

Osservatorio sulle fonti

LA RIFORMA E IL (MANCATO?) RISPETTO DEL “CONTENUTO MINIMO” DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI FONDAMENTALI DI SOVRANITÀ POPOLARE E DI VALORIZZAZIONE DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI.

LA “COMPLICAZIONE” DELL'APPARATO AMMINISTRATIVO

di *Luisa Azzena*¹

Il progetto di legge costituzionale attualmente all'esame del Parlamento presenta, dal punto di vista sistematico, il pregio di aver inteso affrontare la riforma del bicameralismo congiuntamente alla riforma del sistema degli enti territoriali. E' evidente, infatti, come l'intento di trasformare l'attuale Senato della Repubblica in un Senato delle Autonomie non possa non correlarsi ad una (ri)definizione del sistema delle autonomie territoriali.

Eppur tuttavia, proprio l'osservazione congiunta di tali due aspetti della riforma porta a evidenziare quelli che appaiono come i difetti di fondo dell'assetto che si profila con il disegno di legge costituzionale.

E' proprio l'osservazione contestuale dei rimedi predisposti per far fronte ai problemi del bicameralismo e a quelli dei rapporti Stato-Regioni-enti locali, infatti, che induce a chiedersi se risulti o meno rispettato il “contenuto minimo” di (almeno) due principi costituzionali fondamentali: quello di sovranità popolare, di cui all'art. 1 Cost. e quello di valorizzazione delle autonomie territoriali, di cui all'art. 5 Cost.

L'art. 1, nell'affermare che la sovranità “si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”, ammette che la Costituzione preveda “forme” più o meno ampie e, corrispondentemente, “limiti” più o meno ampi per l'esercizio della sovranità popolare.

Occorre però chiedersi fino a che punto la revisione costituzionale possa, rispetto a quanto originariamente previsto dal Costituente, ridurre le “forme” e aumentare i “limiti” dell'esercizio della sovranità popolare.

La risposta va cercata nell'analisi, alla luce dell'(attuale) Costituzione, dell'intero disegno di legge di revisione costituzionale; guardando, cioè, alla riforma del bicameralismo (in specie del Senato) e, contestualmente, alla riforma del Titolo V.

Da questo punto di osservazione, per così dire, “allargato”, si evidenzia una riduzione delle “forme” e un aumento dei “limiti” all'esercizio della sovranità popolare, tali da suscitare perplessità.

Insieme all'idea di far venir meno l'elezione diretta dei membri del Senato, si afferma, infatti, quella di sottrarre alla previsione costituzionale un livello di governo, la Provincia, i cui membri erano (prima della riforma c.d. Del Rio, operata con legge n. 56 del 2014, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*) direttamente eletti dal popolo.

Connesse a queste prospettive di riforma, altre prospettate modifiche della

¹ Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

Costituzione determinano un'ulteriore riduzione delle “forme” di esercizio della sovranità popolare; si pensi alla proposta abrogazione dell'(attuale) art. 133 c. 1° Cost., relativo ai mutamenti di circoscrizioni territoriali provinciali, espressione anch'esso di una forma di democrazia partecipativa.

La considerazione di una tale consistente riduzione delle “forme” dell'esercizio della partecipazione popolare legittima (quantomeno) perplessità in ordine al rispetto, nella prospettata riforma costituzionale, del “contenuto minimo” del principio fondamentale della sovranità popolare, di cui all'art. 1 Cost.

Altre perplessità sorgono allorché, sempre adottando una visione “allargata” all'intero d.d.l. costituzionale (considerando, cioè, insieme riforma del bicameralismo e riforma del Titolo V), si concentri l'attenzione sulla riforma del Senato.

E' chiaro che la proposta di riforma del Senato risponde all'esigenza, per molti aspetti condivisibile, di superamento dell'attuale bicameralismo c.d. perfetto.

Meno chiaro è, invece, a quale logica risponda il Senato delle Autonomie delineato dal d.d.l.

Teoricamente, infatti, il Senato delle Autonomie, nei modelli bicamerali, può costituire una Camera per la *razionalizzazione* di un sistema di autonomie territoriali *forti* o, all'opposto, una Camera di *compensazione* in un sistema di autonomie *deboli* (quale quello che si va delineando, che vedrebbe, oltre alla soppressione della previsione costituzionale delle Province cui si è accennato, anche e soprattutto il ridimensionamento drastico del potere legislativo delle Regioni ordinarie).

Il d.d.l. costituzionale, invece, non risponde né all'una né all'altra logica: in un sistema di autonomie territoriali deboli, anche la Camera (il Senato) delle Autonomie è debole.

Siffatta debolezza emerge, soprattutto, dalla lettera del (nuovo) art. 55 Cost., da cui risulta evidente la scarsa incisività delle attribuzioni che sarebbero attribuite al Senato delle Autonomie, e, in special modo, la sua sostanziale esclusione dalla funzione legislativa² (fatta eccezione per la funzione di revisione costituzionale).

Detta considerazione porta a interrogarsi sulla compatibilità del disegno di riforma con l'art. 5 Cost., che impone (anche allo stesso legislatore costituzionale) la *valorizzazione* delle autonomie territoriali, non il loro *svilimento*; svilimento che, invece, risulta dalle norme del nuovo Titolo V, non compensato da quelle relative al nuovo Senato.

Il progetto di revisione costituzionale, dunque, intaccando il “contenuto minimo” di (almeno) due principi costituzionali fondamentali, suscita perplessità.

Perplessità che discendono, al fondo, dalla mancata costruzione di un sistema fatto di pesi e adeguati contrappesi.

Il Senato, infatti, è debole; le autonomie territoriali, del pari, sono deboli.

A ben vedere, la stessa Camera dei Deputati è debole; nonostante le accresciute competenze (a scapito delle Regioni), infatti, il rigore dei tempi del procedimento

² Il carattere debole delle funzioni attribuite al Senato vale, tra l'altro, a ridimensionare la problematica relativa alla sua composizione.

Osservatorio sulle fonti

legislativo imposto dalla Costituzione costringe a soffocare il dibattito parlamentare, con la conseguenza di un'ulteriore perdita in termini di democraticità, a vantaggio del Governo.

Così che, in definitiva, è solo il Governo che, pur non formalmente toccato dalla riforma, risulta rafforzato (si pensi non solo all'art. 72 u.c., procedimento d'urgenza su richiesta del Governo, ma anche al ruolo cruciale del Governo nell'attivare la clausola di supremazia di cui al nuovo art. 117 c. 4°).

Siffatte considerazioni ne suscitano una, ulteriore, a queste correlata. Non si può non notare come alla riduzione dei soggetti che partecipano della funzione legislativa faccia fronte un accrescimento dell'apparato dedito alla funzione amministrativa.

Il Senato, infatti, “esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni” (nuovo art. 55 c. 4°) e “svolge attività di verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell’impatto delle politiche pubbliche sul territorio” (nuovo art. 55 c. 5°): svolge, cioè, sostanzialmente una funzione amministrativa.

Le Regioni, private in gran parte del potere legislativo, tra le (poche) materie-funzioni espressamente attribuite alla propria competenza legislativa, vedono: “l’organizzazione in ambito regionale dei servizi” ..., “la pianificazione infrastrutturale del territorio regionale”, “la dotazione infrastrutturale del territorio regionale”, “la mobilità all’interno del territorio regionale”... (nuovo art. 117 c. 3°); tutte attività che sono tipiche della funzione amministrativa.

Se a questi si aggiungono gli altri livelli di governo, dotati di soli poteri amministrativi, si finisce per configurare un enorme e complesso apparato amministrativo-burocratico; il che risulta quantomeno contraddittorio rispetto a quel principio di *semplificazione* che assurge a valore costituzionale in virtù della sua previsione espressa nel nuovo art. 118³.

Un nuovo principio costituzionale, dunque, che viene posto e, contestualmente, minato nel suo contenuto essenziale.

³ Detta previsione, tra l'altro, includendo, oltre a quello di semplificazione, i principi di trasparenza ed efficienza, pone problemi di interpretazione rispetto agli altri principi non costituzionalizzati che (almeno, sino ad oggi) si ritenevano insiti nell'art. 97 Cost., quali quelli di efficacia e di pubblicità.