

La sostenibilità democratico-costituzionale delle transizioni

di Laura Lorello*

1. È ben noto che ogni sistema costituzionale è chiamato ad adattarsi ai processi di cambiamento che attraversano la società, rispondendo alla complessità sempre crescente dei bisogni che essa esprime, sul piano tanto politico-sociale quanto istituzionale.

Anzi, di potrebbe dire, è propria delle costituzioni democratiche la capacità di modellarsi su quei processi di cambiamento, mantenendo nel tempo la propria vitalità e realizzando l'indispensabile equilibrio tra *esigenze di stabilità* ed *esigenze di cambiamento*, per mezzo del procedimento di revisione, così come di attuazione della costituzione.

Tuttavia, questo percorso di adattamento deve muoversi all'interno del disegno costituzionale cioè di quel quadro minimo ed essenziale, e per questo fondamentale, che ogni costituzione traccia.

Sotto questo profilo, va, innanzitutto, ricordato che qualunque intervento di modifica dell'impianto costituzionale deve iscriversi all'interno del potere di revisione, che è potere costituito, e, come tale, da esercitarsi nell'ambito e nel rispetto di quel quadro minimo prima richiamato, non potendo mai risolversi nel suo sovvertimento, poiché ciò sarebbe esercizio di un nuovo potere costituente, a seguito della rottura della costituzione vigente.

In questa prospettiva, va anche chiarito che non si vuole con ciò negare *tout court* la possibilità di cambiare la costituzione, cosa che può ben essere opportuna e talora necessaria – e vanno qui riprese le parole del Presidente della Corte Costituzionale A. Barbera, a proposito della revisione della forma di governo: “Rivedere la forma di governo non solo è legittimo ma è necessario”¹.

* Il testo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto a ICON-S 2024, *Lo stato delle transizioni*, panel *Sostenibilità democratica delle transizioni*, Università di Trento, 18-19 ottobre 2024.

¹ *Il premierato? Rivedere la forma di governo non solo è legittimo ma è necessario*, *Sole 24ore* 28/8/2024.

Si tratta, piuttosto, di avere ben chiaro il confine tra la revisione e lo stravolgimento del testo costituzionale, considerando anche che, come ricorda E. Cheli, “le costituzioni, a differenza delle leggi ordinarie, appartengono per loro natura più alla storia che alla politica, dal momento che esprimono norme di “lunga durata”, destinate a tenere unito un tessuto sociale nell’arco di più generazioni”².

Partendo da queste brevi premesse, è possibile, sinteticamente, provare a guardare due fronti di cambiamento intrapresi dall’attuale governo, entrambi oggetto di accesi confronti e terreno di forti conflitti.

2. Un primo fronte investe la revisione della forma di governo, introducendo, in luogo del parlamentarismo della Costituzione repubblicana, una assetto di tipo neoparlamentare, con elezione diretta e contestuale del Presidente del Consiglio e delle Camere³.

Scopo dichiarato della riforma è quello di dare stabilità all’esecutivo e di rafforzare i poteri del governo, anche e soprattutto attraverso un incremento dei poteri del suo Capo, specie riguardo alla gestione del rapporto fiduciario e allo scioglimento delle Camere.

Numerosi sono gli aspetti sui quali può concentrarsi l’analisi e tra i quali vi è, certamente, la compressione, già ampiamente in atto, del ruolo dell’istituzione parlamentare.

Vale qui, a riguardo, forse la pena di ricordare due principi che furono e sono alla base dell’impianto della Costituzione repubblicana: il principio personalista e il principio del pluralismo.

Centralità della persona, in luogo dello Stato, e pluralismo politico e istituzionale sono elementi essenziali di una democrazia. Per la Costituzione italiana, con l’art. 2, la persona come individuo si proietta necessariamente nella formazione sociale, quindi nella comunità della quale è parte e solo un assetto plurale può garantire il suo pieno sviluppo. Ciò si riflette immediatamente nel pluralismo politico, riconquistato dopo la dittatura fascista e valorizzato dai Costituenti nell’art. 49, con un ruolo di rappresentanza e di mediazione affidato in primo luogo ai partiti. Un pluralismo che, però, ha consistenza in quanto possa trovare espressione nel Parlamento, non a caso collocato dai Costituenti in una posizione centrale.

² «Premierato» *La vera posta in gioco della riforma*, *Corriere della Sera*, 6/8/2024.

³ Si veda il ddl di revisione costituzionale, AC 1921, art. 5.

Questa centralità a sua volta, ha senso se all'interno dell'istituzione parlamentare sono presenti tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione/minoranza, e se a esse, insieme, è permesso un confronto, che può essere anche conflitto, ma che diviene poi dialogo e, infine, accordo.

Questo modello di parlamentarismo⁴ nasceva dalla consapevolezza nei Costituenti del carattere, per così dire, necessariamente multipartitico e frammentato del nostro assetto politico, un carattere che ha mostrato di essere persistente e che presenta difetti ma anche aspetti positivi⁵ e che comunque ha mostrato di essere ineliminabile, quasi connaturato al nostro sistema⁶.

La forma di governo parlamentare della Costituzione repubblicana è stata, dunque, pensata e disegnata proprio per governare questa frammentazione, così come emergeva già nel dibattito dell'Assemblea Costituente⁷.

È vero che la storia repubblicana ci ha offerto un funzionamento accidentato della particolare versione del parlamentarismo italiano, caratterizzata da instabilità dei governi e debolezza del Presidente del Consiglio⁸, ma davvero questi esiti sono tutti riconducibili a difetti del testo costituzionale e non piuttosto alla difficoltà di darvi attuazione? In questo senso, ci si può chiedere, ad esempio, perché il meccanismo di razionalizzazione relativo alla mozione di sfiducia, previsto dall'art. 94 Cost., non abbia mai effettivamente funzionato, e, specularmente, se quello, ben più stringente e rigoroso del progetto di revisione⁹ potrebbe funzionare, in un contesto di perdurante frammentazione politica, peraltro accentuata da

⁴ E. Cheli, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, *Rass. parlam.* 2, 1998. 287 ss.

⁵ Si richiamano le considerazioni di A. Saitta, *L'oscillazione del pendolo*, Milano, 2004.

⁶ Basti qui richiamare la continua creazione di formazioni politiche nuove, autonome o per scissioni o rotture di quelle esistenti e così anche la costituzione di nuovi gruppi parlamentari a legislatura iniziata.

⁷ Si veda il noto odg Perassi e la relazione di Tosato sui poteri del Capo dello Stato e del governo, nella quale evidenziava "la pluralità e il profondo contrasto tra i partiti", formulandosi la considerazione dell'esigenza che la nuova forma di governo avrebbe dovuto consentire *un governo efficiente della disomogeneità*, come ricorda E. Cheli, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, cit., 290-291.

⁸ Ci si limita a richiamare sul tema, G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996 e V. Lippolisi, G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007.

⁹ Si veda l'art. 7 del ddl di revisione costituzionale, AC 1921.

una polarizzazione che rende difficili, se non del tutto impossibili, accordi e convergenze tra le forze politiche.

In questo scenario il Presidente del Consiglio si troverebbe a essere, come in passato è stato, mediatore e compositore di conflitti, poiché pur essendo *eletto*, sarebbe comunque a capo di un governo di coalizione, dato che, difficilmente, il premio di maggioranza indicato nel nuovo testo dell'art. 92 Cost.¹⁰ sarebbe in grado di assicurare un esecutivo monopartitico¹¹.

A riguardo è possibile richiamare l'esperienza dei Governi Conte I e II, durante la XIX legislatura, così come guardare all'attuale compagine di governo, nata con la XX legislatura, al cui interno, stante la dichiarata compattezza e omogeneità delle sue componenti, non sono mancate e non mancano divisioni e divergenze, che la pur decisa e determinata Presidente del Consiglio è chiamata a comporre¹².

Vengono, infine, in luce due ulteriori considerazioni.

La prima è relativa al meccanismo definito dal nuovo art. 94 Cost. nell'ipotesi di mancata fiducia iniziale, con la previsione dello scioglimento automatico delle Camere nel caso di due voti negativi consecutivi; e al meccanismo previsto nell'ipotesi di approvazione di una mozione motivata che revochi la fiducia all'esecutivo, anch'essa seguita dallo scioglimento automatico delle Camere¹³.

Entrambi, dichiaratamente volti a dare stabilità al governo, lasciano

¹⁰ Si veda l'art. 5 del ddl di revisione costituzionale, AC 1921.

¹¹ Sul premio di maggioranza vale solo la pena di ricordare quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, nel passaggio che lega la dimensione del premio di maggioranza al rispetto del carattere rappresentativo dell'assemblea parlamentare. In particolare, la Corte ha ritenuto che le disposizioni della legge 270 del 2005, assegnando "automaticamente un numero anche molto elevato di seggi", senza l'indicazione della soglia dei voti che occorre raggiungere, sono in grado di trasformare "in ipotesi, una formazione che ha conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi in quella che raggiunge la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea", Cons. dir. 3.1. In tal modo, le disposizioni citate "consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di una «caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002)", Cons. dir. 3.1.

¹² E Cheli, *La Costituzione non va snaturata*, *Corriere della Sera*, 19/5/2024

¹³ Si veda l'art. 7 del ddl di revisione costituzionale, AC 1921.

aperti alcuni interrogativi, circa la loro effettiva applicazione¹⁴ e circa l'idoneità di una simile *ingessatura* dell'iniziale composizione della maggioranza nel garantire un funzionamento efficace della forma di governo.

La seconda considerazione porta l'attenzione sulla scelta del legislatore di revisione di intervenire sull'art. 94 Cost., trascurando del tutto la possibilità di operare sull'art. 95 Cost., vero cuore dei poteri affidati al Presidente del Consiglio, rinunciando così a una esplicitazione degli stessi già nel testo costituzionale o nelle disposizioni della legge n. 400 del 1988. Non mancherebbero, in tal senso, margini di manovra, in riferimento ad esempio alla funzione di *direzione* della politica generale del governo e agli strumenti con cui mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo, nella funzione di *promozione* e *coordinamento* dell'attività dei ministri.

Il futuro cammino parlamentare e, presumibilmente, referendario del disegno di riforma potrà, forse, dare risposta alle questioni brevemente esaminate, sotto il profilo della *sostenibilità costituzionale* della *transizione* da esso proposta. In questo momento, però, non può trascurarsi di registrare, oltre che un diffuso disagio per un intervento così profondo sul testo della Costituzione, che, al di là della forma di governo, tocca anche i poteri e il ruolo stesso del Capo dello Stato, anche la sensazione di un certa approssimatività e fretteolosità nella definizione del testo di revisione, che genera incertezza e inquietudine.

3. Un secondo fronte di riflessione riguarda il sistema delle autonomie regionali. Qui non è in discussione la modifica del testo costituzionale, ma la sua attuazione, segnatamente quella dell'art. 116.3: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

Tale attuazione, come è noto, è avvenuta con l'approvazione della

¹⁴ Si è già detto della mancata attivazione nella storia repubblicana dello strumento della mozione di sfiducia dell'art. 94 Cost. nell'attuale testo.

contestata legge n. 86 del 2024, che ha dato forma al c. d. regionalismo differenziato, rimasto *dormiente* per più di venti anni.

Anche per questa *transizione* costituzionale si sono posti numerosi interrogativi, che hanno investito diversi profili, quali, ad esempio, la compatibilità della devoluzione con l'assetto unitario della Repubblica, la conciliabilità del processo di differenziazione tra le regioni con i principi costituzionali di eguaglianza, di solidarietà e di sussidiarietà e l'uso delle fonti normative, nella specie il decreto legislativo o il dpcm per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) "concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117.2, m).

Diversamente dai dubbi che investono la revisione costituzionale della forma di governo, molti di quelli relativi al regionalismo differenziato hanno trovato una determinante soluzione nella recente, fondamentale sentenza della Corte Costituzionale n. 192 del 2024¹⁵.

Non si intende qui svolgere un'analisi della complessa e articolata pronuncia del giudice costituzionale. Si ritiene, tuttavia, opportuno provare a verificare la compatibilità della transizione, rappresentata dal disegno di differenziazione, con il sistema democratico-costituzionale, facendo proprie le parole della Corte.

3.1. Allo scopo di inquadrare correttamente le numerose questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni¹⁶, La Corte muove dall'interpretazione dell'art. 116.3 Cost. alla luce dell'impianto costituzionale, con l'obiettivo, si potrebbe dire, di accertare proprio la *sostenibilità* con lo stesso della riforma approvata¹⁷. Ed è qui che vengono richiamati insieme il principio di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), collegati a quello dell'unità del popolo come titolare della sovranità (art. 1.2 Cost.); e il principio del pluralismo nelle sue diverse sfaccettature, che, tuttavia, non può infrangere l'unità del popolo, contribuendo, invece, alla sua ricchezza e identità: "La nostra democrazia costituzionale", ricorda la Corte, "si basa sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità"

¹⁵ Corte Costituzionale sentenza 14/11/2024, n. 192.

¹⁶ Si ricorda che il giudizio è scaturito dalle questioni promosse dalle regioni Puglia, Toscana, Campania e Sardegna.

¹⁷ La disposizione dell'art. 116.3 Cost., ricorda la Corte "non può essere considerata come una monade isolata", sentenza 14/11/2024, n. 192, Cons. dir. 4.

¹⁸. Dunque, la nazione è una e uno è il popolo italiano, non ammettendosi “popoli regionali che siano titolari di una porzione di sovranità”¹⁹. A questa unità la Corte ricollega poi l’unicità della rappresentanza politica nazionale, escludendo che la “cura delle esigenze unitarie” possa essere affidata a un soggetto diverso dal Parlamento, diluendosi nelle competenze dei Consigli regionali²⁰.

Si costruisce, così, il legame tra la costante tensione di pluralismo e unità e la centralità dell’istituzione parlamentare, unica sede di tutela delle esigenze unitarie, perché unico luogo in cui è possibile il fisiologico e *trasparente* confronto tra le forze di maggioranza e quelle di opposizione; e perché le stesse si configurano come “tendenzialmente stabili, *trascendendo* “la dialettica maggioranza-opposizione”²¹.

La Corte prosegue affermando che questa tutela si dipana nelle disposizioni costituzionali relative all’impianto regionale, in particolare nella competenza legislativa esclusiva dello stato per le materie indicate nell’art. 117.2 Cost., nella determinazione dei principi fondamentali per le materie di competenza legislativa concorrente (art. 117.3 Cost.), nella riconosciuta competenza statale per le materie c. d. trasversali e nella previsione di interventi di perequazione finanziaria per i territori con minore capacità fiscale (art. 119.3 Cost.).

Successivamente, il giudice costituzionale richiama un altro principio costituzionale fondamentale, quello di solidarietà tra stato e regioni e tra regioni, che, insieme all’unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120.2 Cost.), al rispetto dell’eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.) e alla garanzia su tutto il territorio nazionale di eguali livelli delle prestazioni concernenti i i diritti civili e sociali (art. 117.2, m) Cost.) costituiscono limiti invalicabili per le regioni che vogliano attivare e beneficiare del processo di differenziazione²².

Il regionalismo italiano, dice la Corte, non è duale ma cooperativo e in questa luce va letta la possibilità di costruire la devoluzione prevista dall’art. 116.3 Cost.

¹⁸ Cons. dir. 4. Si veda la bella espressione di G. De Minico, *Quel vizio sistemico che mina l’impianto dell’autonomia*, *Sole 24ore*, 28/9/2024, che ricorda che “Il punto di equilibrio tra autonomia e unità è una misura di compatibilità che il Costituente ha disegnato con garbo nell’art. 5”.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

Seguendo il suo percorso di lettura del regionalismo alla luce dei citati principi costituzionali, il giudice costituzionale giunge al principio di sussidiarietà, configurato come “elemento di collegamento” tra unità e indivisibilità della Repubblica e autonomia regionale differenziata²³.

Secondo la Corte, la natura sostanziale del principio di sussidiarietà, quale principio di efficienza funzionale, esclude l'idea stessa di prevalenza di un livello su un altro, richiedendo, invece, di considerare quale livello ottimale di allocazione delle funzioni quello che è in grado di garantire il loro migliore esercizio e il maggior soddisfacimento dei bisogni della comunità interessata²⁴.

Dunque, la ripartizione delle funzioni, che potranno essere amministrative e/o legislative, nel processo di differenziazione non dovrà essere guidata né “da una logica di potere”, evocando una relazione conflittuale tra stato e regioni, “né dipendere da valutazioni meramente politiche”²⁵. Sarà solo un giudizio di adeguatezza a entrare in gioco, orientando la scelta, con una preferenza che va certamente al “livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali”, ma che va compiuta a favore del livello più alto, laddove sia questo ad assicurare l'esercizio più efficiente delle funzioni²⁶.

In questo passaggio sta, forse, uno dei punti chiave della sentenza nella definizione del mosaico della differenziazione.

Si tratta della distinzione che la Corte chiarisce tra *materia* e *funzione* e dell'affermazione della possibilità di operare un giudizio di adeguatezza solo in riferimento alla seconda e non alla prima²⁷.

Se, dunque, l'adeguatezza può essere valutata solo per singole funzioni e non per intere materie, un'interpretazione dell'art. 116.3 Cost.²⁸

²³ *Ibidem*.

²⁴ Sentenza 14/11/2024, n. 192, Cons. dir. 4.1: “Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*”.

²⁵ Sentenza 14/11/2024, n. 192, Cons. dir. 4.1.

²⁶ *Ibidem*. La Corte chiarisce che la valutazione dell'adeguatezza del livello di attribuzione delle funzioni va fatta con riferimento ai criteri dell'efficacia e dell'efficienza della loro allocazione e di quella delle relative risorse, al criterio di equità nella distribuzione di queste e al criterio di responsabilità dell'autorità pubblica verso le comunità interessate, Cons. dir. 4.2.

²⁷ Il giudizio di adeguatezza, dice la Corte, “non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie”, Cons. Dir. 4.1.

²⁸ “L'art. 116, terzo comma, Cost. va interpretato coerentemente con il significato

che sia coerente con il principio di sussidiarietà conduce ad ammettere la devoluzione sono per specifiche funzioni e non per materie o ambiti di esse²⁹ e, insieme, permette di cogliere come lo stesso art. 116.3 Cost. sia espressione della intrinseca *flessibilità* del principio di sussidiarietà, consentendo alla regioni di richiedere di *derogare* “all’ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione”³⁰.

Ma una simile deroga, conclude la Corte, “va giustificata e motivata”, attraverso un’adeguata istruttoria che deve precedere l’iniziativa regionale e la successiva intesa, istruttoria che dovrà tenere conto di plurimi fattori, quali le caratteristiche delle funzioni e il contesto sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico, etc., nel quale la devoluzione opererà; infine, della richiesta formulata andranno dimostrati “i vantaggi in termini di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità”³¹.

Ultimo confine alla devoluzione di competenze legislative piene, relative alle singole funzioni, è il rispetto dei limiti dell’art.117.1 Cost., delle competenze trasversali dello stato, tra le quali la Corte cita la tutela della concorrenza, l’ordinamento civile e i livelli essenziali delle prestazioni, del potere sostitutivo e, naturalmente, del sindacato del giudice costituzionale³².

In definitiva, il percorso di differenziazione dell’art. 116.3 Cost. viene

del principio di sussidiarietà, e pertanto la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni”. Esso, infatti, “fa riferimento alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «concernenti le materie», lasciando intendere che il trasferimento non riguarda le materie ma le singole funzioni concernenti le materie”, Cons. dir. 4.1.

²⁹ Cons. dir. 4.1. La Corte fornisce la definizione di funzione quale “insieme circoscritto di compiti affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all’oggetto e/o alla finalità. A ciascuna materia afferisce, invece, una gran quantità di funzioni eterogenee, per alcune delle quali l’attuazione del principio di sussidiarietà potrà portare all’allocazione verso il livello più alto, mentre per altre sarà giustificabile lo spostamento ad un livello più vicino ai cittadini”.

³⁰ Cons. dir. 4.3. La Corte configura quali ulteriori manifestazioni della flessibilità del principio di sussidiarietà l’esercizio del potere sostitutivo dello stato (art. 120.2 Cost.), la c. d. chiamata in sussidiarietà per le funzioni legislative, che trasferisce al livello statale insieme alle competenze amministrative anche quelle legislative, laddove il livello superiore si riveli più adeguato e sempre nel rispetto del principio della leale collaborazione.

³¹ Cons. dir. 4.3.

³² *Ibidem*.

dalla Corte non negato, ma rimodellato, nel contenuto, solo specifiche funzioni di natura tanto amministrativa quanto anche legislativa, purché attinenti a singole materie e relative a un oggetto e/o a una finalità; nel processo, che si fonda su un'adeguata istruttoria basata sul principio di sussidiarietà; e nella legittimazione, richiedendo una giustificazione ragionevole della scelta devolutiva.

3.2. Costruito questo solido impianto interpretativo, tra le numerose questioni esaminate dal giudice costituzionale, vi è poi quella relativa all'individuazione della fonte normativa più idonea a determinare il livelli essenziali delle prestazioni. L'art. 3.1 della legge n. 86 del 2024 prevede a riguardo una delega legislativa al governo, in attuazione dell'art. 116.3 Cost., per definire gli stessi, omettendo, tuttavia, secondo le regioni ricorrenti, di indicare in modo esplicito i principi e i criteri direttivi della delega, che vengono individuati mediante un rinvio a quelli contenuti nell'art. 1, commi 791-801 bis della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023).

Sul punto le doglianze delle regioni, variamente articolate, investono, tra gli altri, due profili: quello della violazione dell'art. 76 Cost., per carenza di principi e criteri direttivi e quello dell'uso del dpcm per procedere all'aggiornamento dei livelli essenziali delle prestazioni, già definiti, però, con precedenti decreti legislativi.

In riferimento al primo profilo, la Corte, pur ammettendo che i principi e i criteri direttivi della delega possano essere individuati *per relationem*, richiede che essi, comunque, indipendentemente dall'atto che li prevede, siano connotati da specificità e determinatezza, poiché devono essere in grado di “guidare il potere legislativo delegato” e di “fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega”³³. Ciò appare ancora più essenziale considerando la *delicatezza* della “scelta politica” che caratterizza i LEP, dato che sulla loro definizione si gioca la capacità di conciliare istanze differenti: autonomia delle scelte regionali ed esigenze di eguaglianza dei singoli, diritti ed equilibri finanziari, potenziali conflitti tra diritti diversi tra loro. Ancora, per la Corte, la genericità dei principi e criteri direttivi trova la sua causa nella “pretesa di dettare contemporanea-

³³ Sentenza 14/11/2024, n. 192, Cons. dir. 9.2. La Corte aggiunge che nel caso dell'art. 1.792 e ss. non vi sono neanche disposizioni di tipo procedurale in grado di compensare la genericità dei principi e criteri direttivi, *soddisfacendo* “lo standard dell'art. 76 Cost., dato che questa norma costituzionale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere”, *ibidem*.

mente criteri direttivi”, peraltro *per relationem*, “con riferimento a numerose e variegate materie”³⁴, affastellando insieme situazioni non assimilabili, che richiedono, per la peculiarità propria di ogni materia, “distinte valutazioni e delicati bilanciamenti”³⁵. Basta ciò per ritenere violate le prescrizioni dell’art. 76 Cost. e condurre all’illegittimità dell’art. 3.1 della legge n. 86 del 2024³⁶.

Il secondo profilo di legittimità costituzionale, sollevato da tutte le regioni ricorrenti, riguarda la previsione dell’art. 3.7 della legge n. 86 del 2024, che affida allo strumento del dpcm l’aggiornamento dei LEP, già stabiliti da precedenti decreti legislativi³⁷.

Qui il giudice costituzionale è netto nel riconoscere l’irragionevolezza di un simile meccanismo, in quanto “contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti”³⁸.

La disposizione dell’art. 3.7, infatti, prevede che un atto “di natura sostanzialmente regolamentare (il dPCM)” possa modificare una atto di rango legislativo non ancora esistente, il decreto legislativo, finendo per configurarsi come una fonte primaria³⁹. Ciò rivela la violazione dell’art. 3 Cost., manifestata proprio dalla contraddittorietà che un futuro atto avente forza di legge possa essere modificato con una atto di rango sub-legislativo⁴⁰.

³⁴ Sentenza 14/11/2024, n. 192, Cons. dir. 9.2.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Tale illegittimità, per il giudice costituzionale si riverbera in una lesione delle competenze costituzionalmente previste delle regioni ricorrenti, in quanto l’attribuzione al governo di un potere legislativo delegato illegittimo, perché viziato da principi e criteri direttivi insufficienti, disegna un “quadro illegittimo dell’azione regionale, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali”, Cons. dir. 9.2.

³⁷ Il dpcm viene adottato su proposta dei ministri competenti, di concerto con il ministro per gli affari regionali e le autonomie e il ministro dell’economia e delle finanze, e viene preceduto dal parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per gli aspetti finanziari, art. 3.7 legge n. 86 del 2024.

³⁸ Sentenza 14/11/2024, n. 192, Cons. dir. 13.2.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*. La Corte, richiamando il parere del Comitato per la legislazione della Camera (parere del 23/4/2024, 5), segno del confermato e proficuo rapporto con l’organo chiamato a controllare la qualità dei testi normativi, stigmatizza la differenza tra la procedura delineata dall’art. 3.7 e la delegificazione dell’art. 17.2 della legge n. 400 del 1988, nella quale è la legge di delegificazione, e non il regolamento che ad essa segue, a produrre l’abrogazione della disciplina legislativa previgente, dalla data di entrata in vigore dello stesso regolamento di delegificazione. La Corte rileva la contraddittorietà interna dell’art. 3.9 con l’art. 3.1 della legge n. 86 del 2024, in riferimento all’art. 3 Cost., poiché le due disposizioni prevedono la coesistenza di due distinti, e non conciliabili,

Ne discende, anche in questo caso, l'incostituzionalità della disposizione dell'art. 3.7.

4. I due percorsi di riforma esaminati, l'uno il disegno di legge di revisione costituzionale della forma di governo, l'altro il disegno di attuazione del regionalismo differenziato, rappresentano altrettanti ambiti in cui possono prendere forma possibili *transizioni*, delle quali, come accennato in apertura di questo scritto, occorre valutare la compatibilità verso l'impianto costituzionale.

Se, come già ricordato, è fisiologico che le costituzioni affrontino processi di cambiamento volti ad adattarle e ad adeguarle alle trasformazioni della società, esiste un limite oltre il quale questi processi non possono spingersi, una sorta di *punto di rottura*⁴¹, che ogni costituzione prevede.

Non è difficile individuare la mappatura di questi limiti, che, come è ben noto, sono dati da quei principi costituzionali fondamentali che definiscono l'identità di una comunità costituzionale e che rappresentano le radici della democrazia.

Solo modellandosi e costruendosi su questi principi, come la Corte ci ha ricordato, una *transizione* può dirsi sostenibile rispetto al sistema costituzionale.

Un monito per l'attuale governo e per quelli che verranno.

procedimenti di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni: decreto legislativo (art. 3.1) e dpcm (art. 3.9), Cons. dir. 13.3.

⁴¹ Si richiama l'espressione quanto mai efficace del titolo del volume di R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.