



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO II

Paolo Piluso

**L'art. 116, comma 3:
una dubbia "rottura facoltizzata" della Costituzione?**

3 agosto 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Paolo Piluso

L'art. 116, comma 3: una dubbia "rottura facoltizzata" della Costituzione?*

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione del campo di indagine. – 2. Il dibattito sulla legittimità costituzionale dell'art. 116, comma 3, Cost. – 3. Rotture, autorotture e rotture facoltizzate della Costituzione: un inquadramento teorico. – 4. L'art. 116, comma 3, Cost. come "rottura facoltizzata" della Costituzione: riflessioni critiche sulla decostituzionalizzazione formale del riparto di competenze legislative Stato/Regioni. – 5. La necessità di un'interpretazione restrittiva dell'art. 116, comma 3, Cost.: oltre il "cortocircuito" teorico e dommatico.

ABSTRACT: *The contribution intends to investigate the legal nature of the art. 116, third paragraph, of the Constitution – starting from the widespread interpretation of the norm – as a "facultative rupture" of the Constitution, authorizing the derogation from the division of State/Regions legislative competences through a mechanism of formal deconstitutionalization. The reflection moves from the doctrinal debate on the aforementioned constitutional norm and from a theoretical and dogmatic framework of the ruptures, auto-ruptures and facultative ruptures of the Constitution and identifies some general limits for the admissibility of formal deconstitutionalization and, on these bases, questions the legitimacy of the constitutional provision introduced by the constitutional law. 3/2001, arguing on the need for a restrictive interpretation of art. 116, third paragraph, of the Constitution (which tends to enhance administrative decentralization and not to affect the distribution of legislative competences).*

1. Premessa e delimitazione del campo di indagine

Il ricco dibattito sull'art. 116, comma 3, Cost.¹, nell'affrontare i numerosi profili (problematici) di analisi (dalla necessità di una previa attuazione attraverso una legge quadro

*  contributo sottoposto a referaggio

Paolo Piluso è Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Salerno

¹ Per i profili generali, v., senza pretesa di esaustività, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi - M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003, 55 ss.; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Utet, Torino, 2006, 2178 ss.; A. CARIOLA, *Il regionalismo differenziato e le sue procedure*, in A. Lamberti (a cura di), *Atti del Convegno internazionale di studi "Democrazia e Diritti Fondamentali" (2019)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 519 ss.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 63-66; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, Aggiornamento, 2017, 317 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *le Regioni*, 4/2017, 661 ss.; A. D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost., alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2018, 185 ss.; D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in federalismi.it, 7/2018, 336 ss.; Id., *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di*



alla natura della legge esecutiva dell'intesa, dagli aspetti procedurali ai presupposti sostanziali necessari per il conferimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie interessate) ha talora esaminato – a partire dall'originaria (e autorevole) voce critica di Leopoldo Elia – il tema della natura giuridica della norma costituzionale (introdotta dalla legge cost. 3/2001) e della legittimità stessa della revisione, nella parte in cui – assumendo come corretta l'interpretazione maggioritaria – consente una decostituzionalizzazione formale, giusta il meccanismo della rottura facoltizzata, del riparto di competenze legislative Stato/Regioni (ex art. 117 Cost.).

L'obiettivo di queste pagine è – una volta ricostruite le principali tesi affermatesi in dottrina con riguardo all'art. 116, comma 3 – quello di operare un (breve) inquadramento teorico e dottrinario del fenomeno delle rotture della Costituzione e, in particolare, dei "limiti" che incontra l'azione dello stesso legislatore costituzionale.

Sia che agisca in sede di revisione, sia che approvi "altre leggi costituzionali" (ed è questo, per lo più, il campo per eccellenza delle deroghe, *rectius* delle rotture²), il legislatore

attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema, Giappichelli, Torino, 2019; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in [Rivista AIC](#), 4/2019, 260 ss.; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in [Italian Papers on Federalism](#), 2/2019, 1-21; R. CARIDA, *Notazioni sulla portata applicativa dell'art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2019, 1-32; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?* in [Diritti Regionali](#), 2/2019, 2 ss.; E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2019, 1-22; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3/2019, 224 ss.; 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](#), 2/2019, 1 ss.; AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Atti del Convegno di Cassino del 5 aprile 2019*, Cedam, Padova, 2019, a cura di F. Pastore; M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura "sostanziale" dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in [Rivista AIC](#), 1/2020, 439 ss.; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in [federalismi.it](#), 5/2020, 73 ss.; AA.VV., *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2020; C. NEGRI, *Il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, della Costituzione. Un tentativo di inquadramento sistematico nel Titolo V della Costituzione*, in [Diritti Regionali](#), 1/2021, 144 ss.; AA.VV., *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" (Trento, 18-19 settembre 2020)*, a cura di M. Cosulich, Editoriale scientifica, Napoli, 2021; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2021; D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2022; G. SALERNO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., nella prospettiva della forma di Stato*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2023, 51 ss.; F. CORTESI – J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2023 (v., in particolare, i contributi raccolti nella parte terza).

² Ricordava M. BON VALSASSINA, *Le rotture della costituzione nell'ordinamento statunitense*, Cedam, Padova, 1961, 3, che "la dottrina giuspubblicistica del periodo weimariano soleva designare col nome di *Verfassungsdurchbrechung* la legge deliberata dal *quorum* prescritto per il procedimento di revisione costituzionale, la quale deviasse da una norma costituzionale, senza peraltro abrogarla o modificarla e fosse, cioè, semplicemente in contrasto con essa".



costituzionale si trova, infatti, innanzi a limiti giuridici generali che derivano dalla sua stessa natura di potere costituito, qualitativamente diverso e subordinato al potere costituente (originario).

Attraverso questo percorso di analisi – e configurato l'art. 116, comma 3, Cost., assumendo come corretta l'interpretazione consolidata, alla stregua di una norma di "rottura facoltizzata" della Costituzione (in quanto abilitante una fonte subordinata, segnatamente una legge ordinaria rinforzata, a derogare al generale riparto di competenze Stato/Regioni costituzionalmente sancito) – ci si interrogherà sulla legittimità della revisione (nella parte in cui, per l'appunto, ha – *rectius*, avrebbe – introdotto, con l'art. 116, comma 3, il predetto meccanismo di decostituzionalizzazione).

Infine, per scongiurare i "cortocircuiti" ai quali conduce la configurazione di una rottura facoltizzata, si sosterrà la necessità di un'interpretazione fortemente restrittiva dell'art. 116, comma 3, Cost., tanto per superare i dubbi di costituzionalità astrattamente prospettabili quanto per allontanare quei rischi di federalizzazione surrettizia pure sovente denunziati in dottrina.

Il saggio, perciò, non intende soffermarsi sui pur fondamentali rilievi che attengono, sul piano sostanziale, al regionalismo differenziato (specie ora che la c.d. legge Calderoli, di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., è stata approvata dalle Camere), quanto piuttosto cercherà di privilegiare, dal punto di vista teorico e dommatico, l'analisi delle questioni formali poste dall'intrinseca problematicità della norma costituzionale *de qua*³ (e che "sfidano", come si vedrà, la rigidità stessa della Costituzione).

2. Il dibattito sulla legittimità costituzionale dell'art. 116, comma 3, Cost.

Com'è noto, sin dall'Audizione resa alla Commissione Affari Costituzionali del Senato il 23 ottobre 2001, Leopoldo Elia⁴ lamentava, a proposito della formulazione dell'attuale art. 116, comma 3, Cost., una violazione del principio di rigidità costituzionale: proprio nella misura in cui la suddetta norma abilita una fonte sub-costituzionale (vale a dire una legge ordinaria rinforzata) a derogare al riparto di competenze legislative Stato/Regioni costituzionalmente stabilito (art. 117 Cost.), si realizzerebbe, infatti, una revisione surrettizia del testo costituzionale attraverso la legge esecutiva dell'intesa con la Regione "differenziata", in spregio del procedimento delineato dall'art. 138 Cost. (espressione primaria del principio –

³ Per questa valutazione, v. anche G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 13.

⁴ Audizione, Commissione Affari Costituzionali, Senato, 23 ottobre 2001; v. anche L. ELIA, *Introduzione*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, 18.



supremo – di rigidità della Costituzione). Il meccanismo accolto dall'art. 116, comma 3, Cost., cioè, aprirebbe la via ad una illegittima decostituzionalizzazione, realizzando una pericolosa manovra di aggiramento dell'art. 138 Cost. e del procedimento aggravato di revisione costituzionale ivi previsto.

“Certo, questo regionalismo differenziato non è obbligatorio” – osservava lo stesso Elia – “ma è disponibile con eccessiva facilità”, complice una formulazione infelice dell'art. 116, comma 3, Cost. rispetto alla mancanza di chiarezza sia sul ruolo del Parlamento sia, più ancora, in ordine ai requisiti per l'accesso a generiche e non meglio precisate “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, di talché se gran parte o – addirittura – tutte le Regioni ordinarie concludessero con successo un'intesa con il Governo (e se l'intesa venisse approvata con legge dal Parlamento) – pur in mancanza di evidenti esigenze territoriali che giustificano la differenziazione – si potrebbe realizzare una torsione dell'intero disegno costituzionale dello Stato regionale attraverso la rimessione della disciplina del riparto competenziale a fonti sub-costituzionali, peraltro diverse di Regione in Regione. L'effetto combinato, cioè – come, in effetti, sembrerebbe confermare la storia recente del (mai concluso) processo di attuazione dell'art. 116, comma 3⁵ –, delle iniziative provenienti da un considerevole numero di Regioni ordinarie e delle richieste “di esercitare pressoché indiscriminatamente tutte le funzioni in tutte le ventitré materie che la norma costituzionale contempla” rischierebbe di produrre uno “scardinamento complessivo del sistema disegnato dall'art. 117 Cost.”⁶ e, con ciò, una generale decostituzionalizzazione formale dell'intero riparto di competenze Stato/Regioni (senza, però, che il legislatore costituzionale del 2001 abbia contestualmente proceduto alla decostituzionalizzazione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117⁷).

⁵ Che par mostrare, come ha osservato M. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, in *Democrazia e Diritto*, 1/2023, 52, una vera e propria “bulimia” di autonomia da parte di numerose Regioni. Cfr. anche V. BALDINI, *Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello Stato? Profili teoretici e di diritto positivo*, in Dirittifondamentali.it, 2/2019, 13, secondo il quale “l'apertura ‘al buio’ di una linea di credito in favore delle autonomie territoriali operata con la citata novella costituzionale sembra introdurre un'importante deroga al criterio del riparto uniforme delle attribuzioni secondo la dimensione dell'interesse, lasciando adombrare la liceità di una pretesa da parte delle stesse Regioni all'esclusiva ed integrale disponibilità delle risorse finanziarie prodotte sul proprio territorio”.

⁶ In questi termini R. CALVANO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., e i suoi rapporti con i principi costituzionali in tema di fonti del diritto (e non solo)*, in *Democrazia e Diritto*, 1/2023, 60-61.

⁷ Così osserva U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del comma 3 dell'art. 116 Cost.*, in *Democrazia e Diritto*, 1/2023, 81. Continua l'A.: “pertanto lo Stato che avesse ‘stipulato’ un'autonomia differenziata con una o alcune Regioni, nel rispetto di questa interpretazione del quadro costituzionale dovrebbe ridurre la propria area normativa, lasciando la disciplina di parti di queste materie all'autonomia legislativa delle Regioni ‘stipulatrici’. Ma questo equivale a dire che al tempo stesso al legislatore statale sarebbe impedito disciplinare in modo completo e uniforme queste materie in relazione alle altre Regioni non stipulanti. Anzi, si potrebbe avere una materia legislativa ritagliata per la potestà legislativa statale in misura e modo diverso a seconda delle diverse



Per essere ancora più radicali, seguendo uno spunto emerso in dottrina, “se *tutte* le Regioni ordinarie richiedessero tutte le competenze in *tutte* e ventitré le materie, e lo Stato acconsentisse ad assegnargliele, com’è *teoricamente* possibile, *per sempre*, l’insieme delle disposizioni costituzionali attualmente rivolte a disciplinare la ripartizione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative tra lo Stato e le Regioni perderebbe di significato”, così trasformandosi la deroga in *abrogazione* (tacita) di norme costituzionali⁸, condotta attraverso una pluralità di fonti sub-costituzionali.

Non mancano, poi, ulteriori segnalazioni critiche: è stato osservato di recente che, se proprio per la previsione di una deroga a quanto stabilito in via generale, le Regioni speciali sono soggette al vincolo materiale e procedimentale del primo comma dell’art. 116 Cost. (e, in particolare, per quanto qui ci interessa direttamente, alla riserva di legge costituzionale), *a fortiori* lo stesso vincolo dovrebbe valere per quelle Regioni “che speciali non sono e che, dunque, non potrebbero in alcun modo accedere a un regime differenziato per il tramite di una legge ordinaria (sia pure rinforzata)”⁹.

D’altronde, che una legge costituzionale possa essere costituzionalmente illegittima non è opzione peregrina, non solo perché, già sul piano teorico-generale, tanto la revisione costituzionale quanto la legislazione costituzionale incontrano quei necessari limiti, formali e sostanziali, che derivano dalla stessa natura del potere del legislatore costituzionale (potere costituito, come tale diverso e subordinato al potere costituente), ma anche perché, considerando da vicino l’ordinamento italiano, la giurisprudenza medesima della Corte costituzionale non ha affatto escluso questa possibilità. Noto è il caso della sentenza n. 6 del 1970¹⁰, con cui la Corte censurò lo Statuto speciale siciliano nella parte in cui attribuiva all’Alta Corte per la Regione siciliana (peraltro già *de facto* caducata nel 1957) la competenza giurisdizionale penale in materia di accuse ai componenti della Giunta regionale (sebbene la declaratoria, nel dispositivo della pronuncia, si appuntasse formalmente sugli artt. 26 e 27 del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, successivamente “convertito” in legge costituzionale); ma ancora più celebre è quell’*obiter dictum* della sentenza n. 1146 del

determinazioni inserite nei diversi ‘accordi’ stipulati. Tutto ciò in assenza di ogni previsione costituzionale in tal senso, mentre nell’art. 117 Cost. si prevede espressamente (e senza eccezioni di sorta) che lo Stato dispone ‘legislazione esclusiva’ nelle materie di cui all’art. 117.2 Cost. e che sono riservati alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all’art. 117.3 Cost. Ma questi ultimi poteri dello Stato sarebbero contraddetti proprio dalle eccezioni introdotte in applicazione del comma 3 dell’art. 116 Cost.”.

⁸ Così F. PALLANTE, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, in *Democrazia e Diritto*, 1/2023, 98. Ma, sul punto, v. più ampiamente *infra*, spec. nota 67, dove si evidenzierà che, più propriamente, il potenziale massimo ampliamento dei contenuti della deroga comporterebbe, più che un’abrogazione in senso stretto, un “esaurimento” del campo di applicazione della norma costituzionale sul riparto di competenze.

⁹ In questi termini M. CABIDDU, *La favola brutta dell’autonomia differenziata*, cit., 41.

¹⁰ Corte cost., sent. n. 6 del 1970: <https://giurcost.org/decisioni/1970/0006s-70.html>



1988¹¹, con cui la Corte aveva individuato nei principi supremi della Costituzione dei limiti alla revisione costituzionale, non potendo essi “essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali”, così di fatto riservandosi l’ultima parola¹² quale giudice della legittimità delle revisioni costituzionali così come delle altre leggi costituzionali (rotture comprese, *ça va sans dire*).

Secondo, allora, questa prima lettura, l’aver introdotto, con la revisione operata dalla legge cost. 3/2001, una norma costituzionale che abilita una fonte subordinata a derogare all’art. 117 Cost., avrebbe violato un principio supremo, quello della rigidità della Costituzione, che pur dovrebbe essere intangibile; si sarebbe, cioè, in presenza di un meccanismo abilitante una (grave) revisione surrettizia della Costituzione senza le garanzie del procedimento all’uopo previsto dall’art. 138 Cost., non diversamente da quell’art. 1 cpv. della legge cost. n. 2 del 1948 (recante lo Statuto della Regione Siciliana) – che, con una norma di diritto transitorio, consentiva per un biennio la revisione delle norme statutarie (di rango costituzionale) con legge ordinaria – non a caso oggetto della censura e della declaratoria di illegittimità da parte della [sentenza dell’Alta Corte per la Regione Siciliana n. 2 del 1948](#)¹³.

La dottrina maggioritaria, tuttavia, propende per una tesi diversa, respingendo le citate contestazioni. In particolare, è stato sostenuto che “attraverso il procedimento di revisione costituzionale possano essere individuate nuove fonti del diritto, subordinate alla *costituzione*, ma abilitate a derogare a *singole* disposizioni costituzionali”¹⁴: quello dell’art. 116, comma 3, Cost., cioè, altro non sarebbe che un legittimo meccanismo di decostituzionalizzazione formale¹⁵, reso possibile tanto dall’operatività puntuale di una deroga circostanziata (limitata a “singole disposizioni costituzionali”, quali sarebbero, per

¹¹ Corte cost., sent. n. 1146 del 1988: <https://giurcost.org/decisioni/1988/1146s-88.html>

¹² Questione inevitabilmente “aperta”, invero, quella sull’“ultima parola”, secondo la nota tesi di V. CRISAFULLI, *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, vol. V, 129 ss., ora anche in A. Morrone (a cura di), *La corte costituzionale. Antologia di classici della letteratura italiana*, Giappichelli, Torino, 2021, spec. 72.

¹³ Annotata da V. GUELI in *Il Foro Italiano*, 1949, 114 ss.; per un riferimento alla sentenza, v. M. CABIDDU, *La favola brutta dell’autonomia differenziata*, cit., 43.

¹⁴ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1/2007, 147.

¹⁵ Cfr. anche A. RUGGERI, *La differenziazione dell’autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in Id. (a cura di), *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XXVII, Studi dell’anno 2023, Giappichelli, Torino, 2024, 525-526, il quale ravvisa nell’art. 116, comma 3, Cost. un meccanismo di decostituzionalizzazione parziale, della cui legittimità l’A. non dubita, ritenendo ormai operante, a più di venti anni dalla riforma del Titolo V, una consuetudine culturale di riconoscimento della validità della innovazione introdotta nel disposto di chiusura dell’art. 116.



l'appunto, quelle dei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost.) quanto dalla possibilità, teorica e pratica, di prescrizioni costituzionali "cedevoli" (come rivelerebbero i casi dell'art. 73, ultimo comma, e dell'art. 122, ultimo comma, Cost.). Un meccanismo, in altri termini, di "decostituzionalizzazione in senso tecnico", che parrebbe analogo a quello operato dalla legge cost. n. 2 del 2001 in relazione alla revisione degli Statuti delle Regioni speciali (in deroga all'art. 138 Cost.) e per certi versi accostabile, nella *ratio*, all'istituto della "delegificazione" (disciplinata dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988)¹⁶.

Non dovrebbe destare preoccupazione, in quest'ottica, il procedimento delineato dall'art. 116, comma 3, Cost., caratterizzato dall'abilitazione di una fonte subordinata alla deroga di puntuali disposizioni di rango costituzionale: "da un lato, in ragione della (...) *ratio*, riconducibile ad un rafforzamento e ad una più piena realizzazione dei valori costituzionali riferibili all'autonomia regionale"; dall'altro – richiamando l'autorità di Livio Paladin – "in ragione del fatto che le fonti autorizzate a derogare alle (o modificare le) norme di rango costituzionale non acquisiscono, per ciò stesso, la forza e la natura giuridica delle leggi approvate con il procedimento dell'art. 138 Cost., ma fungono bensì da semplice «condizione risolutiva [...] dell'efficacia dei disposti così modificati» o derogati"¹⁷.

Anzi, proprio l'art. 116, comma 3, Cost. avrebbe delineato – è stato rilevato – "una procedura di modifica 'interna' alla Costituzione alternativa all'art. 138"¹⁸, vale a dire un procedimento derogatorio di norme costituzionali – previsto dalla Costituzione stessa – e che si pone scientemente come alternativo a quello stabilito dall'art. 138.

Non dovrebbe dubitarsi, in tal senso, della legittimità costituzionale della revisione operata dalla legge cost. 3/2001, se non altro per la forza dei precedenti, pressoché incontestati, rappresentati dalle leggi cost. 1/1999 e 2/2001, che "prevedono diverse ipotesi in cui ad una fonte diversa dalla legge costituzionale è consentita l'introduzione di modifiche

¹⁶ S. PAJNO, *La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, in *le Regioni*, 5/2007, 754, il quale – a proposito della revisione degli Statuti speciali – sostiene che "la fonte di revisione statutaria, dunque, non sarebbe una legge costituzionale, ma una fonte a essa subordinata, caratterizzata da un procedimento disciplinato (anche) mediante la tecnica del rinvio all'art. 138, ed abilitata a disporre in contrasto con norme di rango costituzionale, realizzando così un fenomeno di «decostituzionalizzazione» in senso tecnico accostabile alla «delegificazione» disciplinata dall'art. 17 della l. n. 400 del 1988". Sulla problematicità della riferita analogia, v. più ampiamente *infra*.

¹⁷ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 140, che ricorda la lezione di L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 171-172. Dello stesso avviso, anche D. GIOTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, cit., 39-40, secondo il quale "se è stata esclusa a priori la rigidità assoluta della Costituzione non si vede perché, ammettendosi modifiche al contenuto dei precetti costituzionali, non potrebbe ammettersi una modifica dell'ambito di esplicazione della disciplina costituzionale"; anche questo A., richiama, all'uopo, il pensiero di Paladin (ivi, 40, nota 31).

¹⁸ A. POGGI, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali e (poco edificanti) posizioni "ideologiche"*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2013, 3.



o deroghe alle norme contenute nelle stesse leggi costituzionali” (su tutte, si pensi rispettivamente all’art. 122, comma 5, Cost. e alla parallela decostituzionalizzazione della disciplina della forma di governo delle Regioni speciali)¹⁹.

3. Rotture, autorotture e rotture facoltizzate della Costituzione: un inquadramento teorico

Per meglio comprendere la natura giuridica dell’attuale formulazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione è necessario sviluppare preliminarmente un succinto inquadramento teorico e dommatico delle nozioni di “rottura”, “autorottura” e “rottura facoltizzata” della costituzione, con riguardo all’evoluzione della riflessione della scienza giuspubblicistica.

Com’è noto, una prima – importante e tuttora valida – definizione di rottura della costituzione si deve a Carl Schmitt, il quale, in un fortunato passo della sua *Verfassungslehre*, elaborava una categoria dommatica autonoma di *Verfassungsdurchbrechung*, sviluppando un’intuizione di Jacobi (a proposito dei poteri del Presidente del Reich conferiti dall’art. 48 della Costituzione di Weimar)²⁰ e muovendo dal presupposto – centrale nella dimensione teorica e giuridica dell’autore di Plettenberg – della distinzione tra costituzione e legge costituzionale²¹.

Per Schmitt, la rottura della costituzione doveva essere intesa alla stregua di una “violazione di disposizioni legislative costituzionali in uno o più casi determinati, *ma* come *eccezione*, ossia con il presupposto che le disposizioni trasgredite per il resto continuino immutate ad esser valide e non sono quindi né definitivamente soppresse né temporaneamente private della loro vigenza (sospese)”²²: in quest’ottica, quindi, la rottura si

¹⁹ *Ibid.*, 4.

²⁰ C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1928), trad. it. *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, 141.

²¹ Distinzione, questa, che – si diceva – appare centrale nell’impianto teorico e dommatico schmittiano, anche in virtù dell’accolta nozione positiva di costituzione come decisione fondamentale del titolare del potere costituente sulla specie e la forma dell’unità politica. Per Schmitt, coerentemente, “un potere di modificare la costituzione, concesso con normativa legislativa costituzionale, significa che singole o più discipline legislative costituzionali possono essere sostituite da altre, ma solo nel presupposto che l’identità e la continuità della costituzione nella sua interezza rimangano garantite. Il potere di revisione della costituzione contiene quindi solo il potere (...) di apportare modifiche, aggiunte, completamenti, cancellazioni, ecc., ma non il potere di dare una nuova costituzione, e nemmeno il potere di modificare, ampliare o sostituire il fondamento proprio di questa competenza alle revisioni della costituzione (...)” (C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., 145).

²² C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., 141 (corsivo nostro), che richiama la lettura di E. JACOBI, *Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer*, 1/1924, 109 e 128. La posizione di Jacobi è giudicata ambigua da M. BON VALSASSINA, *Le rotture della costituzione nell’ordinamento statunitense*, cit., 10, il quale sottolinea che, da una parte, Jacobi richiede come sola condizione di validità della rottura il mutamento del testo costituzionale; dall’altra, mostra però di considerare la rottura come una legge costituzionale eccezionale nella stessa



configura come una violazione puntuale di singole disposizioni costituzionali, in tanto ammissibile in quanto eccezionale, e tale da non determinare né un'abrogazione né una sospensione delle stesse disposizioni. Non si tratterebbe, a ben interpretare il pensiero del giurista di Plettenberg, neppure di una deroga in senso stretto, in quanto le rotture sembrerebbero assumere un carattere materialmente quasi-provvedimentale, limitato a casi singoli, sicché esse rappresenterebbero, per ricorrere alle parole dello stesso Schmitt, un "atto apocrifo di sovranità"²³, condotto nella forma della legge costituzionale.

La dottrina weimariana aveva ulteriormente dibattuto sul tema²⁴ – come emerge dalla puntuale ricostruzione operata da Horst Ehmke in un noto saggio²⁵ –, qualificando le rotture ora come interventi isolati e unilaterali nel "sistema di ordine" della *Reichsverfassung* – passibili di essere considerati alla stregua di un metodo di elusione costituzionale²⁶ – ora come incostituzionalità di fatto – non essendo possibile intendere, proprio alla luce della distinzione schmittiana tra costituzione e legge costituzionale, il potere di emendare la costituzione nel senso che la maggioranza qualificata non fosse vincolata dalla costituzione²⁷ – ora come atti "anomali" giustificabili sulla sola base della necessità (politica)²⁸. Sempre dalla ricostruzione di Ehmke, emergeva che la dottrina maggioritaria, in ogni caso, propendeva per l'ammissibilità delle rotture della costituzione, in ragione tanto delle dinamiche della vita costituzionale²⁹ quanto della necessità di ricorrere ad un mezzo sussidiario per fare fronte ora all'inadeguatezza dell'astrazione delle norme costituzionali ora all'eventuale mancanza di clausole generali idonee ad esplicare i propri effetti anche su fattispecie eccezionali³⁰, a patto – però – che la rottura fosse disposta entro il limite di un divieto generale di arbitrarietà.

pericolosa accezione dei tribunali speciali, in contrasto con l'inderogabilità del diritto costituzionale, con il principio di uguaglianza innanzi alla legge e con l'idea stessa del diritto, affermando che la dottrina dell'ammissibilità delle rotture porta alla conseguenza che la costituzione diventa irrilevante per la maggioranza qualificata del Parlamento.

²³ C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., 150 ss.

²⁴ Nell'offrire un quadro di sintesi, M. BON VALSASSINA, *Le rotture della costituzione nell'ordinamento statunitense*, cit., 5, evidenzia che "Anschutz, Jerusalem, W. Jellinek e Graf zu Dohna ritennero concordemente che anche nella Costituzione di Weimar potesse darsi *Verfassungsdurchbrechung* senza previo mutamento del testo costituzionale; Triepel, Jacobi, Loewenstein, Schlueter richiesero, invece per una sua attuazione formalmente regolare, il mutamento o l'integrazione del testo costituzionale".

²⁵ Cfr. H. EHMKE, *Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 79, n. 4, 1953/1954, 385 ss. e spec. 390-391, il quale opera una approfondita rassegna delle posizioni emerse nel dibattito weimariano sul tema delle rotture costituzionali.

²⁶ R. BILFINGER, *Verfassungsumgehung*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1926, 173 ss.

²⁷ J. H. BREDT, *Der Weg der Verfassungsänderung*, in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1927, 440 ss. e H. TRIEPEL, *Das Abdrosselungsgesetz*, in *Deutsche Juristen Zeitung*, 1926, 848 ss.

²⁸ R. THOMA, *Grundbegriffe und Grundsätze*, in *Handbuch des deutsche Staatsrecht*, Tubinga, 1932, II, 155 ss.

²⁹ G. LEIBHOLZ, *Verfassungsdurchbrechung*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 2/1932, 14 ss.

³⁰ A. SCHLÜTER, *Das verfassungsdurchbrechende Gesetz*, Dissertazione, Università di Gottinga, 1931, in particolare 28 ss.



Merita di essere segnalata, poi, la posizione di Loewenstein, che ammetteva dommaticamente le rotture della costituzione sul presupposto dell'esistenza, nel testo delle costituzioni positive (e della *Reichsverfassung* in particolare), di "deviazioni" dai principi della costituzione interne alla costituzione stessa, in quanto eccezioni – è, questo, il fenomeno dell'autorottura della costituzione (*Selbstverfassungsdurchbrechung*) –, così come di norme costituzionali che autorizzano fonti subordinate a derogare a singole disposizioni della costituzione medesima (c.d. rotture facoltizzate)³¹. Un'argomentazione, questa, a ben vedere, non diversa, nella sostanza, da quelle impiegate – volendo tornare all'art. 116, comma 3, Cost. it. – da chi legittima le rotture (in questo caso, le rotture facoltizzate) sulla base della presenza, nel testo costituzionale originario, di eccezioni interne (autorotture)³²: un atteggiamento, invero, come si dirà più ampiamente in seguito, non convincente, non solo perché, sul piano positivo, non appare possibile trarre dalla presenza di autorotture nella struttura del testo originario di una costituzione, per ciò solo, la conseguenza dell'ammissibilità, per il legislatore costituzionale (successivo), di introdurre una rottura; ma anche perché, sul piano teorico generale, non viene considerata la diversità qualitativa tra il potere costituente originario e il potere del legislatore costituzionale (sia in sede di revisione sia in sede di "rottura"), il quale ultimo è un potere "costituito", discendente dal (e subordinato al) primo.

La dottrina italiana, dal canto suo, ha variamente affrontato il tema delle rotture, nell'ambito degli studi sulla revisione costituzionale³³. Senza pretendere di voler esaurire in

³¹ K. LOEWENSTEIN, *Erscheinungsformen der Verfassungsänderung*, Scientia Verlag, Tubinga, 1931, 243 ss.

³² Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 147 ss. e A. POGGI, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali e (poco edificanti) posizioni "ideologiche"*, cit., 3, i quali richiamano, all'uopo, gli esempi dell'art. 73, ult. comma, e dell'art. 122, ult. comma, Cost.

³³ Sul tema della revisione costituzionale e dei suoi limiti la bibliografia è, com'è noto, sterminata: a titolo esemplificativo, cfr., per una lettura formalistica dei limiti alla revisione costituzionale, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Sui limiti alla revisione costituzionale*, Estratto dagli Annali del Seminario giuridico della Università di Catania, Jovene, Napoli, 1949; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Unione tipografica editrice torinese, Torino, 1955, 440 ss.; G. P. ORSELLO, *Revisione costituzionale e mutamento istituzionale. Note all'art. 139 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1950, 124 ss. (i quali ritenevano che il limite testuale esplicito della "forma repubblicana" potesse essere superato con un doppio procedimento, dapprima con una revisione costituzionale abrogativa dell'art. 139 e in seguito con una revisione costituzionale introduttiva di una forma di Stato monarchica); nota, invece, è la lettura di L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., spec. 158 ss., che, leggendo l'art. 139 alla luce dell'art. 1 Cost., affermava l'irriducibilità della Repubblica democratica fondata sul lavoro e dei suoi presupposti indefettibili (libertà personale, libertà di manifestazione del pensiero, diritto di voto, etc.); in direzione analoga, v. G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1987, spec. 1203 ss.; per una lettura antiformalistica dei limiti alla revisione costituzionale, sul presupposto della distinzione qualitativa tra potere costituente e potere di revisione costituzionale, v. già C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1952, 29 ss. (*contra*, tra gli altri, S. CICONETTI, *La*



questa sede la ricostruzione di un dibattito ampio e (tuttora) aperto, occorre senz'altro ricordare la posizione di Mortati che, sviluppando coerentemente la sua teoria della costituzione materiale (e, perciò, solo parzialmente debitrice del *discrimen* schmittiano tra costituzione e legge costituzionale), definiva la rottura – pur non distinguendola, differentemente da Schmitt, dalla deroga in senso stretto (tratto comune, questo, alla prevalente dottrina italiana, sicché, anche per questo motivo, nel prosieguo del saggio i termini deroga e rottura saranno utilizzati pressoché come sinonimi) – come modifica apportata alla costituzione, nelle forme all'uopo prescritte, ma “rivolte a derogare solo per singole fattispecie a determinate norme, le quali pertanto rimangono in vigore continuando a regolare tutte le altre”³⁴.

È la distinzione qualitativa tra costituzione e legge costituzionale, a ben guardare, il vero banco di prova per saggiare l'ammissibilità (e i limiti) delle rotture, perché è proprio da questo presupposto che discende, in Mortati – sullo sfondo della teoria della costituzione materiale, che della costituzione formale non è dimensione oppositiva, piuttosto essendone il fondamento essenziale che esprime il nesso giuridico-politico –, l'ammissibilità teorica delle rotture ogniqualevolta esse tendano a salvaguardare i fini della costituzione al sopravvenire di eventi che altrimenti, senza una disciplina in deroga, comprometterebbero i fini stessi³⁵.

revisione della Costituzione, Cedam, Padova, 1972, spec. 222 ss. e 255 ss., e M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Principi supremi dell'ordinamento costituzionale e forma di Stato*, in *Diritto e società*, 3/1996, 303 ss. e spec. 316-323); arricchisce di contenuti la “forma repubblicana”, sino ad includervi financo il presupposto del sistema elettorale a base proporzionale, A. REPOSO, *La forma repubblicana secondo l'art. 139 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1972, *passim*; sull'irrivocabilità del principio di sovranità popolare, cfr. V. CRISAFULLI, *Appunti di diritto costituzionale – La Corte costituzionale*, Bulzoni, Roma, 1967, 51 ss. (pur entro un orientamento teorico e dommatico per il quale, in regime di costituzione rigida, il potere costituente permane nella forma delle leggi di revisione, in opposizione alla tesi mortatiana sulla distinzione qualitativa tra potere costituente e potere di revisione costituzionale: ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1970, vol. I, *Introduzione al diritto costituzionale italiano*, 105 ss.); sull'irrivocabilità delle libertà civili e del principio del pluralismo dei partiti, v. P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Barbera, Firenze, 1951, 78 ss.; sull'irrivocabilità dei diritti di libertà, v. P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1972, 79 ss. (*contra*, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, terza ed., Cedam, Padova, 2003, 41 ss.); per un'ampia lettura dei limiti sostanziali impliciti alla revisione costituzionale, cfr. M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2002, *passim*. Sui principi supremi come limite assoluto alla revisione costituzionale, ricondotti alla teoria dell'ordinamento costituzionale (e alla base materiale ad esso sottesa), v. A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica Italiana*, estratto, Giuffrè, Milano, 2016, 9-14; nella letteratura più recente, v. P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 2015, il quale analizza i principi supremi non tanto dal punto di vista teorico e dommatico, ma privilegiandone il momento dinamico, “*in action*”, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale e alla prassi presidenziale.

³⁴ C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)*, voce, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962), par. 35, 191.

³⁵ *Ibid.*, 191 (cfr., sul punto, l'analisi di E. OLIVITO, *La retorica delle modifiche tacite e il diritto costituzionale esistente. Un'ipotesi di studio preliminare*, in Costituzionalismo.it, 2/2023, spec. 30 ss.). Ciò premesso, non è un



È, in fondo, la dinamica della vita costituzionale – non diversamente da quanto aveva argomentato Leibholz – a giustificare, per il giurista calabrese, le rotture della costituzione – attraverso le “altre leggi costituzionali”, diverse dalla revisione in senso stretto, cui si riferisce espressamente l’art. 138 Cost. –, per salvaguardare i fini (e i principi) della costituzione stessa e, correlativamente, entro i limiti da essi stessi rappresentati. Non sfugge, quindi, che, ad accogliere la tesi mortatiana, dal punto di vista materiale il legislatore costituzionale (autore delle “altre leggi costituzionali” ex art. 138 Cost.) incontra, nel disporre una rottura, gli stessi limiti da cui sarebbe circondato in caso di revisione: il che, in fondo, sembrerebbe trovare conferma in quel celebre *obiter dictum* della sentenza n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale, precedentemente richiamato, che individuava nei principi supremi dell’ordinamento costituzionale, nel loro contenuto essenziale, un limite (materiale) invalicabile tanto per le leggi di revisione costituzionale quanto per le altre leggi costituzionali (ivi comprese, evidentemente, le rotture, intese come consapevoli – nel senso jellinekiano – rimozioni “della forza normativa di alcune disposizioni costituzionali”³⁶).

Anche Carlo Esposito aveva affrontato il problema delle rotture “delle leggi costituzionali”, pur inquadrandolo – contrariamente a Mortati (e Schmitt) – entro la teorizzazione dell’inesistenza di limiti “naturalisti” delle leggi costituzionali³⁷.

Ma, se questo era l’approccio seguito nel celebre volume su *La validità delle leggi*, il “secondo” Esposito, riflettendo sul “nuovo” diritto positivo vigente con la Costituzione repubblicana, interpretava (differentemente, si direbbe solo *prima facie*, ma – in realtà – era stato lo stesso autore a puntualizzare che la questione intorno all’ammissibilità delle deroghe alla costituzione dovesse essere risolta “con criteri di stretta interpretazione del singolo

caso se, secondo Mortati, “sono da ritenere ammissibili tutte quelle deroghe le quali non contrastano con i fini della costituzione, ma anzi tendono a salvarli di fronte ad eventi sopravvenuti, che senza una disciplina in deroga ne comprometterebbero la soddisfazione”: così C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)*, cit., 192 (il quale esemplifica, in proposito, la sua posizione: “così di fronte ad una legge di revisione rivolta ad aggiungere altri casi di proroga della legislatura oltre quella prevista dall’art 60 cost. italiana, il giudizio sulla sua costituzionalità dovrebbe formularsi in senso positivo quando si accertasse che la deroga si proponga non già di attentare al principio democratico rappresentativo, che esige la rinnovazione della composizione delle assemblee elettive a brevi intervalli, ma di preservarlo da pericoli che possano recargli pregiudizio”).

³⁶ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 4, secondo il quale “la rottura costituzionale (...) è il fenomeno generale della consapevole rimozione della forza normativa di alcune disposizioni della costituzione da parte delle istituzioni di governo dell’ordinamento, perpetrata onde perseguire una finalità politica ritenuta più alta”; il riferimento è a G. JELLINEK, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Eine staatsrechtliche-politische Abhandlung*, Haring, Berlino, 1906, trad. it. parz. di M. CARDUCCI, *Mutamento e riforma costituzionale*, Pensa, Cavallino (LE), 2004, 18.

³⁷ C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1934, 183 ss., nel quadro di una critica nei confronti delle classificazioni, giudicate “eccessive”, dei mutamenti costituzionali operate dalla dottrina tedesca. Critica, questa, che è rivolta in particolare alla tassonomia proposta da Löwenstein (ivi, 185, nota 39).



ordinamento giuridico”³⁸, e non tanto sul piano teorico-generale) il fenomeno delle deroghe individuando precisi limiti, rappresentati dalle disposizioni di garanzia e dai diritti fondamentali³⁹.

In altri termini, secondo la valutazione squisitamente positivista di Esposito, in tanto può ammettersi, alla luce dell’impianto complessivo del testo costituzionale italiano, l’operatività di una deroga a norme costituzionali (introdotta con “altre leggi costituzionali” ex art. 138 Cost.) in quanto non siano intaccati le garanzie costituzionali (con particolare riguardo alle garanzie e alla funzione della giurisdizione) e i diritti fondamentali. Il tutto, a patto che le leggi costituzionali di rottura siano temporanee, provvisorie e puntuali, e cioè delimitate nel proprio ambito di efficacia sia normativo sia temporale.

La dottrina italiana successiva ha, per la sua maggior parte, confermato l’ammissibilità di rotture della costituzione – per lo più intendendole alla stregua di deroghe – sul presupposto che “essendo la deroga niente altro che un’abrogazione parziale, la potenziale capacità delle leggi costituzionali di abrogare disposizioni della Costituzione comporta un’eguale capacità di apportarvi deroghe”⁴⁰: benché sovente la deroga sia accostata alla categoria dell’eccezione, “in essa nulla esclude che lo stato di precarietà possa protrarsi indefinitamente nel tempo e assumere nei fatti la caratteristica propria dell’abrogazione”, essendo innegabile che “limitare la fattispecie originaria di una norma per sottrarle una classe, astrattamente prevista, di ipotesi che altrimenti vi rientrerebbero, non altro significa che abrogarla parzialmente”⁴¹. Una conclusione, questa, che conduce alla piena equiparazione tra leggi costituzionali e di revisione costituzionale, ma che è resa possibile, a ben vedere, dalla tendenziale sovrapposizione, nella dottrina italiana, delle categorie di rottura e di deroga che, pur essendo senz’altro concettualmente affini, nondimeno, nell’originaria impostazione tedesca (e schmittiana in particolare), non erano completamente parificabili (esprimendo la rottura un carattere quasi-provvedimentale, dalla spiccata eccezionalità).

Peraltro, proprio nella dottrina tedesca si erano levate alcune voci critiche nei confronti della possibile (e paventata) “competenza universale” delle leggi costituzionali – preoccupazioni alla base della nota formulazione dell’art. 79, par. 1, del *Grundgesetz*, il quale ha chiuso le porte a monte all’ammissibilità di “altre leggi costituzionali” – che, secondo Ehmke (il quale si spingeva così a concludere per l’inammissibilità delle rotture), valorizzando oltremodo la discrezionalità del Parlamento, avrebbe potuto “determinare un irrigidimento

³⁸ *Ibid.*, 187 (“Il problema va invece risolto con criteri di stretta interpretazione del singolo ordinamento giuridico esaminando i poteri conferiti alle leggi costituenti e i limiti imposti a tali poteri”).

³⁹ C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali* (1963), ora in *Id.*, *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Giuffrè, Milano, 1992, a cura di D. Nocilla, 362-363, spec. nota 14, che, tra tali limiti, ricorda, soprattutto, il caso in cui “la Costituzione riserva una competenza a fini di garanzia a determinati organi (soprattutto giudiziari)”.

⁴⁰ S. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2019, 89.

⁴¹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1993, vol. II-1, *Le fonti normative*, 222.



dell'ordinamento"⁴² attraverso l'"assolutismo di ogni qualsivoglia maggioranza parlamentare qualificata"⁴³.

Di qui, in fondo, la comprensibile opzione del Mortati per l'individuazione di precisi limiti al potere del legislatore costituzionale di introdurre deroghe/rotture (valicati i quali, evidentemente, si sarebbe assistito ad un "eccesso di potere costituzionale"⁴⁴), essenzialmente riconducibili – come si ricordava in precedenza – alla necessità di salvaguardare i fini della costituzione. In tal senso, pur rimanendo aperta, per molti versi, la politicità della rottura (e l'alta discrezionalità del legislatore costituzionale) – che sembra riecheggiare nelle parole della sentenza n. 168 del 1963 della Corte costituzionale⁴⁵, la quale espressamente asseriva la legittimità costituzionale di "quelle norme alle quali il Parlamento, per finalità di carattere politico, intenda attribuire efficacia di legge costituzionale" –, nondimeno restano assolutamente fermi i limiti (materiali) rappresentati dai principi supremi dell'ordinamento costituzionale (come suggeriscono tanto la lettura mortatiana quanto lo stesso *obiter dictum*, più volte citato, della sentenza n. 1146 del 1988). Limiti, questi, che si accompagnerebbero, perciò, al più generale divieto di deroghe/rotture manifestamente arbitrarie riconosciuto in sede teorica dalla dottrina tedesca (Schlüter, Leibholz)⁴⁶.

Meno problematiche – in termini teorici e dommatici – appaiono, invece, le "autorotture", in quanto interne allo stesso testo costituzionale: in queste ipotesi, cioè, come si anticipava, è una disposizione della costituzione (originaria) che deroga ad un'altra, ponendosi rispetto ad essa in rapporto di specialità (e delimitandone così il campo di applicazione). In altre parole, l'autorottura, differentemente dalla rottura *stricto sensu* intesa, rappresenterebbe una deroga, per così dire, "interna" allo stesso testo costituzionale.

Ed esempi in tal senso, in effetti, non mancano certo nell'esperienza italiana, dalla XII Disposizione finale – che deroga agli artt. 48 e 49 Cost. – all'art. 68 e all'art. 122, comma 4 –

⁴² A. A. PRACILIO, *La questione delle deroghe alla Costituzione e l'introduzione del principio del pareggio di bilancio*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 4/2019, 88.

⁴³ H. EHMKE, *Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung*, cit., 400 ss.; esemplifica il ragionamento di Ehmke M. BON VALSASSINA, *Le rotture della costituzione nell'ordinamento statunitense*, cit., 15, il quale rileva che "il cittadino medio non si capacita del come si possa non tenere conto della costituzione, che s'identifica per lui col testo costituzionale, solo perché si riesce a mettere insieme in Parlamento una maggioranza qualificata".

⁴⁴ Cfr. M. BON VALSASSINA, *Le rotture della costituzione nell'ordinamento statunitense*, cit., 32, che riprende l'espressione di F. PIERANDREI, *La Corte costituzionale e le modificazioni tacite della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Antonio Scialoja*, Zanichelli, Bologna, 1952-53, vol. IV, 315 ss.

⁴⁵ [Corte cost., sent. n. 168 del 1963](#).

⁴⁶ V. *supra*, note 29 e 30.

Limiti, questi, che, di per sé soli, risulterebbero insufficienti in quanto eccessivamente elastici (H. EHMKE, *Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung*, cit., 403 ss.; M. BON VALSASSINA, *Le rotture della costituzione nell'ordinamento statunitense*, cit., 20).



deroganti l'art. 3 Cost. –, passando, ancora, senza pretese di esaustività, per la XIII Disposizione transitoria e finale.

Già nella dottrina tedesca, peraltro, emerge la distinzione con le – invero più problematiche – c.d. rotture facoltizzate, le quali sono invece caratterizzate dall'abilitazione di un altro atto-fonte (di rango sub-costituzionale), da parte di una norma costituzionale, alla deroga⁴⁷, così introducendo un meccanismo di decostituzionalizzazione formale, attraverso il quale l'operatività della deroga è rimessa ad una fonte subordinata, così di fatto proiettando una materia altrimenti costituzionale sul terreno della legislazione ordinaria (e facendola, perciò, scendere di rango nella gerarchia delle fonti).

In questi casi, in altri termini, non si avrebbe a che fare – com'è il caso, prima ricordato, dell'autorottura – con una deroga interna allo stesso testo costituzionale (originario) – nel senso, cioè, che sia una norma costituzionale a porsi come derogatoria rispetto ad un'altra norma costituzionale (generale) –, quanto piuttosto ad una norma costituzionale che abilita un atto-fonte gerarchicamente subordinato ad operare la deroga medesima.

È stato talora osservato, in proposito – sia pur rispetto alla legge cost. 2/2001 –, che la decostituzionalizzazione in senso tecnico risultante dalle rotture facoltizzate rappresenterebbe un meccanismo analogo, o quantomeno non dissimile, nella *ratio* e nella sua caratteristica fondamentale (cioè la rimessione di una disciplina, altrimenti riservata ad una fonte, ad un'altra di rango inferiore), alla delegificazione⁴⁸. Tuttavia, se è vero che la stessa delegificazione pone non pochi problemi in ordine al limite del rispetto delle riserve di legge, è altrettanto vero, in fondo, che la decostituzionalizzazione non può essere operazione illimitata che, trincerandosi dietro la competenza universale della legge costituzionale, abiliti fonti sub-costituzionali a derogare a numerose norme costituzionali o, addirittura, agli stessi principi. Pur in mancanza di una definizione obiettiva di “materia costituzionale” (cioè, pur non esistendo, a differenza della riserva di legge, una riserva in favore della fonte costituzionale), tale meccanismo non può non incontrare, in primo luogo, quei limiti che si porrebbero allo stesso legislatore costituzionale in sede di deroga/rottura.

Se si ragiona in quest'ottica, e cioè nella prospettiva di individuare limiti alle rotture autorizzate – e al rischio di una “competenza universale” del meccanismo di decostituzionalizzazione formale –, allora non appare sufficiente affermare che “le fonti autorizzate a derogare alle (o modificare le) norme di rango costituzionale non acquisiscono, per ciò stesso, la forza e la natura giuridica delle leggi approvate con il procedimento dell'art.

⁴⁷ K. LOEWENSTEIN, *Erscheinungsformen der Verfassungsänderung*, cit., 243 ss.; per una puntuale esplicazione della differenza tra le due ipotesi, v. anche S. CICONETTI, *La revisione della costituzione*, cit., 32-33 e G. MORBIDELLI, *Costituzioni e costituzionalismo*, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. RINELLI – M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2016, 207-208.

⁴⁸ S. PAJNO, *La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, cit., 754. V. anche S. PAJNO - G. VERDE, *Gli Statuti-leggi costituzionali delle Regioni Speciali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006, 306-307.



138 Cost., ma fungono bensì da semplice ‘condizione risolutiva (...) dell’efficacia dei disposti così modificati’ o derogati⁴⁹. Un ragionamento, quest’ultimo, che, se isolato, rischierebbe, per certi versi, di apparire formalistico e – spinto all’estremo – di legittimare una decostituzionalizzazione di qualsiasi contenuto, proiettando sulle rotture autorizzate le stesse argomentazioni sulla competenza universale delle leggi costituzionali, ma con la significativa differenza che qui, invece, sarebbe una fonte subordinata (legge ordinaria, eventualmente rinforzata) ad essere abilitata (per il semplice fatto che fonte dell’autorizzazione è una norma costituzionale) ad introdurre deroghe di qualsiasi segno alla costituzione⁵⁰.

Peraltro – come si vedrà anche in seguito –, con riguardo al problema dell’ammissibilità delle rotture facoltizzate, dalla semplice presenza di autorotture nel testo costituzionale (originario) non sembra possibile, per ciò solo – volendo riprendere un opportuno spunto mortatiano –, trarre indicazioni “sia nel senso dell’assoluto divieto di estensione delle deroghe previste, sia nel senso contrario del tacito consenso a tale estensione”⁵¹ e, correlativamente, alcuna deduzione in ordine alla ammissibilità (sul piano positivo), per l’appunto, di rotture autorizzate/facoltizzate da introdurre con legge costituzionale⁵².

4. *L’art. 116, comma 3, Cost. come “rottura facoltizzata” della Costituzione: riflessioni critiche sulla decostituzionalizzazione formale del riparto di competenze legislative Stato/Regioni*

Così succintamente inquadrata la distinzione tra rotture, autorotture e rotture facoltizzate della costituzione, appare evidente collocare nel novero di queste ultime – per come

⁴⁹ Si rinvia nuovamente a M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 140, che ricorda la lezione di L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 171-172.

⁵⁰ Sulla necessità di limiti alla decostituzionalizzazione formale, con particolare riferimento all’esempio dell’art. 116, comma 3, Cost., v. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in [Diritto Pubblico Europeo – rassegna online](#), 2/2019, 6 ss.

⁵¹ C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)*, cit., par. 35, 192, il quale conclude, a partire da questa premessa, che “in realtà la soluzione deve farsi discendere dall’interpretazione sistematica, e non già del solo testo, bensì del complessivo ordine costituzionale, e più precisamente degli interessi e valori fondamentali che (...) ne formano l’elemento vitale”.

⁵² Dello stesso avviso anche H. EHMKE, *Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung*, cit., 403 ss. e, nella dottrina italiana, G. MOTZO, *Disposizioni di revisione materiale e provvedimenti di “rottura” della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1964, 373 ss., il quale sottolinea che gli esempi di autorotture presenti nella costituzione italiana nulla proverebbero in favore della generale ammissibilità delle rotture. *Contra*, su tutti, S. CICCONE, *La revisione della costituzione*, cit., 32-34, nota 60, che ne contesta il presupposto teorico, cioè la distinzione qualitativa tra potere costituente e potere di revisione costituzionale, ed afferma che le leggi costituzionali “derivano la propria forza a produrre rotture della Costituzione dalla forza ad esse attribuita ad abrogare disposizioni di questa” (ivi, 35).



usualmente interpretata – la disposizione dell’art. 116, comma 3, Cost., introdotta con la legge cost. 3/2001, atteso che introdurrebbe un meccanismo di decostituzionalizzazione formale⁵³, consentendo ad una legge ordinaria rinforzata – quale è, per l’appunto, la legge esecutiva dell’intesa con la Regione interessata – di derogare al riparto di competenze legislative Stato/Regioni e, segnatamente, ai commi 2 e 3 dell’art. 117 Cost. (giusta il rinvio ad essi espressamente operato dal comma 3 dell’art. 116)⁵⁴.

⁵³ Sul fenomeno della decostituzionalizzazione, v. già S. CICONETTI, *La revisione della costituzione*, cit., 193 ss. (con particolare riferimento all’ artt. 54, comma 5, dello Statuto sardo e all’art. 50, comma 4, dello Statuto valdostano – rispetto all’art. 123 Cost. – e all’art. 89 dello Statuto del Trentino Alto-Adige e all’art. 63, comma 2, dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia), il quale risolve la questione della legittimità delle predette ipotesi sottolineando che “la risposta da dare al quesito circa la legittimità delle disposizioni statutarie che attualmente prevedono ipotesi di decostituzionalizzazione dipenderebbe dall’accertamento del carattere derogatorio o meno delle singole disposizioni decostituzionalizzate” (ivi, 209); sul punto, cfr. anche E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Morano, Napoli, 1966, 135 ss. e P. BARILE – U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione* (voce), in *Novissimo Digesto Italiano*, XV, Utet, Torino, 1968, 787.

⁵⁴ Anzi, se bene si è intesa la tesi di G. DE MINICO, *Sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, in *Astrid Rassegna*, 5/2024, 1-24, l’art. 116, comma 3, Cost. si configurerebbe come autorottura anche rispetto all’art. 3 Cost.: sostiene l’A. (ivi, 1-3), infatti, che “la progettata differenziazione è un’eccezione all’articolo 3, co. 1, Cost. perché rompe la corrispondenza biunivoca situazioni soggettive uguali/uguali diritti, come vorrebbe il principio di uguaglianza formale. Una deroga questa, introdotta dalla norma di revisione costituzionale, sempre che ricorra una ‘ragionevole ragione’. L’espressione è mia e rimanda a due elementi, uno oggettivo e l’altro soggettivo, che insieme sono la *ratio* giustificativa dell’eccezione al principio egualitario. L’elemento soggettivo è il motivo per cui la Regione ritiene di potersi sostituire in via definitiva allo Stato nell’esercizio di funzioni, altrimenti a lei precluse. Pertanto, la Regione richiedente dovrà fare due cose: esibire un interesse territoriale, attuale e specifico, che giustifica il trattamento migliorativo rispetto a quello standard delle altre Regioni; e provare i fatti di efficienza e di adeguatezza in forza dei quali presume essere più capace dello Stato nell’assolvere i compiti richiesti, come impone il vincolo di sussidiarietà verticale. L’elemento oggettivo si definisce invece in negativo: qualunque sia il regime più favorevole accordato a una Regione, esso dovrà comunque rispettare il limite rappresentato dall’art. 5. In altri termini, la differenziazione non si potrà spingere fino a rendere la Regione, non solo più autonoma delle altre, ma addirittura indipendente dallo Stato perché in tal caso non si tratta di autonomia, fattispecie lecita, ma più correttamente di secessione, evento illecito, che si colloca fuori dell’ordinamento costituzionale stante la sua natura *extra-ordinem* (...). Con l’art. 116, co. 3, Cost. facciamo un salto della staccionata, cambiamo la corsia di marcia: dal regionalismo cooperativo slittiamo verso declinazioni competitive dello stesso, che rimandano al riformato modello tedesco. Il presupposto di ogni idealtipo competitivo consiste nel pregresso allineamento degli enti territoriali o, per dirla con gli studiosi di diritto antitrust (...), nel fatto che gli attori partono dai medesimi blocchi. La gara inizierà solo se i giocatori sono equiordinati perché, in caso contrario, la competizione sarebbe falsata in partenza per la presenza di un vincitore stabilito a tavolino. Questo presupposto era noto al legislatore di revisione del 2001, che infatti aveva condizionato l’operatività dell’art. 116 alla preventiva osservanza dell’art. 119, sintesi delle azioni perequative. Pertanto, lo Stato è chiamato a fare qualcosa prima di avviare la diversificazione delle Regioni: ha un obbligo di attivarsi in opposizione al dovere di rimanere fermo (...). Il *level playing field* è una regola basilare del liberismo economico e aver trasferito questa dinamica sul terreno del diritto costituzionale presuppone che il 116 abbia disegnato in anticipo le tappe fondamentali del regionalismo competitivo: prima si equiordinano le Regioni e in un secondo momento si trasferirà il *surplus* a chi dimostra di meritarselo. Ma il



Come si anticipava in apertura del presente lavoro, la dottrina maggioritaria non ha revocato in dubbio, con gli accenti delineati in questo studio, la legittimità costituzionale della revisione operata dalla legge cost. 3/2001, con riguardo all'introduzione del meccanismo di decostituzionalizzazione in senso tecnico previsto dall'art. 116, comma 3.

Sovente, per esempio, è stata sottolineata la forza dei precedenti⁵⁵, richiamando, al fine di legittimare la legge cost. 3/2001, tre esempi in particolare: la legge cost. 2/2001 (nella parte in cui ha introdotto un procedimento *ad hoc* per la revisione degli Statuti delle Regioni speciali, derogatorio dell'art. 138 Cost.), la legge cost. 1/1999 (nella parte in cui, con il nuovo art. 122, ult. comma, Cost., consente agli Statuti delle Regioni ordinarie – ora leggi regionali rinforzate – di derogare alle disposizioni costituzionali sulla forma di governo regionale) e l'art. 73, ultimo comma, Cost., presente già nel testo originario del '48 (alla stregua del quale le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione medesima, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso, così consentendo alla fonte primaria di derogare al termine costituzionalmente fissato).

In particolare, in relazione alla legge cost. 2/2001 è stato autorevolmente osservato⁵⁶ – in riscontro alla tesi di chi ne sosteneva l'incostituzionalità per violazione degli artt. 138 e 116, comma 1, Cost. (avendo la predetta legge costituzionale introdotto un procedimento derogatorio per la revisione degli Statuti speciali, così alterando – si argomentava – il senso proprio della rigidità costituzionale e sopprimendo tacitamente la riserva di legge costituzionale prevista dall'art. 116, comma 1) – che essa non avrebbe abrogato tacitamente la citata norma costituzionale (anche perché si aprirebbe, con ciò, il dibattito sulla stessa ammissibilità teorica del fenomeno delle abrogazioni tacite⁵⁷), ma avrebbe, in quanto legge

processo bifasico caratterizzato da un preciso ordine di intervento non trova corrispondenza nel progetto governativo, perché l'Esecutivo ha fretta di differenziare e quindi pospone la perequazione all'art. 116. Questa inversione del cronoprogramma compone l'incostituzionalità del ddl 1665, del resto non è la prima volta che disattendere la dimensione temporale si risolve in una violazione all'assetto costituzionale”.

⁵⁵ Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 147-148.

⁵⁶ O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della costituzione e altre leggi costituzionali*, in *le Regioni*, 2/2009, 297 ss.

⁵⁷ Anche perché, come rileva lo stesso Chessa, se esiste una differenziazione nel testo dell'art. 138 Cost. tra leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali, essa “non può che consistere infine nell'impossibilità che da una legge costituzionale possa derivare un'abrogazione o sostituzione di una disposizione costituzionale in assenza di una apposita «revisione», cioè in assenza di una espressa volontà di operare mutamenti del testo costituzionale”, così escludendosi l'ammissibilità di modifiche tacite ad opera di “altre leggi costituzionali” (O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 311). F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005, 615 ss., rileva che “«revisionare» significa «operare espressamente mutamenti», incidere sul testo con emendazioni visibili; non già opporre una nuova disciplina della materia



costituzionale di “rottura” (“altra legge costituzionale” ai sensi dell’art. 138 Cost.), operato una frantumazione del tipo “legge costituzionale”, “diversificandone il procedimento formativo secondo l’oggetto e con ciò aggiungendo un nuovo subprocedimento costituzionale oltre a quelli già previsti”⁵⁸. La legge cost. 2/2001, quindi, come legge costituzionale integrativa, avrebbe disposto una rottura, derogando all’art. 138 Cost. e disarticolando ulteriormente il tipo “legge costituzionale”, senza, con ciò, operare un’abrogazione tacita della riserva contenuta nell’art. 116, comma 1. Sicché, secondo questa tesi, “tra la legge cost. 2/2001 e l’art. 116 (vecchia e nuova formulazione) non c’è un contrasto puntuale, perché la prima non impedisce al secondo di esprimere una portata normativa. L’art. 116 (insieme all’art. 138) avrebbe senza dubbio subito una modificazione tacita, ma non certo un’abrogazione tacita: sicché la riserva di legge costituzionale permane ed è «solo» cambiato il concetto di legge costituzionale, subendo un’ulteriore diversificazione”⁵⁹. In quest’ottica, ancora, si supererebbero le note obiezioni del primo Ross⁶⁰ sull’irrieducibilità delle norme sulla revisione costituzionale, peraltro precisando che

incompatibile con quella vigente». Ne discende coerentemente che la legge di revisione della Costituzione deve essere una «legge *in emendamento del testo* costituzionale” (così accogliendo la tesi espositiva). Secondo Chessa (ivi, 311), quindi, “mentre con legge costituzionale saranno sempre possibili e ammissibili modificazioni tacite, cioè operanti sul piano della costruzione dei significati normativi delle disposizioni previgenti, sarà invece necessaria una «legge di revisione» per abrogare legittimamente le suddette disposizioni e così impedire che da esse possano ancora trarsi norme”.

⁵⁸ O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 313. Continua l’A. (ivi, nota 31): “In particolare, ad avere subito la c.d. «rottura» è l’art. 138 Cost., cosicché rimarrebbe competente per tutte le modifiche costituzionali tranne quelle che attengono alla materia statutaria speciale. Non si tratta di un fenomeno nuovo. Da tempo la dottrina ragiona di una «disarticolazione del livello costituzionale»” (v. il richiamo a F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in Id. (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2008, 113-114). Parla, a proposito della revisione degli Statuti speciali, di “legge costituzionale atipica” P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2003, 47 ss.

⁵⁹ O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 314.

⁶⁰ A. ROSS, *On Law and Justice* (1958), trad. it. *Diritto e giustizia*, Einaudi, Torino, 1965, 76 ss.; sul punto, v. O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 316 ss., il quale osserva, con particolare riferimento alla decostituzionalizzazione, che, “tuttavia, se Ross avesse ragione, sarebbero logicamente inspiegabili pure i fenomeni di *decostituzionalizzazione*. Pure in questo caso vi è incompatibilità *di contenuto* tra la norma che trasmette validità e quella che la riceve: la disciplina *decostituzionalizzante* è evidentemente diversa da quella costituzionale, pur traendo da questa la propria validità”.

Sembra aderire, invece, alla tesi del primo Ross, G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale*, I, Giappichelli, Torino, 1987, 101-102, allorché afferma “che la prima regola appartenente al nucleo fisso della costituzione è, per ragioni intrinseche ad essa stessa, quella sulla modificazione della costituzione (...)”; “l’impossibilità della legge di revisione costituzionale di dettare nuove norme sulla revisione che ne mutino sostanzialmente il significato può essere chiarita anche ricordando la regola (...) secondo la quale in un ordinamento gradualistico, come certamente per una parte almeno è il nostro, nessuna fonte può disporre da sé del proprio regime giuridico (...)”.



non sarebbe immodificabile o inderogabile l'art. 138 Cost. *in quanto tale*, quanto piuttosto il principio di rigidità della Costituzione (con ciò dovendosi l'interprete interrogare anche sull'esistenza di un nucleo "duro", intangibile, del procedimento di revisione costituzionale)⁶¹.

Ciò detto, però, il ricorso ai tre citati esempi per sostenere, sulla base della forza dei precedenti, la legittimità del meccanismo di decostituzionalizzazione di cui all'art. 116, comma 3, non appare persuasivo.

In primo luogo, la legge cost. 2/2001 non ha operato un meccanismo di decostituzionalizzazione, ma si configura come una rottura, attraverso la deroga all'art. 138 Cost. per la revisione degli Statuti speciali; e la legge di revisione degli Statuti è essa stessa una legge costituzionale, benché approvata mediante un procedimento speciale, derogatorio rispetto a quello previsto dall'art. 138 Cost., così rappresentando un esempio di "frantumazione" del tipo "legge costituzionale", caratterizzato da un *iter* approvativo *ad hoc*. In altri termini, l'esempio è paradigmatico di una legge costituzionale che deroga (essa stessa) ad una norma costituzionale (art. 138 Cost.) – di "rottura" per l'appunto –, consentendo così la modifica di una legge costituzionale (Statuto speciale) mediante un subprocedimento di revisione speciale e tipizzato⁶².

Per questo deve concludersi che la norma che prevede il procedimento di revisione è concettualmente e giuridicamente superiore ad ogni altra norma prodotta con quello stesso procedimento". Tuttavia, lo stesso A. ROSS, *Sull'autoriferimento e su un «puzzle» nel diritto costituzionale*, in ID., *Critica del diritto e analisi del linguaggio*, traduzione italiana a cura di R. Guastini e P. Pollastro, Il Mulino, Bologna, 1982, 232 – come ricorda F. R. DE MARTINO, *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'articolo 138*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3/2018, 7 – giudicava "la norma sulla revisione suscettibile di modifica perché assegnava ad essa la diversa natura di norma «istitutiva di competenza normativa»" (qui citando il Modugno); "nel senso che la norma sul procedimento di revisione costituzionale va rispettata fino a quando essa stessa «non indichi un successore»". Per puntuali riferimenti a Ross, v. anche S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in [federalismi.it](#), 7/2005, spec. 8-9.

Per una critica giusteologica al "primo" Ross, v. S. COLLOCA, *Due domande sui limiti alla revisione costituzionale*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 3/2012, 383 ss.; ma, sullo sfondo gödeliano del problema, ovvero sulla impossibilità che un sistema giuridico, al pari di un sistema logico, sia in grado di dimostrare da sé la propria non contraddizione, v. già V. MATHIEU, *Sistemi logici e sistemi giuridici. Impossibilità di autofondazione formale*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1970, 225 ss.

⁶¹ C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)*, cit., 208; ID., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., nota 21; M. LUCIANI, *Commento*, in AA.VV., *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1991, 3281.

⁶² Per meglio evidenziare la tesi su esposta, potrebbe essere utile ricorrere al seguente schema esplicativo: **A** deroga **X** per modificare **B** tramite **C**, dove A è la legge costituzionale (n. 2 del 2001), X è la norma costituzionale derogata (art. 138 Cost.), B è la norma costituzionale modificanda (norma di uno Statuto speciale), C è la legge costituzionale "speciale" approvata con il procedimento tipico derogatorio dell'art. 138 Cost.; dunque, nel caso in oggetto, A, B e C sono fonti o norme dello stesso rango.



Al contrario, nel caso dell'art. 116, comma 3, Cost., ci si troverebbe innanzi ad una norma costituzionale che prevede la possibilità di derogare ad un'altra norma costituzionale (art. 117) per mezzo di una fonte subordinata (legge ordinaria rinforzata esecutiva dell'intesa con la Regione interessata)⁶³.

Che la legge costituzionale n. 2 del 2001 rappresenti una rottura della costituzione e non il fondamento autorizzativo di un meccanismo di decostituzionalizzazione è evidente, d'altronde, anche mediante un ragionamento *a contrario*. Se fossimo stati in presenza di una decostituzionalizzazione, avremmo assistito, semmai, non già ad una modifica dello Statuto speciale in forma diversa dal procedimento *ex art.* 138 Cost., ma ad una possibile deroga ad esso operata da una fonte sub-costituzionale, a ciò facoltizzata da una norma costituzionale.

Quanto al secondo richiamo, è certamente vero che la legge cost. 1/1999, nell'introdurre l'art. 122, ult. comma, Cost., ha autorizzato gli Statuti delle Regioni ordinarie – configurati come leggi regionali rinforzate – a derogare alla forma di governo regionale tracciata nel testo costituzionale, così operando un meccanismo di decostituzionalizzazione⁶⁴ non certo dissimile da quello dell'art. 116, comma 3, Cost.; tuttavia, il semplice fatto che sia stato già previamente introdotto un meccanismo facoltizzante la decostituzionalizzazione formale – antecedente alla legge cost. 3/2001 – non proverebbe, per ciò solo, che esso sia legittimo: il fatto, cioè, non legittima il diritto. In altri termini, nulla escluderebbe, almeno in ipotesi, che possa essere revocata in dubbio anche la stessa legittimità del meccanismo di decostituzionalizzazione ora previsto dall'art. 122, ult. comma, Cost. e introdotto dalla legge cost. 1/1999.

Infine, il riferimento all'art. 73, ult. comma, Cost. non sembra possa essere considerato come un argomento a sostegno della legittimità del meccanismo previsto dall'art. 116, comma 3. Come si è già ricordato, infatti, richiamando l'autorità della dottrina mortatiana, dalla presenza di autorotture nel testo originario della Costituzione non può dedursi alcuna indicazione di segno ora favorevole ora contrario alla loro estensione (e ciò vale tanto per le rotture quanto per le rotture facoltizzate)⁶⁵. Senza contare, peraltro – come più volte si è

⁶³ Volendo impiegare, ancora, uno schema esplicativo: **A** autorizza **C** per derogare **B** (così aggirando **X**) dove A è la norma costituzionale posta a fondamento del meccanismo di decostituzionalizzazione (art. 116, comma 3), B è la norma costituzionale deroganda (art. 117, commi 2 e 3, nei limiti fissati dallo stesso art. 116), C è la fonte primaria derogante (legge ordinaria rinforzata), X è l'art. 138 Cost. Com'è evidente, in tale ipotesi A, B e C non sono fonti o norme dello stesso rango.

⁶⁴ Come ricorda A. CARIOLA, *Funzionalità e razionalità della forma di governo regionale*, in AA.VV., *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, a cura di V. Angiolini, L. Violini e N. Zanon, Giuffrè, Milano, 2002, 83, "questo stesso schema è ripreso anche nella legge costituzionale n. 2 del 2001 di riforma degli Statuti speciali ed anche lì è imposto alle Regioni ed alle Province autonome, i cui Statuti debbono, appunto, in ogni caso contenere una siffatta previsione. Riguardo agli Statuti speciali stiamo assistendo ad un fenomeno di destaturizzazione o decostituzionalizzazione della materia, atteso che saranno le leggi regionali a disciplinare la forma di governo regionale".

⁶⁵ C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)*, cit., par. 35, 192.



sottolineato in questo lavoro – che un conto è il potere costituente originario, altro è il potere (costituito) di revisione o di legislazione costituzionale, che non ha la stessa libertà e pienezza che inevitabilmente caratterizzano il primo.

La domanda fondamentale che deve essere posta, quindi, è se il meccanismo di decostituzionalizzazione previsto dalla rottura facoltizzata ex art. 116, comma 3, Cost. sia legittimo. Il punto, a ben vedere, non è tanto quello di chiedersi se sia astrattamente legittima la decostituzionalizzazione formale in quanto tale, ma se, piuttosto, ne siano stati rispettati quei necessari limiti (di ordine teorico e dommatico) che circondano, più a monte, l'istituto stesso della rottura. Limiti, dunque, che non possono non proiettarsi anche sulle rotture facoltizzate, che della rottura rappresentano una *species*, condividendone il tratto distintivo (cioè la deroga a norme costituzionali).

Tralasciando qui la questione aperta sulla provvisorietà e sulla temporaneità come condizioni per l'ammissibilità delle rotture – secondo la lettura espositiana –, che meriterebbe una più ampia riflessione sulla distinzione (anche alla luce della prima accezione di rottura, nella dottrina tedesca, come eccezione di natura quasi-provvedimentale, diversa dalla deroga in senso stretto), appare invece opportuno riflettere su due limiti generali (desumibili dalla riflessione teorica, pur diversa nei presupposti, di Mortati e di Esposito): la puntualità delle rotture, da una parte, e il rispetto delle garanzie costituzionali e dei diritti fondamentali, dall'altra.

Sotto il primo profilo, allora, sebbene possa sembrare, *prima facie*, che il limite della puntualità sia rispettato – dal momento che la deroga è circoscritta al solo art. 117, comma 2 (lett. l, rispetto alla c.d. giustizia di pace, lett. n e lett. s) e comma 3 – nondimeno l'infelice formulazione dell'art. 116, comma 3, ci induce a propendere per una conclusione diversa. Considerata, infatti, la genericità delle ulteriori forme e condizioni di autonomia cui la norma costituzionale si riferisce – e in mancanza di limiti espliciti relativi a peculiari esigenze territoriali che giustificerebbero la richiesta di differenziazione –, nulla vieterebbe – almeno rimanendo alla lettera della norma costituzionale – a *ciascuna* delle quindici Regioni ordinarie di avanzare una richiesta di conferimento di maggiore autonomia in *ciascuna* delle ventitré materie. Così come nulla, *a fortiori*, impedirebbe al Governo, nell'esercizio della sua discrezionalità politica, di accogliere plurime richieste di differenziazione. E null'ancora osterebbe al Parlamento per dare esecuzione con legge alle intese così raggiunte.

Epperò, come si diceva già in apertura del presente saggio, se gran parte o, addirittura, tutte le Regioni ordinarie concludessero con successo un'intesa con il Governo (e se l'intesa medesima venisse approvata con legge dal Parlamento), si potrebbe realizzare una pressoché totale rimessione della disciplina del riparto competenziale Stato/Regioni a fonti sub-costituzionali, peraltro diverse di Regione in Regione. Si potrebbe assistere, così, per tale via, ad un complessivo scardinamento del quadro disegnato dall'art. 117 Cost., ampliando a



dismisura i contenuti di una deroga che, come condizione della sua stessa ammissibilità, dovrebbe invece essere puntuale e circoscritta.

Si ricordava, in proposito, che “se *tutte* le Regioni ordinarie richiedessero tutte le competenze in *tutte* e ventitré le materie, e lo Stato acconsentisse ad assegnargliele, com’è teoricamente possibile, *per sempre*, l’insieme delle disposizioni costituzionali attualmente rivolte a disciplinare la ripartizione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative tra lo Stato e le Regioni perderebbe di significato”⁶⁶, così trasformandosi la deroga in *abrogazione* di norme costituzionali⁶⁷, condotta – inammissibilmente – attraverso una pluralità di fonti sub-costituzionali. Si tratta, invero, di un ragionamento *per ipotesi*, il quale muove dall’assunto che, teoricamente, stante la formulazione dell’art. 116, comma 3, Cost., sia possibile che la deroga, in conseguenza del potenziale massimo ampliamento del suo contenuto, si trasformi in un’abrogazione di norme costituzionali (*recte* in un “esaurimento” del loro campo di applicazione), condotta da plurime fonti di rango subordinato: il ragionamento condotto in astratto, cioè – si badi –, prescinde dal fatto che, sul piano attuativo, la legge Calderoli abbia previsto un limite di durata (in ogni caso non eccedente i dieci anni) per le intese.

⁶⁶ È la tesi di F. PALLANTE, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, cit., 98.

⁶⁷ *Ibidem*.

Questa tesi richiede alcune – sia pur brevi – puntualizzazioni. È vero che – è d’uopo precisarlo – in sede teorica generale, la deroga è sovente sovrapposta all’abrogazione parziale (v. *supra*, nota 41); più in generale, “l’effetto derogatorio e quello c.d. abrogativo – come insegnavano gli antichi giuristi – si confondono fra loro, in quanto non sono determinabili preventivamente ed in astratto, ma vanno riguardati al momento stesso in cui deve farsi applicazione di una norma alla fattispecie concreta, sicché ogni ritenuta abrogazione in null’altro si risolve che in una deroga ed ogni deroga null’altro è che abrogazione di una norma potenzialmente applicabile ad una fattispecie concreta ed applicazione in sua vece di un’altra norma” (D. NOCILLA, *Divagazioni sparse su abrogazione, referendum abrogativo e leggi elettorali*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, vol. III, 2372 ss.). Nondimeno, beninteso, resta fermo, con riferimento alla distinzione tra deroga e abrogazione, che – com’è noto – “la norma abrogata perde efficacia per il futuro, e può riprendere a produrre effetti soltanto nel caso in cui il legislatore emani una ulteriore disposizione che lo prescriva (...); la norma derogata non perde invece la sua efficacia, ma viene limitato il suo campo di applicazione, per cui, se dovesse essere abrogata la norma derogante, automaticamente si ri-espande l’ambito di applicazione della regola generale” (R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, 344-345).

Nel caso specifico in esame, allora, se ben si è intesa la tesi di Pallante (v. *supra*, note 8 e 66), la formulazione dell’art. 116, comma 3, Cost. è tale che, *in astratto*, nulla osterebbe a che il contenuto della deroga operata dalla legge ordinaria di esecuzione delle intese (realizzando una decostituzionalizzazione in senso tecnico) finisca non già col *limitare*, ma con lo *svuotare* completamente il campo di applicazione dell’art. 117, comma 3, Cost.; in buona sostanza, più che di una potenziale “abrogazione” in senso stretto della norma costituzionale sul riparto di competenze, si avrebbe a che fare con un “esaurimento” del suo campo di applicazione come conseguenza dell’ampliamento dei contenuti della deroga (che, per l’A., giusta la problematica formulazione letterale dell’art. 116, comma 3, Cost., rischierebbe, per l’appunto, di essere illimitata).



Peraltro, proprio il richiamo all'istituto della delegificazione – talora operato, come si anticipava in precedenza, da quella dottrina che, per analogia di *ratio*, ammette la decostituzionalizzazione formale⁶⁸ –, pur essendo in sé alquanto problematico, potrebbe esser di qualche utilità come monito di fronte all'art. 116, comma 3, Cost.: se è vero che, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, è la legge autorizzante la delegificazione a dover disporre quali norme di legge vigenti restino abrogate per mezzo e per effetto dell'intervento governativo regolamentare, nel caso della decostituzionalizzazione formale (a voler accogliere, per ipotesi e non senza forzature⁶⁹, la proposta analogia) dovrebbe essere la norma costituzionale autorizzatoria a disporre, eventualmente, in maniera puntuale l'abrogazione di singole e specifiche norme costituzionali.

Se anche si volesse ammettere ciò sul piano teorico e positivo – il che appare, in sé, decisamente problematico, dacché renderebbe evidente l'impiego dell'istituto della rottura facoltizzata per operare una revisione surrettizia del testo costituzionale, al di fuori del canale dell'art. 138 Cost. –, la legge cost. 3/2001 desterebbe comunque non poche perplessità, in quanto non ha indicato affatto le norme costituzionali cui si estenderebbe l'abrogazione per effetto della decostituzionalizzazione, né, al contempo, ha proceduto ad una decostituzionalizzazione espressa delle norme costituzionali derogabili (art. 117, commi 2 e 3, Cost.).

In tal modo, anche il secondo limite generale per l'ammissibilità delle rotture verrebbe infranto, in quanto, così operandosi, si violerebbe l'assunto per il quale una rottura è accettabile nella misura in cui non alteri le garanzie costituzionali (secondo la ricordata tesi espositiva): orbene, essendo le norme sulla revisione costituzionali direttamente riconducibili alle "garanzie costituzionali" – come rileva la stessa collocazione entro il Titolo VI così espressamente rubricato –, un siffatto meccanismo di decostituzionalizzazione formale dovrebbe essere considerato inammissibile.

Ancora, se si prendono le mosse dalle richiamate tesi di Esposito e Mortati, appare consequenziale ritenere che siano radicalmente insuscettibili di rottura i principi caratterizzanti la forma di Stato, così come, in effetti, traspare dalla più volte richiamata sentenza n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale che, nel riferirsi anche alle "altre leggi costituzionali" (art. 138 Cost.), considera di fatto i principi supremi dell'ordinamento costituzionale come limiti materiali invalicabili non soltanto per la revisione costituzionale ma anche per le leggi costituzionali di deroga/rottura e – a voler intendere estensivamente il

⁶⁸ S. PAJNO, *La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, cit., 754.

⁶⁹ A cominciare dal fatto che, come pur si accennava *supra*, la delegificazione incontra i limiti derivanti dal principio di legalità e dal rispetto delle riserve di legge assolute costituzionalmente previste, mentre invece, in relazione alla decostituzionalizzazione in senso tecnico, il discorso viene inevitabilmente a complicarsi, a causa dell'assenza di una definizione di "materia costituzionale".



richiamo – anche per i meccanismi di decostituzionalizzazione resi possibili dalle rotture facoltizzate.

Ma – e qui si giunge ad un profilo critico difficilmente eludibile – tra gli elementi caratterizzanti la forma di Stato italiana non può, evidentemente, non annoverarsi la sua connotazione di Stato regionale⁷⁰, uno dei cui tratti marcanti è proprio la rimessione a norme di rango costituzionale – e non a fonti subordinate – del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

L'ambigua e infelice formulazione dell'art. 116, comma 3, Cost., come si è argomentato, potrebbe dare adito ad una radicale decostituzionalizzazione dell'intero riparto competenziale, rimettendone la disciplina a plurime e differenziate fonti di livello sub-costituzionale: il semplice fatto che, tra le virtualità applicative dell'art. 116, comma 3, possa esservi – nelle modalità di cui s'è detto – una deroga così ampia da poter trasformarsi, per ipotesi, in uno "svuotamento" del campo di applicazione delle norme costituzionali sul riparto di competenze, dovrebbe essere motivo di particolare prudenza.

E ciò vale sia rispetto alla garanzia dell'unità (giuridica) dell'ordinamento (*arg. ex art. 5 Cost.*) – che rischia di essere compromessa da una disarticolazione, quale esito del combinato disposto della decostituzionalizzazione e della differenziazione, del riparto di competenze – sia rispetto alla stessa certezza del diritto (come pur si vedrà a breve con riguardo alla concreta identificazione delle materie).

Non a caso, le prime proposte di introduzione del c.d. regionalismo differenziato, in sede di revisione costituzionale, erano state caratterizzate da una maggiore attenzione sotto il profilo delle garanzie, prevedendosi, in particolare, che non fosse una legge ordinaria rinforzata⁷¹, ma una legge costituzionale a dare esecuzione alle intese con la Regione ordinaria richiedente⁷².

⁷⁰ Peraltro, la riconducibilità della forma di Stato regionale ai principi dell'ordinamento insuscettibili di essere modificati o derogati dal legislatore costituzionale parrebbe essere confermata anche dalla previsione di una revisione costituzionale rinforzata richiesta per l'istituzione di nuove Regioni o la fusione di Regioni esistenti dall'art. 132, comma 1, Cost.

Sulla imprescindibilità del "tipo di Stato" rispetto alla "forma di Stato" nella quale si inserisce, v., da ultimo, F. LANCHESTER, *Forma di Stato e tipo di Stato: coniugati o divisi?* in *Nomos*, 1/2024, 1-6.

⁷¹ Sullo sfondo, resta aperta la nota questione relativa alla mancanza, nel nostro ordinamento, di un istituto quale la *legge organica*, secondo il modello francese (v. art. 46 Cost. fr.), laddove, invece, nel modello spagnolo la *ley organica* gode di una maggiore resistenza passiva, ma non si configura come gerarchicamente sovraordinata alla legge ordinaria (v. art. 81 Cost. sp.) – per una differenza tra i modelli francese e spagnolo, v. G. DELLA CORTE, *La legge organica nel sistema delle fonti spagnolo: spunti per una comparazione*, Tesi di Dottorato in Diritto pubblico e costituzionale, XXIV Ciclo, Università degli Studi di Napoli "Federico II", spec. 75 ss. –; tale lacuna finisce col drammatizzare, evidentemente, anche il tema della idoneità della legge rinforzata *ex art. 116, comma 3, Cost.* a derogare alla Costituzione (quale rottura facoltizzata). Per un'ampia trattazione costituzionalcomparatistica generale, v. L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Cedam, Padova, 1990, *passim*. Sul problematico rapporto, nell'ordinamento italiano, tra fonti atipiche e rinforzate e garanzia



La critica dell'infelice meccanismo di decostituzionalizzazione previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. potrebbe essere ulteriormente avvalorata alla luce di alcune significative pagine del saggio kelseniano sulla *Bundesexecution*⁷³. Nella teoria del giurista praghese, con

della rigidità costituzionale, v. almeno E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Morano, Napoli, 1966, il quale pone la questione della qualificazione delle fonti atipiche "anche come fonti intermedie, poiché si pongono, per la (...) dissociazione del grado di forza dell'atto, in posizione intermedia tra una fonte tipica di grado superiore ed una fonte tipica di grado inferiore" (ivi, 30): per l'A., "nelle ipotesi in cui in materia costituzionale si abbia la suddetta atipicità della fonte con conseguente differente grado della forza di innovazione e della forza di resistenza la rigidità della costituzione finisce con il subire una limitazione" (ivi, 31).

Ora, nel caso dell'art. 116, comma 3, Cost., è pur vero che ci si trova di fronte ad un "triplice" rinforzo – elemento percepibile sì certamente come garantistico –, sia per procedimento (nella duplice forma "eso-", stante l'intesa e la precedente iniziativa della Regione interessata, ed "endo-parlamentare", giusta il quorum della maggioranza assoluta dei componenti, sia per contenuto), ma il tema che qui ci si pone è un altro, e attiene alla scelta stessa di introdurre una fonte rinforzata mediante la formula della rottura facoltizzata: in altri termini, è in questione – per dirla col lessico di F. FERRARI, *Leggi rinforzate e Costituzione rigida*, in *Diritto Costituzionale. Rivista quadrimestrale*, 1/2019, spec. 128 – la "scelta politica di istituirla – formalizzata tramite la disposizione di rango costituzionale, che di essa diviene la norma sulla produzione – (...), sindacabile per eventuale inottemperanza ai principi supremi dell'ordinamento" e – aggiungiamo – ai limiti generali che circonderebbero il meccanismo della decostituzionalizzazione formale.

⁷² A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 146, il quale puntualmente ricorda che "durante i lavori della terza Bicamerale, infatti, si era passati dalla iniziale proposta del relatore D'Onofrio – nella quale, ferme le competenze statali enumerate, le altre materie erano attribuite alle regioni attraverso statuti deliberati dai consigli regionali e approvati con legge costituzionale – al testo deliberato dalla Commissione – che prevedeva l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia mediante legge costituzionale, senza alcuna procedura consensuale – e, quindi, al progetto deliberato dalla Camera dei deputati – che, recuperando il metodo negoziale, attribuiva la definizione dell'autonomia regionale differenziata a una legge approvata a maggioranza assoluta delle due camere, sulla base di una intesa con la regione interessata, legge sottoposta a referendum limitato ai cittadini elettori della regione medesima, e promulgata solo se la consultazione avesse conseguito la maggioranza dei voti validi. Quest'ultimo schema, con alcune correzioni apportate nel corso dell'iter, è stato alla base dell'art. 116, co. 3, Cost., nel quale, peraltro, è scomparso il riferimento al referendum popolare – sostituito con la richiesta, meno impegnativa, che siano «sentiti gli enti locali» – e sono indicati gli ambiti materiali della differenziazione".

⁷³ H. KELSEN, *L'esecuzione federale. Contributo alla teoria e alla prassi dello Stato federale, con particolare riguardo alla Costituzione del Reich tedesco e alla Costituzione federale austriaca* (1927), ora in Id., *La giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981, spec. 79-85. Ma v. già, per una prima elaborazione – come ricorda S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed uguaglianza*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2019, 9, nota 21 – H. NAWIASKY, *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Mohr, Tubinga, 1920, 25 ss.

Per un interessante riferimento al saggio kelseniano, v. A. CARIOLA, *Il regionalismo differenziato e le sue procedure*, cit., in particolare 529-530, il quale ne riprende la lezione con particolare riferimento al profilo delle risorse e della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: "già Kelsen nel lavoro sulla *Bundesexecution* notava che la Costituzione totale è quella che segna i rapporti di competenza tra lo Stato centrale e gli Stati membri; che la stessa è la prima Costituzione dello Stato federale che opera il riparto di funzioni; e, soprattutto, che le modifiche della Costituzione totale sono di competenza del soggetto competente a modificare la Costituzione. La Costituzione totale contiene, infatti, le disposizioni relative al contenuto delle



riguardo allo Stato federale sono astrattamente pensabili tre tipi di Costituzione: la Costituzione unitaria (*rectius*, la Costituzione totale: *Gesamtverfassung*) dell'ordinamento nel suo complesso (che riunisce due specie di ordinamenti parziali – *Teilordnungen* –: la federazione, cioè il *Bund*, e i suoi componenti, cioè gli Stati federati), la Costituzione del *Bund* – le prime potendo assumere coincidenza testuale – e le Costituzioni degli Stati federati. Orbene, è alla Costituzione totale che è sempre ascritta, sul piano teorico, la disciplina del riparto di competenze tra la Federazione e gli Stati federati, perché essa, attenendo al criterio generale di articolazione e distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo che compongono l'ordinamento, non può non essere dettata dalla Costituzione totale, la quale esprime un tutto superiore alla mera sommatoria delle parti (cioè, l'ordinamento superiore che riunisce gli Stati federati e la stessa Federazione)⁷⁴.

Se ciò è vero nella teoria del federalismo, *a fortiori* questo ragionamento può essere sviluppato per uno Stato regionale (e, quindi, per il caso italiano), nel quale non è ravvisabile la tripartita schematizzazione kelseniana, nella misura in cui le “parti” (le Regioni) non sono

norme di diritto sostanziale da emanare negli ambiti di competenza federale e degli Stati membri. Così accade quando la stessa fonda un catalogo di diritti fondamentali e di diritti di libertà. Lo stesso è da dire per i diritti sociali/livelli essenziali. E qui si incrocia il problema della ripartizione delle risorse. A prendere sul serio tutto questo, una riforma come quella che si prospetta del regionalismo differenziato, che per quantità delle competenze e delle risorse presupposte, è forse la più grande riforma istituzionale che sia intervenuta dall'avvento della Repubblica, si pone fuori dalla portata applicativa dell'art. 116, comma 3, Cost. Non possiamo permetterci, a prendere sul serio l'insegnamento di Kelsen, quattro/cinque costituzioni parziali che tendono a farsi generali. Né è possibile che sul tema delle risorse e della loro distribuzione funzionino contemporaneamente tanti criteri, magari uno per ogni regione. La quantità si fa qualità, secondo l'insegnamento realista che da Aristotele passando per San Tommaso d'Aquino arriva sino ad Engels”.

⁷⁴ H. KELSEN, *L'esecuzione federale. Contributo alla teoria e alla prassi dello Stato federale, con particolare riguardo alla Costituzione del Reich tedesco e alla Costituzione federale austriaca*, cit., 82: “alla costituzione totale appartiene necessariamente la ripartizione di competenze tra federazione e stati membri” (corsivo nostro).

La tesi kelseniana sembra riecheggiare (seppur parzialmente, perché differenti ne sono i presupposti teorici) la *Dreigliedrigkeitslehre*, la quale “risale al periodo in cui la dottrina tedesca di fine Ottocento intendeva mettere sullo stesso piano di dignità il Re di Prussia, Imperatore del *Reich*, e i duchi e monarchi dei regni federati. Essa si basava su un triangolo formato da un vertice, il *Gesamstaat* (lo Stato complessivo), e due lati, l'*Oberstaat* (lo Stato superiore, il *Bund*) e i *Gliedstaaten* (gli Stati membri, i *Länder*)” (A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica Italiana*, cit., 127, nota 7) – teoria, quest'ultima, poi sconfessata dal *Bundesverfassungsgericht* con la sentenza dell'11 luglio 1961 –; lo stesso inquadramento teorico è stato astrattamente ipotizzato anche in relazione al novellato art. 114 Cost., per distinguere la Repubblica (come Stato complessivo) dalle componenti nelle quali essa si articola (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), ma la portata della norma è stata ridimensionata dalla Corte costituzionale in due decisioni ([sentt. 24 luglio 2003, n. 274](#) e [7 novembre 2007, n. 365](#)). In ogni caso, anche se si volesse accogliere la formula della *Dreigliedrigkeitslehre* nell'ordinamento italiano, resterebbe impregiudicata la valenza teorica generale della tesi kelseniana, che implica la rimessione alla costituzione totale (del *Gesamstaat*) della disciplina del riparto di competenze legislative Stato/Regioni.



ordinamenti originari (dalla cui unione pattizia discenderebbero sia l'ordinamento federale che l'ordinamento superiore che li ricomprende tutti) – e non sono retti da una propria costituzione – ma *posti* (e, perciò, derivati) dalla Costituzione unitaria.

In tal senso, non potrebbe non spettare alle norme costituzionali la disciplina generale del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, giacché, se così non fosse, si romperebbe l'idea stessa di una *Gesamtverfassung*, a fronte di una concorrenza di tante “false” costituzioni parziali.

Sicché, a voler sviluppare ulteriormente le premesse di questo ragionamento teorico – portando, se si vuole, Kelsen oltre sé stesso –, parrebbe doversi sempre riconoscere un carattere materialmente costituzionale alle norme sul riparto di competenze⁷⁵: carattere, questo, che finirebbe con l'essere – evidentemente – messo in discussione da un meccanismo di decostituzionalizzazione, com'è quello dell'art. 116, comma 3, Cost.

Entro siffatta prospettiva, peraltro, non soltanto l'inammissibilità della decostituzionalizzazione delle norme sul riparto di competenze Stato/Regioni sarebbe comprensibile sul piano teorico – oltre che sul piano dommatico, in quanto essa svilirebbe quel carattere “doverosamente” costituzionale delle predette norme, quale presidio garantistico a tutela della stessa unità e indivisibilità della Repubblica (ex art. 5 Cost.) –, ma, forse, diverrebbe altresì agevole intendere una significativa differenza rispetto all'ordinamento spagnolo⁷⁶ – pur sovente considerato un modello per la nuova via italiana al regionalismo –, nel quale la decostituzionalizzazione è limitata alla scelta di attribuzione dell'autonomia (mediante le leggi organiche di approvazione degli Statuti delle Comunità Autonome) e non tocca il criterio generale di riparto di competenze e, segnatamente, non

⁷⁵ Elemento garantistico, questo, che si ricondurrebbe direttamente, così, a quei caratteri di unità e di indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) aventi dignità di principio supremo dell'ordinamento costituzionale.

⁷⁶ In argomento, v. almeno I. SPADARO, *Regionalismo differenziato e forma di Stato. Riflessioni sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alla luce dell'esperienza spagnola*, in [Italian Papers on Federalism](#), 2/2023, 151 ss.; ma v., soprattutto, le considerazioni di A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 148-149, secondo cui “il modello spagnolo, che pure sembrerebbe più vicino alla soluzione interna, non riconosce l'autonomia se non come diritto esercitabile secondo il principio dispositivo. La Costituzione fissa l'ambito e i limiti delle competenze, che le comunità autonome possono assumere attraverso statuti approvati con legge organica delle *Cortes Generales*, fonti ad un tempo e dell'organizzazione e delle funzioni dell'ente (artt. 146, 147, co. 3, 81, co. 1, Costituzione del 1978). Il nostro regionalismo differenziato, invece, disperde l'autonomia in diversi atti fonte, tra cui soprattutto lo statuto regionale, la costituzione limitatamente all'art. 117, le leggi ex art. 116, co. 3, Cost. La proliferazione delle fonti, unitamente alla possibilità di raggiungere intese liberamente modulabili nel contenuto, complica evidentemente il sistema, rendendo più ardua la definizione degli spazi di intervento degli enti territoriali e, quindi, più difficile la risoluzione degli inevitabili conflitti di attribuzione. Più in generale, la particolare declinazione costituzionale dei principi di specialità e di differenziazione finisce per esprimere un modello di stato regionale in cui la certezza delle sfere di attribuzione, presupposto essenziale perché vi possa essere autonomia, viene assicurata attraverso una poco razionale frammentazione delle fonti di disciplina”.



incide sulle competenze legislative dello Stato stabilite dall'art. 149 Cost. sp. (laddove invece, com'è noto, l'art. 116, comma 3, Cost. it. consente di derogare anche all'attribuzione costituzionale di tre materie di potestà legislativa esclusiva statale⁷⁷).

Sono, perciò, ragioni di teoria e dommatica costituzionale che, in ultima istanza, alla luce dei ragionamenti sviluppati, sembrerebbero militare in favore dell'illegittimità dell'art. 116, comma 3, Cost. (almeno per come interpretato dalla dottrina prevalente), avendo il legislatore costituzionale (in sede di revisione) violato i limiti che, sul piano teorico e dommatico, non possono non circondare le rotture, e, *a fortiori*, le rotture facoltizzate (autorizzanti un meccanismo di decostituzionalizzazione).

Né si può sottacere, come si è visto, che il connubio tra decostituzionalizzazione e differenziazione – legittimando una possibile disarticolazione del riparto di competenze Stato-Regioni, condotta a livello sub-costituzionale – finirebbe col porsi in tensione con il

⁷⁷ In tal senso, sembra emergere un ulteriore elemento di criticità nella formulazione dell'art. 116, comma 3, Cost., in quanto, in linea generale, non può non ravvisarsi “una specifica correlazione, logica e funzionale tra attribuzioni allo Stato della potestà legislativa esclusiva e dimensione –necessariamente unitaria – dell’interesse tutelato che legittima e, anzi, impone di certe materie una disciplina uniforme sul territorio, per garantire la condizione di eguaglianza di tutti i cittadini, cardine di preservazione della coesione e del consenso sociale” (così V. BALDINI, *Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello Stato? Profili teoretici e di diritto positivo*, cit., 11). Sicché (ivi, 15), “la questione di un’unitaria tutela sul territorio di interessi ed ambiti materiali di livello nazionale, legati soprattutto all’efficace compimento dello Stato sociale, solleva più di un dubbio sulla praticabilità costituzionale dell’autonomia differenziata, tanto più con riguardo a materie – come, ad es., la definizione delle norme generali sull’istruzione e/o la disciplina disposta per la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – che l’art. 117 c. 2, Cost. vigente assegna alla competenza esclusiva dello Stato”. Sul punto, v. anche S. PARISI, *Orientarsi con le stelle: regionalismo differenziato, unità repubblicana, principi costituzionali*, in F. Cortese – J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, cit., 295, la quale si chiede: “ma è mai possibile che materie a vocazione indubitabilmente unitaria di competenza esclusiva come la ‘tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali’ o le ‘norme generali sull’istruzione’ e le materie di competenza concorrente (tra cui figurano persino ‘coordinamento della finanza pubblica’, ‘grandi reti di trasporto e di navigazione’, ‘produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia’) siano devolvibili a singole Regioni? E sulla base di quali parametri?”. Criticità, di ordine teorico e dommatico, sono sollevate anche da A. RUGGERI, [La “specializzazione” dell’autonomia regionale: i \(pochi\) punti fermi del modello costituzionale e le \(molte\) questioni aperte](#), in questa [Rivista](#), 2019/III, 600 ss. e spec. 602, il quale rileva che “non si capisce come sia possibile la regionalizzazione delle materie in parola, ferma restando la natura ‘nazionale’ degli interessi suddetti (quanto meno per le Regioni che non chiedono ovvero non ottengono la ‘specializzazione’ della loro autonomia)”; “se la natura degli interessi, che sta a base del riparto delle materie, è opera della Costituzione (e, a seguire, delle leggi di revisione costituzionale) come può ammettersi che un patto politico possa successivamente disporne?”. Cfr. anche, in relazione ad alcune materie concorrenti, la riflessione di A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in [Diritto Pubblico Europeo – rassegna online](#), 2/2019, spec. 42, per il quale “il conferimento in esclusiva alle Regioni di alcune materie concorrenti davvero appare in contrasto con le esigenze unitarie del Paese. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, al ‘commercio con l’estero’, alla ‘sicurezza del lavoro’ o alle ‘grandi reti di trasporto e di navigazione’ ”.



principio di unità (giuridica) direttamente riconducibile all'art. 5 Cost. (avente dignità di principio supremo dell'ordinamento costituzionale)

5. *La necessità di un'interpretazione restrittiva dell'art. 116, comma 3, Cost.: oltre il "cortocircuito" teorico e dommatico*

Il ragionamento sviluppato sino a questo momento – che ha condotto alla conclusione sulla possibile illegittimità, per le ragioni dommatiche di cui si è detto – ha preso le mosse, però, da un assunto (interpretativo): vale a dire che l'art. 116, comma 3, Cost. consenta, effettivamente, una deroga al riparto delle competenze legislative Stato/Regioni tracciata dall'art. 117 Cost.

Il principio di conservazione – a maggior ragione se si tratta, com'è in tal caso, di norme costituzionali – potrebbe condurre, però, ad un'interpretazione diversa, e restrittiva⁷⁸, dell'art. 116, comma 3, in senso pienamente conforme alla dommatica costituzionale, così evitando di prospettare quell'interpretazione che, per le ragioni su esposte, si rivela invece particolarmente problematica.

Si tratterebbe, in fondo, di applicare il principio dell'interpretazione conforme anche alle stesse norme introdotte in sede di legislazione (e di revisione) costituzionale, così da preferire, tra le diverse virtualità ermeneutiche astrattamente prospettabili, quella che non si ponga in contrasto con i limiti (formali e materiali) che pure necessariamente incontrano le leggi di revisione costituzionale e le "altre" leggi costituzionali.

⁷⁸ Si potrebbe affermare, in tal senso, che questa opzione metodologica consentirebbe di addivenire allo stesso risultato (cioè all'interpretazione, per così dire, meno "problematica" della norma) al quale, *mutatis mutandis*, sono giunte la dottrina costituzionalistica ed ecclesiasticistica maggioritarie a proposito dell'art. 7 Cost.: non più l'interpretazione della norma nel senso della costituzionalizzazione dei Patti Lateranensi – che avrebbe rappresentato una problematica *Selbstverfassungsdurchbrechung* della Costituzione – o nel senso dell'adattamento automatico al diritto concordatario (cfr., ad es., già S. SICA, *Stato e Chiesa nell'art. 7 della Costituzione*, in *Il Foro padano*, 1950, 131 ss., che parlava di "autorottura" della Costituzione; S. D'ALBERGO, *Sulla "costituzionalizzazione" dei Patti Lateranensi*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1958, 562 ss.; G. CATALANO, *Problematica giuridica dei Concordati*, Giuffrè, Milano, 1963, 176 ss.; P. GIMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico. Stato e confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 1975, 80 ss., che discorreva di un "riconoscimento costituzionale del diritto concordatario"; contro la tesi dell'adattamento automatico, v. già F. FINOCCHIARO, *Art. 7*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, vol. I, 333 ss. e spec. 360 ss.), ma, piuttosto, nel senso della valenza costituzionale del principio di bilateralità (su cui, v., *ex multis*, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Giuffrè, Milano, 1985, 133 ss.; S. GHERRO, *Stato e Chiesa. Ordinamento*, Giappichelli, Torino, 1994, 137 ss.; M. C. FOLLIERO – A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole*, Quaderno 2, Giappichelli, Torino, 2013, spec. 109, che respingono la tesi dell'autorottura). Per un quadro puntuale delle questioni, con riferimento al sistema delle fonti, v. M. RICCA, *L'abrogazione delle leggi di derivazione concordataria. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1993, *passim*.



Ciò detto – posto che, tenuto conto di un’interpretazione sistematica degli artt. 2, 3 e 5 Cost., la richiesta di condizioni ulteriori di autonomia non può essere intesa alla stregua del risultato di un confronto competitivo tra Regioni e Stato⁷⁹ (o tra le Regioni medesime) e che la domanda di asimmetria appare scarsamente coerente con uno scenario di generalizzata richiesta di conferimento di tutte le materie di potestà concorrente (la cui attuazione, peraltro, finirebbe col replicare su scala regionale l’omogeneità dell’autonomia, in luogo dell’anelata differenziazione)⁸⁰ – sembra condivisibile la precisazione dello stesso DAGL, il quale, in una nota del 19 giugno 2019, evidenziava che, ai fini dell’attribuzione di nuove competenze, “vanno dimostrati gli interessi peculiari da soddisfare per ogni singola Regione (...) che tendenzialmente non sembrano poter concretamente coincidere con tutte le materie”⁸¹.

Solo in tal modo, or dunque, il ricorso all’art. 116, comma 3, Cost. – secondo il DAGL – avrebbe potuto rappresentare “uno strumento particolare per singoli casi, di vero e proprio adattamento alle esigenze specifiche del contesto e proprio per questo, in linea di principio, con effetti limitati ai due interlocutori istituzionali del processo, cioè alle parti dell’intesa”⁸².

Uno dei maggiori difetti della formulazione letterale dell’art. 116, comma 3, Cost.⁸³, d’altronde, risiede nella circostanza che tale disposizione, “pur introducendo un principio in

⁷⁹ Osserva, in proposito, G. AZZARITI, *Osservazioni sul disegno di legge “Calderoli” di attuazione dell’autonomia differenziata*, in *Democrazia e Diritto*, 1/2023, 18, che il nostro modello di regionalismo solidale (giusta i principi ex artt. 2-3-5 Cost.) esclude “la possibilità di introdurre un regionalismo di tipo competitivo ovvero determinato dall’esclusiva volontà di appropriazione delle funzioni e di più estesi poteri per alcune Regioni rispetto alle altre senza aver prima assicurato un’eguaglianza sostanziale tra di esse a garanzia della solidarietà territoriale”, sicché occorrerebbe prima individuare le misure perequative e le risorse aggiuntive – cosa che non fa la legge Calderoli, che sancisce all’art. 9 il principio di invarianza finanziaria – e solo poi si potrebbe pensare di dare attuazione all’art. 116, comma 3. Ricorda, più in generale, M. CABIDDU, *La favola brutta dell’autonomia differenziata*, cit., 42, l’estraneità del regionalismo asimmetrico all’impianto costituzionale (come riconosciuto – rileva l’A. – anche dallo stesso L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell’autonomia?* in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, 179 ss.). Sul carattere *in-deciso* del regionalismo italiano, v. M. LUCIANI, *Il non modello costituzionale di regionalismo*, in *Democrazia e Diritto*, 1/2023, 89 ss.

⁸⁰ C. BUZZACCHI, *Il modello di differenziazione dell’art. 116 Cost.: quando l’asimmetria degenera in diseguaglianza*, in *Democrazia e Diritto*, 1/2023, 27-28.

⁸¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi, Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri; oggetto: Applicazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, riportata in *Astrid*, 2 del documento.

⁸² M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l’art. 116.3 Cost.*, in *Astrid Rassegna*, 10/2019, 72; v. anche M. CABIDDU, *La favola brutta dell’autonomia differenziata*, cit., 54.

⁸³ Formulazione giudicata “confusa” e “ambigua”, non a caso, già da S. AGOSTA, *L’infanzia “difficile” (... ed un’incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione*



grado di incidere sul principio di unità ed eguaglianza, sia privo sostanzialmente di limiti all'accesso alla differenziazione", proprio perché, di là dalle prescrizioni di carattere procedimentale, non si ravvisano veri limiti di ordine sostanziale, e segnatamente con riguardo alle condizioni legittimanti la richiesta di maggiore autonomia⁸⁴.

L'attivazione del meccanismo previsto dall'art. 116, comma 3, Cost., invece, dovrebbe essere sempre condizionata, per l'appunto, all'esistenza di "peculiarità territorialmente circoscritte e non ravvisabili in altre parti del territorio nazionale"⁸⁵, vale a dire che quelle "particolari condizioni" – di cui discorre la norma costituzionale – "devono trovare una giustificazione nella situazione della Regione richiedente, che ha l'obbligo di chiarire le ragioni di attribuzione di maggiore autonomia in *determinate* materie"⁸⁶. In altri termini, il riferimento costituzionale "alle ulteriori e 'particolari' condizioni dovrebbe escludere (...)

costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze, in federalismi.it, 20 novembre 2003, 7.

⁸⁴ R. BIFULCO, *L'art. 116, 3° co., Cost.: una norma sbagliata?* in F. Cortese – J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, cit., 276. Per una simile preoccupazione, v. anche A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 605, il quale si sofferma sulla "specializzazione" dell'autonomia, prefigurata nel disposto in esame, "per sua natura portata all'affermazione di 'forme e condizioni' di autonomia almeno in parte peculiari della singola Regione 'specializzata', dunque diverse tanto rispetto ad altre Regioni esse pure 'differenziate' quanto rispetto a quelle di diritto comune, che seguiranno ad essere in tutto e per tutto governate dal Titolo V. È proprio qui che, invero, si annida il rischio che il disposto dell'art. 116, fatto oggetto di una innaturale torsione, si traduca in un grimaldello suscettibile di far 'saltare' il modello costituzionale, per plurime e persino opposte ragioni. Così, per un verso, potrebbe assistersi all'adozione di intese sostanzialmente ripetitive che portino ad una modifica di fatto del Titolo V, in frode alle procedure di cui all'art. 138 (...). La qual cosa, però, farebbe a pugno con il carattere peculiare e tipico di ciascuna Regione degli interessi meritevoli di tutela in ragione della complessiva conformazione dei territori".

⁸⁵ C. BUZZACCHI, *L'autonomia asimmetrica come valorizzazione di peculiarità localizzate in un quadro di unità e solidarietà*, in D. Coduti (a cura di), *La differenziazione nella repubblica delle autonomie*, cit., 84-85; ma v. già, a proposito delle autonomie speciali, G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in Id. (a cura di), *Le Autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Istituto di studi giuridici e regionali, Udine, 1988, 25, il quale rilevava che "l'esigenza della specialità rilevata dall'art. 116 Cost. si radica dunque non già genericamente nell'esistenza di situazioni particolari, ma più precisamente in particolarità tali da non poter essere adeguatamente risolte restando all'interno del quadro normativo dettato dallo Stato per la generalità delle Regioni".

⁸⁶ Così osserva efficacemente R. BIFULCO, *L'art. 116, 3° co., Cost.: una norma sbagliata?* cit., 278 (corsivo nostro): "se così non fosse", osserva l'A., "il testo avrebbe potuto limitarsi a dire che le materie di cui al 2° co. dell'art. 117 (limitatamente a...) e quelle di cui al 3° co. possono essere attribuite... etc. La specificazione non è dunque priva di significato, implicando richieste selettive e sottintendendo una giustificazione adeguata delle richieste"; v. anche L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in [Astrid Rassegna](http://Astrid.Rassegna), 11/2018, 4 ss., per il quale "vanno dimostrati gli interessi peculiari da soddisfare per ogni singola regione e che tendenzialmente non sembrano poter concretamente coincidere con tutte le materie".



l'attivazione della clausola con riferimento a tutte le materie possibili e per tutte le funzioni presupposte da tali materie"⁸⁷.

Il che, perciò, giusta un'interpretazione "secondo ragionevolezza" del disposto dell'art. 116, comma 3, Cost., potrebbe così ostare in radice a quel paventato rischio (che pur parrebbe insito, come si è detto, nella formulazione letterale della norma costituzionale) di devoluzione delle competenze in tutte e ventitré le materie in favore delle quindici Regioni ordinarie (tale che l'insieme delle disposizioni costituzionali sul riparto delle competenze legislative, regolamentari e amministrative tra lo Stato e le Regioni "perderebbe di significato"⁸⁸).

Si tratterebbe, in effetti, di una soluzione interpretativa coerente anche con la *ratio* dell'istituto nel diritto costituzionale comparato, se è vero che "le asimmetrie – e quindi i regimi giuridici che conferiscono a determinati enti territoriali uno status o una posizione differente rispetto agli altri enti territoriali dello stesso livello – si giustificano in presenza di *fatti differenziali* forti, di tipo identitario, linguistico, geografico"⁸⁹.

Un'applicazione, a ben vedere – nell'interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost. –, del generale canone di ragionevolezza, che richiederebbe una verifica della "congruità delle norme al 'fatto', ovvero alla natura degli interessi per la cui cura la 'differenziazione' è posta in essere"⁹⁰: in altri termini, un "previo, oculato, riscontro della ragionevolezza" della devoluzione, tenuto conto dei "peculiari interessi emergenti dai singoli territori regionali"⁹¹.

Più radicalmente, però, se è vero che, come ha autorevolmente rilevato Ugo De Siervo⁹², l'art. 116, comma 3, Cost., nel riferirsi ad "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", non menziona espressamente l'esercizio di competenze legislative (essendo il richiamo all'art. 117 Cost. riferito alle materie in senso stretto, non necessariamente alle competenze legislative nelle materie medesime), allora, può sembrare opportuno interpretare in senso restrittivo la norma medesima (secondo l'indicazione metodologica prima formulata) come riferita all'attribuzione di specifiche competenze amministrative e finanziarie ulteriori nelle materie di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., senza derogare al riparto di competenze sul piano legislativo (in quanto costituzionalmente fissato).

⁸⁷ Così A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit., 42.

⁸⁸ È questa la tesi, più volte ricordata, di F. PALLANTE, *Le molteplici criticità del DDL Calderoli*, cit., 98.

⁸⁹ Così R. BIFULCO, *L'art. 116, 3° co., Cost.: una norma sbagliata?* cit., 274. Ma v. anche A. RUGGERI, *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, cit., *passim*.

⁹⁰ Così A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in [Diritti Regionali](#), 1/2020, 9.

⁹¹ *Ibid.*, 5.

⁹² Da ultimo, v. U. DE SIERVO, *I tentativi di cambiare i principi della nostra Costituzione*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2024, spec. 7-8.



In tal senso, si può condividere la tesi secondo cui “l’iter politico-legislativo di cui all’art. 116, comma 3, dovrebbe essere finalizzato ad ampliare la sfera di autonomia e del decentramento *amministrativo*”⁹³, piuttosto che incidere sul riparto delle competenze *legislative* costituzionalmente stabilito⁹⁴, così evitando quei rischi di federalizzazione surrettizia⁹⁵ che svilirebbero l’unità e l’indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) e la stessa sovranità popolare (art. 1 Cost.).

Oggetto di attribuzione mediante la legge esecutiva dell’intesa ex art. 116, comma 3, Cost., dovrebbero essere, perciò, non tanto le materie in quanto tali, ma le funzioni nelle materie medesime⁹⁶.

⁹³ Così A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., 4. Anzi, non manca chi, in dottrina, ritiene che la strada dell’applicazione dell’art. 116, comma 3, Cost. sia stata seguita, nonostante le apparenze, per “muoversi nella logica di un aggiornamento e di una razionalizzazione di un trasferimento ad oggi solo parziale e frammentato e dunque muoversi soprattutto sul piano dell’amministrazione più che (almeno in via diretta) su quello della legislazione”: così P. CARETTI, *Le prospettive incerte del nostro regionalismo*, in R. Bin – F. Ferrari (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, 79; più in generale, auspica un futuro essenzialmente amministrativo delle Regioni P. CIARLO, *L’inevitabile nanismo legislativo delle Regioni e il loro avvenire amministrativo*, in R. Bin – F. Ferrari (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, cit., 97 ss.

⁹⁴ Opzione, questa, che pare essere condivisa anche da I. SPADARO, *Regionalismo differenziato e forma di Stato. Riflessioni sull’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. alla luce dell’esperienza spagnola*, cit., 177, secondo il quale “occorrerebbe (...) sfrondare il numero delle materie, specie sul versante legislativo, se del caso favorendo l’affermazione di un regionalismo cd. di esecuzione, secondo il modello tedesco”.

⁹⁵ Cfr. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., 7. Osserva, più precisamente, l’A., che la *ratio* del meccanismo di decostituzionalizzazione previsto dall’art. 116, comma 3, Cost. “andrebbe rinvenuto nel rafforzamento e nella maggiore realizzazione dei valori costituzionali in materia di autonomia regionale. In realtà, il processo in atto, così come si evince dall’analisi delle intese in corso, agendo come un vero e proprio processo di devoluzione di materie, andrebbe ad incidere sui principi fondativi della Repubblica che regolano il funzionamento della forma di Stato, del tipo di Stato e della forma di Governo. Insomma, si andrebbe a delineare un modello alternativo a quello espresso dalla nostra Costituzione che, alterando gli elementi fondativi della Repubblica, non si limiterebbe a rappresentare una deroga di natura puntuale e circoscritta. rinforzata, inidonea a disporre deroghe a previsioni costituzionali, diverse da quelle previste dallo stesso art. 116 comma 3 Cost. La forma di Stato (*rectius* tipo di Stato), così come pensata ed elaborata dai nostri Costituenti è, come è noto, basata sul principio di unità ed indivisibilità, è quindi una forma di Stato unitaria, che, con l’attuazione del processo in corso, rischia di trasformarsi in uno Stato federale (o confederale secondo alcuni) attraverso una legge ordinaria. Inoltre, tale *iter* procedurale-legislativo, laddove interpretasse altre forme e condizioni particolari di autonomia, come al momento sembra, quali trasferimento *in blocco* di competenze legislative da concorrenti (ma anche esclusive dello Stato) a residuali, svilirebbe il principio di rappresentanza di cui all’art 1 della Cost. Si realizza uno svilimento del ruolo del Parlamento e della sua legittimazione. La deroga andrebbe ben oltre il regime delle competenze di cui all’art. 117 Cost. L’autorizzata *decostituzionalizzazione* dell’art. 117 Cost., o meglio di parti di esso, non legittima la trasformazione di una legge ad autonomia negoziata in una fonte di rango costituzionale in quanto, a differenza degli statuti speciali, la stessa gode di una capacità normativa”.

⁹⁶ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, cit., 333.



Si tratterebbe, peraltro, di una soluzione ermeneutica in linea con la tradizionale portata del principio autonomistico (ex art. 5 Cost.), il quale, “nella sua interpretazione più autentica, risulterebbe funzionale ad un maggior decentramento di natura locale ed amministrativa e quindi ad una maggiore partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica, anche in ossequio alla tradizione storica del nostro Paese ed alla sua struttura geomorfologica”⁹⁷.

Questa tesi, nondimeno, si troverebbe comunque a fare i conti con il quadro tracciato, nel rapporto tra funzioni amministrative e competenze legislative, dalla giurisprudenza costituzionale (con particolare riferimento alla storica sentenza n. 303 del 2003⁹⁸, che avrebbe “risolto il dilemma, stabilendo che l’attribuzione della funzione amministrativa trascina con sé anche la potestà legislativa”⁹⁹).

Basti rammentare, in via generale che, “superando la rigidità del sistema di riparto definito dall’art. 117 Cost., la Corte costituzionale ha ammesso la possibilità per lo Stato di legiferare in ambiti di competenza regionale, laddove ciò si renda necessario per disciplinare in maniera uniforme l’esercizio di funzioni amministrative che, in virtù del principio di sussidiarietà, richiedano di essere attratte a livello statale. Così facendo, il giudice delle leggi

Secondo l’autorevole posizione di S. STAIANO, *Nota per la Commissione Affari costituzionali del Senato. Audizione del 30 maggio 2023*, 5 del dattiloscritto, occorre “una corretta considerazione dell’art. 116, c. 3, che sia ancorata al testo e al tessuto sistematico in cui esso si colloca, e che non sovrapponga preferenze ideologiche o narrazioni di politica politicante alle tecniche dell’interpretazione, laddove è detto di ‘ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia’ concernenti le materie, non legge la possibilità di dislocare le materie, ma soltanto alcune funzioni in esse rientranti: per arrivare a tanto occorrerebbe una legge di revisione costituzionale”. Cfr. anche *Id.*, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, cit., 227 e 229-230, ove si rileva che, prima di fare applicazione dell’art. 116, comma 3, Cost., si dovrebbe verificare “la possibilità di percorrere la strada, sempre aperta e sempre insufficientemente utilizzata (anche da parte di chi oggi rivendica competenze), del trasferimento di funzioni amministrative fondato sull’art. 118, c. 1, Cost. («Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»), il quale consente la differenziazione sia “perimetrando” le funzioni amministrative proprie delle Regioni, delle quali non si renda necessario l’esercizio uniforme tra gli enti di pari livello, sia conferendo ulteriori e specifiche funzioni amministrative attraverso la traslazione verticale di esse tra i livelli di governo. E, quando si tratti del conferimento di funzioni ulteriori nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, la dislocazione di esse verso la Regione può essere accompagnata dalla delega della corrispondente potestà regolamentare (art. 117, c. 6), integrando a livello regionale funzione amministrativa e funzione normativa, benché di rango sub-legislativo. Tale dislocazione della funzione normativa potrebbe essere molto ampia, se fosse accompagnata da una contestuale corrispondente opera di delegificazione”.

⁹⁷ In questi termini si esprime A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., 3.

⁹⁸ Corte cost., sent. n. 303 del 2003: <https://giurcost.org/decisioni/2003/0303s-03.html>

⁹⁹ Così A. M. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 3/2024, Editoriale, V: la stessa A. rileva, invero, che comunque “il problema costituzionale permane e, soprattutto, rimane il dubbio se con una legge ordinaria, seppure rafforzata – qual è quella prevista nel 116, comma 3 – si possano ‘trasferire’ (nel significato giuridico che questo termine indica anche nel diritto) le materie previste negli elenchi del 117 Cost.”.



ha sostanzialmente superato le linee di demarcazione tracciate dalla Costituzione, rendendo mobile il confine delle attribuzioni statali e regionali”¹⁰⁰.

Eppure, proprio il riferimento alla sentenza n. 303 del 2003 si rivela, per certi versi, ancor più foriero di problematicità¹⁰¹, giacché, in tal modo, diviene estremamente più difficile, con esiti non certo rosei sul piano della certezza del diritto, l’identificazione delle materie oggetto di devoluzione ai sensi dell’art. 116, comma 3, Cost., in quanto, “utilizzando strumenti diversi, come il criterio di continuità ordinamentale, il criterio di prevalenza, il criterio della leale collaborazione, il criterio di continuità istituzionale, il modulo della

¹⁰⁰ Così F. GALLARATI, *Le conseguenze dell’attuazione del regionalismo differenziato sul riparto di competenze legislative tra differenziazione e sussidiarietà*, in C. Bertolino – A. Morelli – G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino, Torino, 2020, 488.

¹⁰¹ Non sono mancati in dottrina, d’altronde, rilievi problematizzanti con riguardo alla sentenza n. 303 del 2003: cfr. in particolare, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?* in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 8 aprile 2003, il quale – nell’evidenziare che l’applicazione del principio di sussidiarietà rende dinamico il riparto di competenze Stato/Regioni – osserva che la sussidiarietà non può divenire “il (nuovo) grimaldello per sovvertire la rigidità della Costituzione” (ivi, 2), tant’è vero che la Corte stessa ritiene giustificabile la deroga delle competenze solo a condizione che “la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità” e, ancora, che “sia oggetto di accordo stipulato con la Regione interessata”. Cfr. anche A. ANZON, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 2784, secondo cui “una deroga siffatta all’ordine normale delle competenze legislative (...) in tanto sarebbe concretamente ammissibile in quanto sostenuta da una valutazione proporzionata e non irragionevole della assunzione in sussidiarietà e in quanto accompagnata dalla previsione di appositi procedimenti di tipo collaborativo per l’esercizio delle funzioni amministrative avocate a livello centrale”.

Peraltro, all’indomani dell’entrata in vigore della legge cost. 3/2001, era stato autorevolmente osservato che “i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sono criteri di esercizio della potestà legislativa da parte di legislatori riconosciuti competenti ai sensi dell’art. 117, e non una regola di attribuzione della potestà legislativa medesima. L’art. 118 non costituisce autonomo fondamento di poteri legislativi per così dire ‘impliciti’. Si tratta di una affermazione davvero basilare, nel senso che accoglierla o non accoglierla comporta l’accettazione o la sostanziale vanificazione dell’art. 117 come norma rivolta a ripartire le potestà legislative” (così G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *le Regioni*, 2002, 384).

Tra gli autorevoli commenti alla “storica” sentenza n. 303 del 2003, v. almeno A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 2776 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale, nota a Corte Cost. n. 303 del 2003*, in *le Regioni*, 2-3/2004, 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *le Regioni*, 2-3/2004, 587 ss.; Q. CAMERLENGO, *Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 13 ottobre 2003. Sui profili di teoria generale relativi al principio di sussidiarietà, v. A. LAMBERTI, *Principio di sussidiarietà e livelli di tutela dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2005, *passim*.



chiamata in sussidiarietà, il giudice delle leggi ha sostanzialmente superato le linee tracciate dalla Costituzione, rendendo mobile il confine delle attribuzioni statali e regionali. Il rinvio operato dall'art. 116 alle materie dell'art. 117, in definitiva, assomiglia molto a un *rinvio mobile*: nel senso che in concreto, sia in sede di intesa che in occasione dell'approvazione della legge, l'individuazione degli spazi del regionalismo differenziato sconterà inevitabilmente l'ipoteca giurisprudenziale maturata con riferimento a ciascun titolo oggettivo (con conseguenze evidenti anche in relazione alla supposta tassatività dell'elenco stabilito nell'art. 116, co. 3, Cost.)¹⁰².

Epperò, con il "rinvio mobile", sembra, per molti versi, venir meno ancor più marcatamente l'elemento della *puntualità* della deroga, che pure dovrebbe essere un limite generale di ammissibilità, secondo le opzioni di teoria e dommatica costituzionale richiamate in questo studio, delle rotture (e delle rotture facoltizzate) della costituzione.

Solo un'interpretazione restrittiva dell'art. 116, comma 3¹⁰³, allora, sarebbe in grado, per certi versi, di evitare quel "cortocircuito" cui pare condurre la strada della decostituzionalizzazione formale del riparto di competenze legislative.

Una via, quest'ultima, non solo impervia e politicamente difficile, ma rischiosa per la rigidità della costituzione, non avendo il legislatore costituzionale del 2001 preso in adeguata considerazione i limiti che le rotture in generale – e le rotture facoltizzate in particolare – incontrano sul piano teorico e dommatico.

Al di là delle complesse e numerose questioni sostanziali attinenti all'applicazione e/o all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.¹⁰⁴ – dalla necessità del rispetto dei principi

¹⁰² A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 176 ss.

¹⁰³ In tale prospettiva, risultano perciò da respingere sia la tesi che considera la legge di esecuzione dell'intesa alla stregua di una legge atipica, resistente all'abrogazione anche da parte di una legge di revisione costituzionale di modifica dello stesso art. 116 Cost. (N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, cit., 57) sia la tesi che configura le leggi di differenziazione alla stregua di fonti di "norme negoziate quasi costituzionali", che danno luogo a un federalismo di tipo pattizio escludente la possibilità di modifiche unilaterali, anche mediante revisione costituzionale (F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 56): cfr. le condivisibili argomentazioni critiche di A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 150 ss.; in tal senso, il paragone con l'art. 8 Cost., sovente ripreso, si rivela fuorviante, anche perché "l'art. 5 Cost. non disegna, a differenza di quanto avviene con l'art. 8 per le confessioni religiose, alcun rapporto di alterità-separazione tra Stato e Regioni da regolare con modalità (...) para-internazionalistiche" (così AA.VV., *Regionalismo differenziato. Razionalizzazione o dissoluzione. Una ricerca delle Università della Campania*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, IX); argomenta efficacemente intorno all'"analogia improbabile" tra l'art. 116, comma 3, e l'art. 8, comma 3, Cost., A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, in Costituzionalismo.it, 2/2019, spec. 2-7.

¹⁰⁴ Si utilizzano qui distintamente i due termini "applicazione" ed "attuazione", non prendendo posizione intorno al problema (aperto) sull'eventuale necessità di una previa attuazione – per mezzo di una legge-quadro – dell'art. 116, comma 3, Cost., il che apre anche all'ulteriore quesito relativo ai c.d. autovincoli legislativi e al



dell'art. 119 Cost. alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, dal più generale imperativo costituzionale di rimozione degli squilibri territoriali e sociali alla questione della proliferazione delle fonti regolatrici¹⁰⁵ –, questo studio ha perciò inteso evidenziare (muovendo dalla distinzione tra costituzione e legge costituzionale) la problematicità dell'art. 116, comma 3, Cost. sotto un profilo di *teoria e dottrina costituzionale*, rilevando che la strada della decostituzionalizzazione formale non possa essere intesa come un innocuo strumento tecnico per aggirare, più o meno consapevolmente, la rigidità della costituzione (e il procedimento aggravato previsto per la sua revisione o integrazione).

Certo, ora che è stato approvato il testo della c.d. legge Calderoli, attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost., l'interesse (scientifico e politico) si sposterà inevitabilmente verso i limiti sostanziali al regionalismo differenziato (a partire dalla questione dell'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni quale concretizzazione dei limiti generali rappresentati dai principi di eguaglianza, in senso formale e in senso sostanziale, di solidarietà, di unità e di indivisibilità della Repubblica), ma ciò non toglie che sia ancora utile, per la dottrina costituzionalistica, continuare ad interrogarsi sulla problematicità intrinseca della norma costituzionale *de qua* e sulle questioni formali, teoriche e dottrinarie, che afferiscono, in ultima istanza, alla garanzia della rigidità della Costituzione.

rapporto tra la legge-quadro di attuazione e le singole leggi di approvazione delle intese, che formalmente sarebbero però equiordinate nella gerarchia delle fonti; v. almeno R. CALVANO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., e i suoi rapporti con i principi costituzionali in tema di fonti del diritto (e non solo)*, cit., 62 ss.

¹⁰⁵ Su quest'ultimo punto, in particolare, cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 149, il quale evidenzia che "la proliferazione delle fonti, unitamente alla possibilità di raggiungere intese liberamente modulabili nel contenuto, complica evidentemente il sistema, rendendo più ardua la definizione degli spazi di intervento degli enti territoriali e, quindi, più difficile la risoluzione degli inevitabili conflitti di attribuzione. Più in generale, la particolare declinazione costituzionale dei principi di specialità e di differenziazione finisce per esprimere un modello di stato regionale in cui la certezza delle sfere di attribuzione, presupposto essenziale perché vi possa essere autonomia, viene assicurata attraverso una poco razionale frammentazione delle fonti di disciplina".