionali. In ogni caso, lo Statuto può prevedere anche che le istituzioni regionali interloquiscano direttamente con ciascuna autonomia funzionale (com'è il caso dello Statuto dell'Emilia-Romagna che ha direttamente disciplinato i rapporti con le Camere di commercio, le Università, le Istituzioni scolastiche, rispettando le "reciproche autonomie").

In ogni caso, la partecipazione a tali organismi dovrebbe essere definita a livello statutario e non essere interamente rimessa al legislatore regionale, anche per fugare ogni possibile dubbio. Si prenda il caso della Conferenza delle autonomie sociali prevista dallo Statuto della Toscana: non è chiaro se a tale organismo possano (com'è previsto in una bozza di legge di attuazione) o non possano (come parrebbe da un'interpretazione letterale e sistematica dell'art. 61, DAL CANTO) partecipare le autonomie funzionali: si tratta di una scelta interamente rimessa alla discrezionalità del legislatore regionale che forse sarebbe stato più opportuno definire a livello statutario.