

Brevi note su transizioni istituzionali e sostenibilità costituzionale,
con uno sguardo al processo di attuazione dell'art. 116, co. 3,
della Costituzione*

di Cosimo Pietro Guarini

SOMMARIO: 1. Una introduzione... una fra le tante possibili.– 2. Transizioni *nel* regime e sostenibilità costituzionale. – 3. L'attuazione dell'art. 116, co. 3, della Costituzione nel processo di transizione del regionalismo italiano.

1. *Una introduzione ... una fra le tante possibili*

Il contesto in cui oggi si “inerpicano” le transizioni istituzionali appare davvero molto complesso.

Provare a delinearne i tratti essenziali o i nessi di causa-effetto risulterebbe sovrabbondante rispetto al più limitato fine che questo intervento si propone. E però non si può fare a meno di rilevare che a partire dalla crisi finanziaria del 2007-2008¹ il panorama sociale, politico ed economico è profondamente mutato². Così come profondamente diversa è anche la velocità con cui tutto muta.

* Il testo costituisce la rielaborazione, con l'aggiunta di note bibliografiche essenziali, dell'Intervento svolto in occasione della V Conferenza annuale di ICON-S Italia, Lo Stato delle transizioni, panel Sostenibilità democratica delle transizioni, Trento, 18-19 ottobre 2024

¹ Descritta nel dettaglio, in prospettiva giuspubblicistica, da G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011. Sul punto e sugli effetti istituzionali e costituzionali della successiva crisi del 2011 v. anche, in quel contesto e in quel momento, tra gli altri, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 3; E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 1; I. CIOILLI, *The constitutional consequences of financial crisis and the use of emergency powers: flexibility and emergency sources*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 1.

² Dopo una stagione alquanto lunga di «ottimismo» sulla diffusione a livello globale della democrazia costituzionale, a partire dal 2006 «gli indicatori dei principali istituti di ricerca hanno iniziato a raccontare un'altra storia» (cfr. T. GROPPPI, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in *Rivista AIC*, 2022, n. 4, 65 ss., 69 ss.).

La centralità del confronto sulla relazione tra ecosistemi politici a matrice liberal-democratica e modelli di sviluppo economico³ ha ceduto il passo – per forza di cose – a una riflessione che deve fare i conti con il pernicioso addensamento di plurime crisi. Queste procedono a sviluppate tra loro, in un *continuum*⁴ che erode gli spazi di *welfare* e determina l'impoverimento – materiale e spirituale – del ceto medio e moderato⁵, la cui funzione principale, in un contesto moderno e democratico, è di fungere, ad un tempo, da camera di compensazione delle frizioni politiche e da acceleratore della mobilità sociale⁶.

La congiuntura sindemica⁷ si prospetta *sine die* con grave nocummento per il pluralismo su cui si regge un costituzionalismo non solo normativo ma anche concretamente capace di intercettare e comporre in chiave valoriale i conflitti sociali e conduce ad «una sostanziale riduzione delle alternative democraticamente perseguibili»⁸.

Le misure invocate nel cantiere delle riforme tendono allora ad assimilarsi benché le sollecitazioni e la base sociale (*rectius*: le *constituencies*) da cui provengono siano diverse, salvo poi scomporsi nuovamente in frattura⁹ quando la riflessione torna a incentrarsi sulla tutela

³ Per una introduzione al temav. M. BENEVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 3, 252 ss.; L. D'ANDREA, *Democrazia e potere economico: la "forma" del primato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 3, 996 ss.; G. COMAZZETTO, *Costituzione, economia, finanza. Appunti sul diritto costituzionale della crisi*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 4, 13 ss.

⁴ Sollecitazioni in questo senso in A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e 'guerra delle razze'*. *Strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 3; G. BUCCI, *Dal governo democratico dell'economia alla crisi come dispositivo di governo*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 1, 353 ss.

⁵ Cfr. OECD, *Under pressure: the squeezed middle class*, 2019.

⁶ Cfr. P. KRUGMAN, *La coscienza di un liberal*, Roma-Bari, 2009.

⁷ Il concetto di «modello sindemico» è stato introdotto negli anni '90 del Secolo scorso da un antropologo medico, Merrill Singer. Con «sindemia» indica «*the concentration and deleterious interaction of two or more diseases or other health conditions in a population, especially as a consequence of social inequity and the unjust exercise of power*» (Id., *AIDS and the health crisis of the US urban poor: the perspective of critical medical anthropology*, in *Social Science and Medicine*, 1994, vol 39, 931 ss.).

⁸ Così F. BALLAGER CALLEJON, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *KorEuropa*, www.unikore.it/index.php/it/home-koreuropa, 2012, fasc. 1, 82 ss., 85 s.

⁹ Fratture oramai «scomposte», specchio dell'incapacità dei principali attori del pluralismo di superare le crisi di fine Novecento. Come osserva M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, 2024, n. 1, 1 ss., 3, «nessuno degli attori principali del pluralismo è dunque uscito indenne dal passaggio di fine secolo, ma non sono stati capaci di farlo nemmeno i deuteragonisti (i soggetti associativi minori), ormai

dei diritti civili e politici e sui conseguenti modelli antropologici di convivenza.

Tali plurime e “parallele convergenze”¹⁰, però, per quanto volte a perseguire meta-obiettivi sostanzialmente opposti, confondono l’opinione pubblica. Non risultano più così facilmente rilevabili le differenze ideali alla base dei progetti proposti dalle antagoniste forze politiche in campo, spostandosi il *focus* prevalentemente sull’efficacia attesa di misure “promesse”.

Questo processo così opacoinnesca lo *story telling* populista e sovranista¹¹, non nuovo per lo spazio europeo¹², e i consueti riferimenti – eco-

affiancati, se non sostituiti, da ringhiose comparse di una molteplicità sociale manichea e polarizzata, indisponibili al dialogo e al compromesso, tutte tese all’affermazione esclusiva dell’interesse di cui di volta in volta si proclamano portatrici e del tutto insensibili agli interessi concorrenti, dei quali si fanno carico simiglianti e specularmente aggressivi competitori, mai *bridging* (inclusivi) e sempre *bonding* (esclusivi)». Sul punto, diffusamente, già G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali. Sviluppo e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Bologna, 1998.

¹⁰ Secondo il felice ossimoro coniato da Aldo Moro.

¹¹ L’analisi è attualmente vigorosa nel dibattito scientifico. Per alcunistudisultema v. W.H. RIKER, *Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of public choice*, 1982, trad. it. di D. Riannetti, *Liberalismocontropopulismo. Confronto tra teoria della democrazia e teoria della scelta sociale*, Milano, 1996; Y. MÉNY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, trad. it. di A. De Ritis, Bologna, 2001. Tra i più recenti contributi della dottrina giuspubblicistica v. G. SILVESTRI, *Popolo, populismo e sovranità. Riflessioni su alcuni aspetti dei rapporti tra costituzionalismo e democrazia*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. V, sez. I, Napoli, 2009, 1992 ss.; i numerosi saggi raccolti nel n. 3-4 del 2010 di *Democrazia e diritto*; G. BALDINI, *Populismo e democrazia rappresentativa in Europa*, in *Quad. di sociologia*, 2014, 11 ss.; G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 3; F. BILANCIA, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato. Rivista di scienza costituzionale e teoria del diritto*, 2018 n. 10, 341 ss.; P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della Rete*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 2, 1 ss.; M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 3, 375 ss.; A. RUGGERI, “Forma di governo” e “sistema dei partiti”: due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?, in *Consulta online*, 2018, n. 3, 599 ss.; A. MORELLI, *Il principio personalista nell’era dei populismi*, in *Consulta online*, 2019, fasc. II, 359 ss.; C. PINELLI, *Populismo, diritto e società. Uno sguardo costituzionale*, in *Questione giustizia*, 2019, n. 1, 29 ss.; A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020; P. VERONESI, “Farmaco e veleno”: il populismo tra fisiologia e patologia, in *GenIus*, 2023, 1 ss.; M. OLIVETTI, *Democrazia costituzionale e populismo*, Roma, 2024.

¹² F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l’antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 4, 517 ss.

nomici, giuridici ma anche culturali – vengono agevolmente sostituiti nell'immaginario collettivo da un neo-linguaggio estremamente efficace nel raggiungere il fine di manipolare la percezione della realtà sì da garantirne il consolidamento e perpetuarne la replicazione.

L'elettorato risulta instabile, in termini di partecipazione, e molto volatile, in termini di preferenze¹³. La fidelizzazione politica, per così dire, risente del venir meno dei principi o dei valori che erano alla base di scelte identitarie¹⁴ e l'astensione elettorale aumenta in misura direttamente proporzionale alla perdita di un orizzonte di significato delle *querelle* continue, e spesso artatamente roventi, che affollano il dibattito pubblico¹⁵. La partecipazione attiva alla vita politica, per lo più, trova un punto di sintesi o nel massiccio sostegno a misure *spot*, strettamente contingenti, di prospettiva limitata, annunciate nelle campagne elettorali (alcune delle quali poi, di fatto, poste in essere) oppure, più semplicemente, in movimenti di opposizione spontanea allo *status quo*, sorti cioè a prescindere da un preciso impulso partitico (come ricordano gli esempi dei "girotondi", dei *V-day* pentastellati, dei *Family Day*, delle manifestazioni delle cc.dd. «Sardine», dei *Fridays for future*), che, poi, come è agevole rilevare, o si "spengono" per consunzione delle aspettative di cui sono portatori o, per sopravvivere, si adattano alle tradizionali forme della rappresentanza politica.

In ambito più strettamente costituzionalistico, poi, si radicano, per le stesse ragioni, nuovi *totem* iconici, che in alcuni casi sono fatti propri da testi legislativi e costituzionali e, in altri, sono frutto di (discutibili e

¹³ Cfr. già L. DELLA LUNA, *Sistema dei partiti e volatilità elettorale*, in *Dem. e diritto*, 2010, n. 3-4, 211 ss. Più di recente, A. CAMPI, *Trasformazioni della politica*, Soveria Mannelli (Cz), 2022.

¹⁴ La crisi economica, poi, ha accentuato questi tratti perché, come ben rimarcato, «il disagio economico è spesso percepito dagli individui non come una privazione di risorse ma come una perdita di identità» (così F. FUKUYAMA, *Identity. The demand for dignity and the politics of resentment*, 2018, trad. it. di B. Amato, *Identità. La ricerca della dignità e i nuovi populismi*, Milano, 2019, 105).

¹⁵ Questioni, peraltro, già ampiamente segnalate nelle *Relazioni* presentate al Convegno Annuale AIC su "Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione", Alessandria, 17-18 ottobre 2008, raccolte in AA.VV., *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009. Deve, peraltro, rimarcarsi come l'astensionismo cali significativamente quando le *querelle* ritornano nuovamente ad essere genuinamente sociali e politiche, come dimostrano le altissime percentuali di partecipazione alle ultime elezioni nazionali in Germania.

discusse) interpretazioni di carattere giurisprudenziale¹⁶. A tale ambito si possono ascrivere – solo per fare alcuni esempi certamente non esaustivi – la costruzione della categoria dei diritti finanziariamente condizionati, la rigidità dei paradigmi del neo-costituzionalismo finanziario¹⁷ (solo in parte e solo transitoriamente messi in crisi dal recente fenomeno sindemico)¹⁸, il succedersi frenetico di sistemi elettorali meno che proporzionali decisamente eccentrici rispetto al dichiarato scopo di perseguire un migliore formante rappresentativo¹⁹. E, da ultimo, l'allentamento, quand'anche per vie legali²⁰, dei cardini delle democrazie liberali – a cominciare dai delicati meccanismi che garantiscono la separazione dei poteri²¹ – giustificate sullabase dell'emergenza e/o della governabilità, le cui forze, apparen-

¹⁶ Su tali specifici aspetti – e in questa chiave di lettura – v., di recente, le riflessioni di A. RUGGERI, in A. MORELLI, A. RUGGERI, *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza, (profili metodico-teorici)*, Napoli, 2024, spec. 103 ss.

¹⁷ Da intendersi, invece, in senso dinamico e da interpretarsi necessariamente nel verso dettato dai principi costituzionali fondamentali. In questi termini v., accuratamente, E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020.

¹⁸ In una letteratura molto ampia, v. E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022 e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

¹⁹ A tacer dell'inefficacia di tale insipiente ricorso alla modifica dei sistemi elettorali, «pur nella varietà delle formule adottate, rispetto all'obiettivo di contenere la molteplicità delle formazioni politiche in Italia, rimaste numerose, tendenzialmente di piccole dimensioni e conflittuali anche nell'assetto bipolare, per poi transitare, tali, nell'attuale assetto tripolare» (L. LORELLO, *Sistema dei partiti, legislazione elettorale e disciplina dei gruppi parlamentari: è possibile governare la frammentazione?*, in *Nuove autonomie*, 2019, n. 2, 145 ss., 159).

²⁰ Non è in discussione la tenuta del dato costituzionale formale ma la «sovrapposizione di un nuovo ordinamento a quello precedentemente vigente. Un sistema giuridico, cioè, che colonizza quello statale originario, ormai caduto in *anomia*» (F. BILANCIA, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali. Considerazioni di sintesi*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 26, 4).

²¹ La riforma in atto relativa all'introduzione in Costituzione del c.d. premierato all'italiana (ma le stesse riflessioni possono valere anche per la annunciata intenzione di procedere alla separazione delle carriere tra magistratura giudicante e magistratura requirente) non sollecita (affatto o solo, a seconda delle prospettive) valutazioni in ordine alla legittimità del processo riformatore ma molto di più in ordine alla disarticolazione del sistema di *check and balances* del nostro sistema costituzionale e alla «sostenibilità del nostro tessuto democratico» che «la costituzione del 1948 (...) ha assicurato nonostante i progressivi smottamenti del sistema politico sottostante» (così E. CHELLI, *Perché dico no al presidenzialismo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2022, fasc. 3, 55 ss., 60, 62).

mente irresistibili, si impongono sui *balances* per inoculazione comunicativa²², favoriti da una resa graduale alla dis-informazione (o mis-informazione) *social* propagandata quale ritorno alla pienezza del *freedom of speech right*²³. Le riforme in atto accentuano, nel loro complesso, il rafforzamento dei poteri degli esecutivi e confermano, una volta di più, uno spregiudicato «uso «congiunturale» della Costituzione»²⁴, con mestizia piegata a scopi meramente opportunistici.

2. *Transizioni nel regime e sostenibilità costituzionale*

Ai costituzionalisti spetterebbe di verificare la compatibilità di queste scelte con i capisaldi del patto di unità politico-sociale cristallizzato nelle Costituzioni del secondo dopoguerra e, se del caso, rimarcare con forza la portata dello sfrido che il *sollen* valoriale subisce durante i processi del suo inveramento nel *sein* adattivo; alla classe politica, invece, di bilanciare tra interessi pubblici e privati, alla luce del modello di liberal-democra-

²² Cfr., in proposito, le osservazioni di A. PAPA, «Democrazia della comunicazione» e formazione dell'opinione pubblica, in *Federalismi.it*, 2017, n. sp. 1.

²³ Esemplare è il recentissimo abbandono del programma di *fact checking* di Meta che fa seguito all'abbandono di un analogo programma prima esistente anche su X (ex Twitter). Cfr. <https://www.ilpost.it/2025/01/07/modifiche-fact-checking-contenuti-social-meta/>. Sulla questione, nel dibattito giuspubblicistico, v., tra le tante voci critiche, G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017; E. MOSTACCI, *Critica della ragione algoritmica: Internet, partecipazione politica e diritti fondamentali*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, fasc. 2, 57 ss.; G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, *Disinformation and hate speech: a european constitutional perspective*, Milano 2020; A. POGGI, *Diritto a Internet o diritto alla libertà di manifestazione del pensiero?*, in Liber amicorum Pasquale Costanzo, cit., 131 ss.; e ivi anche O. POLLICINO, *Freedom of expression and the european approach to disinformation and hate speech: the implication of the technological factor*, 209 ss.; L. CALIFANO, *La libertà di manifestazione del pensiero... in rete: nuove frontiere di esercizio di un diritto antico. Fake news, hate speech e profili di responsabilità dei social network*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 26; A. SPADARO, *Libertà, pluralismo e limiti nel discorso pubblico*, e G.L. CONTI, *Il condizionamento dell'opinione pubblica in campo politico ed economico*, versioni provvisorie delle Relazioni al XXXIX Convegno annuale AIC, *La libertà di manifestazione del pensiero*, Salerno, 15-16 novembre 2024, in <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/attivita/convegni-annuali-aic/2024-la-liberta-di-manifestazione-del-pensiero-salerno>; M. PLUTINO, *Verità e opinione pubblica. Preservare la democrazia costituzionale «onlife»*, Soveria Mannelli (Cz), 2024.

²⁴ Espressione che si deve ad A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *Forum di Quad. cost.*, 9 luglio 2001.

zia costituzionale che essa stessa contribuisce a delineare, restituendo all'opinione pubblica consapevolezza degli eventuali costi individuali da sopportare per l'attuazione delle scelte assunte in nome del bene comune.

E, invece, ciò che lascia davvero perplessi è l'incapacità del sistema politico di incidere su uno qualunque dei punti del circolo vizioso delle crisi al fine di invertirne l'inerzia. Incapacità difficilmente giustificabile ma comprensibile, perché suggerita dal timore che ogni eventuale scelta, costosa di per sé proprio perché bilanciata, eroda, oggi più che mai, quel consenso elettorale a breve termine su cui esso si regge. E ciò a voler tacere delle sempre più evidenti difficoltà di adeguata selezione di un personale politico-partitico (nel suo complesso) credibile e autorevole²⁵, cui si è pensato di dare irrazionale soluzione, ad esempio, con la riduzione del numero dei parlamentari²⁶.

Questo appare il contesto nazionale odierno in cui le transizioni si collocano, alcune delle quali, di recente, interessate da spinte ben più che meramente inerziali; giunte ad esiti tanto rapidi quanto inattesi.

Nell'uso comune il termine transizione rende l'idea di un passaggio da una situazione precedente ad una successiva, e con esso si indica un mutamento in atto, una condizione fluida, talvolta incerta²⁷. Non molto diversamente avviene nello specifico ambito giuridico-costituzionale. In alcuni casi, le transizioni costituiscono la risposta a crisi di sistema e sono in grado, al loro termine, di ridefinire un'esperienza e attivare mutamenti costituzionali. In molti altri casi, invece, danno origine a crisi che si risolvono in anomalie episodiche, pienamente riassorbite dal sistema.

Tra le tante coppie oppositive che sono state individuate per ricostruire la categoria dogmatica della transizione²⁸, è possibile distinguere, in rela-

²⁵ V., di recente, P. LOGROSCINO, *Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti. Note in tempo di pandemia*, in *Consulta online*, 2021, fasc. II, 406 ss.; ID., *I partiti tra identità e occasionalismo: rileggendo Pietro Ciarlo*, in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, Vol. 1, Napoli 2022, 327 ss.

²⁶ Cfr. F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia*, cit., 529 ss., e F.R. DE MARTINO, *Rappresentanza, antipolitica, taglio dei parlamentari. Una riforma contro il popolo*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, fasc. 3, 16 ss., ai quali si rinvia anche per ulteriori riferimenti alla letteratura che si è occupata della questione.

²⁷ Cfr. V. TEOTONICO, *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 3, 3.

²⁸ A titolo esemplificativo, v., *ex plurimis*, G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, cit.; S. LABRIOLA, *Costituzione materiale e transizione*, in A. CATELANI, S. LABRIOLA (a cura di), *La Costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Giuffrè, Milano, 2001,

zione agli esiti producibili, tra transizioni *nel* regime (o *nella* Costituzione) e transizioni *di* regime. Quanto alle prime, più in particolare, se si conviene che il fondamento di un ordinamento si risolva nella sua effettività, esse «possono essere accomunate da quel carattere sostanzialmente “confermativo” dell’ordinamento complessivo». Si può, pertanto, concludere che le transizioni *nel* regime rappresentino un importante indice rivelatore – seppur non assorbente – della buona tenuta dell’impianto costituzionale complessivo dal punto di vista assiologico-sostanziale²⁹.

Da queste brevi osservazioni di contesto emerge l’utilità di indagare ogni transizione in ragione della sua sostenibilità costituzionale. In questo intervento tale approccio è seguito con riferimento alla più recente tappa della transizione del regionalismo italiano.

È, d’altro canto, appena il caso di ricordare che “sostenibilità costituzionale” è un’espressione riassuntiva, non ancora una categoria, ma comunque un concetto, che, inquadrato in scienze limitrofe a quella del diritto pubblico, interroga di recente anche gli studiosi di quest’ultimo.

Volerla declinare nel quadro costituzionale, senza smarrirne la originaria matrice – che enfatizza una valutazione sugli effetti delle decisioni dell’oggi nella prospettiva del mantenimento di condizioni, almeno non peggiorative, nel domani – impone di coglierne le differenze con la categoria della legittimità. In questo senso, una recente e ampia riflessione ha posto in rilievo che può «considerarsi costituzionalmente sostenibile un atto o un comportamento il cui impatto complessivo possa essere assorbito dalla struttura costituzionale senza che ne sia pregiudicata la capacità di incidere sulle dinamiche sociali secondo una visione coerente con i principi fondamentali intesi nella loro interazione reticolare. All’opposto, può ritenersi costituzionalmente insostenibile un atto o comportamento che, seppur immune da vizi di legittimità, determini una tensione nella o

239 ss.; M. OLIVETTI, *La transizione continua*, in *Quad. cost.*, 2001, 620 ss.; A. D’ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, 305 ss.; S. BARTOLE, *Trasformazioni costituzionali e transizione politica*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2002, 93 ss.; L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Cedam, Padova, 2003; A. RUGGERI, *Il “regionalismo della transizione” e la teoria della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 29 luglio 2004; F. GIUFFRÈ, *La Costituzione materiale della transizione: dalla democrazia consensuale alla democrazia competitiva*, in *Forum di Quad. cost.*, 14 ottobre 2008; F. LANCHESTER, *La fine della transizione*, in *Federalismi.it*, 20 maggio 2009.

²⁹ Cfr. ancora V. TEOTONICO, *Riflessioni sulle transizioni*, cit., 15 ss.

una pressione sulla costituzione tale da inibirne o vanificarne l'attitudine a sorreggere una struttura composita autenticamente funzionale al cambiamento sociale»³⁰. Ogni atto (commissivo od omissivo) e ogni attività costituzionalmente rilevante deve, pertanto, preservare un certo equilibrio che garantisca all'assetto costituzionale di riferimento di perpetuarsi nel tempo in modo dinamico³¹.

3. *L'art. 116, co. 3, della Costituzione nel processo di transizione del regionalismo italiano*

Alla luce di quanto precede, si possono svolgere alcune riflessioni sul processo di attuazione dell'art. 116, co. 3, della Costituzione.

È possibile notare come la transizione verso un regionalismo – quello differenziato³² o “particolare”³³ o “ulteriore”³⁴ o “asimmetrico”³⁵ delle regioni di diritto comune³⁶ – che si aggiunga a quello ordinario e a quello

³⁰ Così Q. CAMERLENGO, *La sostenibilità costituzionale: profili teorici e scenari applicativi*, in *Consulta online*, 2023, fasc. I, 23.

³¹ *Ibidem.*, 18.

³² L'espressione si deve a L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000.

³³ Così M. LUCIANI nel ricorso n. 28/2024 della Regione Puglia c/Presidenza del Consiglio dei Ministri e nell'Udienza pubblica del 12 novembre 2024 presso la Corte costituzionale, reperibile sul sito istituzionale della Consulta, minuto 61 della registrazione.

³⁴ F. GABRIELE, *Sulla autonomia «ulteriore» nelle regioni a statuto ordinario (o del regionalismo «differenziato» volutamente «frinteso»)*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2024, n. 2, 198 ss.

³⁵ S. MANGIAMELI, *Editoriale. Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2023, n. 1, 1 ss., *passim*, secondo il quale il dibattito sulla differenziazione ascrivibile all'art. 116, co. 3, Cost., deriva da «un errore nella comprensione della *asimmetria* regionale» ed «è conseguenza di un capovolgimento di un altro importante paradigma costituzionale: quello che riguarda il riparto delle competenze». Tal che «non si adopera più l'espressione “asimmetria” o “clausola di asimmetria” (art. 116, terzo comma, Cost.), ma si parla in modo generale di “differenziazione”, secondo la previsione dell'art. 118, secondo comma, Cost.» (p. 7). V. anche, *Id.*, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Diritti regionali*, 2024, n. 1, 113 ss., e A. MASTROMARINO, *Prima riflettere sul concetto di asimmetria, poi procedere a differenziare*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022, 19 ss. Sulla erronea sedimentazione del paradigma di regionalismo duale quale criterio ispiratore del Costituente repubblicano v., ampiamente, F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in *Federalismi.it*, 2018, n. spec. 7, 284 ss.

³⁶ Che la differenziazione ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost. sia riferibile alle sole regio-

speciale è in corso da ben ventiquattro anni, cioè da quando sono state confermate dal *referendum* costituzionale le modifiche che l'al.c.n. 3 del 2001, come noto, ha apportato ad ampie parti del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione repubblicana. Ciò suggerisce all'osservatore innanzitutto che quest'ultima è una fase transitoria che si innesta, perché da essa gemmata, nella (molto più lunga) transizione relativa all'evoluzione di un «non modello costituzionale di regionalismo»³⁷ o, se si preferisce, che da questa a un certo punto diverge pur alimentandosene³⁸. Ne è parte, certamente, ma assume peculiarità che consentono di individuarne contorni autonomi³⁹, ancorché non sempre ben definiti⁴⁰.

Per quanto numerosi siano stati gli atti istituzionali che ne hanno segnato la progressione, essi sono apparsi decisamente incoerenti tra loro, in un succedersi a tratti schizofrenico, sia per contenuti sia per “posizionamento politico”, che forse è opportuno ricordare brevemente⁴¹.

Tale istituto ha subito un profondo ripensamento poco dopo aver visto la luce, se è vero che la riforma costituzionale voluta da Silvio Ber-

ni ad autonomia ordinaria – come emergeva, invero, già alquanto chiaramente dal dato letterale – è confermato dalla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale (cfr. *Considerato in diritto*, § 6), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, co. 2, della legge n. 86 del 2024.

³⁷ M. LUCIANI, *Il non modello costituzionale di regionalismo*, in *Dem e dir.*, 2023, n. 1, 89 ss.

³⁸ Tale momento può farsi risalire a quando «la Regione Lombardia presentò durante i lavori della Commissione Bicamerale De Mita-Jotti un d.d.l. costituzionale che prevedeva un processo di attribuzione, con legge costituzionale, di poteri speciali alle Regioni che lo richiedessero» (così L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 4, 319 ss., 332). Ora, per un quadro complessivo, A. CARIOLA, *Il regionalismo differenziato e le sue procedure*, in *Diritti regionali*, 2023, n. 3, 795 ss., e M. COSULICH, *Autonomia e specialità nell'ordinamento repubblicano*, Torino, 2024.

³⁹ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, in *Digesto disc. pubbl.*, *Aggiornamento*, Milano, 2021, 317 ss.; C. NEGRI, *Il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, della Costituzione. Un tentativo di inquadramento sistematico del Titolo V della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2021, n. 1, 143 ss.; A. RUGGERI, *Editoriale. Sliding doors per il prossimo futuro dell'autonomia regionale: degrado o ripresa?*, in *Diritti regionali*, 2022, n. 3, 721 ss.

⁴⁰ In tal senso, v. G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2.

⁴¹ D'altronde, niente di diverso era lecito attendersi da una riforma «maturata in un diffuso e confuso clima politico favorevole all'opzione federalista» (così A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, cit., 319).

lusconi (2005), ma bocciata dal *referendum* costituzionale del 2006, aveva abrogato l'art. 116, co. 3, Cost. Fatto salvo il tentativo di disciplinare la specifica procedura di approvazione legislativa dell'intesa Stato/regione da parte del d.d.l. Lanzillotta (a cavallo tra il 2007 e il 2008), poi decaduto a seguito della crisi del secondo governo Prodi, non maggior fortuna aveva riscosso nella riforma costituzionale Renzi-Boschi del 2016, che ne aveva significativamente delimitato ambito e condizioni, riformulandolo.

Insomma, per più di tre lustri la transizione verso una ulteriore forma di regionalismo autonomistico non aveva turbato i sonni degli italiani, né posto soverchi problemi di compatibilità costituzionale⁴².

Una significativa accelerazione si è avuta nel 2017 a seguito dello svolgimento, in Lombardia e Veneto, dei *referendum* consultivi regionali⁴³ aventi ad oggetto l'avvio della negoziazione delle forme autonomistiche previste dall'art. 116, co. 3, e dell'approvazione da parte del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna di una risoluzione recante «*Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione*»⁴⁴.

Il *referendum* veneto, indetto con legge regionale, non fu bloccato dalla

⁴² Sin da subito, però, L. ELIA, all'indomani dell'entrata in vigore della l. n. 3 cost. 2001, ravvisava nell'art. 2 (che sostituiva il precedente art. 116 Cost.) dubbi sulla sua compatibilità con il dettato costituzionale, e in particolare con il principio di unità e indivisibilità della Repubblica e con la garanzia offerta dalla rigidità costituzionale (Id., *Introduzione* a T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, 18 s.). Più di recente, nel solco della dissonanza tra l'art. 116, co. 3, Cost. e i principi repubblicani, cfr. U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del comma terzo dell'art. 116 Cost.*, in *Dem e dir.*, 2023, n. 1, 80 ss., e M.A. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, *ivi*, 39 ss.

⁴³ Entrambi i referendum si svolsero il 22 ottobre 2017. Il quesito di quello veneto era stato previsto dalla legge regionale n. 15 del 2014; il quesito lombardo definito, invece, con delibera del Consiglio regionale del 17 febbraio 2015.

⁴⁴ Si tratta della risoluzione n. 5321 del 3 ottobre 2017 approvata dal Consiglio regionale a valle di un documento di indirizzo della Giunta regionale del 28 agosto 2017 volto ad avviare il procedimento finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Ad essa fece seguito una dichiarazione di intenti in tal senso sottoscritta il 18 ottobre 2017 dal Presidente di regione con il Presidente del Consiglio. Sulle vicende che hanno preceduto e seguito lo svolgimento dei *referendum* consultivi regionali del 2017, nel dettaglio v. O. CARAMASCHI, *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in *Diritti regionali*, 2019, n. 1.

Consulta⁴⁵ e ad esso si associò quello lombardo. Entrambi si svolsero e, a valle di percentuali di successo plebiscitarie, rafforzarono la pretesa⁴⁶ del concreto accoglimento delle istanze regionali di “ulteriore” autonomia poi fatte valere ai tavoli di discussione con la delegazione ministeriale nella negoziazione formalmente avviata il 1° dicembre 2017⁴⁷.

A partire da quel momento gli atti statali (parlamentari e governativi) e regionali volti all’attuazione dell’art. 116, co. 3, si sono moltiplicati e sono divenuti sempre più concludenti (e univoci)⁴⁸.

In limine mortis del governo Gentiloni, vennero siglate pre-intese con

⁴⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 118 del 2015, avente ad oggetto la legittimità costituzionale delle leggi nn. 15 e 16 della regione Veneto, impugnate in via principale dal Governo. Dalla declaratoria di illegittimità (totale per la legge n. 16), si salvò una parte della legge n. 15 che, per l’appunto, riguardava il *referendum* consultivo poi svoltosi. A commento della pronuncia v. D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 2015, n. 5-6, 1141 ss.; F. CONTE, *I referendum del Veneto per l’autonomia e l’indipendenza. Non c’è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, 2015, n. 3, 759 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 20.

⁴⁶ In senso critico sul metodo (referendario) di avvio del processo di differenziazione v., tra gli altri, A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all’italiana*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 20.

⁴⁷ Ai fini del concreto avvio del negoziato con lo Stato, il 15 novembre 2017 il Consiglio regionale veneto approvò la proposta di legge statale n. 43. Il Consiglio regionale lombardo, invece, il 7 novembre 2017, approvò una mozione con la quale impegnava il Presidente di regione a raggiungere determinati obiettivi di autonomia ulteriore, che riprendeva, ampliandoli, i contenuti di una analoga delibera del 13 giugno 2017.

⁴⁸ Prezioso, per la puntuale indicazione di tutti i materiali istituzionali, statali e regionali, che hanno riguardato il processo di attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost., fra il 2017 e il 2023 è il volume AA.VV., *Regionalismo differenziato. Razionalizzazione o dissoluzione. Una ricerca delle Università della Campania*, Napoli, 2023.

le tre regioni richiedenti⁴⁹. Ad esse seguirono iniziative per accedervi⁵⁰ di quasi tutte le altre regioni ordinarie (fatta eccezione per l'Abruzzo⁵¹). L'attuazione del regionalismo differenziato, diventò obiettivo prioritario del "contratto di governo" del Conte I (a guida anche leghista) e fu ripresa la negoziazione, poi nuovamente abbandonata per la (tanto prematura quanto pronosticabile) caduta del governo giallo-verde. A seguire, durante il governo Conte II, il Consiglio dei Ministri approvò il d.d.l. Boccia che venne inserito nella nota di aggiornamento al DEF 2020 tra quelli collegati alla manovra di bilancio, subordinato alla condizione della previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Non dissimile fu l'attivismo riformista durante il governo Draghi. Il Consiglio dei Ministri approvò il d.d.l. Gelmini, anch'esso incluso tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio 2022-2024, che fece proprie la maggior parte delle indicazioni offerte dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali che il 12 luglio 2022 approvò all'unanimità (*si!*) il testo di un'indagine conoscitiva⁵² in cui si auspicava, tra l'altro, che venisse adottata una legge sul procedimento di intesa Stato/regioni e che quest'ultima fosse LEP-condizionata⁵³. E, infine, così giungendo ai giorni nostri, prima i

⁴⁹ Esse furono sottoscritte il 28 febbraio 2018 dai Presidenti di regione richiedenti e dal Sottosegretario per gli Affari regionali e le Autonomie. Il loro contenuto fu, di comune accordo, limitato solo ad alcune delle materie oggetto delle richieste regionali, «*stante la fase conclusiva della legislatura statale e la conseguente ristrettezza dei tempi per la conduzione del negoziato*», e, in particolare, alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e dell'ecosistema, alla tutela della salute, all'istruzione, alla tutela del lavoro e ai rapporti internazionali e con l'Unione europea. Per un commento sulla procedura seguita e sui contenuti delle diverse pre-intese o bozze d'intesa v. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, n. 2; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2019, n. 2; V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in *Diritti regionali*, 2021, n. 2, 358 ss.

⁵⁰ Cfr. AA.VV., *Regionalismo differenziato. Razionalizzazione o dissoluzione*, cit., 13 ss.

⁵¹ ... che nel 2019 si è limitato a istituire una Commissione per lo studio del regionalismo differenziato.

⁵² Nel dettaglio, v. P. LOGROSCINO, *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze. Introduzione generale al Seminario*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, *Atti Seminario di Bari del Gruppo di Pisa*, 1° dicembre 2023, Napoli, 2024, 11 ss., 15 s. e nt. 18.

⁵³ Condizioni ritenute opportune anche dalla «*Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata*», istituita con D.M. 25 giugno 2021 e presieduta dal prof. Beniamino Caravita.

commi 791-801 *bis* della legge di bilancio 2023– volti a disciplinare alcuni aspetti del procedimento e delle condizioni di negoziazione prodromiche alle intese di differenziazione – e successivamente l’approvazione della legge n. 86 del 2024, c.d. Calderoli, quale vera e propria *legge generale* (e *sul procedimento*) per l’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost.⁵⁴.

Cosa possiamo osservare calando tutto questo trascorso nell’ambito tematico della sostenibilità costituzionale delle transizioni?

In primo luogo, che una transizione verso la differenziazione delle autonomie regionali che si embrichi in modo sostenibile al multiforme quadro regionalistica repubblicano, è ancora in corso. La circostanza che, con la sentenza n. 192 del 14 novembre 2024⁵⁵, la Corte costituzionale abbia dichiarato illegittimi i commi 791-801 *bis* della legge n. 197 del 2022 – per illegittimità in via consequenziale, sopravvenuta a partire dalla emanazione della legge n. 86 del 2024 – e abbia cancellato molti degli aspetti

⁵⁴ I cui contenuti sono stati oggetto di serrata critica a partire dalla sua presentazione quale d.d.l.al Senato. Fra gli altri, v. R. DI MARIA, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l’attuazione del c.d. “regionalismo differenziato” ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2023, n. 1, 199 ss.; P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.: i profili di carattere procedurale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2023, n. 3; L. CHIEFFI, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l. recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione”*, Atti Camera, *Audizione*, 4 marzo 2024, Commissione Affari costituzionali, reperibile all’indirizzo <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.32561.05-03-2024-18-19-26.653.pdf>; A. POGGI, *Editoriale. Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere.*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 3; P. BONETTI, *Osservazioni sui profili costituzionali del disegno di legge A.C. 1665, già approvato dal Senato, recante Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2024, n. 1, 357 ss.; L. D’ANDREA, *Brevi notazioni critiche sull’autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, 2025, n.1, 30 ss. V, infine, i numerosi interventi svolti durante il Convegno in memoria di Francesco Teresi “*Il regionalismo differenziato*”, Palermo, 26-27 gennaio 2024, i cui *Atti* sono pubblicati in *Nuove Autonomie*, 2024, n. sp. 1.

⁵⁵ Sentenza definita «storica» da E. CHELI, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, 2024, n. 18; «storica e “magistrale”» da A. SPADARO, *Editoriale. La “quadratura del cerchio” ... o della sent. cost. n. 192/2024.*, in *Diritti regionali*, 2025, n. 1, 1 ss.; «un esigente e ambizioso manuale per l’uso della autonomia differenziata» da E. BALBONI, *Un esigente e ambizioso manuale per l’uso della autonomia differenziata: una traccia culturale*, in *Astrid Rassegna*, 2024, n. 18; una «“lezione” sull’autonomia differenziata» da L. DURST, *L’organizzazione territoriale in Italia tra regionalismo e autonomia differenziata: un percorso degli ultimi venti anni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2024, n. 3, 1 ss., 21.

di quest'ultima⁵⁶, ritenuti particolarmente qualificanti dalla maggioranza parlamentare, non conduce però necessariamente alla conclusione che l'art. 116, co.3, Cost., abbia smarrito la sua ragion d'essere (politica⁵⁷) e la sua forzanormativa⁵⁸. Se «la perdurante inattuazione non è un'opzione seriamente prospettabile» per una disposizione costituzionale⁵⁹, essa impone, semmai, al legislatore di definire con maggiore accuratezza ed entro i limiti costituzionalmente consentiti il percorso da seguire per la sua realizzazione. E se vorrà agire in tal senso⁶⁰, la sentenza n. 192 del 2024 offre numerosissimi elementi per giungere ad una composizione degli interessi in gioco che sia rispettosa del modello cooperativo di autonomia regionale inscritto nella Costituzione repubblicana⁶¹; affinché, insomma, sia «uno strumento dell'eguaglianza sostanziale e non un problema per la stessa»⁶².

⁵⁶ ... ma non tutti, atteso l'alto numero di dispositivi di inammissibilità e (in alcuni casi) di non fondatezza dovuti a passaggi “deboli” o non sufficientemente motivati delle tesi delle regioni ricorrenti. Rimane il fatto che dopo tale pronuncia «la legge [è] una specie di casa bombardata di cui restano in piedi solo i muri esterni, una sorta di simulacro dell'originario e assai discutibile progetto di “differenziazione”» (così A. SPADARO, *Editoriale. La “quadratura del cerchio”*, cit., 3).

⁵⁷ Cfr. già N. LUPO, *L'art. 116, terzo comma, della Costituzione: una norma (e un'opportunità) da prendere sul serio*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2019, n. 4, 959 ss.

⁵⁸ ... o per ciò che ne rimane, se si preferisce. Secondo A. SPADARO, *Editoriale. La “quadratura del cerchio”*, cit., 8, l'opera di reinterpretazione della Consulta, pur operando solo sul testo della legge n. 86 del 2024, ha in realtà disposto «un implicito e “indiretto” riconoscimento di illegittimità dello stesso art. 116, III co., Cost., almeno per la laconicità (equivocità/insufficienza/carenza) del testo».

⁵⁹ V. P. LOGROSCINO, *Tra attuazione (ma quale?) e revisione costituzionale: il dilemma del giurista sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2024, n. 3, 685 ss., 713.

⁶⁰ Si è convinti che una legge generale sull'attuazione del regionalismo differenziato sia decisamente opportuna benché non necessaria (si è espresso tale convincimento, comune ad ampia parte della dottrina, all'atto della sottoscrizione dell'Appello rivolto al Presidente della Repubblica su *Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, reperibile in *Federalismi.it*, 2019, n. 5). Alcuni Autori ritengono, invece, che l'art. 116, co. 3, necessiti di una legge di integrazione o di attuazione di rango costituzionale (cfr., in tal senso, L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n. 1, 117 ss., spec. 131 e 133).

⁶¹ È stato rilevato che «solo alcune scelte relative alle disposizioni “finanziarie” non convincono completamente» (così C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, 2024, n. 18, 1).

⁶² A. MORELLI, *Editoriale. L'autonomia differenziata alla vigilia dell'approvazione: è possibile*

In secondo luogo, si tratta di una transizione lunga o lenta ma non impercettibile nei suoi stadi di avanzamento. È maturata dapprima seguendo corsi carsici silenti per poi prorompere nel contesto politico-sociale con una deflagrazione capace di determinare una significativa polarizzazione (controintuitiva, perché figlia di un rimescolamento delle posizioni) delle forze politiche e delle realtà regionali, pur trattandosi, come si è detto, di un istituto ben noto da almeno cinque lustri.

Ancora, si tratta di una transizione *nel* regime a meno che non si voglia argomentare che l'art. 2 della l.c. n. 3 del 2001, non solo ponga problemi, pur rilevanti, di composizione interna del rapporto tra la capacità innovativa delle leggi costituzionali e la resistenza ad esse del testo costituzionale⁶³, ma che addirittura costituisca un elemento di rottura formale e sostanziale con l'intero impianto dei principi fondamentali, a tal punto da concludere che la sua attuazione potrebbe precipitare l'intera Repubblica in un nuovo ordinamento costituzionale. Conclusione respinta con fermezza dalla Consulta, che, anzi, individua nell'art. 116, co. 3, Cost. «*un'altra espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà*», cioè «*una clausola generale di flessibilità che consente a ciascuna regione di chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione*»⁶⁴.

Questo consente di passare ad una valutazione della sostenibilità costituzionale del processo di attuazione del regionalismo differenziato.

Il punto più critico da esaminare, prima del citato e (in massima parte) risolutivo intervento della Consulta, atteneva al dubbio che la sua messa a regime potesse costituire l'innescodi una crisi sistemica di portata significativa⁶⁵. Ci si chiedeva anche se, una volta giunta al termine, potesse

un'attuazione ragionevole dell'art. 116, co. 3, Cost.?, in *Diritti regionali*, 2024, n. 1, 1 ss., 5 e 3. Sul punto v. anche le riflessioni di D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 1, 329 ss., spec. 342 ss.

⁶³ La tematica, ampia e complessa, non può essere affrontata in questa sede. Per una sua articolata ricostruzione, con particolare riferimento all'art. 116, co. 3, Cost. come modificato dall'art. 2 della l.c. n. 3 del 2001, v.P. PILUSO, *L'art. 116, comma 3: una dubbia "rottura facoltizzata" della Costituzione?*, in *Consulta online*, 2024, fasc. II, 948 ss.

⁶⁴ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto*, § 4.3. Che l'art. 116, comma terzo, Cost. ponesse «solo un problema d'interpretazione costituzionale e non un più grave problema di attuazione costituzionale» era già rimarcato da O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Diritto @ Storia*, 2017, n. 15, 5 ss., 8.

⁶⁵ Per molti spunti in tal senso v. i contributi raccolti nel n. 1 del 2023 di *Democrazia e Diritto*.

considerarsi una transizione riassorbibile dai principi repubblicani⁶⁶ e, in particolare, da quelli che delineano la nostra forma di Stato nel duplice senso in cui ad essa ci si può riferire, se del caso, attendendo i reali contenuti degli schemi di intesa⁶⁷.

In massima sintesi, la scarsa trasparenza dei momenti di negoziazione con le regioni apripista, le coordinate seguite (per quel poco che è emerso) nella definizione delle pre-intese, le aspre critiche rivolte alla conduzione del lavoro svolto dal «Comitato Tecnico Scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni»⁶⁸ e le disposizioni sul procedimento⁶⁹ di attuazione dell'art. 116, co. 3, così come congegnate dalla legge 86 del 2024 sembravano, tutte assieme considerate, delineare un percorso volto, da un lato, a traghettare la forma di Stato verso un federalismo *sui generis*, in cui i territori avrebbero goduto di poteri di spesa senza responsabilità connesse e, dall'altro lato, a modellare un futuro di autonomia regionale competitiva ad onta del principio egualitario e solidarista⁷⁰, in cui l'assenza di una compiuta garanzia di perequazione delle risorse tra regioni⁷¹ disvelava priorità altre dell'indirizzo politico.

⁶⁶ Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note*, in *Italian Papers on Federalism*, 2019, n. 2, 9 ss.; A. MORELLI, *Editoriale. L'autonomia differenziata alla vigilia dell'approvazione*, cit., 5.

⁶⁷ ... che dovranno essere preceduti «da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico» (v. Corte cost., sent. n. 192 del 2024, *Considerato in diritto*, § 4.3).

⁶⁸ V., per tutti, V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei Lep*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 16, 201 ss.

⁶⁹ Appare, tuttavia, opportuno precisare che alcune di esse – quanto meno quelle dichiarate illegittime o reinterpretate in chiave adeguatrice dalla Corte costituzionale – sotto le mentite spoglie di norme procedimentali, raggiungevano l'effetto concreto (non è dato sapere quanto voluto) di incidere, ad un tempo e in modo ostentato, sui delicati equilibri della forma di governo, della forma di Stato e su alcuni elementari principi di costruzione del sistema delle fonti del diritto.

⁷⁰ Cfr. G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2023.

⁷¹ Era stato rimarcato come «teleologicamente strumentale all'attivazione della clausola di differenziazione è la necessaria predisposizione di tutte quelle misure, che sono presupposte dall'articolo 119 e quindi dallo stesso art. 116, 3° co.» (cfr. A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, cit., 322 s., e ivi richiami alla dottrina di contesto). Tale assunto trova oggi conferma esplicita nella pronuncia n. 192 lì dove la Consulta ribadisce (nuovamente), in modo decisamente assertivo, che «un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato

Tutto ciò, come nel gioco dell'oca, porta nuovamente all'inizio del percorso e ad un probabile stallo delle vicende della differenziazione dell'autonomia delle regioni ordinarie.

Percorso «verso l'ignoto»⁷². Stallo di durata imprevedibile. Almeno fintanto che l'attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie» indicate nel co. 3 dell'art. 116 non abbandoni lo schema dell'ennesimo uso opportunistico⁷³ o distorto⁷⁴ dell'autonomia regionale.

Abstract

Il contributo svolge riflessioni di contesto sullo stato del processo di transizione verso il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, Cost, nel più ampio quadro del regionalismo repubblicano.

Brief notes on institutional transitions and constitutional sustainability,
with a look at the implementation process of Article 116,
paragraph 3, of the Constitution

The essay offers some observations on the state of the transition process towards differentiated regionalism ex art. 116, co. 3, of the Constitution, within the broader framework of the republican regionalist model.

quel modello di federalismo fiscale “cooperativo”, disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione» (*Considerato in diritto*, § 23.3).

⁷²A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso ... l'ignoto*, in *Diritti regionali*, 2024, n. 3, 857 ss.

⁷³Cfr. S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti regionali*, 2019, n. 3.

⁷⁴Di recente, sul punto torna A. RUGGERI, *Editoriale. L'autonomia regionale inappagata, la sua “differenziazione e l'uso congiunturale della Costituzione.*, in *Diritti regionali*, 2023, n. 2, 365 ss.