

Ricerche giuridiche

299

nuovissima serie

Ricerche giuridiche
Collana diretta da

A. CELOTTO, F. LIGUORI, L. ZOPPOLI

Comitato Scientifico

D. Amoroso, I. Caracciolo, M. Delfino, L. Fernandez Del Moral Dominguez
M. Di Francesco Torregrossa, M. D'Onghia
F. Galgano, L. Gatt, A. Guardiano, M. Iovane, V. Luciani
R. Mastroianni, G. Montedoro, M. Orlandi, A. Papa
A. Patroni Griffi, S. Prisco, R. Spagnuolo Vigorita, A. Zito

FRANCESCO ZAMMARTINO

LEGGE PROVVEDIMENTO
E TUTELA DEI DIRITTI
Aspetti e problematiche
nell'ordinamento
costituzionale italiano

EDITORIALE SCIENTIFICA

Questo volume è stato stampato con il contributo
del Dipartimento di Scienze Umane e Sociali dell'Università di Napoli
L'Orientale

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-5976-707-3

*Ai miei genitori,
che mi hanno insegnato
che la vita è forza, coraggio, tenacia,
amore e gentilezza*

INDICE

CAPITOLO I LA COMPLESSA RICOSTRUZIONE UNITARIA DELLE LEGGI PROVVEDIMENTO

1. Premessa	11
2. Leggi provvedimento: brevi profili storici	19
3. Le leggi provvedimento nel periodo statutario	26
4. Leggi provvedimento e Costituzione repubblicana	31
5. Sull'evoluzione del dibattito dottrinale: nozione e classificazione delle leggi provvedimento	38

CAPITOLO II L'ASSENZA DI UNA RISERVA DI AMMINISTRAZIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO: QUALI PROSPETTIVE?

1. Introduzione al problema	51
2. I complessi rapporti tra funzione legislativa e funzione amministrativa	56
3. Riserva di amministrazione e Corte costituzionale	62
4. L'ammissibilità delle leggi provvedimento tra giurisdizione costituzionale e amministrativa: primi accenni	68

CAPITOLO III
LE LEGGI PROVVEDIMENTO
NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

1. Il sindacato della Corte costituzionale sull'ammissibilità delle leggi provvedimento	73
2. Le leggi provvedimento al vaglio del controllo di ragionevolezza	78
3. Leggi provvedimento e principio di eguaglianza	87
4. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale in riferimento alle leggi regionali a contenuto provvedimentale	95

CAPITOLO IV
LEGGI PROVVEDIMENTO E RIMEDI GIURISDIZIONALI:
IL RUOLO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

1. Leggi provvedimento e sindacato del giudice amministrativo	103
2. L'intangibilità del giudicato quale limite alle leggi provvedimento	109
3. La complessa disciplina delle leggi provvedimento in luogo dei provvedimenti amministrativi	113
4. I diritti dei cittadini al vaglio delle leggi provvedimento	116

CAPITOLO V
LE LEGGI PROVVEDIMENTO AL VAGLIO
DEL DIRITTO COMUNITARIO

1. Il difficile adattamento delle leggi provvedimento al diritto comunitario	125
2. Le leggi provvedimento alla luce del principio comunitario della tutela del legittimo affidamento	129
3. Leggi provvedimento illegittime e responsabilità risarcitoria dello Stato in sede europea: quali prospettive?	134

INDICE	9
<i>Conclusioni</i>	139
<i>Bibliografia</i>	149

CAPITOLO I

LA COMPLESSA RICOSTRUZIONE UNITARIA DELLE LEGGI PROVVEDIMENTO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Leggi provvedimento: brevi profili storici. – 3. Le leggi provvedimento nel periodo statutario. – 4. Leggi provvedimento e Costituzione repubblicana. – 5. Sull'evoluzione del dibattito dottrinale: nozione e classificazione delle leggi provvedimento.

1. *Premessa*

In Italia, come nella maggior parte dei paesi europei, la continua tensione che si è venuta a creare tra sovranità popolare e rappresentanza nella dimensione post-democratica¹, conseguenza del profondo processo di globalizzazione economico, e non, che ha fortemente influenzato la forma di Stato, nonché quella di governo, ha notevolmente minato, altresì, le consolidate concettualizzazioni sul tema delle fonti di produzione normativa, alterandone l'ordine dogmatico e alimentando in buona sostanza un modello in cui a regnare è soprattutto un profondo disequilibrio tra esse².

Disequilibrio, peraltro, che si è progressivamente diffuso per una serie di fattori di natura profondamenti diversi tra loro, endogeni, quali il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale³ che ha mutato la stessa funzione della legge⁴, ormai divenuta strumento

¹ A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza politica*, Napoli, 2020, pp. 62-63.

² Si pensi ai due criteri di gerarchia e competenza che sono ormai coinvolti in un rapporto dinamico di sostituzione e sovrapposizione reciproca. Sul punto, si v. G. U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto pubblico*, 2002, 3, pp. 801-802.

³ Sull'espressione Stato sociale e sulla molteplicità dei suoi significati si v., C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, pp. 330 ss.; S. FOIS, *Analisi e problematiche fondamentali dello Stato sociale*, in *Dir. e soc.*, 1999, pp. 163 ss.

⁴ F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. e*

privilegiato per la realizzazione dell'indirizzo politico governativo⁵, la perdita del ruolo centrale della legge formale nel sistema della gerarchia delle fonti⁶, quale risultato del declino dei caratteri della generalità e dell'astrattezza⁷, lo smisurato utilizzo dello strumento della delegazione legislativa⁸ e l'uso distorto della decretazione d'urgenza che ha generato una vera e propria ipertrofia normativa da parte del potere esecutivo⁹, il distorto utilizzo della funzione costituzionale della questione di fiducia da parte dei Governi¹⁰, la crisi ormai profonda della democrazia rappresentativa¹¹ e della rappresentanza politica¹²; esogeni, quali la diffusione del fenomeno della globalizzazione dell'economia¹³ che ha generato, mediante la *lex mercatoria*, un vero e proprio diritto creato dal ceto imprenditoriale europeo¹⁴, l'irrompere delle fonti comunitarie nel nostro ordinamento interno¹⁵, l'influenza sempre maggiore della scienza e della

soc., 1989, pp. 411 ss.; F. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUOTOLO, *A mò d'introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in AA.VV., *Trasformazioni della funzione legislativa. La crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, pp. 1 ss.

⁵ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. 13.

⁶ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2001, pp. 59 ss.

⁷ G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, pp. 10 ss., più recentemente, L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Annali II, 2, Milano, 2008, pp. 536 ss.

⁸ A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, Milano 1973, pp. 943 ss.

⁹ L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, pp. 533 ss.

¹⁰ A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti tra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.5-6/1969, ora in *Annali della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova*, Milano, 1970, pp. 250 e ss.

¹¹ Cfr. A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, cit., pp. 61 ss.

¹² S. LABRIOLA, *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in *Dir. e soc.*, 1983, pp. 723 ss.

¹³ Cfr. per tutti, S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006; ID., *Nel labirinto della globalizzazione*, in *Riv. Trim. dir., pubbl.*, 2007, pp. 921 ss.

¹⁴ Su tutti, F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, I, Padova, 1990, p. 86.

¹⁵ Cfr., M. LUCIANI, *La crisi del diritto nazionale*, in AA.VV., *Storia d'Italia. Legge, diritto, giustizia*, Annali, XIV, Torino, 1998, pp. 1023 ss.

tecnica alla base delle decisioni politiche e la conseguente proliferazione dei processi c.d. “artificiali” di produzione normativa¹⁶, e, recentemente, la dimensione emergenziale che si è affermata mediante fonti *extra ordinem*¹⁷.

Tutto ciò ha provocato, come è stato subito messo in rilievo da autorevole dottrina, una vera e propria «rivoluzione culturale»¹⁸ nel modo di concepire la legge e, più in generale, il sistema delle fonti, che, come è stato felicemente osservato, si pone «al centro dell'organizzazione costituzionale di uno Stato, proprio là dove la tutela dei diritti costituzionali si incrocia con l'autonomia dei soggetti privati, la rappresentanza politica con la legittimazione a imporre obblighi e divieti, il potere politico con l'autonomia della magistratura»¹⁹.

Nell'ampia riflessione dottrinale sulla (nuova) funzione della legge, e per ciò che rileva ai nostri fini, ha assunto ormai da molto tempo prioritaria importanza, sia sotto il profilo della teoria generale, sia sotto il profilo del diritto positivo, la complessa problematica se la legge debba disporre esclusivamente norme generali e astratte, oppure, avere anche un contenuto tipico.

Insomma, se la legge possa, piuttosto riconoscere un potere alla pubblica amministrazione, determinare direttamente la vicenda amministrativa specifica, così superando la differenza tra disporre e provvedere²⁰.

I termini del problema sono ben conosciuti in Italia, in quanto in mancanza di una riserva di amministrazione²¹, l'ammissibilità

¹⁶ G. DE MINICO, *Regole, comando e consenso*, Torino, 2004, *passim*.

¹⁷ *Ex multis*, S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, (a cura di S. STAIANO), Napoli, 2020, pp. 11 ss.

¹⁸ V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1960, pp. 3 ss.

¹⁹ R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, Bologna, 2021, p. 13.

²⁰ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, p. 32.

²¹ Sul punto, M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 673 ss., il quale afferma che in termini generali per riserva di amministrazione s'intende principalmente la presenza di una norma costituzionale che disponga il

delle leggi provvedimento, ossia di leggi che presentano un contenuto particolare e concreto²², è stata tendenzialmente riconosciuta dalla Corte costituzionale, che, con la nota sentenza n. 13 del 1960, ha affermato che il principio di eguaglianza non viene violato qualora ci si trovi dinnanzi a leggi a contenuto tipico che siano comunque espressione di esigenze meritevoli di tutela²³, stabilendo, inoltre, che la garanzia giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi pertiene gli atti che provengono dalla pubblica amministrazione e non si estende agli atti formalmente legislativi, ancorché oggettivamente amministrativi²⁴.

Ciononostante, il dibattito dottrinale che si è avuto nei decenni tra i costituzionalisti, e tra i giuristi in genere, sull'ammissibilità o meno delle leggi provvedimento nel nostro ordinamento, ha suscitato notevoli problemi di natura interpretativa, soprattutto quando si sono analizzate le possibili alterazioni nei rapporti tra legislazione e amministrazione²⁵, tra disporre e provvedere²⁶, e che, solo in un'ottica di sintesi, riassumiamo in quella tesi che nega la legittimità di tali leggi in base alla considerazione che l'articolo 70 della Costituzione fisserebbe in modo preciso i confini tra la funzione legislativa del Parlamento e quella di altri organi o soggetti²⁷, e in quella che le ritiene ammissibili in base a un'interpretazione extra-testuale in materia di poteri delle camere del Parlamento²⁸, che porterebbe

divieto alla legge o di disciplinare determinate materie o di disciplinare in un determinato modo qualunque materia, e che inoltri riservi quelle materie, o quella particolare forma di disciplina di qualunque materia, alla amministrazione.

²² Su tutti, C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968.

²³ G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, Relazione esposta al 53° convegno degli studi amministrativi di Varenna, 22 settembre 2007, in *Dir. Pubbl.*, fasc. 2, pp. 319 ss.

²⁴ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 116.

²⁵ L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1969, I, pp. 871 ss.

²⁶ V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 1962, pp. 112-134.

²⁷ *Ex multis*, A.A. CERVATI, *La formazione delle leggi*, in *Commentario della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), Bologna, 1985, pp. 10 ss.

²⁸ Tra gli altri, D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano,

quest'ultime anche a deliberare atti a contenuto specifico e a fondare, di conseguenza, la presenza di una riserva strutturale sull'art. 113 della Costituzione.

In linea generale, la “scellerata” gestione delle risorse pubbliche e le cattive scelte di politica economica che hanno ingigantito il debito pubblico²⁹, e, in particolare, i recenti casi di Bagnoli, Taranto, Roma e Genova che hanno suscitato molto interesse per la delicatezza degli interessi coinvolti, il primo legato ad una storia di degrado ambientale³⁰, il secondo al conflitto tra beni primari quali sa-

1996, p. 152 ss.

²⁹ S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2001, pp. 79 ss.

³⁰ La sentenza del TAR Campania Napoli – sezione I, n. 1471/2016³⁰ trae origine da vicenda ben nota: in sintesi, dal 1910 Bagnoli è sede prima dell'Ilva e poi dell'Italsider; nel 1992, con la chiusura dell'impianto Italsider si pone il problema della bonifica dell'area e nel 1994 abbiamo un primo intervento di finanziamento del CIPE per 400 miliardi di lire. Nel 1996 nasce la società Bagnoli SPA per l'avvio delle demolizioni degli opifici industriali a cui però non segue l'avvio della bonifica³⁰. Tale situazione di stallo determina il Comune di Napoli ad acquistare in toto gli spazi dell'area ex Italsider ed ex Eternit, dando il via alle operazioni per la nascita della società di trasformazione urbana (Stu) prevista dal piano urbanistico (Pue) Bagnoli-Coroglio. La Stu prende il posto della Bagnoli s.p.a. e sarà controllata interamente da capitali comunali, provinciali e regionali. Nel 2002 nasce la nuova società “Bagnolifutura s.p.a. società di trasformazione urbana” che subentra alla precedente ed assume l'incarico di portare a termine la bonifica dei suoli e la realizzazione definitiva del piano urbanistico. Ma a seguito di vicende giudiziarie che coinvolgono la società e i suoi alti dirigenti, e l'accumulo di debiti, il Tribunale di Napoli ne dichiara il fallimento. Il Governo, con intervento legislativo d'urgenza, avoca a sé la competenza ad intervenire attraverso un Commissario straordinario, sostituendosi al potere locale.

Il DL 133/14 (cd. *sblocca Italia*) reca misure urgenti in materia ambientale e contiene una disciplina generale per la bonifica delle aree di rilevante interesse nazionale; derogando al Codice dell'ambiente per la bonifica dei siti inquinati disciplina, all'art. 33, il procedimento per l'individuazione, tramite delibera del Consiglio dei Ministri, delle “aree di rilevante interesse nazionale”: indica i soggetti (Commissario straordinario nominato dal Governo e dal Soggetto Attuatore) incaricati di formare, approvare e attuare il piano di risanamento ambientale (comma 4), il procedimento per la nomina, con DPCM, del Commissario straordinario di Governo (comma 5) e del soggetto Attuatore (comma 6), con il trasferimento a quest'ultimo delle aree di interesse nazionale (comma 7), e, infine, tem-

lute e lavoro³¹, il terzo a un finanziamento che ha interessato il teatro Eliseo di Roma³², il quarto alla regolazione della demolizione e

pi e modalità di attuazione del programma di risanamento (commi 8-10). Detto articolo, in dettaglio, qualifica l'area di Bagnoli-Coroglio "area di rilevante interesse nazionale" ed individua nell'Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti il soggetto Attuatore.

Il Comune di Napoli ha impugnato innanzi al TAR Campania-Napoli i successivi provvedimenti del Presidente del Consiglio per illegittimità derivata: dall'illegittimità costituzionale dell'art. 33 del d.l. n. 103/14 deriverebbe l'illegittimità dei provvedimenti attuativi.

In dottrina, recentemente, T. ESPOSITO, *Il caso Bagnoli tra ordinamento costituzionale e dimensione sovranazionale*, in *Dir. pubblico europeo*, *Rass. on line*, fasc. 1, 2023, passim.

³¹ In riferimento al d.l. n. 207/12³¹ da taluni identificato come decreto legge *ad Ilvam*, il cui art.1 stabilisce che in caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, il Ministro dell'Ambiente può autorizzare, in sede di riesame dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), la prosecuzione dell'attività industriale per un periodo non superiore a 36 mesi, anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni e il cui l'art. 3, che dà forza di legge ad un provvedimento amministrativo qual è l'AIA, introduce, in sede di riesame, la possibilità di far proseguire le attività produttive anche per quegli impianti di interesse nazionale che siano stati interessati da provvedimenti cautelari. La Procura della Repubblica di Taranto, contestando i contenuti del d.l. n. 207/12, ha chiesto l'intervento della Corte Costituzionale che con sentenza n. 85/13 ha dichiarato in parte inammissibili ed in parte infondate le numerose questioni poste. La Corte ha rilevato che il decreto in questione ha natura provvedimento anche nella parte non esplicitamente dedicata all'Ilva, nell'art. 1 la disciplina in esso sembra essere ritagliata sulla specifica vicenda dello stabilimento siderurgico. Il d.l., infatti, nonostante sembri avere una portata generale, in realtà mostra con tutta evidenza la sua portata di intervento ad hoc, tanto che già nella motivazione del provvedimento il riferimento alla situazione dello stabilimento tarantino è ben presente, fino poi a formare oggetto, all'art. 3 di una fattispecie derogatoria accuratamente ritagliata sul caso Ilva e a questo direttamente applicata (senza che, come richiede l'art. 1 co. 1, intervenga un DPCM ad identificare gli stabilimenti di interesse strategico nazionale).

³² Il testo del comma 8 dell'articolo 22 del decreto n. 50 del 2017 elargiva un contributo finanziario straordinario, recitando così: «In favore del teatro di rilevante interesse culturale "Teatro Eliseo", per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantire la continuità delle sue attività in occasione del centenario della sua fondazione è autorizzata la spesa di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018». C'è da sottolineare che dopo la revoca dei finanziamenti del Mini-

ricostruzione del viadotto Polcevera, c.d. ponte Morandi³³, e l'avvento della pandemia da Covid-19, ci offrono un nuovo spunto per parlare del dibattuto fenomeno delle leggi provvedimento, la cui tipologia, come è noto, dopo più di un secolo dalla prima definizione di Federico Cammeo³⁴, resta particolarmente ampia e composita, oltre che dall'accezione ancora incerta e eterogenea.

Anche perché il ricorso alla legge provvedimento è divenuto negli anni un fenomeno sempre più dilagante, strumento oramai incontrollato che lo Stato utilizza per far fronte alle impellenti esigenze politiche e socio-economiche, acuitesi con l'avvento dello stato di emergenza³⁵. Basti rifarsi ai dati dell'Osservatorio sulla legislazione che evidenziano un continuo riferimento al contenuto provvedimentale nelle ultime legislature (XIV, XV, XVI, XVII) con percentuali che si alternano tra il 40 e oltre il 50 per cento della produzione normativa complessiva.

stero della cultura, la Corte costituzionale recentemente con la sentenza del 25 luglio 2022 n. 186 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del decreto in esame.

³³ Con la sentenza n. 168 del 2020, il Giudice delle leggi ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento al decreto-legge intervenuto per regolare la demolizione e ricostruzione del viadotto Polcevera, c.d. ponte Morandi, escludendo che potesse concorrere alla procedura negoziata per l'affidamento della realizzazione dell'attività tanto la società concessionaria del tratto autostradale, quanto gli operatori economici da essa controllati, o comunque con essa collegati, «anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio». Per un commento alla sentenza, tra gli altri, cfr. C. DELLA GIUSTINA, *Il decreto – Genova al vaglio della Corte costituzionale*, in *CamminoDiritto*, n. 7/2021; F. ASTONE, *Leggi-provvedimento e Corte costituzionale, a proposito della ricostruzione del Ponte Morandi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 4/2020, pp. 1909 ss.; M. LOSANA, *Il contenuto dei decreti legge: norme oppure provvedimenti?* in *Rivista AIC – Osservatorio Costituzionale*, fasc. 2/2020, pp. 176 ss.

³⁴ F. CAMMEO, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in V.E. Orlando, *Primo Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 1907, III, p. 94.

³⁵ Cfr. C. DELLA GIUSTINA, *Profili di illegittimità costituzionale dei decreti legge “Salva banche”. Due esempi paradigmatici*, in *NOMOS, Le attualità nel diritto*, n. 2/2020.

In questo scenario, le leggi provvedimento vengono ritenute fonte dei poteri di emergenza alla luce del fatto che l'esclusione del normale sindacato giurisdizionale può essere espressione del potere di sospensione dell'ordinamento giuridico stesso³⁶.

Si vuole evidenziare, in altri termini, la problematica riguardante la compatibilità delle regole stabilite in tema di *full jurisdiction* al fine di garantire un controllo giurisdizionale che possa essere definito come pieno ed effettivo³⁷.

La nostra indagine, da un punto di vista metodologico, tratterà il complesso tema delle leggi provvedimento, con una ricostruzione circa la natura, la nozione e ed i tentativi di classificazione ad opera della dottrina, cercando di ripercorrere il cammino della giurisprudenza costituzionale e di quella amministrativa e rilevando come l'assenza di una riserva di amministrazione nel nostro ordinamento sia posta della Corte Costituzionale alla base dell'ammissibilità di tali atti³⁸, che non determinano alcuna diminuzione quanto a tutela giurisdizionale, alla garanzia del giusto procedimento³⁹, al principio

³⁶ Per tutti, G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, 2003, *passim*.

³⁷ A tal proposito si cfr. gli artt. 6 CEDU che riconosce il diritto di ogni persona "a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole, da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge", che "sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti", e l'art. 13 CEDU secondo cui "ogni persona, i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali". Inoltre, appare opportuno riferirsi anche all'art. 47 della Carta di Nizza secondo cui "ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinnanzi a un giudice" è che la sua causa "sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente, ed imparziale, precostituito per legge" a cui si deve aggiungere il diritto di "farsi consigliare, difendere e rappresentare". In tema, G. Vitale, *L'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3/2021, pp. 638 ss.

³⁸ Vedi nel senso della giurisprudenza più rigorosa, G. AMATO, *La Corte queste ed il dissenso*, in *Giur. cost.*, 1975, p. 555.

³⁹ V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, cit., p. 130.

dell'affidamento⁴⁰, alla tutela dei diritti fondamentali, né possono configurarsi come ipotesi di eccesso di potere del legislatore e di conflitto con il potere giudiziario⁴¹.

Non mancando di rilevare come oggi tali presupposti vadano confrontati con l'ordinamento comunitario, che, invece, pone l'accento anche per le leggi che amministrano, sulla necessità di un adeguato regime di tutela e garanzia.

2. *Leggi provvedimento: brevi profili storici*

E' noto che la convinzione che la legge dovesse contenere prescrizioni generali e astratte risale già ad Aristotele, il quale riteneva una caratteristica «naturale» della legge l'esprimersi (il «dire») in termini universali⁴².

Dopo la lunga parentesi medievale caratterizzata da una varietà di corpi intermedi che rappresentavano gli organi di autoamministrazione della società e in cui gli ordinamenti si fondavano su discriminazioni e favoritismi connessi agli status personali⁴³, piuttosto sull'eguaglianza, è con il giusnaturalismo moderno, e, precipuamente, con i valori della Rivoluzione francese che si afferma l'idea della legge come precetto tendenzialmente universale⁴⁴.

L'illuminismo afferma nuovi valori e segna l'inizio dell'età contemporanea in quanto rappresenta una vera e propria svolta decisiva

⁴⁰ In tema, di fondamentale importanza è il lavoro di R. TASSONE, *Amministrazione pubblica e produzione di "certezza": problemi attuali e spunti ricostruttivi*, in *Dir. amm.*, 2005, pp. 867 ss.: recentemente, si v. anche F.F. PAGANO, *Il principio dell'affidamento nella giurisprudenza nazionale e internazionale*, in *Dir. pubbl.*, 2014, p. 20 ss.

⁴¹ Si cfr. P. CARNEVALE, *La tutela del legittimo affidamento...cerca casa*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 21; ID., *I diritti, la legge, e il principio di tutela del legittimo affidamento nell'ordinamento italiano. Piccolo divertissement su alcune questioni di natura definitoria*, in *Scritti in onore di A. Pace*, Napoli, 2012, III, pp. 1927 ss.

⁴² ARISTOTELE, *Etica Nicomachea*, V, Milano, IX ed., 2001, pp. 379-380, 14; ID., *Politica*, III, Milano, III ed., 2008, p. 301.

⁴³ Cfr. P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Bari, 2007, pp. 16 ss.

⁴⁴ Sul punto, M LOSANA, *Le leggi provvedimento: un tentativo di sistematizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021, p. 501.

va nella tradizione giuridica, filosofica e culturale dell'occidente⁴⁵. L'inizio di una nuova fase in cui al cieco potere del monarca si oppongono le prime rivendicazioni di autonomia, libertà e garanzie di certezze. La legge pone dei limiti al potere politico e su questo convincimento poggia in futuro la formulazione teorica della democrazia quale sistema politico che garantisce la piena libertà politica⁴⁶.

Chiaramente questo passaggio avviene progressivamente, essendo il risultato della positivizzazione delle teorie giusnaturalistiche del principio della separazione dei poteri nelle nuove Carte costituzionali⁴⁷, e, per merito di questo processo, l'origine dei diritti trova il proprio fondamento nella legge che li disciplina e li garantisce.

Si attesta così quella nozione di legge che «vede nella generalità della disposizione il segno distintivo della legge e l'elemento essenziale della sua definizione»⁴⁸, in opposizione alle iniquità prodotte dall'*Ancien Régime*.

Le funzioni del principio di generalità dell'atto legislativo e la sua tutela dei diritti civili si evidenziano anche nella dottrina tedesca quando ad essere analizzata è la continua frattura tra concetto razionale e concetto politico della legge⁴⁹.

Può a questo punto essere utile individuare due grandi concezioni della legge storicamente sedimentate: l'una, che trae radice nell'ideologia rivoluzionaria settecentesca⁵⁰, per cui la legge, in quanto espressione della volontà generale, deve essere necessaria-

⁴⁵ M. FOUCAULT, *Le parole e le cose: un'archeologia delle scienze umane*, 1966, trad. ital. Emilio Panaitescu, Milano, 1967.

⁴⁶ MONTESQUIEU, *De l'esprit de loi*, 1748, trad. ital., Torino, 1965.

⁴⁷ P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, vol. I, (a cura di), Torino, 2001, pp. 12 ss.

⁴⁸ R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi expression de la volonté générale*, Parigi, 1931, p. 20.

⁴⁹ F. NEUMANN, *Der funktionswandel des Gesetz im Recht der Bürgerlichen Gesellschaft*, 1937, trad. it., *Mutamenti della funzione della legge nella società borghese*, ID., *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna, 1973, p. 249.

⁵⁰ Il riferimento è naturalmente a Montesquieu, Diderot, D'Alembert, Rousseau, sebbene l'idea che la legge debba avere un contenuto generale è già di Aristotele che nella sua *Etica Nicomachea* riteneva caratteristica *naturale* della legge che "dicesse in termini *universali*".

mente generale ed astratta⁵¹; l'altra, affermatosi in ambiente monarchico ottocentesco, per cui la legge in senso materiale⁵² è norma che, capace di modificare l'ordinamento, incide sullo *status* dei cittadini⁵³.

La prima, trovando fondamento nel principio di eguaglianza, mirava a rovesciare *l'Ancien Régime* e tutti i privilegi del clero e dei nobili, la seconda mirava, invece, a preservare l'autonomia del potere esecutivo dalle ingerenze parlamentari.

Con la rivoluzione francese vengono anche cancellate le categorie dell'ordine antico che avevano caratterizzato l'esercizio del pubblico potere dal Medioevo al 700⁵⁴; si fa strada un concetto di organizzazione e di attività qualificabili come «amministrativo in senso proprio»⁵⁵, nella misura in cui il periodo rivoluzionario cancella tutti gli organi intermedi che avevano amministrato la società⁵⁶, attribuendo al potere pubblico l'unicità dell'esercizio del potere stesso scisso in potere legislativo, esecutivo e giudiziario⁵⁷.

Con l'eliminazione della pluralità dei corpi intermedi che rappresentavano l'organizzazione di auto-amministrazione della società

⁵¹ CARRE DE MALBERG, *ibidem*; ma cfr., anche, H. DUPEYROUX, *Sur la généralité de la loi*, in *Mélanges de Carré de Malberg*, Paris, 1933, pp. 135 ss.

⁵² Si v. C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität*, trad. it., di P. SCHIERA, *Legalità e legittimità*, in *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, pp. 229 ss.; D. DONATI, *I caratteri della legge in senso materiale*, già in *Riv. dir. pubbl.*, 1910, ripubblicata negli scritti di diritto pubblico, vol. II, Padova, 1966, pp. 45 ss.

⁵³ Sull'idea di una possibile connessione tra leggi a contenuto provvedimentoale e forma di Stato sociale si v., E. FORSTHOFF, *Über Massnahmen-Gesetze*, trad. it. *Le leggi provvedimento*, in ID., *Rechtsstaatimwandel*, trad. it., *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973, pp. 105 ss.

⁵⁴ F. BENVENUTI, *Il filo dell'amministrazione prima durante e dopo la rivoluzione francese*, in *Scritti per Mario Nigro*, vol. II, Milano, 1991, pp. 59 ss.

⁵⁵ La prima opera italiana in cui si fa riferimento al diritto amministrativo è di G.D. ROMAGNOLI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1814, poi ripubblicata, con alcune aggiunte con il titolo *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Firenze, 1832.

⁵⁶ A. DE TOCQUEVILLE, *Political and social condition of France*, *The London and Westminster review*, 1836.

⁵⁷ Cfr. G. FILANGIERI, *La scienza della legislazione*, Napoli, 1780, *passim*.

medievale, l'evento rivoluzionario cerca di dare un definitivo impulso al processo di organizzazione amministrativa dello Stato⁵⁸.

Chiaramente il processo di profondo cambiamento non si afferma rapidamente; esso trova origine nell'ordine giuridico premoderno nel quale si affermò la fondamentale distinzione tra auto-amministrazione ed etero-amministrazione⁵⁹, due livelli di governo profondamente diversi tra loro. L'uno basato sul modello consensuale, l'altro su un sistema prevalentemente autoritativo.

L'affermazione di sistemi organizzativi tendenzialmente autoritativi spinsero per un progressivo mutamento dell'assetto organizzativo dello Stato, che trovò appunto il suo culmine nel processo rivoluzionario francese.

Nell'ideale rivoluzionario, l'amministrazione doveva essere neutra e doveva essere l'esecuzione della legge⁶⁰, nel senso più semplice e meccanico possibile, rinunciando rigidamente dall'aggiungervi qualsiasi obbligazione ulteriore, sottolineando come l'importanza del principio di separazione dei poteri risieda nello stabilire la regola che ogni atto del potere esecutivo deve mantenersi nei limiti tracciati dal potere legislativo⁶¹, e, parimenti, il potere giudiziario deve esplicarsi secondo legge onde garantire l'osservanza dell'ordinamento giuridico⁶².

Con l'avvento della Rivoluzione francese, insomma, si arriva a una eliminazione degli ordini che caratterizzavano *l'ancien regime*, favorendo l'emersione sia del concetto di organizzazione, sia di attività qualificabili come "amministrative in senso proprio". Furono soppressi gli organi intermedi che avevano governato la società fino

⁵⁸ J.J. ROUSSEAU, *Du contract social: ou principes du droit politique*, Amsterdam, 1762.

⁵⁹ A. DE TOCQUEVILLE, *L'ancien régime et la Révolution*, 1856; Cfr., anche L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, p. 18.

⁶⁰ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, (1929), trad. it., in *La democrazia*, Bologna, 1984.

⁶¹ F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, cit., p. 53; G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 827; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, 1994, passim.

⁶² MONTESQUIEU, *De l'esprit de loi*, 1748, trad. ital.

a quel momento, rimettendo al pubblico potere il monopolio dell'esercizio del potere scisso, a sua volta, in legislativo, esecutivo e giudiziario. All'amministrazione era affidato il solo compito di eseguire la legge in ossequio a un integrale rispetto del principio di separazione dei poteri.

La legge, a sua volta, acquistava un'importanza sempre più preminente nel sistema giuridico complessivamente inteso, atteso che esse erano le sole norme che avevano carattere generale e che regolavano i casi sorti successivamente all'entrata in vigore della norma stessa. Così definite, esse garantivano i principi cardini sui si basa lo Stato liberale quali l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e la tutela delle posizioni soggettive giuridicamente rilevanti.

Ciò, però, ha contribuito a generare una sorta di pregiudizio sul fenomeno dell'amministrazione per legge e sulla prassi delle leggi provvedimento, essendo ancora oggi tale approccio "provvedimentale" del legislatore percepito come una violazione del principio di uguaglianza⁶³ e sintomo della "crisi della legge"⁶⁴.

Successivamente, nelle monarchie costituzionali, dove l'amministrazione diventa la grande protagonista della realtà statale attraverso atti d'imperio⁶⁵, al termine legge provvedimento fu attribuito un significato diverso, in quanto non atteneva più alla compromissione del principio di uguaglianza, bensì alla disciplina dei rapporti tra gli organi esecutivi e legislativi.

La dottrina⁶⁶, dal canto suo, ha progressivamente concentrato l'analisi sui contenuti dell'atto legislativo che, laddove difforme dall'ideale di generalità ed astrattezza tipico della costruzione teori-

⁶³ Cfr. B. CARAVITA, *Sub art. 3*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 110.

⁶⁴ F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930, pp. 424 ss.; cfr., inoltre, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, cit. p. 13; R. GAROFOLI, *Tutela giurisdizionale avverso leggi-provvedimento intervenute ad approvare un atto amministrativo adottato in violazione delle regole procedurali. Leggi provvedimento e principio comunitario e principio comunitario della tutela dell'affidamento*, in *Neldirittoeditore.it*, 2008, p. 1.

⁶⁵ L. MANNORI, B. SORDI, cit., p. 252.

⁶⁶ F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, cit.

ca dello Stato liberale, è qualificato dapprima legge «impropria» e poi legge-provvedimento.

Nasce il termine «legge in luogo del provvedimento», nell'ambito di un modello in cui le discussioni sulla legge e i suoi contenuti non si fondano più sulla presenza o meno dei criteri della generalità e della astrattezza, «ma si spostano sulla dicotomia legge formale e legge in senso sostanziale, distinzione elaborata dalla giuspubblicistica tedesca al fine di conservare taluni spazi di intervento dell'esecutivo (la Corona) dall'ingerenza del sempre più pervasivo controllo parlamentare»⁶⁷.

Secondo tale dottrina, insomma, il principio della separazione dei poteri diventa lo strumento per svincolare il potere legislativo dalla volontà del monarca attraverso l'introduzione della limitazione della sua possibilità di stabilire il contenuto della legge⁶⁸, fermo restando la facoltà in capo al monarca di sanzionarla formalmente⁶⁹.

In questo ambito, la legge in senso provvedimentale diventa una questione prevalentemente organizzativa, riguardante il rapporto tra Governo e Parlamento, che non riguarda più la forma di Stato⁷⁰, ma la forma di Governo.

Si è sul finire del diciannovesimo secolo e il modello dello Stato liberale è già in una profonda crisi⁷¹ (e con esso, da un punto di vista teorico, la tradizionale divisione tra legislativo ed esecutivo), incapace di dare risposte alle sempre maggiori rivendicazioni delle masse popolari.

Come fu sostenuto da Schmitt, il passaggio dello Stato di diritto in Stato amministrativo è la consacrazione del superamento dello Stato legislativo «formalistico e astratto»⁷², inteso come «particolare

⁶⁷ B. DI MAURO, *Una nuova stagione per le leggi provvedimento?* In *Persona e Amministrazione*, 2022, p. 286.

⁶⁸ C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität*, (1932), trad. it., *Legalità e legittimità*, cit., p. 211.

⁶⁹ Cfr. anche P. GIOCOLI NACCI, *L'anti-Montesquieu: tramonto del principio della distinzione delle funzioni*, Bari, 1989.

⁷⁰ Cfr. G. MANFREDI, *Leggi provvedimento, forma di Stato, riserva di amministrazione*, in *Foro amm.*, CDS, 2003, pp. 1290 ss.

⁷¹ S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1910.

⁷² M. NIGRO, *Carl Schmitt e lo Stato amministrativo*, in *Riv. dir. proc. civ.*,

tipo di sistema politico, la cui peculiarità consiste nel fatto che esso scorge l'espressione più alta e decisiva della volontà comune in normazioni, che vogliono essere diritto, che perciò pretendono di avere determinate qualità, e alle quali quindi devono essere subordinate tutte le altre funzioni, competenze e attività politiche»⁷³.

Ne consegue che per il giurista tedesco la legge rappresenta la volontà della semplice maggioranza, «diritto, legge e legalità divengono in tal modo procedure di discussione e di voto del tutto “neutrali”, indifferenti ad ogni contenuto, applicabili ad ogni contenuto» in modo che «il 51% dei voti popolari dà la maggioranza in Parlamento; il 51% dei voti parlamentari dà il diritto e la legalità; il 51% di fiducia del Parlamento al Governo dà il governo parlamentare legale. Chi detiene questa maggioranza non commetterà più non diritto, anzi trasformerà in diritto e legalità tutto ciò che fa... Egli potrà legalmente chiudere dietro di sé la porta della legalità, attraverso cui è entrato, e trattare come un delinquente comune l'avversario politico, che forse bussa la porta chiusa con gli stivali»⁷⁴

L'affermarsi dello Stato amministrativo comportò che «anche la legislazione e la giurisdizione si trasformano in amministrazione: la legge e la sentenza perdono la loro funzione tipica e diventano anche esse misure amministrative»⁷⁵.

Si innesca, nell'ambito del principio della separazione dei poteri, un fenomeno che favorisce a grandi linee una corrispondenza tra un determinato potere e una determinata attività; in sostanza, la distinzione tra potere e funzione⁷⁶.

1980, p. 1770.

⁷³ Così, C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität*, (1932), trad. it., *Legalità e legittimità*, cit., p. 211.

⁷⁴ *Ivi*, p. 237.

⁷⁵ In tal senso, M. NIGRO, *Carl Schmitt e lo Stato amministrativo*, cit., p. 1780.

⁷⁶ Come osserva R. GUASTINI, *Lezioni di teoria costituzionale*, Torino, 2001, p. 21, «il modello della separazione dei poteri risulta dalla combinazione di due principi: il primo attiene alla distribuzione delle funzioni statali, il secondo ai rapporti tra gli organi competenti ad esercitarle: i principi in questione sono: (1) il principio di specializzazione delle funzioni e (2) il principio di reciproca indipendenza degli organi. In altre parole, uno stesso vocabolo “separare” significa due cose distinte a seconda che sia riferito alle funzioni o agli organi che le esercitano.

E' proprio in questa circostanza che si comincia a parlare di legge a contenuto provvedimentale e di come il legislatore svolga anche il compito di amministrare⁷⁷.

3. *Le leggi provvedimento nel periodo statutario*

Con la proclamazione dell'unità d'Italia, la riflessione dei nostri giuristi si soffermò sul principio della separazione dei poteri sotto il profilo del rapporto tra legislativo ed esecutivo⁷⁸, rilevando come questo principio fosse criterio organizzatore della divisione delle funzioni tra i diversi poteri.

D'altra parte, appare utile ricordare che il nostro ordinamento costituzionale già verso la fine del secolo diciannovesimo era già indirizzato in senso decisamente monistico; i due organi costituzionali Parlamento e Governo, mediante il rapporto fiduciario, erano fortemente immessi nel medesimo circuito di formazione dell'indirizzo politico⁷⁹.

In siffatto modello costituzionale, il fatto che il principio della separazione dei poteri progressivamente perse l'importanza avuta nell'esperienze rivoluzionarie, contribuì, con il venir meno della dialettica tra legislativo ed esecutivo, a far perdere anche alle leggi provvedimento il suo "autentico" significato⁸⁰.

"Separare" significa specializzare quando è riferito alle funzioni; significa rendere reciprocamente indipendenti quando è riferito agli organi».

⁷⁷ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1966, trad. ital. di S. Cotta e G. Treves, p. 38, afferma «non vi è dubbio che il diritto non consiste soltanto di norme generali: Il diritto comprende norme individuali, norme cioè che determinano il comportamento di un individuo in una situazione che non si ripete e che perciò sono valide soltanto per un caso particolare e possono essere osservate o applicate una volta soltanto. Tali norme sono "diritto" perché fanno parte dell'ordinamento giuridico nel suo complesso, esattamente nello stesso senso in cui ne fanno parte quelle norme generali».

⁷⁸ F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, cit., p. 53.

⁷⁹ E. CHELI, *Sovranità, funzione di Governo, indirizzo politico*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986, pp. 305 ss.

⁸⁰ G. MANFREDI, *Leggi provvedimento, forma di Stato, riserva di amministra-*

In questo ordine di pensiero, la dottrina constatò la presenza di «una distinzione giustissima degli atti che corrono sotto il nome di leggi, i quali non tutti hanno il medesimo valore»⁸¹. Vi sono leggi propriamente dette, con cui il Re e il Parlamento dettano un precetto generale, una norma di condotta obbligatoria per i cittadini e per la pubblica autorità. Vengono in secondo luogo le leggi che impropriamente così si chiamano, le quali, o contengono semplici provvisori amministrative (come i bilanci, le alienazioni di beni immobili, la costruzione di strade, l'emissione di rendita pubblica), oppure contengono sì un comando dell'autorità sovrana, ma concernente un caso solo e nell'interesse particolare di una data persona, vuoi per attribuirle un diritto (poniamo la cittadinanza italiana), vuoi per dispensarla dall'osservanza di una legge (come dal pagamento di un'imposta), o infine riguardano i rapporti dello Stato coll'Estero, come i trattati che importano un onere per le Finanze»⁸².

Successivamente, autorevolissima dottrina, rievocando la distinzione fra leggi proprie e leggi improprie, formulata dalla giurisprudenza di quel tempo, affermò «Adunque di tutta quella straordinaria quantità di determinazioni che delle legislature dei governi parlamentari emanano, sarà lecito di non riconoscere come vere e proprie leggi se non quelle che hanno per contenuto, determinare o regolare un rapporto di diritto; mentre saranno leggi improprie tutte quelle altre disposizioni che sono bensì rivestite della forma esterna di leggi, ma che mancano di quel contenuto intrinseco»⁸³.

V. E. Orlando intuì, in effetti, che, con l'affermazione dello Stato moderno liberale⁸⁴, si diffondeva progressivamente, tra l'altro, il fenomeno di leggi che al contempo contenevano «una diretta dichiarazione di un particolare diritto e la determinazione di norme

zione, in *Il Foro amministrativo*, C.d.S., cit., p. 1292.

⁸¹ Cfr. espressamente, V. FROSINI, *La lettera e lo spirito della legge*, Milano, 1995, pp. 11 ss.

⁸² A. MALGARINI, *Della libertà civile nelle costituzioni moderne*, in *Arch., giur.*, 1884, p. 159.

⁸³ V. E. ORLANDO, *Studi giuridici sul Governo parlamentare*, Milano, 1886, p. 373.

⁸⁴ V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1917.

puramente amministrative»⁸⁵, in quanto al senso formale della nozione legge, che si riassume nella sua forma legale⁸⁶, bisogna opporre «quello essenziale o materiale di essa, il quale ... consiste nella solenne dichiarazione, da parte dello Stato, di una norma giuridica»⁸⁷.

In Italia, come è noto, con l'espressione legge-provvedimento si fa riferimento ad un atto formalmente legislativo, ma concretamente amministrativo⁸⁸, e perciò ad un atto che, in quanto legge, è generale ed astratto, ma che in realtà "concretamente provvede", assumendo il contenuto di un atto amministrativo⁸⁹.

In altri termini, si è dinnanzi ad un atto che per il fatto di essere legge sotto il profilo formale è soggetto al regime proprio della legge per quanto riguarda la sua forza e il suo valore, ma che comunque contiene un contenuto materialmente amministrativo, provvedendo direttamente alla regolamentazione di una particolare situazione⁹⁰.

Il termine legge-provvedimento è stato utilizzato la prima volta da Federico Cammeo⁹¹, che, occupandosi delle funzioni amministrative del Parlamento italiano⁹², compie una sistemazione di tutte

⁸⁵ V. E. ORLANDO, *Studi giuridici sul Governo parlamentare*, cit., p. 152.

⁸⁶ P. LABAND, *Beiträge zur Kunde des Schwabenspiegels*, 1861; G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, 1887.

⁸⁷ Ivi.

⁸⁸ Cfr. G. ARCONZO, *Contributo allo studio della funzione legislativa provvedimentale*, Milano, 2013, p. 68.

⁸⁹ La più compiuta teorizzazione del carattere normativo non solo delle statuizioni generale e astratte del legislatore, si rinviene in H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Milano, 1966, *passim*; sul tema anche, A. CODACCI PISANELLI, *Legge e regolamento*, in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900, pp. 4 ss.

⁹⁰ Per H. KELSEN, *La dottrina dei tre poteri o funzioni dello Stato*, in *Il primato del Parlamento*, a cura di G. Ceraci, Milano, 1982, p. 92, la legge in senso formale «può assumere effettivamente ogni qualsivoglia contenuto, per esempio un atto amministrativo, un voto al monarca, una teoria politica o qualche altra cosa cui non compete giuridicamente alcuna rilevanza».

⁹¹ Si rinvia a F. CAMMEO, *Della manifestazione di volontà nel campo del diritto amministrativo*, cit., p. 94.

⁹² Sulla funzione amministrativa del Parlamento, per tutti, S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, (1898), ora in *Scritti minori*, vol. I, *Diritto*

le leggi che «non contengono un comando generale accompagnato da sanzione» ma un «comando individuale non contrario al diritto vigente»⁹³; trattasi di atti atipici, perché non generali, che sono validi solo se vi sia una norma giuridica generale che attribuisca al Parlamento tale facoltà, stabilendone, altresì, le linee di attività. Cammeo evidenzia la necessità di un controllo affinché l'attività amministrativa del Parlamento rientri in regole giuridiche ben determinate in maniera da non darle un potere sproporzionato.

Prendendo a prestito le parole del grande giurista milanese «in tal modo, atti legislativi a contenuto amministrativo attribuiti al Parlamento sono le leggi di classificazione dei monumenti nazionali e di opere pubbliche, concessioni di opere pubbliche e concessione dell'esercizio delle ferrovie, leggi attraverso le quali è ordinata un'inchiesta, leggi che approvano atti amministrativi di qualunque natura, i quali importino spesa nuova straordinaria, leggi che approvano contratti, leggi che fissano la dotazione della corona, l'appannaggio dei principi, la dote delle principesse e il dovario delle regine, le leggi sulla leva annuale militare e marittima, leggi di "naturalizzazione", che ordinano la tumulazione in una chiesa di un uomo benemerito dalla patria, leggi che 'importino variazioni di circoscrizioni comunali, circondariali e provinciali».

Nello stesso ordine di pensiero G. Arangio-Ruiz introduce la categoria delle leggi che approvano contratti rievocando la circostanza di una convenzione che il Governo stipulò con una società privata nella quale si prevedeva la concessione di un numero stabilito di anni il monopolio dei tabacchi⁹⁴.

E più tardi altrettanto efficace dottrina utilizzerà la terminologia leggi in senso formale e leggi in senso materiale⁹⁵ per identificare le leggi che hanno per contenuto un precetto giuridico o un comples-

costituzionale, a cura di G. Zanobini, Milano, 1950, p. 86.

⁹³ Così F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, 1914, rist. con note e prefazione di G. Miele, Padova, 1960.

⁹⁴ G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del regno d'Italia 1848-1898*, ristampa, Napoli, 1985. pp. 21 ss.

⁹⁵ D. DONATI, *I caratteri della legge in senso materiale*, cit., p. 48.

so di precetti, e quelle che hanno per contenuto un ordine amministrativo⁹⁶.

Sottolinea, infatti, Francesco Ferrara che le leggi in senso formali sono quelle che «fissano la lista civile e dotazione della Corona, sulla leva militare, che importano variazione di circoscrizione amministrative, le leggi di naturalizzazione, di classificazione di opere pubbliche (costruzioni ed esercizi di strade ferrate, di navigazione per servizio di Stato), di approvazione di atti che importano spese straordinarie, di contratti dello Stato e loro capitoli (alienazioni d'immobili, appalti, prestiti pubblici), di trattati internazionali, finalmente le leggi di bilancio»⁹⁷.

Nel linguaggio comune comincia a utilizzarsi il termine "legge" sia per indicare l'atto legislativo, sia per indicare il prodotto dell'atto⁹⁸.

La legge si contraddistingue, in altre parole, oltre per i suoi connotati formali, principio accolto dal costituzionalismo moderno che, come è noto, ricollega la provenienza della legge dall'organo rappresentativo per eccellenza, direttamente rappresentativo della volontà popolare qual è il Parlamento, anche per una sua caratterizzazione sostanziale.

Ciò comporta una deroga all'idea che la legge disponga in ogni caso un comando generale, in quanto si sostiene che essa può anche «avere contenuti più o meno speciali e dettare norme per situazioni non riferibili alla generalità dei consociati...»⁹⁹.

Ciò mette in evidenza un ulteriore elemento, poiché la mancanza dei requisiti di generalità e astrattezza è riconducibile alla circostanza degli effetti della disposizione di legge, insuscettibile di reiterata applicazione nel tempo.

Ma se la generalità e l'astrattezza sono intesi come ripetibilità, allora la legge provvedimento può essere intesa come quell'atto che

⁹⁶ F. FERRARA, *Trattato di diritto civile italiano*, vol. I, Roma, 1921, p. 101.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, pp. 110 ss.

⁹⁹ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 123.

si connota proprio per la sua applicabilità ad un numero di ipotesi limitate e soprattutto determinabile a priori¹⁰⁰.

4. *Leggi provvedimento e Costituzione repubblicana*

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana il dibattito sulle leggi provvedimento segue nuove strade¹⁰¹. La nuova Costituzione dà vita ad una forma di Stato democratico ispirata al principio di autonomia e a una forma di governo parlamentare caratterizzata dal rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo; la formazione della decisione statale attiene all'indirizzo politico del momento, identificato «non come attuazione della Costituzione, ma come una scelta politica sui contenuti»¹⁰² e ogni in modo tutte le manifestazioni dell'indirizzo politico e tutti i profili dell'ordinamento giuridico devono necessariamente esser rapportabili alla Costituzione e valutati in base ad essa¹⁰³.

Si va ad affermare così il principio secondo cui le attività amministrative devono trovare nella legge il proprio fondamento e il proprio limite¹⁰⁴ ed è sulla base del principio di legalità che le vi-

¹⁰⁰ G. SERENO, *Riflessioni sulla problematica delle leggi provvedimento (in margine alla sent. n. 20 del 2012)*, in *Giur. cost.*, n. 2, p. 1595.

¹⁰¹ Si rinvia a C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit. p. 68.

¹⁰² M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985, p. 112.

¹⁰³ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.* vol. XXI, Milano, 1971, pp. 134 ss.; si cfr. anche, P. PINNA, *L'errata distinzione tra l'indirizzo politico e la garanzia costituzionale*, in *Diritto e questione pubbliche*, n. 11/2011, pp. 360-361.

¹⁰⁴ Sul principio di legalità, S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1946; ID., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1961; G. ZANOBINI, *L'attività amministrativa e la legge*, in *Scritti di diritto pubblico*, Milano, 1955, pp. 205 e 212; V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e "giusto procedimento"*, cit., pp. 130 ss.; id, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, pp. 64 ss.; A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1966, p. 315; V. ONIDA, *Pubblica amministrazione e costituzionalità delle leggi*, Milano, 1967, p. 223; F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, 1967, pp. 27 ss.; S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur. dir.*, vol. XVIII, Milano, 1975, pp. 659 ss.; C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica*

cedende che coinvolgono le situazioni giuridiche possano avvenire ad opera di un organo di esecuzione¹⁰⁵, che eserciti la comparazione del concreto provvedimento alla norma astratta sotto il profilo della conformità alla legge¹⁰⁶.

Il principio di legalità vincola la pubblica amministrazione nell'esercizio delle sue funzioni al rispetto della legge¹⁰⁷, ovvero alla norma giuridica che attribuisce il potere e della norma regolativa dello stesso¹⁰⁸. Per quanto non previsto espressamente, è opinione unanime che la Costituzione abbia informato al principio di legalità la materia del diritto pubblico, e ciò si delinea chiaramente mediante una serie di disposizioni.

Per l'art. 97, co. 1, Cost. «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione». In conseguenza di ciò, il legislatore determina i fondamenti dell'organizzazione della pubblica amministrazione, per riserva di legge relativa, laddove la disciplina di dettaglio sarà più precisamente determinata dai rego-

amministrazione, Milano, 1982; R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1989, pp. 1207 ss.; F. BENVENUTI, *Pubblica amministrazione e legalità*, in *La cultura della legalità*. Prima sessione della conferenza nazionale permanente (Roma- luglio 1991) Roma, 1992, p. 131; L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, in *Enc. Giur.*, vol. XVIII, Roma, 1993, pp. 1 ss.; R. GUASTINI, *Legalità (principio di)*, in *Dig. Disc. pubbl. vol. IX*, Torino, 1994; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 2001, passim; A. LUCARELLI, *Ripensare al principio di legalità nell'evoluzione della forma di Stato. Il potere regolamentare regionale*, in S. Labriola (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003, pp. 591 ss.; M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2003; F. MERUSI, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2007, pp. 1 ss.; ID, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2001.

¹⁰⁵ A tali conclusioni perviene S. PAJNO, *Considerazioni sul principio democratico e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2005, p. 469.

¹⁰⁶ Sul punto F. FOSTHOFF, *Rechtsstaat imm wandel*, Stuttgart, 1964, trad. it C. AMIRANTE E L. RIEGERT, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973, p. 105.

¹⁰⁷ S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII; Milano, 1973, pp. 659 ss.

¹⁰⁸ Così descritto il principio di legalità è inteso nella sua accezione c.d. sostanziale, fatta propria dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 115/2011.

lamenti di organizzazione. E ciò vale tanto per la struttura organizzativa quanto per l'attività della pubblica amministrazione¹⁰⁹.

Il legislatore potrà limitarsi a fissare i pilastri della struttura organizzativa dei pubblici uffici, demandando alla fonte secondaria, per il tramite dei regolamenti di organizzazione¹¹⁰, la disciplina di dettaglio¹¹¹. La prevalente dottrina¹¹² e la giurisprudenza costituzionale estendono la riserva anche all'attività dell'amministrazione, essendo le finalità sottese all'art. 97 Cost. (assicurare lo svolgimento imparziale e il buon andamento dell'amministrazione) evidentemente riferite all'azione amministrativa¹¹³.

Nel rispetto del principio di legalità «l'amministrazione non è esecuzione di leggi, ma attività secondo le leggi»¹¹⁴, invero «ove la norma giuridica regolatrice dell'attività di amministrazione in una data materia manchi, l'organo amministrativo deve egualmente agire»¹¹⁵ in quanto quest'obbligo di agire «nasce dal compito stesso che è proprio dell'amministrazione e dalla esigenza insieme della

¹⁰⁹ Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 789/1979.

¹¹⁰ Sono organizzativi, ai sensi dell'art. 14, co. 1, lett. c), L. n. 400 del 1988, i regolamenti adottati per "l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge". Giova ricordare che in passato la categoria dei regolamenti di organizzazione, già previsti dalla L. 31 gennaio 1926, n. 100, comprendeva i regolamenti volti a regolamentare l'organizzazione della P.A.; gli stessi, in quanto autorizzati a modificare norme di rango primario preesistenti, operavano quali veri e propri strumenti di delegificazione.

¹¹¹ Alla stregua dell'attuale impianto costituzionale, l'organizzazione degli uffici è coperta da riserva relativa di legge, sicché è nell'atto primario che vanno enunciati i principi della disciplina, non potendo i regolamenti di organizzazione, pertanto, atteggiarsi ed operare come regolamenti indipendenti.

¹¹² *Ex multis*, C. PINELLI, *Commento all'art. 97*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, (a cura di), *Commentario della Costituzione, La pubblica amministrazione*, Bologna-Roma, 1994, pp. 320 ss.

¹¹³ Si cfr. Corte cost., sent. n. 331/1988, in *Giur. cost.*, 1988, I, p. 1359, annodate da I. CACCIAVILLANI, *Leggi provvedimento e riserva costituzionale di atto amministrativo*, in *Giur. civ.*, 1989.

¹¹⁴ O. RANELLETTI, *Il problema della giustizia nella pubblica amministrazione e i diritti soggettivi*, (1948), ora in *Scritti giuridici scelti*, II, *La giustizia amministrativa*, a cura di E. Ferrari e B. Sordi, Napoli, 1992.

¹¹⁵ *Ivi*.

continuità della funzione di amministrazione nella vita dello Stato»¹¹⁶.

Il fondamento costituzionale del principio di legalità esteso all'azione amministrativa viene ravvisato, altresì, dagli artt. 24 e 113 Cost. Tali disposizioni garantiscono la tutela giurisdizionale a chi si ritenga lesa da un'iniziativa dell'amministrazione e perché ciò avvenga, deve esservi una disposizione legislativa che attribuisca un potere la cui esecuzione, in violazione della norma, ha determinato l'evento lesivo.

Una esigenza di protezione, questa, che per ritenersi davvero soddisfatta e non in sostanza priva di significato, presuppone l'esistenza di una norma di legge attributiva del potere¹¹⁷, la cui violazione il destinatario dell'agire pubblico possa invocare di fronte al giudice amministrativo.

Infine, allorché il potere sia assegnato all'amministrazione al solo scopo di imporre, in capo al privato, prestazioni di tipo personale o patrimoniale, la base costituzionale del principio di legalità si arricchisce con il riferimento all'art. 23 Cost. Anche questa disposizione, prevedendo che «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge» istituisce una riserva relativa di legge, sicché «in base alla legge» deve intendersi in relazione col fine della protezione della libertà e della proprietà individuale, a cui si ispira tale fondamentale principio costituzionale¹¹⁸ che qualsiasi prescrizione di prestazioni di natura patrimoniale o personale del potere amministrativo deve essere dettagliatamente disciplinato dalla legge.

Attualmente, giurisprudenza¹¹⁹ e dottrina¹²⁰ intendono il princi-

¹¹⁶ Ivi.

¹¹⁷ Si cfr. G. DI GASPARÉ, *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992, pp. 23 ss.

¹¹⁸ Corte Cost., sent. n. 4/1957. Lo stesso orientamento è stato ribadito dalla Consulta con sent. n. 190/2007, secondo la quale, per rispettare la riserva relativa di cui all'art. 23 Cost., è necessario che «la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione».

¹¹⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 115/2011.

¹²⁰ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2007, p. 232; G.

pio di legalità con graduazioni diverse, ovvero in senso debolissimo, formale e sostanziale.

La legalità in senso debolissimo si limita a imporre all'amministrazione di non contrastare il precetto legislativo durante lo svolgimento della propria attività¹²¹.

Nel significato formale l'amministrazione non solo non deve contraddire la norma di legge, ma deve trovare il suo potere nella fonte primaria.

Nel valore sostanziale, infine, la legge attribuisce il potere e ne delimita anche le modalità di esercizio, quindi la norma è attributiva del potere e nel contempo ha la funzione di regolare il potere stesso. In altri termini, in quest'ultima accezione la legge attribuisce il potere e ne delimita anche le modalità di esercizio, quindi la norma è attributiva del potere e nel contempo regolativa del potere stesso.

E la Corte costituzionale, precisando che «la Costituzione indirizza il principio di legalità prima ancora che all'amministrazione al legislatore»¹²², ha voluto sottolineare che compito del legislatore è quello di definire dettagliatamente le modalità di esercizio del potere attribuito all'amministrazione.

Da ultimo si ricorda che la più recente dottrina¹²³ ha ipotizzato una accezione del principio di legalità in senso fortissimo rifacendosi alla nozione formulata dalla Corte EDU, per la quale perché sia rispettato il principio di legalità non è sufficiente che vi sia una legge formale che delimiti il potere stesso, ma è necessario che tale legge presenti «i caratteri della chiarezza prevedibilità e accessibilità»¹²⁴.

A ciò si accompagna la trasformazione dello Stato liberale in

CLEMENTE DI SAN LUCA, *Approfondimenti di diritto amministrativo*, Napoli, 2012, p. 42.

¹²¹ Tale nozione di legalità è sancita nell'articolo 4 Disp. prel. c.c. «*i regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni di legge*».

¹²² Corte cost., sent. n. 115/2011, cit.

¹²³ M LOSANA, *Le leggi provvedimento: un tentativo di sistematizzazione*, cit., pp. 506 ss.

¹²⁴ Corte EDU, Carbonara e Ventura c. Italia, sent. del 11/12/2003, Scordino c. Italia, sentenza del 10/07/2004.

Stato sociale, che, nelle sue linee programmatiche, aspira innanzitutto allo svolgimento di compiti sociali e al raggiungimento del benessere dei consociati¹²⁵ e di riduzione delle disparità esistenti¹²⁶. Ne consegue che nell'odierno Stato sociale, la funzione legislativa è funzionale alla creazione delle posizioni giuridiche soggettive garantite dal Testo costituzionale, al pari della funzione amministrativa¹²⁷.

La legge allora "concretamente amministra" e redistribuisce le risorse economiche in relazione ai bisogni dei consociati. Questo determina l'intervento del legislatore nei rapporti sociali con provvedimenti concreti per attuare i valori che la Costituzione repubblicana contiene e intende promuovere¹²⁸.

In altri termini, la legge non necessariamente deve essere generale e astratta, ma può presentarsi anche quale atto concreto allo scopo di limitare le condizioni di svantaggio di determinate categorie di soggetti¹²⁹.

Ed il fenomeno di un'amministrazione per legge non è osservabile solo a livello statale ma anche a livello regionale¹³⁰, premesso che dall'emanazione della Costituzione si sviluppano nuove rela-

¹²⁵ Sul fenomeno e sulle sue origini, P. CARETTI, *La legge parlamentare tra modello costituzionale e sviluppo della prassi*, in *Atti del Convegno annuale*, Parma 29-30 ottobre, 2010, AIC, Napoli, 2012, pp. 291 ss.; L. PALADIN, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri* in *Quad. cost.*, 1996, pp. 7-8-9; M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti?"*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, *Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, 10-11 giugno, 2011, Torino, 2011, XII.

¹²⁶ V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Attività economica privata e potere amministrativo*, Napoli, 1962, p. 61.

¹²⁷ E. FORSTHOFF, *Concetto e natura dello Stato sociale di diritto*, trad. it., in *Stato di diritto in trasformazione*, cit., p. 46 ss.

¹²⁸ Cfr. sul punto E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, pp. 227 ss.

¹²⁹ L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, cit., p. 885.

¹³⁰ Si v. G. FONTANA, *Legge provvedimento regionale contra personam e scrutinio stretto di costituzionalità: un'occasione mancata*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 3786 ss.

zioni tra Stato e società e nuovi rapporti tra organi di governo¹³¹. La Costituzione repubblicana, come è noto, riconosce alle regioni autonomia politica¹³² e il più ampio decentramento amministrativo¹³³; ciò ha contribuito, nonostante una interpretazione centralista dello Stato in materia di ripartizione delle competenze legislative di cui all'art. 117 Cost., a favorire nella legislazione regionale un gran numero di legge a contenuto puntuale, nei confronti delle quali si è "scagliato", come vedremo successivamente, il controllo della Corte costituzionale.

Del resto, la Costituzione con l'art. 70, recependo il concetto della legge in senso formale¹³⁴, alla medesima stregua dell'insegnamento giuspositivista¹³⁵ che afferma che l'efficacia della legge statale nell'ordinamento è strettamente connessa alla sua forma, indipendentemente dal suo contenuto, sia particolare, concreto o amministrativo, non individua nella generalità ed astrattezza i requisiti fondamentali dell'atto legislativo e ammette leggi per il caso singolo¹³⁶.

Così la legge ordinaria dello Stato ha una sua forma tipica e possiede il valore di legge per il solo fatto che formalmente è legge, indipendentemente dal suo contenuto¹³⁷.

¹³¹ A. TRAVI, *Legalità delle funzioni e rapporti tra le fonti nell'amministrazione locale*, in U. ALLEGRETTI – A. ORSI BATTAGLINI – D. SORACE (a cura di), *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, vol. II, Rimini, 1987, pp. 676 ss.

¹³² Per tutti, M.S. GIANNINI, *Autonomia*, (Saggio sui concetti di autonomia), in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1951, pp. 851 ss.

¹³³ S. BARTOLE *Artt. 114-117*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1985, pp. 1 ss.

¹³⁴ In questo senso, L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, cit., p. 873 ss.

¹³⁵ N. BOBBIO, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano, 1965, pp. 111 ss.

¹³⁶ A. M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale) in riferimento all'art 79 della Cost.*, in *Noviss. Dig. it.* Vol. IX, Torino, Utet, 1963, pp. 630 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, p. 44.

¹³⁷ Per G.U. RESCIGNO, *Atto normativo*, cit., p. 128, «Per forma intendo l'insieme degli aspetti esteriori di un atto, fin dove tali aspetti sono rilevanti per il diritto, o perché sono oggetto di regole (vi sono cioè regole che prescrivono quel-

E la certezza delle forme si estende anche all'espressione legislativa dell'autorità sovrana sulla base della prescrizione di cui all'articolo 1 della Costituzione «L'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

In questo ordine di idee, si è affermata un'idea principalmente formalistica della legge, che non discerne sotto il profilo dei contenuti la funzione legislativa da quella amministrativa¹³⁸.

5. Cenni sull'evoluzione del dibattito dottrinale: nozione e classificazione delle leggi provvedimento

Nell'ambito del disegno organizzativo dettato dalla Costituzione, i giuristi giuspositivisti, in riferimento alle leggi provvedimento, individuano la cifra della differenziazione degli atti giuridici nei loro caratteri formali¹³⁹. Tra i capisaldi della letteratura pubblicistica in materia vi sono le opere di Costantino Mortati che alla legge generale ed astratta, contrappone la legge-provvedimento che *a contrario* si caratterizza per l'assenza di questi due elementi, identificandola solo in base al contenuto¹⁴⁰. Mortati opera una *summa divisio* tra leggi provvedimento: leggi che dispongono in esecuzione di precedenti leggi generali e da taluni sono definite leggi in luogo di provvedimento¹⁴¹, e quelle che innovano l'ordinamento per disci-

la tale specifica) o perché alla presenza o assenza di aspetti esteriori il diritto ricollega specifiche conseguenze»; si cfr. dello stesso autore, *Rinasce la distinzione-opposizione tra legge in senso formale e legge in senso sostanziale?*, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 2013 ss.

¹³⁸ In tal senso, C. MORTATI, *Osservazioni sul sindacato di costituzionalità delle leggi-provvedimento*, in *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*; III, Milano, 1969, pp. 1343 ss.; per una ricostruzione critica delle tesi sostanzialistiche della legge, v. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori, Lezioni*, Torino, 2009, pp. 19 ss.

¹³⁹ A. M. SANDULLI, *Legge (Diritto costituzionale)*, in *Noviss. Digest., it.*, Torino, 1963, cit., pp. 630 ss.

¹⁴⁰ C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., p. 70.

¹⁴¹ Si cfr. G.U. RESCIGNO, *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi provvedimento*, in *Giur. it.*, 2010, n. 3, pp. 531 ss.; si v. anche R. DICHMANN, *Corte costituzionale e leggi in luogo di provve-*

plinare per disciplinare singoli rapporti, oggi leggi-provvedimento innovative, che regolano situazioni nuove.

L'illustre autore, quindi, si era pronunciato a favore dell'ammissibilità delle leggi provvedimento, criticando a tal proposito la ricostruzione della legge di approvazione che era stata formulata da Santi Romano, ma conscio anche che eventuali arbitri del legislatore potessero ledere le posizioni giuridiche dei cittadini, pensò ben di proporre un sistema in cui le leggi provvedimento venissero sottoposte a un regime del tutto particolare, volto a limitarne la pericolosità.

Senonché, altrettanto autorevolissima dottrina ha ritenuto il criterio della concretezza del contenuto non fosse esauriente¹⁴², al punto che nell'individuazione delle leggi che «amministrano in luogo dell'amministrazione»¹⁴³, si è prescelta la terminologia di «leggi in luogo di provvedimento» per assimilare quegli atti che stabiliscono un particolare rapporto ed esaminano una situazione concreta che dovrebbe in realtà essere realizzata dall'amministrazione¹⁴⁴, rilevando che ve ne sono alcune che regolano ipotesi astratte e si riferiscono ad una generalità di consociati che comunque sono considerate tali¹⁴⁵.

Non mancando di rilevare come altrettanti illustri autori individuano nelle leggi provvedimento un sintomo di patologia nell'esercizio della funzione legislativa: la norma è connotata dai requisiti di generalità e astrattezza e come tale dispone¹⁴⁶, laddove il precetto, caratterizzato come conseguenza della norma dalla condi-

dimento (nota a Corte cost., 8 maggio 2009 n.137), in Federalismi.it, n. 11/2009, passim.

¹⁴² Al riguardo, C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana, Saggi*, Milano, 1954, p. 26; N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993, p. 148.

¹⁴³ Cfr. F. BENVENUTI, *Nazionalizzazione delle imprese pubbliche aventi impianti in costruzione, in Il Foro amm. e delle acque pubbliche*, 1965, I, pp. 3 ss.

¹⁴⁴ A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento (in margine all'innovativa sent. n. 143 del 1989 della Corte Costituzionale)* in *Giur. cost.*, 1989, II, p. 1056; R. DICKMANN, *La legge in luogo del provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 917 ss.

¹⁴⁵ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 32.

¹⁴⁶ Si rinvia a H. KELSEN, *Dottrina generale dello Stato*, Milano, ed. 2013.

zione fattuale concreta, invece provvede. Ne consegue che le leggi che hanno un contenuto concreto e specifico, suscitano non pochi dubbi quanto a costituzionalità, circa il rischio di violazione sia del principio della separazione dei poteri¹⁴⁷, sia di riserva di giurisdizione.

Ma l'elaborazione giurisprudenziale, amministrativa e costituzionale della nozione di legge provvedimento rinvia alla teoria della legge in senso formale che «qualifica l'atto legislativo sulla base di criteri formali quali l'emanazione da parte dell'organo titolare della funzione legislativa di un atto formato mediante il procedimento legislativo e avente forza di legge anche se a contenuto sostanzialmente legislativo¹⁴⁸». Perciò è legittima la legge dalla concreta disposizione che rispetti l'iter procedimentale previsto dall'art.72 Cost.

Ciò dimostra quanto fosse ormai ben sedimentata la teoria del giuspositivismo che affermava che l'efficacia della legge statale nell'ordinamento era strettamente connessa alla sua forma.

Se la ricostruzione di Mortati è ancora oggi una delle ricostruzioni più accreditate, non sono mancate in dottrina le voci che non condividono l'approccio puramente formale alla legge per giustificare le leggi-provvedimento, rielaborando ed ampliando la ricostruzione operata da Mortati¹⁴⁹.

Preliminarmente, è stato notato che il termine legge è soggetto a distinte aggettivazioni (statale, regionale, ordinaria, costituzionale e provvedimento), ma in questo ultimo caso accanto ad un sostantivo se ne aggiunge un altro (provvedimento), così, se con l'aggettivo si identifica la forma della legge (sul soggetto che le delibera, sul nome ufficiale, sul regime tipico dell'atto), con il sostantivo ci si riferisce al suo contenuto.

La legge-provvedimento costituisce il “provvedere” in forma di

¹⁴⁷ Si cfr. P. CARETTI, *La “crisi” della legge parlamentare*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2010, passim.

¹⁴⁸ Così, S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007, pp. 100 ss.

¹⁴⁹ A. PIRAINO, *Ancora sulle leggi provvedimento*, in *Le Regioni*, 1987, pp. 186 ss.

legge e ciò determina il coinvolgimento che essa costituisca un'anomalia rispetto alla pura nozione di legge¹⁵⁰.

Fermo restando che i concetti di generalità e astrattezza, come unanimemente intesi, sono criteri che vanno graduati¹⁵¹, se riteniamo che per "generalità" si definisce l'insieme *aperto* di tutti quei soggetti che rivestono e rivestiranno nel tempo le qualità indicate dalla norma e per "astrattezza" si definisce il comportamento *tipo*, che potrà essere nel tempo realizzato dai destinatari una volta, innumerevoli volte, o anche mai, ben può verificarsi il caso di una legge che disciplinando un determinato evento si configuri come legge-provvedimento, e ciò nonostante sia generale, perché destinata a tutti quei soggetti che si trovino o si potrebbero trovare nelle condizioni previste dalla norma, e astratta perché definisce un comportamento tipo, che potrà essere tenuto da tutti o da nessun consociato, e che venga pertanto specificata in base al contenuto¹⁵².

Diverso il caso in cui la norma si riferisca a singoli individui: dove la legge conferisca vantaggi al singolo, sulla base di una previsione generale ed astratta, ma sostituendosi all'attività dell'amministrazione che dovrebbe dare essa stessa attuazione alla legge, allora siamo dinnanzi ad un'ipotesi di incostituzionalità, verificandosi un travalicamento di competenze da parte del legislatore; quando invece la legge è innovativa, allora dovrà esserne valutato il contenuto in relazione al contesto ed alla *ratio* che ha determinato la scelta del legislatore.

Per l'ipotesi in cui la legge attribuisca svantaggi a singoli individui la Costituzione prevede una riserva di legge e giurisdizione della legge penale, il che significa che la legge, ogni qualvolta preveda obblighi o divieti o svantaggi per gli individui, deve necessariamente essere generale ed astratta¹⁵³ e la sua applicazione spetta al giudi-

¹⁵⁰ G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi provvedimento costituzionalmente illegittime*, cit., p. 321; si v. anche G. ZABREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti*, Torino, 1990, p. 156.

¹⁵¹ Sul punto N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, cit., p. 148 ss.

¹⁵² Si cfr. A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, p. 270.

¹⁵³ In tema si rinvia ai classici, S. FOIS, *La riserva di legge*, 1963, Milano, pp. 260 ss.

ce direttamente e prima ancora ad un atto amministrativo¹⁵⁴; da ciò deriva che leggi-provvedimento in materia penale sono assolutamente incostituzionali. Se ciò è vero per la restrizione delle libertà fondamentali, altrettanto deve ritenersi per le norme che determinano una compressione della sfera patrimoniale dell'individuo.

E' stato ritenuto che la riserva di amministrazione¹⁵⁵ non esiste nel nostro ordinamento proprio sulla base della costruzione della nostra Costituzione che qualifica la pubblica amministrazione come apparato servente¹⁵⁶, subordinato alle fonti primarie dello Stato e alla giurisdizione¹⁵⁷.

Ciononostante, esiste comunque un'area riservata all'amministrazione, il cui perimetro è delineato dal principio della sepa-

¹⁵⁴ «Per ricordare un caso importante e discusso: la legge 25 gennaio 1982 n. 17 sulle associazioni segrete in una prima parte dice che cosa deve intendersi per associazione segrete e stabilisce in generale chi e come accerta tale situazione e quali conseguenze negative derivano dall'accertamento compiuto; ma in una seconda parte scioglie essa stessa una associazione, la loggia massonica chiamata P2, e cioè esegue (pretende di eseguire ed in pratica è riuscita ad eseguire) per un caso concreto (rispetto a quella specifica associazione composta da quegli specifici associati) la sua stessa normazione generale e astratta. A mio parere questa seconda parte, alla luce delle cose ora dette, era e resta incostituzionale. Se però lo scioglimento della loggia P2 fosse stato deliberato, in assenza di una legge generale e astratta sul punto, con decreto-legge, la cosa sarebbe stata ammissibile perché è la stessa Costituzione a prevedere che in casi di necessità e urgenza il Governo possa adottare provvedimenti con forza di legge (e se ne capisce bene la ratio, se c'è necessità e urgenza)», così G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, cit., p. 327.

¹⁵⁵ In tal senso, A. CERRI, *Principi di legalità, imparzialità, efficienza*, in L. LANFRANCHI (a cura di), 1997, Roma, p. 189.

¹⁵⁶ M. D'ALBERTI, *La concertazione tra Costituzione e amministrazione*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1999, pp. 493 ss.; cfr., inoltre, Tar Campania, Napoli, Sez. V, sent. n. 2509/2002, che sancisce in assenza di una previsione costituzionale che espressamente preveda che determinati oggetti (nella specie un bando di concorso) debbano essere disciplinati con atto amministrativo, con esclusione pertanto del ricorso alla legge, rientra nella discrezionalità dell'organo politico decidere se utilizzare lo strumento della legge o quello del provvedimento amministrativo». Nel medesimo filone giurisprudenziale Tar, Puglia, sez. II, sent. n. 5260/2001 e sez. I, sent. n. 7218/2006.

¹⁵⁷ V. OTTAVIANO, *Sulla nozione di ordinamento amministrativo e di alcune sue applicazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1958, pp. 835 ss.

razione dei poteri e dal principio democratico¹⁵⁸, che costituisce un limite invalicabile per il legislatore¹⁵⁹.

Tra i principi fondanti che caratterizzano la Costituzione repubblicana spicca quello della divisione dei poteri¹⁶⁰; principio che attribuisce all'Assemblea rappresentativa del popolo il potere di legiferare, ma al fine di controllare un tale esercizio di poteri, esistono i giudici che accertano l'esatta applicazione della legge applicando essi stessi la legge, «altrimenti il legislatore dopo l'approvazione della legge esige anche di applicarla, sottraendo al giudice l'essenziale funzione di controllare l'esercizio del potere sulla base della legge»¹⁶¹.

Altri dissentono totalmente dall'interpretazione formalistica della legge perché «l'idea che la funzione legislativa di cui all'art.70 Cost. possa ridursi al potere di fare leggi, senza alcuna indicazione sul loro contenuto, non appare, alla luce del complessivo disegno costituzionale, del tutto giustificata»¹⁶². E ancora «una legge che provvedesse a recare una disciplina per un singolo caso (c.d. legge provvedimento), non sarebbe fonte agli occhi del teoretico (che considera fonti gli atti che hanno un contenuto normativo quello generale, astratto e ripetibile); lo sarebbe, invece, per il dogmatico, se siamo in un ordinamento in cui l'atto-legge (indipendentemente dal suo contenuto) è annoverato tra le fonti del diritto»¹⁶³.

La Costituzione detta precise indicazioni in ordine ai caratteri della funzione legislativa¹⁶⁴, e con gli artt.70, 76, 77 e 117 attribuisce al legislatore un ruolo di guida e indirizzo nella normazione sta-

¹⁵⁸ E. CHELI, *Potere regolamentare*, cit., p. 321; recentemente, M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di Governo*, Torino, 2016, p. 37.

¹⁵⁹ Contra, A. LUCARELLI, *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicistica*, Padova, 1995, passim.

¹⁶⁰ G. BOGNETTI, *Poteri, (divisione dei)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996, pp. 376 ss.

¹⁶¹ G.U. RESCIGNO, *ibidem*.

¹⁶² Così, F. SORRENTINO *le fonti del diritto italiano*, cit., p.116.

¹⁶³ F. MODUGNO (a cura di), *Diritto Pubblico*, Torino, 2019, p. 135.

¹⁶⁴ In tal senso, A.A. CERVATI, *La formazione delle leggi*, cit., pp. 10 ss.

tale e regionale¹⁶⁵; ciò è maggiormente evidenziato dalla presenza in Costituzione di riserve di legge, che, assegnando la competenza in via esclusiva al legislatore, ne precludono pertanto l'intervento puntuale e concreto.

Ma, piuttosto la violazione del principio di riserva di amministrazione, come autorevolmente ipotizzata da Mario Nigro¹⁶⁶, che troverebbe direttamente la sua fonte nell'art. 97 Cost. e precisamente nei principi di imparzialità e buon andamento, si potrebbe supporre attraverso tale legislazione provvedimento l'indebolimento di quelle garanzie giurisdizionali che sono garantite dal combinato disposto degli articoli 97 e 113 della Costituzione¹⁶⁷.

Con una legge che ha un contenuto amministrativo e quindi effetti giuridici in grado di costituire modificare ed estinguere un rapporto giuridico, il legislatore si propone un effetto che tendenzialmente non ha la legge, ma il provvedimento amministrativo, dal momento che quest'ultimo si caratterizza per l'immediata produzione di effetti¹⁶⁸.

Ciò potrebbe comportare, a meno che non si colmi nel procedimento di formazione delle leggi-provvedimento quel deficit di partecipazione che le contraddistingue, un'alterazione della legalità procedimentale¹⁶⁹ e una compressione delle garanzie offerte dal

¹⁶⁵ Si cfr. a tal riguardo le interessanti sentenze nn. 191/2011 e 20/2012 della Corte costituzionale che hanno imposto vincoli formali alla discrezionalità del legislatore regionale in tema di utilizzo delle leggi provvedimento. In dottrina, si v. G. SERENO, *Riflessioni sulla problematica delle leggi-provvedimento*, cit., pp. 1591 ss.

¹⁶⁶ Si rinvia a M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, pp. 65 ss.; in tema anche, G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, pp. 29 ss.

¹⁶⁷ In senso diverso, A. PREDIERI, op. ult. cit., p. 293.

¹⁶⁸ B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Parte generale, Tomo I, (a cura di) S. CASSESE, Milano, 2003, passim.

¹⁶⁹ Sul fenomeno che richiama i c.d. poteri impliciti si v. S. PERONGINI, *Principio di legalità e risultato amministrativo*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2003, pp. 41 ss.; G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. amm.* n. 4/2007, p. 710; A. CONTIERI, *Deficit di rappresentatività delle Autorità indipendenti e legalità procedurale*, in A. CONTIERI, M. IMMORDINO, F. ZAMMARTINO, (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Napoli, 2020, p. 106.

procedimento amministrativo¹⁷⁰.

Per l'identificazione delle modalità di produzione degli effetti giuridici da parte delle leggi provvedimento è possibile rifarsi a due schemi fondamentali in cui si ritiene si articoli la struttura del sistema normativo¹⁷¹. Partendo dal principio "*ex facto oritur ius*", può facilmente argomentarsi che il diritto è sì la norma intesa come regola di condotta, ma nell'analisi della situazione *ex post* il diritto è anche norma di valutazione.

Tale regolamentazione del fatto dalla norma determina il sorgere di un diritto e/o di un obbligo; può rientrare così nello schema norma-fatto. Quando, invece, dalla norma discende l'attribuzione del potere di regolare il fatto, allora lo schema diviene norma-potere-fatto, subentrando così un terzo elemento¹⁷². Le leggi provvedimento sono così ricondotte allo schema norma-fatto, perché non ricorrono ad ulteriori soggetti oltre il legislatore per la regolamentazione del caso concreto¹⁷³.

Nei svariati tentativi di classificazione, diretti a realizzare schemi certi, sono state considerate, per esempio, leggi-provvedimento le leggi autoapplicative¹⁷⁴. Tale espressione indica la capacità di tali

¹⁷⁰ F. CORTESE, *Costituzione e nuovi principi del diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, n. 2/2020, pp. 329 ss.

¹⁷¹ E. CAPACCIOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Padova, 1983, p. 236.

¹⁷² *Ivi*.

¹⁷³ Al riguardo particolarmente significativa è la giurisprudenza amministrativa; a titolo puramente semplificativo, Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 861/1997; Cons. Stato, sez. VI, sent., n. 173/1999.

¹⁷⁴ Un esempio è la legge Sila, che delegava il governo a provvedere, mediante decreti aventi forza di legge, all'espropriazione prevista dalle legge stessa, ponendo attraverso decreti il trasferimento dei beni a favore dell'Opera per la valorizzazione della Sila. Il Consiglio di Stato aveva ritenuto di attribuire ai decreti legislativi la natura di atti amministrativi, ma la Corte Costituzionale, con sentenza n. 59/1957, fu di diverso parere. La singolarità di questi decreti è che producevano effetti voluti senza la necessità di ricorrere ad una fase amministrativa, determinando un effetto privativo delle sfere giuridiche soggettive che in mancanza di provvedimenti amministrativi si presentava come altamente lesivo e pregiudizievole per i destinatari. A questo concetto di auto applicabilità è stato opposto che non è sufficiente a caratterizzare la leggi-provvedimento perché dalle leggi norma, perché si è in presenza di una leggi-provvedimento anche nell'ipotesi in cui l'atto

atti legislativi «a produrre l'effetto giuridico della trasformazione di situazioni giuridiche soggettive, prescindendo dall'esercizio del potere amministrativo»¹⁷⁵.

Dalla categoria suddetta va distinto poi quel genere di leggi che si propone di qualificare leggi provvedimento di valutazione discrezionale amministrativa¹⁷⁶, laddove quest'ultime, per converso, rinviando l'efficacia costitutiva di situazioni giuridiche soggettive al momento dell'adozione di un provvedimento amministrativo.

Proseguendo nell'analisi, alla categoria delle leggi in parola sono state ricondotte, lato sensu, sia le c.d. leggi di approvazione¹⁷⁷, che regolano una situazione sostanziale sulla quale ha già disposto un provvedimento amministrativo, sia le leggi di sanatoria la cui norma «munisce di un crisma di stabilità di rapporti e situazioni giuridi-

legislativo richieda lo svolgimento di un'attività meramente esecutiva o materiale, ma tutto ciò vale a dire che non è possibile identificare un unico criterio per qualificare le leggi provvedimento. Si v., *ex multis*, G. GUARINO, *Profili costituzionali, amministrativi, e processuali delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano 1962, pp. 160 ss.; S. CASSESE, *Legge di riserva e art. 43 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1960, p. 1132 ss.; A. CERRI, *Brevi note sulle leggi auto-applicative, valore di legge regionale e principio di divisione dei poteri*, in *Le Regioni*, 1992, pp. 1039 ss.; F. SALMONI, *Prime note in tema di dissociazione tra forma e valore di legge nelle leggi-provvedimento regionali auto-applicative*, in *Riv. Giur. amb.*, 1999, pp. 870 ss.; A. CARDONE, *Le leggi-provvedimento e le leggi autoapplicative*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, pp. 387 ss.

¹⁷⁵ Così, S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, cit., p. 153.

¹⁷⁶ E. CAPACCIOLI, *Ibidem*.

¹⁷⁷ Dette leggi di approvazione si caratterizzano per un iter procedimentale a formazione crescente, in realtà intervengono su atti amministrativi presupposti, quindi l'atto amministrativo è presupposto rispetto all'atto legislativo e attraverso l'intervento legislativo assume la validità di legge. Sul punto c'è da dire che la Corte Costituzionale non rinviene alcun contrasto con la Costituzione «a meno che non siano proprio ordinate a vanificare i giudicati dal momento che non vi è alcun problema di competenza tra legislatore e giudice che continuano a muoversi su piani differenti» (Corte Cost., 24 giugno 1994 n. 263, punto 3 del *Considerato in diritto*). Si rinvia, inoltre, per queste considerazioni a S. AMOROSINO, *Leggi e programmazioni amministrative: diversità funzionale, riserva di amministrazione e reciprocità "invasioni di campo"*, in *Dir. Amm.*, 2006, pp. 229 ss.

che, la cui consistenza sia stata ritenuta o appaia dubbia o irregolare»¹⁷⁸, sia le leggi personali o individuali che modificano posizioni giuridiche di soggetti individuati o individuabili in relazione a fatti-specie spazio temporali individuate o individuabili o condizioni personali in assenza di una ratio giustificatrice¹⁷⁹.

Anzi, proprio sulle leggi personali autorevole dottrina¹⁸⁰ ha costruito la propria tesi secondo la quale dalla Costituzione, e precipuamente dall'art. 3, non si ricavava un divieto generale delle leggi-provvedimento, atteso che il principio di eguaglianza prevede un trattamento differenziato di situazioni diverse¹⁸¹.

Nondimeno importante è poi la distinzione tra leggi-provvedimento innovative e leggi-provvedimento esecutive, soprattutto in riferimento alle tutele per il cittadino¹⁸². Per leggi innovative, come è noto, s'intendono quelle leggi che prevedono variazioni alla disciplina preesistente. Come è facilmente comprensibile, in questo caso, la mediazione del legislatore è fondamentale, per cui non vi è totale sostituzione all'azione amministrativa. Poiché le leggi in parola rispetto ad ogni altra legge non incontrano limiti di contenuto ulteriori, è più probabile che esse siano in contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione e con il principio di eguaglianza di cui rispettivamente agli articoli 97 e 3 della Costituzione.

Per quanto riguarda le leggi-provvedimento esecutive, esse, essendo intese quali leggi che hanno la funzione di applicare ad un caso concreto le norme poste da una legge precedente, sono in sostanza leggi auto-applicative che non hanno bisogno di alcun prov-

¹⁷⁸ Così A. AMORTH, *Leggi interpretative e leggi in sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 84.

¹⁷⁹ Le leggi singolari o individuali si identificano con l'individuazione del soggetto o delle classi di soggetti che si trova in quella situazione spazio-temporale e da allora producono gli effetti giuridici. Si rinvia a v. G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, 1986, Padova, p. 172.

¹⁸⁰ C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., p. 78.

¹⁸¹ Interpretazione accolta anche dalle primissime sentenze della Corte costituzionale; si v. a tal riguardo, sent. n. 3 del 1959.

¹⁸² Cfr. G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, cit., p. 331.

vedimento attuativo della pubblica amministrazione. Ciò comporta l'assenza di un atto amministrativo impugnabile e il vulnus alla tutela giurisdizionale del cittadino i cui diritti siano lesi dalla legge-provvedimento¹⁸³.

E' chiaro che però il dibattito sulla qualificazione giuridica delle leggi-provvedimento (e dei suoi effetti) è ancora lontano dal trovare un punto di approdo, tenendo ben presente che qualsiasi tentativo di individuarne le caratteristiche e giustificarne la *ratio* ed il loro continuo proliferare, possa essere oggetto di critica.

La stessa giurisprudenza costituzionale, del resto, salvi casi isolati¹⁸⁴, si è sempre mostrata poco incline a rigide classificazioni, impiegando a parametro una nozione generica di legge-provvedimento, comprensiva delle varie figure specifiche che ad essa sono state ricondotte¹⁸⁵.

All'idea che siano classificabili come leggi-provvedimento tutte le leggi che non presentino i requisiti di generalità e astrattezza è stato facilmente contrapposta l'esistenza di leggi-provvedimento che, sebbene disciplinino fatti concreti e determinati, siano comunque riferite ad ipotetici consociati e a comportamenti tipo; alla opinione che il passaggio dello Stato da liberale a quello sociale abbia dato vita ad una sempre maggiore concretezza e puntualizzazione dell'attività legislativa, può opporsi l'esistenza di dette leggi anche in epoca precostituzionale; all'idea che l'attività amministrativa sia costituzionalmente garantita dall'esistenza di una riserva di amministrazione¹⁸⁶, si oppone il convincimento dell'inesistenza di un'esplicita riserva in Costituzione e la mancanza di un espresso divieto al legislatore di operare con provvedimenti concreti¹⁸⁷; all'affer-

¹⁸³ G.U. RESCIGNO, *Variazioni sulle leggi-provvedimento (o, meglio, sulle leggi al posto di provvedimento)*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 332 ss.

¹⁸⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 116/2020.

¹⁸⁵ Sul punto, S. SPUNTARELLI, *Considerazioni in merito alla recente giurisprudenza costituzionale sull'amministrazione per legge, nota a Corte cost.*, 8 maggio 2009, n. 137, in *Giur. cost.*, n. 3/2009, pp. 1478 ss.

¹⁸⁶ Si cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., sent. n. 6/1952, nella quale sentenza il supremo giudice prospettò l'ipotesi che la Costituzione contenesse un principio generale di riserva di amministrazione.

¹⁸⁷ M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione*, cit., pp. 684 ss.

mazione che dagli art. 70 e ss. della Costituzione sarebbe impossibile discendere un contenuto concreto della legge¹⁸⁸, si contrappone la tesi secondo la quale, mediante una congrua interpretazione degli articoli 43, 79, 132 comma 2 e 133, comma 1 Cost., è la stessa Carta costituzionale ad ammettere leggi a contenuto provvedimentale¹⁸⁹.

Da quanto appena detto, risulta evidente che, quantomeno sul piano della riflessione teorica, lo sforzo comune della dottrina è stato quello di perfezionare uno “statuto” delle leggi provvedimento che risultasse più in armonia con il Testo costituzionale, soprattutto in considerazione dei nuovi processi di cambiamento che hanno interessato negli anni l’ordinamento giuridico complessivamente inteso¹⁹⁰.

Processi di cambiamento che hanno provocato, tra l’altro, una rilettura della tradizionale nozione di forza di legge¹⁹¹, intesa quale tipica espressione della sovranità. Nozione che ha progressivamente perso quell’originario significato atteso che l’esistenza di numerosi tipi di leggi, diversi per forma e contenuto, spingono a «frantumare in tante differenti “forze” quella che un tempo era considerata un tutt’uno, assoluto e indivisibile, e inducono insomma a rendere condizionata e relativa la nozione, per cui ogni tipo di atto avrebbe una forza, anche al di là di quegli atti che, tuttora, sono riconducibili ad un medesimo “regime” o “trattamento”»¹⁹².

Un fenomeno che riteniamo proprio la Corte costituzionale dovrebbe spiegare in maniera più puntuale proprio per evitare il pro-

¹⁸⁸ L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, cit., p. 886.

¹⁸⁹ A. M. SANDULLI, *Legge (Diritto costituzionale)*, cit. 632; in tal senso, si cfr. A. VIGNUDELLI, *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, n. 7/2007, p. 215. Tale autore afferma che la legge provvedimento è un «atto formato e reso efficace dal Parlamento secondo le procedure prescritte dagli artt. 70 e ss. Cost. e dai regolamenti parlamentari, e tuttavia avente un contenuto concreto (id est: non normativo)».

¹⁹⁰ Si v. G. BERTI, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986, pp. 229 ss.

¹⁹¹ Sul concetto di forza di legge, si v., ex multis, A.M. SANDULLI, *Legge, Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, pp. 269 ss.; C. ESPOSITO, *Elementi soggettivi ed oggettivi degli atti aventi forza di legge*, in *Giur. cost.*, 1959, pp. 1078 ss.

¹⁹² Così F. MODUGNO, *Legge in generale*, cit., p. 891.

liferare di zone grigie quali sono i casi in cui ragionevolmente si può ricorrere alle leggi provvedimento.

CAPITOLO II

L'ASSENZA DI UNA RISERVA DI AMMINISTRAZIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO: QUALI PROSPETTIVE?

SOMMARIO: 1. Introduzione al problema. – 2. I complessi rapporti tra funzione legislativa e funzione amministrativa. – 3. Riserva di amministrazione e Corte costituzionale. – 4. L'ammissibilità delle leggi provvedimento tra giurisdizione costituzionale e amministrativa: primi accenni.

1. *Introduzione al problema*

Sul piano degli assetti costituzionali val la pena accennare al lungo dibattito dottrinale¹ e giurisprudenziale sull'ammissibilità della riserva di amministrazione, che coinvolge importanti principi costituzionali, quali, ad esempio, il principio di legalità, nelle sue diverse declinazioni formale e sostanziale e quello del giusto procedimento.

La riserva di amministrazione, secondo una definizione nota, comporta «una ripartizione delle attribuzioni in ordine all'esercizio del potere statale fondata su un principio di competenza relativo ad attività oggettivamente delimitate, avente valore tale da potersi affermare anche nei confronti della legge statale»².

Senonché all'accezione "riserva di amministrazione" vengono riconosciuti diversi significati che rendono complicato in certi casi collegare questo principio a norme di diritto positivo.

Vi è una riserva di amministrazione laddove una norma costitu-

¹ *Ex multis*, V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, passim; V. BACHELET, *Legge, attività amministrativa, programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, pp. 913 ss.; A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1970; S. MERZ, *Osservazioni sul principio di legalità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 1373.

² Si v. D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, cit., p. 4.

zionale attribuisca all'amministrazione la regolamentazione di talune materie, sottraendole alla legge³.

E' stato ritenuto⁴ che il concetto stesso di riserva di amministrazione prevede due termini che hanno un diverso significato giuridico: il primo legato ad una riserva di competenza fra gli atti derivanti da pubblici poteri che attua l'esclusività di un potere e l'esclusione dell'altro⁵; l'altro termine, amministrazione, identifica il potere dello Stato esercitato attraverso organi inquadrabili nel complesso della pubblica amministrazione e come tale in grado di imporsi, per attività delimitate, a prescindere dalla volontà dei destinatari.

Nella sua prima accezione la 'riserva di amministrazione' è stata intesa come riserva del concreto provvedimento amministrativo diretto a produrre determinati posizioni giuridiche di vantaggio o di svantaggio.

La base costituzionale è stata rinvenuta nell'art.113 Cost. che specifica le modalità del sindacato di legittimità del provvedimento soggettivamente amministrativo⁶. *Per converso*, si potrebbe formulare che tale articolo precluda al legislatore la possibilità di adottare egli stesso leggi a contenuto provvedimentale, sostituendosi all'amministrazione nell'adozione dei suoi provvedimenti tipici e aggirando così la regola costituzionale⁷.

Del resto, la Corte ha più volte ribadito che i provvedimenti amministrativi che hanno successivamente costituito il contenuto della legge provvedimento che li ha approvati «non rimangono sot-

³ Si v. D. VAIANO, *ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ E' così riserva di legge l'esclusiva competenza dell'atto del Parlamento in una detta materia, è riserva di giurisdizione l'esclusiva competenza dell'organo giudiziario indipendente.

⁶ Si rinvia a, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, pp. 590 ss.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, pp. 542 ss.; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2010, p. 579.

⁷ Per il Consiglio di Stato, ord. di rimessione n. 8191 del 2020, «qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, debbano risultare con chiarezza i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione dell'intervento provvedimentale avente forma di legge, ai fini della sua legittimità costituzionale».

tratti all'ordinario sindacato giurisdizionale sulle scelte amministrative che incidono su situazioni giuridiche soggettive»⁸.

Il limite all'attività dell'organo legislativo viene individuata nell'impugnabilità del provvedimento posto in essere in virtù della sua lesività. Lesività che, legittimando i destinatari ad un ricorso giurisdizionale nei limiti dei motivi di legittimità, sembrerebbe imporre che tali atti siano adottati solo da quegli organi pubblici soggetti al principio di legalità, e quindi esclusivamente gli organi amministrativi all'adozione di provvedimenti lesivi o sfavorevoli agli interessati.

Da qui, il dibattito si è arricchito nel tempo di ulteriori aspetti, quali quello dell'effettività delle garanzie inerenti a legalità ed eguaglianza nelle ipotesi di limitazioni a titolo particolare dei diritti soggettivi degli amministrati⁹.

Il parametro costituzionale di riferimento in questo caso è l'art. 97 Cost., comma 1, che, nel fissare dei limiti finalistici alla legge, in materia di organizzazione amministrativa, ha impedito che atti amministrativi possano essere adottati a seguito di un procedimento che amministrativo non è, non essendo in tal caso garantito lo svolgimento di un'adeguata istruttoria né un completo approccio partecipativo degli interessati¹⁰.

In sostanza, si stabilisce che la riserva di amministrazione è da interpretarsi quale riserva di funzione d'organizzazione direttamente garantita dall'art. 97, comma 1, Cost., che, a questo punto, attraverso i principi di efficienza e imparzialità, si pone come il fondamento del potere di auto-organizzazione dell'amministrazione¹¹.

Questa teoria confuta una generale presunzione di competenza del legislatore, che invece per alcuni autori¹² sarebbe legittimata dal

⁸ Corte cost. sent. n. 225/1999, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁹ S. PERONGINI, *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, Torino, 2016, p. 351 ss.

¹⁰ Si v. G. SCIULLO, "Il principio del giusto procedimento" fra giudice costituzionale e giudice amministrativo, in *Jus*, 1986, passim.

¹¹ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 67.

¹² Ex plurimis, A. LUCARELLI, *Ripensare al principio di legalità nell'evoluzione della forma di Stato. Il potere regolamentare regionale*, cit., p. 591.

tenore dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, e la facoltà di quest'ultimo di sostituirsi all'esecutivo¹³.

Con la revisione nel 2001 del Titolo V della Costituzione alcuni autori¹⁴ hanno riproposto la tesi della rinvenibilità di una riserva di funzione organizzativa, fondandola sull'art. 117, comma 6, Cost., il quale, riconoscendo una potestà regolamentare agli enti locali minori, disporrebbe di una vera e propria riserva di competenza regolamentare¹⁵, capace di dar vita a taluni atti normativi secondari cui conferire la capacità di derogare ad atti legislativi o di disciplinare materie già regolate da disposizioni legislative.

Sempre in riferimento alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, altri autori, invece, avvalorando la posizione costituzionale dei diversi livelli di governo locali e regionale, hanno sottolineato che con il nuovo articolo 118 la funzione amministrativa viene «pensata innanzitutto come funzione a se stante, in linea con l'intuizione già presente nell'art. 97 Cost, da organizzarsi secondo caratteri e criteri suoi propri». E attraverso il principio di sussidiarietà verticale¹⁶, corredato dai principi di adeguatezza e di

¹³ M. NIGRO, *ibidem. cit.*, p. 88.

¹⁴ Ex plurimis, M. CAMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quad. reg.*, 2002, p. 470; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, Bologna, 2003, pp. 407 ss.; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 29 ss.

¹⁵ G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, in *Jus*, 2002, pp. 147 ss.

¹⁶ Secondo S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 1193, afferma che il nuovo articolo 118 Cost. «scinde la funzione amministrativa da quella legislativa, atteso che ora le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, indipendentemente dalla assegnazione di funzioni legislative». Dunque, «tale scissione è ancora più forte perché, da un lato, le funzioni amministrative sono attribuite ad enti che non dispongono di funzioni legislative; dall'altro, i comuni sono titolari di *default* delle funzioni amministrative nel senso che la riforma costituzionale ha introdotto un inedito parallelismo tra regioni e comuni». Si cfr., in tema, anche A. CORPACI, *Revisione del titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1307; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 17; L. VIOLINI, *Il principio di sussidiarietà. Posizioni teoriche e realizzazioni in Europa e nel panorama regionale italiano*, in *Confronti*, 2003, pp. 139 ss.

differenziazione, che ha quale scopo principale quella della prossimità dell'esercizio delle funzioni amministrative ai cittadini, si sanchierebbe «la competenza generale residuale di amministrazione dei comuni, a cui fa riscontro il carattere speciale della competenza amministrativa di tutte le altre istituzioni»¹⁷.

In questo scenario, quindi, il principio in parola opererebbe sia quale criterio ordinatore dei nuovi rapporti intercorrenti tra i diversi livelli di governo, sia quale regola attuativa del principio che riconosce e promuove le autonomie locali di cui all'art. 5 della Costituzione¹⁸, consacrando così un nuovo sistema di riparto delle funzioni amministrative capace di mutare l'espressione originaria del principio di legalità e di attribuire alle istituzioni un settore in cui possa trovare esplicitazione il potere amministrativo¹⁹.

Tuttavia, l'opinione prevalente nella giurisprudenza costituzionale²⁰ è apparsa sin dall'origine chiaramente orientata nel senso di escludere la positiva vigenza di un principio di riserva di amministrazione, né del resto la dottrina è riuscita a motivarne fondatamente, come successivamente verrà evidenziato.

¹⁷ G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale. Considerazioni introduttive*, in *Annuario AIPDA*, 2002, Milano, 2003, pp. 463 ss. Sulla funzione amministrativa nel testo costituzionale revisionato, si cfr. R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 360 ss.; M. CAMMELLI, *Dopo il Titolo V. Quali poteri?*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 3 ss.; ID., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1274 ss.; G. D. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117Cost. della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 394 ss.

¹⁸ Q. CAMERLENGO, *Leggi provvedimento e sussidiarietà verticale: la cura concreta degli interessi pubblici tra l'attività legislativa, statale e regionale, e l'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 51 ss.

¹⁹ Cfr. in proposito, R. BIN, *Piani territoriali e principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 210 ss.

²⁰ *Ex plurimis*, Corte cost., sentt., nn. 20/56 e 143/89.

2. I complessi rapporti tra funzione legislativa e funzione amministrativa

Il dibattito dottrinario ha abbracciato anche il diverso principio di riserva di competenza governativa in materia di indirizzo politico e amministrativo come «riserva di regolamento»²¹, legato alla classica tematica dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni, tra potere esecutivo e legislativo²².

L'aver attribuito, a seconda delle circostanze storiche e politiche, maggior rilievo ad un aspetto "amministrativo" piuttosto che "politico" della riserva di amministrazione può essere motivato dalla maggiore o minore accentuazione data ai profili soggettivi coinvolti nella questione.

Inizialmente, qualsiasi avvicendamento del legislatore in luogo dell'amministrazione non venne inteso come un problema, se non in stretta relazione alle esigenze di tutela dei cittadini; oggi, invece, la questione si presenta più complessa e per questo va rivisitata, atteso che, nel confronto tra atti governativi e atti parlamentari, si assiste ad una drastica riduzione di quest'ultimi²³.

D'altro canto, l'istituto della riserva di amministrazione calato nella forma di governo parlamentare italiana pose fin dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948 una questione fondamentale che fu subito intercettata da autorevole dottrina che si chiese «[...] se l'esigenza di una separazione tra competenza a di-

²¹ Si cfr. A. LUCARELLI, *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicistica*, cit.; ID., *La dimensione giuspubblicista di Presutti tra democrazia della rappresentanza e democrazia governante: il caso del regolamento indipendente*, in *Nomos*, n. 1/2022, pp. 2 ss.; R. FERRARA, *Legge e regolamento: noterelle critiche a proposito di un'antica "querelle"*, in *Foro.it*, 2000, III, pp. 505 ss.

²² Sotto il profilo formale il rapporto legge-regolamento si delinea allorquando nell'anno VIII, l'art. 44 della Costituzione del 22 frimaire (13 dicembre 1799) introduceva nel vocabolario costituzionale la parola regolamento: «Le Gouvernement propose les lois, et fait les règlements nécessaires pour assurer leur exécution». In dottrina, ex plurimis, R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie général de L'Etat*, I, Paris, 1920, p. 550.

²³ Sul complesso tema, si rinvia S. STAIANO, *Crisi della legge e legislazione periodica*, Napoli, 2003.

porre in generale e in astratto, e competenza a provvedere in concreto non si desuma [tra le pieghe della Carta repubblicana e per l'esattezza] dagli artt. 97 e 113 Cost. [...] la soluzione dovrebbe essere affermativa: nel senso, cioè, del divieto alla legge di sostituirsi di volta in volta, caso per caso, agli organi dell'amministrazione nell'adottare concreti provvedimenti, che rientrerebbero, in base alla legislazione vigente, nelle sfere di attribuzione di ciascuno di essi.

Soltanto così sarebbe realizzabile la "imparzialità" dell'amministrazione (come funzione ed attività), la quale implica che gli organi che la costituiscono siano distinti dagli organi legislativi; ed insieme sarebbe resa davvero operante la garanzia della tutela giurisdizionale avverso gli atti amministrativi, la quale, a sua volta, per esser piena presuppone che gli atti medesimi siano adottati da autorità amministrative e quindi sindacabili dai giudici ordinari e dai giudici speciali amministrativi [...]»²⁴.

Le lucide considerazioni del grande giurista genovese misero in risalto, quindi, un cruciale interrogativo di fondo, che coinvolgeva direttamente la forma di governo parlamentare appena insediatasi: come risolvere la contrapposizione di fondo tra disporre e provvedere nell'ambito dei rapporti tra la funzione legislativa e quella amministrativa²⁵.

Questione, che nonostante la dottrina che ne è seguita si sia sforzata (e si sforzi) di fissare dei precisi confini costituzionali tra legislativo ed esecutivo²⁶, non ha trovato una soluzione definitiva,

²⁴ V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, cit., pp. 74-75.

²⁵ Si rinvia, A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, 1968; G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, atti del Convegno, Roma, 30 giugno – 2 luglio 1993, Milano, 1994, pp. 95 ss.

²⁶ A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, cit., p. 123; A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973, pp. 21 ss.; R. RUFFILLI, *Il governo parlamentare nell'Italia repubblicana dopo quarant'anni*, in *Dir. e soc.*, n. 2/1987, pp. 239-245; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, oggi, in *Dir. e soc.*, n. 2/2003, pp. 219-229; F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del diritto*, Torino, 2005, pp. 29 ss.; M. CARTARBA, *Il Governo "signore delle fonti"?*, cit., pp. 9 ss.

tanto è vero che nel frattempo, complice anche il carattere di flessibilità che connota la nostra forma di governo, si è creato un modello politico, che efficace dottrina ha definito come quello del nuovo “monismo”²⁷, il quale, con l’obiettivo primario di garantire la stabilità dell’esecutivo, ha messo in campo «un Potere governante che, scelto in pratica per vie elettorali dallo stesso popolo, rimane in carica di regola per la durata di una legislatura e durante essa, da titolare della funzione di indirizzo, guida la politica dello Stato, predisponendo tutta la legislazione di rilievo e dettando tutte le direttive amministrative importanti»²⁸.

Ciò ha favorito la creazione di una zona d’ombra nella quale il confine tra funzione legislativa e quella amministrativa è sempre più labile, con effetti che sono ricaduti, oltre sugli equilibri istituzionali tra Parlamento e Governo²⁹, sul sistema legale delle fonti³⁰, dando luogo, tra l’altro, al dilagante fenomeno delle leggi provvedimento³¹.

Volendo svincolare l’analisi da qualsiasi ingerenza del concetto di separazione dei poteri, la riflessione si pone pertanto con riguardo alla produzione di effetti giuridicamente rilevanti, riconoscendo, naturalmente, una natura funzionale agli atti del Parlamento, mentre a quelli del Governo un valore preminentemente politico.

In questo quadro, accanto alla tutela dei destinatari, si pone anche l’esigenza del riconoscimento dell’autonomia costituzionale dell’amministrazione a fronte di una possibile invadenza ed ingerenza dello strumento legislativo, al punto che la tutela del privato ex 113 Cost., da un lato, e l’autonomia dell’azione amministrativa ex art. 97 Cost., dall’altro, sembrano quasi confondersi nella lesione

²⁷ Su tutti, A.M. SANDULLI, *L’attività normativa della Pubblica Amministrazione*, Napoli, 1970, p. 30.

²⁸ G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, cit., p. 223.

²⁹ A. LUCARELLI, M. DELLA MORTE, *Dimensione ed effettività del potere regolamentare. A trent’anni dalla legge n. 400 del 1988*, in *federalismi.it*, n. 2/2017.

³⁰ Sul punto, M. DELLA MORTE, *Il potere regolamentare tra sistematica ed effettività: tendenze e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 2, 2017, pp. 4 ss.

³¹ M. LOSANA, *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2015, pp. 6 ss.

che si determina nel caso di sostituzione della legge formale all'atto amministrativo.

Senonché la decisione di ricorrere allo strumento legislativo, piuttosto che a quello amministrativo, con il solo obiettivo di eludere gli effetti del principio della procedimentalizzazione dell'azione pubblica volto a favorire la tutela degli interessi dei privati interessati, spingerebbe ad attenuare le differenze di trattamento tra legge e provvedimento e a coinvolgere nel regime del provvedimento amministrativo la legge-provvedimento.

Ma la legge-provvedimento, come è noto, è assoggettata al regime giuridico delle leggi ordinarie, e non a quello dei provvedimenti amministrativi, indipendentemente dal suo contenuto precettivo.

E anche il riferimento alla tutela giurisdizionale fissato dall'art. 113 Cost. si dimostra irrilevante con la vicenda dell'adozione di un atto particolare e concreto in forma legislativa, giacché l'articolo in esame prevede la sottoposizione al controllo giurisdizionale solo dei provvedimenti amministrativi e non di altri atti dal contenuto particolare e concreto.

Il giudice costituzionale, infatti, adottando una interpretazione alquanto riduttiva dell'art. 113 Cost., afferma che «il regime delle impugnazioni segue la natura giuridica degli atti oggetto di contestazione», e che è chiaro che «alle leggi provvedimento l'ordinamento offre gli strumenti di tutela previsti dall'art. 134 della Costituzione in relazione all'incostituzionalità delle leggi»³².

Ciò induce a considerare che una disposizione normativa dal contenuto puntuale predisposta a "legificare" un precedente provvedimento amministrativo e a procurare una riduzione di tutela delle posizioni giuridiche soggettive incise dall'azione amministrativa medesima, sarebbe costituzionalmente illegittima non solo in quanto violerebbe i principi di ragionevolezza, legalità e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione³³, bensì anche quello dell'effettività della tutela giurisdizionale ai sensi dell'articolo 24 del Testo costituzionale.

³² Corte cost., sent. n. 143/1989.

³³ Cfr. Corte cost., sent., n. 168/2020.

In effetti, i soggetti che si ritengono lesi dal provvedimento, nella parte modificata con legge, potrebbero soltanto eccepire in giudizio la questione di incostituzionalità della legge, senza perciò la garanzia di una tempestiva ed efficace tutela dei propri interessi, di cui appunto all'articolo 24 Cost.

Sul punto, però, né la giurisprudenza costituzionale³⁴, né tantomeno quella amministrativa³⁵, sono riuscite ad estendere alle leggi oggetto dello studio le garanzie connesse alle modalità procedurali previste dalla normativa generale in materia, favorendo quindi la moltiplicazione o di leggi implicanti limitazioni singolari dei diritti soggettivi, o di altre leggi disciplinanti particolari procedimenti ablatori che in nome di straordinarie esigenze di rapidità e speditezza dell'azione amministrativa, sacrificano le possibilità di difesa infraprocedimentale (si pensi al momento partecipativo) dei privati portatori degli interessi.

Un'occasione per un'ulteriore ricostruzione della tematica della riserva di amministrazione può trarsi dalla storica sentenza della Corte costituzionale n. 13/62, dove è affermato il principio del giusto procedimento nelle limitazioni a titolo particolare dei diritti soggettivi. Sancisce il giudice delle leggi l'importanza della «esigenza [costituzionale] del giusto procedimento. Quando il legislatore dispone che si apportino limitazioni ai diritti dei cittadini, la regola che il legislatore normalmente segue è [proprio] quella di enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano ad imporre concretamente tali limiti, dopo avere fatto [però] gli opportuni accertamenti, e ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico [...]. E si può aggiungere che anche quando, in questo dopoguerra, il legislatore ha stabilito un sistema straordinario secondo cui gli atti di espropriazione in sede di riforma fondiaria avevano forza di legge, tali atti sono stati l'epilogo di

³⁴ Corte cost., sent. n. 234/1985.

³⁵ Cons. di Stato, sent. n. 6730/2004.

un procedimento durante il quale gli interessati hanno potuto addurre le difese utili nell'ambito di quel sistema»³⁶

A parer della Corte, dunque, la riserva di amministrazione non esisterebbe e con riferimento alle leggi provvedimento la legge singolare risulta soggetta al generale criterio di ragionevolezza³⁷.

Nel noto caso della legge della Val d'Aosta, che aveva considerato bellezza naturale di pubblico interesse un'intera zona della valle andando ad incidere su interessi soggettivi in modo sommario, senza che vi fosse alcuna valutazione tecnica a supporto, il giudice delle leggi, pronunciandosi per l'incostituzionalità, rimarcò come nel nostro ordinamento il principio generale del giusto procedimento imponesse un procedimento amministrativo attraverso il quale l'organo amministrativo provvedesse a prevedere limiti solo se effettuati gli opportuni accertamenti e se i privati fossero stati messi in condizione di esporre le proprie motivazioni.

In questo scenario, il riconoscimento stesso del principio del giusto procedimento "trascina" con sé implicitamente una "riserva di procedimento amministrativo" laddove è espressamente identificato dalla Corte un duplice profilo di tutela: da un lato, la necessità che il provvedere fosse anticipato dall'accertamento di un concreto interesse pubblico all'azione, dall'altro, che fosse assicurata l'audizione degli interessati, elementi questi essenziali nel procedimento amministrativo³⁸.

Il tema porta con sé profili inerenti le garanzie costituzionali

³⁶ Corte cost., sent. 2 marzo 1962, n. 13, par. 3 del *Considerato in diritto*.

³⁷ In dottrina, si rinvia a C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Studi in memoria di C. ESPOSITO*, III, Padova, 1973, p. 1582.

³⁸ Corte cost., sent. n. 15/1996. In senso diverso V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, cit., p. 130, secondo il quale il principio del "giusto procedimento" non può essere del tutto identificato con la riserva di provvedimento nella quale non si esaurisce. Infatti, egli afferma che «tra le legge e l'atto applicativo, tra la norma e il provvedimento, sussistono un margine, uno stacco, tali da consentire quei rimedi, in sede amministrativa e in sede giurisdizionale, che non sarebbero possibili nei confronti della legge, e in definitiva quella raffrontabilità dell'atto di volta in volta posto in essere, alla norma che volta in volta lo prevede e lo regola, senza la quale sarebbe praticamente vanificato lo stesso principio di legalità».

dei singoli e l'esigenza che l'azione concreta dei pubblici poteri segua regole e forme predeterminate per il suo espletamento, e per le limitazioni dei diritti.

3. *Riserva di amministrazione e Corte costituzionale*

Parlare di riserva di amministrazione significa ribadire la necessaria tutela della posizione soggettiva lesa e anche l'autonomia funzionale all'amministrazione, concetti che integrandosi portano a ritenere che proprio attraverso l'autonomia dell'amministrazione il cittadino possa avvalersi del principio costituzionale dell'effettività della tutela giurisdizionale e delle regole di introdotte con la legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo³⁹.

D'altro canto, la procedimentalizzazione delle funzioni amministrative assicura più ampie garanzie rispetto all'adozione di leggi-provvedimento. Basti pensare agli istituti di partecipazione, al diritto di accesso alla documentazione amministrativa, agli obblighi di motivazione che appunto attengono all'adozione dei provvedimenti amministrativi ed agli effetti che la giurisprudenza amministrativa ha derivato dalla loro violazione⁴⁰.

³⁹ Sul punto, G. PEPE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi-provvedimento*, in *federalismi.it*, n. 22 del 2017, p. 30, il quale sostiene: «del resto, l'esercizio da parte del legislatore della funzione amministrativa, da un lato, sottrae agli interessati le garanzie tipiche del procedimento amministrativo e, dall'altro, trasferisce la giurisdizione dal giudice amministrativo alla Corte costituzionale. In particolare, sul versante processuale il sindacato costituzionale offre una protezione incompleta e non soddisfattiva al cittadino leso, in evidente contrasto con il principio di pienezza ed effettività della tutela. In una prospettiva de *iure condendo*, per rimediare a tale deficit, occorrerebbe introdurre nel giudizio di legittimità costituzionale la possibilità di un accesso diretto del cittadino, oltre che una forma di sindacato più intenso da parte della Corte abbinata ad ulteriori e più penetranti poteri. Infine, sembrano maturi i tempi anche in Italia per riconoscere ai destinatari incisi da atti legislativi a contenuto provvedimentale il rimedio risarcitorio avverso i pregiudizi arrecati dallo Stato nell'esercizio, appunto, della funzione legislativa».

⁴⁰ C. DI MARTINO, *Considerazioni sull'ammissibilità delle leggi provvedimento: il caso del finanziamento del Teatro Eliseo al vaglio della Corte costituzionale*, in

Da un'osservazione delle decisioni può dirsi comunque che la Consulta ha tendenzialmente riconosciuto l'esigenza della partecipazione in chiave difensiva del privato, intervenendo con decisioni di accoglimento in materia di lavoro⁴¹ e in materia di modificazione della destinazione d'uso degli immobili⁴²; sembrerebbe aver posto, quindi, in materia un principio di "riserva di procedimento amministrativo" perché solo attraverso la previa istruttoria potrebbe inequivocabilmente discostarsi la responsabilità del soggetto passibile della sanzione⁴³.

Le sentenze collegavano i due aspetti dell'istanza partecipativa e dell'esigenza di un funzionale accertamento degli interessi in gioco, attraverso il principio del giusto procedimento⁴⁴.

Nella fattispecie, il principio del giusto procedimento fu declinato nel senso della necessità di dover riservare alla pubblica amministrazione il compito di adottare l'atto amministrativo volto ad incidere sulle posizioni giuridiche dei privati, dando luogo ad un implicito riconoscimento della riserva di amministrazione⁴⁵.

La soluzione così data al problema sembrava fatta discendere direttamente dai principi del sistema costituzionale che, come è noto, è maggiormente attento alle concrete esigenze di tutela di fronte al potere pubblico che, senza negare la praticabilità delle leggi

federalismi, n. 22/2022, p. 23.

⁴¹ Corte cost., sentt. nn. 50/2005 e 221/2012.

⁴² Cfr. Corte cost., sent., n. 73/1991; nella decisione i giudici costituzionali ritennero illegittima una legge provvedimento regionale che disponeva in tal senso, evidenziandone la non completa assimilabilità al normale provvedimento amministrativo. In particolare, il mutamento di destinazione d'uso degli immobili è un compito che deve necessariamente essere demandato alla pubblica amministrazione, in quanto richiede preliminarmente un apprezzamento di insieme del territorio (da fare in sede di pianificazione) volto a verificare se il cambio di utilizzazione sia comunque conforme con la situazione urbanistica esistente.

⁴³ Sulla complessa questione, *ex multis*, M. P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977, *passim*. F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 171; A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996, *passim*.

⁴⁴ TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, sent. n. 387/2010.

⁴⁵ Corte cost., sentt. nn. 44/2010 e 20/2012, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

provvedimento, postulano poi un'estensione in tale ambito delle garanzie dell'imparzialità⁴⁶.

Ma, nonostante queste significative pronunce in procedimenti sanzionatori in senso tecnico, non può dirsi riconosciuto a livello costituzionale tale principio, anzi più volte chiaramente escluso dalla Corte⁴⁷, di modo che non raramente abbiamo assistito a leggi che richiamano e convalidano atti amministrativi, ma si sottraggono alle regole che l'ordinamento prevede per l'adozione di tali atti, anche sotto il profilo dell'istruttoria, della partecipazione e della motivazione⁴⁸.

Per la Consulta, in sostanza, è da escludere, onde evitare una vera e propria torsione della forma di governo e della forma di Stato, sia l'esistenza di una riserva di amministrazione generale, sia di una riserva per singole materie, giacché nessuna norma costituzionale dispone «una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto; né, tanto meno, tale riserva può essere desunta dalle norme che attribuiscono le funzioni amministrative, le quali non definiscono mai queste ultime in base a caratteri strutturali delineati in opposizione a quelli attribuiti alle funzioni legislative»⁴⁹.

Con ciò, non si vuole contestare i processi dialogici e di sintesi tra la maggioranza e le opposizioni che sono ampiamente disciplinati dai regolamenti parlamentari⁵⁰, ma la mancanza di ulteriori norme atte ad assicurare la partecipazione del destinatario della legge-provvedimento al procedimento stesso di formazione dell'iter

⁴⁶ In tal senso, A. CERRI, *Principi di legalità, imparzialità, efficienza*, in *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, cit., p. 190; F. SAITTA, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, Treccani, XV, Roma, p. 7; U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento*, in *Dig. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, passim.

⁴⁷ Corte cost., sentt. nn. 174/1986; 143/1989 263/1994; 85/2013.

⁴⁸ G.U. RESCIGNO, *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi provvedimento*, cit. p. 531 ss.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 143/1989, punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁰ Sulla complessa questione, si v. F. PASTORE, *Il ruolo delle opposizioni parlamentari nella costituzione degli organi di garanzia*, in *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, a cura di V. Baldini, Napoli, 2006, pp. 71 ss.

formativo della legge, soprattutto nei casi, sempre più frequenti, di leggi che vengano approvate in commissione, ove risultano mancanti quegli strumenti volti a salvaguardare la pubblicità dei lavori.

Anzi, negli ultimi anni pare che la Consulta abbia rincarato la dose; in effetti, attraverso un raffinato ragionamento interpretativo, è arrivata ad affermare che l'art 117 Cost., riconoscendo competenza legislativa esclusiva allo Stato in talune materie, gli attribuisce implicitamente la facoltà di prevedere una riserva di amministrazione con legge statale, affinché appunto riservi agli apparati amministrativi regionali il compito di esercitare la funzione amministrativa delegata ed escluda, di riflesso, la possibilità di intervenire con legge provvedimento regionale⁵¹.

Secondo il giudice delle leggi «quando il legislatore statale prescrive l'adozione di una “procedura”, comprendendovi la partecipazione degli interessati e l'acquisizione di pareri tecnici, intende realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, e nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità»⁵².

In altre parole, lo Stato su una materia di competenza esclusiva può attribuire la gestione amministrativa ad una pubblica amministrazione regionale, contemporaneamente disponendo che essa non possa compiersi con legge provvedimento regionale.

Il “rigore” mostrato dalla Corte costituzionale nei confronti di alcune leggi provvedimento regionali non sembra che si sia avuto per le leggi provvedimento statali, per le quali la tendenza è stata quella di non voler «proiettare il complesso di limiti finora riservati alle leggi provvedimento regionali»⁵³.

⁵¹ B. DI MAURO, *Una nuova stagione per le leggi provvedimento?* cit., p. 309.

⁵² Corte cost., sent. n. 28/2019, punto 4.3, nel *Considerato in diritto*.

⁵³ F. FERRARI, *Il giudizio comparativo tra atti colpisce anche la fonte primaria statale: ancora sulla riserva di amministrazione e leggi provvedimento* (Nota a C. Cost. n. 116 del 2020), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020.

Ciò ha provocato una disparità di trattamento tra le leggi statali e le leggi regionali nelle ipotesi in un cui il vaglio di costituzionalità è tenuto sotto il profilo del giusto procedimento e dunque della riserva di amministrazione⁵⁴.

Tale disparità, a parere di chi scrive, non sembra essere stata sanata nemmeno con la recente sentenza n. 116 del 2020 della Corte costituzionale, la quale, sindacando su disposizioni formalmente riconducibili ad una legge provvedimento statale, precisamente un decreto legge, sembrava avere aperto un varco in favore di una «riserva di amministrazione» nell'ordinamento italiano.

In particolare, il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità delle leggi provvedimento statali impugnate fondando il suo ragionamento sul «portato delle numerose pronunce [maturate] in materia [laddove] è stato [anche] di recente puntualizzato nel senso che il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto è nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela [...] La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241»⁵⁵.

Il che vuol dire sostanzialmente che «non è il procedimento legislativo a essere la sede costituzionalmente idonea ad una valutazione sincronica degli interessi (pubblici e privati) di fatto, coinvolti nell'esercizio del potere “legislativo provvedimento”⁵⁶, dal momento che le leggi in esame, nonostante attraggano l'esercizio della funzione amministrativa, non garantiscono ai privati una piena tutela delle loro posizioni giuridiche⁵⁷.

⁵⁴ F. FERRARI, *Ibidem*.

⁵⁵ Corte cost., sent. n. 116/2020, punto 6 del *Considerato in Diritto*.

⁵⁶ A. MITROTTI, 'Riserva di Amministrazione' versus 'Amministrazione per Legge'. *Tendenze ed evoluzioni tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica*, in *Nomos*, n. 3/2020, p. 23.

⁵⁷ Si cfr. le osservazioni in tema di L. LIPPOLIS, *La nuova giurisprudenza costituzionale sulle leggi provvedimento: verso un effettivo “scrutinio stretto” di costituzionalità*, in *Dir. e soc.*, n. 4, 2020, p. 852.

D'altra parte, l'attrazione da parte del legislatore di una materia che dovrebbe essere rimessa invece alla autorità amministrativa implica una ricaduta sui principi con i quali la Consulta è chiamata ad esercitare il proprio sindacato costituzionale, con riferimento, in particolare, alla verifica sulla eventuale motivazione che accompagni l'intervento legislativo⁵⁸.

Per la Corte «l'insistente valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa»⁵⁹.

Senonché, la Corte una volta che ha riservato comuni limiti alle leggi provvedimento regionali e a quelle statali ed equiparato il relativo sindacato, ha sancito che l'illegittimità costituzionale della legge provvedimento statale si ricavasse dalla violazione degli articoli 3 e 97 Cost., ripetendo in sostanza il medesimo *modus procedendi* teorizzato nei suoi precedenti⁶⁰.

Ciò ci spinge a segnalare la presenza di una contraddizione di fondo nella giurisprudenza costituzionale, atteso che il giudice delle leggi, da una parte afferma ancora con decisione l'inesistenza di una riserva di amministrazione nel nostro ordinamento in favore degli organi amministrativi o esecutivi da parte di norme costituzionali⁶¹, dall'altra, la ricostruisce recuperando, mediante un iter argomentativo non del tutto lineare, la valorizzazione del principio del giusto procedimento in ottica servente all'attuazione di più principi e norme costituzionali⁶².

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 168/2020 nella quale sentenza si afferma che la motivazione è tenuta invece «a individuare la causa ultima della norma, del tutto avulsa dai “motivi”, storicamente contingenti e, eventualmente, ulteriore rispetto alla formula verbale con cui il legislatore storico cerca di esprimerla».

⁵⁹ Corte cost., sent. 116/2020, cit., punto 7 del *Considerato in Diritto*.

⁶⁰ Corte cost., sentt. nn. 123/1968 e 429/2002.

⁶¹ Corte cost., nn. 231/2014 e 114/2017.

⁶² Si v. A. CARDONE, *Riserva di amministrazione in materia di piani regionali e divieto di amministrare per legge: le ragioni costituzionali del “giusto procedimento di pianificazione”*, in *Forum Cost.*, 2018, p. 10, il quale sottolinea come la «tensione insita nella latente contraddizione esistente all'interno della giurisprudenza co-

4. *L'ammissibilità delle leggi provvedimento tra giurisdizione costituzionale e amministrativa: primi accenni*

La dottrina ritiene possibile individuare due diversi tipi di riserva di amministrazione: una, *materiale*, che ipotizzerebbe l'esistenza di una norma costituzionale che proibisca alla legge di disciplinare determinate materie; l'altra, *strutturale*, che ipotizzerebbe l'esistenza di una norma costituzionale che vieti alla legge di disciplinare in una determinata forma (il comando concreto) qualunque materia e che riservi quelle materie all'amministrazione⁶³.

La riserva materiale rinvenibile nelle norme costituzionali a tutela dell'autonomia organizzativa della pubblica amministrazione, la riserva strutturale, invece, ancorché la Costituzione preveda che il potere legislativo, produttivo di atti generali ed astratti, sia di competenza del Parlamento e del Governo.

Ma questo significherebbe, contrariamente alla Corte Costituzionale, non accogliere la teoria della "legge in senso formale"⁶⁴, che non distingue sul piano dei contenuti la funzione legislativa da quella amministrativa⁶⁵.

Sarebbe questo in fondo, come è stato ritenuto, il limite delle teorie appena analizzate che cadrebbero o «in contraddizioni insolubili, o configurerebbero parametri che possono sostenere giudizi d'incostituzionalità, ma che non possono essere tradotti in un divieto generale perché dipendono sempre da un giudizio di ragione-

stituzionale tra l'affermazione della costituzionalità delle leggi provvedimento per inesistenza di una riserva d'amministrazione e la ricostruzione del principio del "giusto procedimento" in termini serventi rispetto all'attuazione di più principi e norme costituzionali». Cfr. anche Corte cost., sentt., nn. 69/2018 e 258/2019.

⁶³ M. DOGLIANI, *Riserva di Amministrazione*, cit. pp. 675 ss.

⁶⁴ Al fine di dimostrare l'esistenza di una riserva strutturale, appare indispensabile provare l'esistenza di un precetto costituzionale che impedisca alla legge e agli atti ad essa equiparati di ordinare in modo concreto un qualunque rapporto giuridico, e ciò implicherebbe un ordinamento formato da norme generali ed astratte.

⁶⁵ Sulla teoria della legge in senso formale, per tutti, F. MODUGNO, *Legge in generale (Diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, pp. 888 ss.

volezza, e dunque da un giudizio che può essere formulato solo in concreto *ex post*»⁶⁶.

Il dibattito si è così sovrapposto a quello sull'ammissibilità delle leggi provvedimento, ma già in occasione dei decreti attuativi della riforma agraria⁶⁷, la Consulta ha chiarito come la Costituzione non positivizzi alcuna riserva di amministrazione precisando che «nessuna disposizione costituzionale (...) comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto»⁶⁸.

Oggi, con l'intervento sempre maggiore del legislatore, discutere di leggi provvedimento significa principalmente risolvere il problema della loro legittimità costituzionale, non mancando di rilevare come la circostanza che accompagnò alla dichiarazione di illegittimità dei decreti legislativi espropriativi da parte della Consulta⁶⁹, abbia introdotto un'ulteriore e altrettanto delicata argomentazione legata sia agli strumenti offerti dalla Consulta per svolgere il ruolo cui è chiamata, sia a come la Corte delle leggi adopera gli strumenti offerti dal sistema.

Proprio in riferimento a quest'ultimo aspetto, fu proprio Mortati a partire dalla sentenza del 1957 a rilevare come il giudizio di costituzionalità, avente ad oggetto la legislazione provvedimentale, fosse spesso il risultato di un rapporto non più funzionale tra i due processi, principale e costituzionale⁷⁰.

La tipicità delle leggi-provvedimento di manifestarsi quale atto normativo immediatamente costitutivo di situazioni giuridiche nei riguardi di determinati soggetti è stata, infatti, foriera di tutta una

⁶⁶ M. DOGLIANI, *Ibidem*, p. 695.

⁶⁷ C. ESPOSITO, *Le leggi sulla riforma agraria e l'art. 138 della Costituzione*, (1952), ora in *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova, 1954, pp. 245 ss.

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 20/1956. Nello stesso solco, sentt., nn. 60/1957; 43/1989; 63/1993; 63/1995; 20/2012; 105/2012; 275/2013.

⁶⁹ Corte cost., sent., n. 59/1957.

⁷⁰ Questione affrontata recentemente da S. STAIANO, che pur affrontando una tematica diversa come quella della legge elettorale, ha rilevato come il giudizio di costituzionalità si basi ormai su di un sistema di regole deboli sull'accesso, si v., *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Riv. AIC*, n. 2/2014, pp. 3 ss.

serie di mutamenti in relazione ai principi che regolano il giudizio costituzionale⁷¹. In tal guisa, non sono mancati ricorsi aventi ad oggetto la tipologia di leggi in esame in cui la stretta relazione fra interesse del ricorrente e pronuncia ha determinato un «vistoso disallineamento dei tratti connotativi del modello incidentale...» dando luogo, in pratica, «a un accesso diretto cui la domanda innanzi al giudice comune si è rilevata meramente strumentale»⁷².

Ecco che, allora, appare obiettivamente difficile tenere separati la questione pregiudiziale e oggetto del giudizio quando a essere impugnate, per esempio, sono quelle leggi-provvedimento non ancora attuate. Per il solo fatto che esista un interesse materiale a dare impulso al giudizio orientato a far enunciare l'illegittimità di leggi incidenti in via immediata di posizioni giuridiche soggettive, si desume, afferma Mortati, «che la sentenza della Corte, accertativa dell'incostituzionalità della legge...» arriverà «a togliere ogni contenuto dispositivo alla pronuncia richiesta nel giudizio di merito»⁷³. In altri termini, la coincidenza tra il *petitum* nel giudizio *a quo* e quello nel giudizio di costituzionalità comporta in sostanza una *diminutio* di autonomia al giudizio di merito riguardo a quello costituzionale per l'impraticabilità di distinguerli sulla base della posizione di funzionalità che esso ricopre rispetto al primo⁷⁴.

Tale vicenda assume forse aspetti più considerevoli quando il

⁷¹ Per S. STAIANO, *ivi*, p. 5, proprio con la sentenza n. 59 del 1957, si manifesta per la prima volta la nozione di "zone franche" e l'idea che a esse non si debba dare campo nel sistema di giustizia costituzionale.

⁷² S. STAIANO, *ibidem*, p. 3,

⁷³ C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., p. 161, il quale sottolinea che non si può conferire alcun significato alla circostanza che la pronuncia del giudice di merito, ottenibile previa riassunzione avanti a esso della causa sospesa, fosse la sola idonea a definire il rapporto processuale.

⁷⁴ In riferimento sempre alla deroga ai principi che disciplinano il giudizio costituzionale in tema di legislazione provvedimentale, non minor rilievo assumono poi quei giudizi in cui si è fatto rientrare nelle funzioni della Corte l'accertamento delle regolarità della costituzione delle parti nel processo principale, con conseguente obbligo di rinvio al giudice a quo perché sanasse le irregolarità incorse e disponesse l'integrazione del contraddittorio. Si cfr. Corte cost., sent. n. 492/1995.

giudice rimettente è il giudice amministrativo⁷⁵. Non si può fare a meno di considerare, infatti, come tra i giudici degli interessi si vada diffondendo la convinzione che ormai sia dato libero accesso alla Corte costituzionale per la difesa di diritti e di interessi avverso leggi-provvedimento, curandosi solo di risolvere la prassi dell'incidentalità attraverso «una clausola ellittica di qualificazione del giudizio *a quo* come di “accertamento”»⁷⁶.

In questo modo, una volta determinato il rapporto cui la legge-provvedimento ha originato in forza della decisione della Consulta, non rimarrebbe al giudice principale nessun altro “adempimento”, se non l’emanazione di atti meramente esecutivi del giudicato costituzionale⁷⁷. Ne consegue che, pur permanendo la differenza (formale) dei due tipi di giudizi, ben si può obiettare che l’esaurimento della controversia, sorta in pendenza del giudice amministrativo, spesso risenta dello stretto collegamento tra loro, rendendo, talvolta, inapplicabili le regole valide per gli altri giudizi di legittimità della Corte.

Sotto questo aspetto, è illuminante il fatto che non sempre si attribuisce alle decisioni della Corte costituzionale sulla legislazione provvedimentale effetti *erga omnes*⁷⁸; ciò si verifica soprattutto quando l’oggetto della sentenza costitutiva, che sancisce l’annullamento di un atto concernente un rapporto ben definito, porta a contenerne gli effetti entro i medesimi confini oggettivi e soggettivi propri dei pronunciamenti dei giudici amministrativi⁷⁹.

In questa prospettiva, se si pone mente unicamente alle condizioni dell’azione davanti alla Corte costituzionale intesa a una sen-

⁷⁵ Sul complesso tema si v. A. CARDONE, *Nuovi sviluppi (rectius, ritorna al passato) sulle aeree regionali protette in tema di riparto giurisdizione tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*, in *Le Regioni*, 2008, p. 4.

⁷⁶ S. STAIANO, *op. ult. cit.*, p. 5.

⁷⁷ Si cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. nt. 61/1958; 62/1993; 225 e 226 del 1999; 241/2008.

⁷⁸ Sull’ampiezza della cognizione del giudice costituzionale si v., tra gli altri, P. BARILE, *Competenza della Corte costituzionale sulle leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1957, pp. 676 ss.; R. CHIEPPA, *Leggi-provvedimento e giudicato ipotetico della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 1156 ss.

⁷⁹ Corte Cass., S. U., sent. n. 1607/1958.

tenza dichiarativa della validità della legge, non sembra suscitare forti dubbi soverchi l'analogia che si è stabilita tra il giudizio costituzionale con quello che si svolge dinanzi ai Tribunali amministrativi predisposti all'annullamento di provvedimenti della pubblica amministrazione lesivi di interessi legittimi, e nei casi pedissequamente previsti dalla legge, di diritti soggettivi⁸⁰.

⁸⁰ Sul punto, A. PIZZORUSSO, *La restituzione degli atti al giudice "a quo"*, Milano, 1965, p. 76.

CAPITOLO III

LE LEGGI PROVVEDIMENTO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. Il sindacato della Corte costituzionale sull'ammissibilità delle leggi provvedimento. – 2. Le leggi provvedimento al vaglio del controllo di ragionevolezza. – 3. Leggi provvedimento e principio di eguaglianza. – 4. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale in riferimento alle leggi regionali a contenuto provvedimentale.

1. Il sindacato della Corte costituzionale sull'ammissibilità delle leggi provvedimento

È manifesto che in occasione dei giudizi di costituzionalità sui decreti legislativi d'esproprio della riforma fondiaria¹, la Corte Costituzionale affermò la propria giurisdizione in materia di leggi-provvedimento², tracciando così da quel momento uno statuto unitario del controllo sulle leggi, in grado di legittimarne il sindacato in via incidentale³, prescindendo dal profilo sostanziale.

¹ Si rinvia a A. M. SANDULLI, *Osservazioni sulla costituzionalità delle deleghe legislative in materia di riforma fondiaria*, in *Foro amm.*, 1952, pp. 3 ss.

² Si v. D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, cit. p. 29 ss.

³ Sul controllo delle leggi attivato in via incidentale si v., *ex plurimis*, G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano. Il sindacato incidentale*, Napoli, 1957; F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del giudizio costituzionale*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1966, pp. 221 ss.; C. MORTATI, *Osservazioni sul sindacato di costituzionalità delle leggi provvedimento*, cit., p. 1349; C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi. Le ideologie del costituente*, Milano, 1979; A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990; A. SIMONCINI, *L'avvio della Corte costituzionale gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 3094 ss.; E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2012; A. PACE, *Superiorità della Costituzione e sindacato delle leggi*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 4809; M. CARTABIA, *La fortuna del giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Annuario dir. comparato*, 2014, p. 27 ss.; S. STAIANO, *La vicenda sul giudizio della*

Detto statuto è stato limpidamente riepilogato dalla recente sentenza n. 275/2013 che ha accolto una questione avente ad oggetto la fissazione, per via legislativa e con effetto sui rapporti controversi, di un tetto alla riduzione delle somme dovute all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato dalle società concessionarie, per la raccolta di scommesse. In quell'occasione leggi-provvedimento nella giurisprudenza della Corte sono state definite quelle norme dirette contenenti concrete disposizioni rivolte a determinati soggetti⁴, ovvero «incidono su un numero determinato e limitato di destinatari»⁵.

La prassi da parte del legislatore di ricorrere a simili atti è stata da sempre dichiarata ammissibile dalla Corte, che non ha mai ritenuto incompatibile con i principi e le norme costituzionali l'adozione di leggi che hanno «contenuto particolare e concreto»⁶, anche «quando ispirate da particolari esigenze»⁷, escludendo che la Costituzione ponga un vincolo contenutistico all'atto legislativo⁸.

La Consulta, in questo modo, pare implicitamente aver aderito alla c.d. teoria “formalistica” della legge⁹, in base alla quale quest'ultima si contraddistinguerebbe dalle altre fonti del diritto non per il suo contenuto, ma solo per la sua forma tipica: «l'espressione “funzione legislativa”, che è contenuta nell'art. 70 della Costituzione [...] si riferisce alla produzione del diritto obiettivo” altresì precisando “Gli artt. 70, 76, 77 della Costituzione sono le norme che disciplinano i procedimenti di formazione degli atti aventi efficacia di legge [...]. Le dette norme costituzionali non de-

legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale, cit., 2/2014; S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, 2018.

⁴ Corte cost. sentt., nn. 2/1997, 137/2009, 154/2013.

⁵ Corte cost. sent. n. 275/2013 punto 6.1 del *Considerato in diritto*. Si cfr. anche la sent. n. 94/2009, punto n. 7.6 del *Considerato in diritto*.

⁶ Corte cost. sentt., nn. 267/2007, 241/2008 e 20/2012, quest'ultima punto n. 1 del *Considerato in diritto*.

⁷ Corte cost. sentt., nn. 429/2009, punto n. 2 del *Considerato in diritto* e 270/2010, punto n. 7.2 del *Considerato in diritto*.

⁸ Corte cost., sent., n. 59/1960.

⁹ Si cfr. Corte cost., sent. n. 241/2008.

finiscono la funzione legislativa nel senso che essa consista esclusivamente nella produzione di norme giuridiche generali ed astratte»¹⁰.

In altri termini, secondo il giudice costituzionale l'elemento che caratterizza la legislazione consiste nella forma dell'atto e non del suo contenuto; ne consegue che una legge è quell'atto in cui i requisiti fondamentali non sono da ricercare nell'astrattezza e nella generalità, bensì nelle specifiche modalità procedurali mediante cui viene approvata¹¹.

Dal fatto che il giudice delle leggi abbia deciso di sindacare la legge a prescindere dai contenuti dell'atto, ne discenderebbe molto probabilmente anche l'intuizione del giudice in parola a differenziare il principio di ragionevolezza dal principio di razionalità della legislazione, principio che troverebbe diretto fondamento nell'articolo 1 della Carta costituzionale.

Secondo la Corte, infatti, mentre il principio di ragionevolezza, che si risolve in un giudizio di merito della norma, fa riferimento all'esercizio della funzione legislativa sotto il profilo contenutistico, il principio di razionalità attiene all'esercizio della funzione legislativa sotto il profilo formale e quindi concerne la necessità di garantire il rispetto della legalità costituzionale da come si desume dall'analisi testuale della disposizione¹².

Dopotutto, la stessa Costituzione include come leggi certi atti, che, nonostante siano deliberati collettivamente dalle Camere, non presentano il carattere di atti di produzione di norme giuridiche¹³: si pensi alla legge di approvazione del bilancio, che è uno degli atti normativi fondamentali dello Stato, in quanto contiene il bilancio di previsione delle entrate e di spesa dello Stato per l'anno finanziario successivo e assegna le risorse essenziali al fine di raggiungere gli obiettivi che il governo concorda con l'Unione europea.

E non esiste nemmeno un divieto di delegazione perché se nella legge singolare è chiara la natura eccezionale, anche «la delegazione

¹⁰ Corte cost. sent. n. 60/57, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

¹¹ Corte cost., sent. n. 429/2002.

¹² Corte cost., sent. n. 52/1996.

¹³ Basti il riferimento a V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, cit. p. 241 ss.

di leggi-provvedimento presuppone particolari situazioni di interesse generale che, da un lato, sono suscettibili soltanto di valutazione politica e, dall'altro, implicano un giudizio tale che, per ragioni specialmente tecniche, non può essere formulato direttamente dal Parlamento»¹⁴.

Del resto, in una nota precedente sentenza la Corte afferma che «la legge è l'atto col quale normalmente si producono le norme che compongono l'ordinamento giuridico dello Stato» e che «poiché dallo spirito dell'ordinamento costituzionale si desume che la legge singolare ha natura eccezionale, anche la delegazione di leggi-provvedimento presuppone particolari situazioni di interesse generale»¹⁵.

Ma dalla constatazione della legge a contenuto amministrativo quale fonte eccezionale, per cui le differenti tutele previste dal sistema normativo nei riguardi degli atti amministrativi e di quelli legislativi rappresenta un fatto tutt'altro che insignificante¹⁶, la Corte afferma la conciliabilità della legge-provvedimento con l'ordine dei poteri stabiliti dalla Costituzione, «perché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o "esecutivi" degli atti a contenuto particolare e concreto»¹⁷, per poi gradualmente prescindere dalla qualificazione della legge in termini di eccezionalità, concentrandosi sulla ragionevolezza della disciplina derogatoria immessa¹⁸, piuttosto sulla legittimità dello strumento utilizzato dal legislatore.

¹⁴ Corte cost., *ivi*.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 60/1957, punto 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Corte cost., sent., n. 63/1957, e, nel medesimo ordine di ragionamento, sent. n. 61/1958.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 143/89, punto 2 del *Considerato in diritto*, *cit*.

¹⁸ Val la pena di ricordare l'unica sentenza con la quale la Corte Costituzionale riconosce come limite alle leggi-provvedimento il principio del giusto procedimento: «Questo principio generale consiste nella esigenza del giusto procedimento. Quando il legislatore dispone che si apportino limitazioni ai diritti dei cittadini, la regola che il legislatore normalmente segue è quella di enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano ad imporre concretamente tali limiti, dopo avere fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione

In altri termini, il giudice delle leggi orienta la sua attenzione indagando sulla ratio delle leggi-provvedimento, arrivando a dichiarare ammissibile la disciplina diretta del fatto, purché la scelta del legislatore risulti ragionevole¹⁹.

La Corte costituzionale ha più volte affermato che «in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati»²⁰.

Pertanto ha ripetuto che «se è vero che non è configurabile, in base alla Costituzione, una riserva di amministrazione, è pur vero che lo stesso legislatore, qualora emetta leggi a contenuto provvedimentale, deve applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza, affinché il ricorso a detto tipo di provvedimento non si risolva in una modalità per aggirare i principi di eguaglianza ed imparzialità. In altri termini, la mancata previsione costituzionale di una riserva di amministrazione e la conseguente possibilità per il legislatore di svolgere un'attività a contenuto amministrativo, non può giungere fino a violare l'eguaglianza tra i cittadini. Ne consegue che, qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione»²¹.

Il pericolo, quindi, è che il legislatore, utilizzando arbitrariamente lo strumento in parola, procuri svantaggi a certi cittadini, mentre ad altri infligga inspiegabili privilegi.

L'individuazione della *ratio* non è ricerca della volontà soggettiva del legislatore, a maggior ragione della ricerca della logica della disciplina giuridica in esame, con riguardo alla totalità dell'ordine giuridico e, quindi, con riguardo alla coerenza della norma in di-

nell'interesse pubblico», Corte cost. sent. 13/62. Successivamente la Corte muta orientamento pronunciandosi per l'ammissibilità delle leggi provvedimento senza rievocare il profilo del giusto procedimento. Si comparino Corte cost., sentt. nn. 90/1966, 80/1969. In dottrina, si rinvia a C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano, 1964, p. 78.

¹⁹ Corte cost. sentt., nn. 66/92, 94/1995, 311/1995, 525/2000.

²⁰ Corte cost., sentt., nn. 64/2014 e 182/2017.

²¹ Corte cost., sent. n. 137/2009.

scussione con altre norme²². Infatti, ciò che rileva affinché possa parlarsi di legge-provvedimento è «in primo luogo, la sua ratio, che, come si è visto, è quella di superare in via legislativa l'inerzia dell'amministrazione nella individuazione delle modalità di salvaguardia»²³.

Identificata, in questo modo, la categoria, occorre accertare se essa si conformi ai limiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale²⁴, ossia quelli della ragionevolezza e non arbitrarietà²⁵ e della tutela delle posizioni soggettive incise da atti potenzialmente arbitrari e discriminatori. Si tratta di applicare una logica aperta e flessibile, in cui i valori e i principi assunti a parametro, di volta in volta, si definiscono e si riempiono di contenuti, collocandosi in un ordine relazionale sempre diverso.

2. Le leggi provvedimento al vaglio del controllo di ragionevolezza

Da tempo la Corte ormai ha teorizzato il principio di ragionevolezza²⁶, inteso come proporzionalità dell'azione dei pubblici poteri²⁷, affermando che non basta accertare che la norma non sia in

²² Così E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1971, p. 69.

²³ Corte cost. sent., n. 275/2013, *cit.*, punto 6 del Considerato in diritto.

²⁴ In merito si cfr. G. LEONE, *Dalla nuova tecnica di sindacato del giudice costituzionale e del giudice amministrativo alla (auspicata) nuova tecnica di redazione degli atti legislativi ed amministrativi in presenza dei principi di tutela dell'affidamento e della irretroattività degli atti legislativi ed amministrativi*, in *Dir. pubbl. eur.*, *Rassegna on line*, novembre 2016, p. 24.

²⁵ Si cfr. Corte cost., sentt., nn 143/1989; 346/1991; 429/1995; 85/2013. In dottrina, per tutti, C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale come giudice della "non arbitrarietà" delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1962, pp. 78 ss.

²⁶ A. M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, n. 3, 1975, pp. 563 ss.; per una rassegna delle sentenze della Corte costituzionale in tema, si v. M. LOSANA, *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, *cit.*, passim.

²⁷ M.A. SANDULLI, *Proporzionalità*, in *Dizionario di diritto pubblico*, (a cura di) S. CASSESE, Milano, 2006, vol. V, p. 4643.

contrasto con i precetti del primo comma dell'art. 3 Cost.²⁸, perché c'è violazione anche quando «la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovano in situazione eguale»²⁹, accollandosi la funzione di verificare eventuali discriminazioni nelle situazioni comparate³⁰.

In tal modo, al di là della mera discriminazione formale³¹, la ragionevolezza diviene il criterio che permette di risolvere il giudizio di comparazione³². A tal proposito, si ricorda nuovamente la sentenza della Consulta del 22 maggio del 2013, n. 92, peraltro ben argomentata, che ha censurato una disposizione legislativa che modificava i parametri dei corrispettivi in precedenza determinati nell'ambito di un rapporto convenzionale in cui pubblica amministrazione e alcuni imprenditori avevano stipulato un accordo e accettato rispettive obbligazioni. Secondo la Corte «...più che sul piano di una 'astratta' ragionevolezza della volontà normativa, deve, dunque ragionarsi, ai fini dell'odierno sindacato, sul terreno della "ragionevolezza complessiva" della trasformazione alla quale sono stati assoggettati i rapporti negoziali di cui alla disposizione intertemporale denunciata»³³.

Che, in altri termini, significa che per la Corte tale ragionevolezza complessiva dovrà essere ricondotta nell'ambito di un altrettanto ragionevole adeguamento degli interessi, tutti costituzional-

²⁸ *Ex plurimis*, A. M. SANDULLI, *ibidem*.

²⁹ Corte cost., sent., n.15/1960, punto 4 *del Considerato in diritto*.

³⁰ Si rinvia per questi temi a G. ZAGREBELSKY, *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, a cura di N. Occhiocupo, Bologna, 1978, pp. 108 ss.

³¹ Si v. J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. Disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997, pp. 355 ss.

³² Si v. L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'uguaglianza*, Padova, 1965, *passim*; ID., *Corte costituzionale e principio generale d'uguaglianza*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985, pp. 605 ss.; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, *passim*; ID., *Ragionevolezza delle leggi*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. Cassese, Milano, 2006, *passim*.

³³ Punto 5.5 *del Considerato in diritto*.

mente tutelati e comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost., che risultano nella fattispecie coinvolti³⁴.

Convivono, dunque, secondo la Consulta, un concetto di “razionalità formale”, quale principio logico di non contraddizione, ed un principio di “*razionalità pratica*” come utilizzo della ragione vicino al “senso comune” per limitare la discrezionalità del legislatore³⁵.

In altri termini, il confronto tra Costituzione e legge si misura mediante un'analisi comparativa logica, non unicamente deduttiva, bensì dinamica ed in graduale sviluppo³⁶.

Ciò non ha evitato che attenta dottrina segnalasse una certa contraddittorietà di fondo nelle argomentazioni della Corte quando dopo aver escluso l'incompatibilità tra i principi costituzionali e leggi provvedimento, limita l'esercizio del suo sindacato ad una verifica sulla “manifesta irragionevolezza” delle leggi-provvedimento³⁷. Si sostiene, infatti, che «È opinione diffusa che alle impegnative affermazioni di principio non sia poi seguito – molto spesso

³⁴ Tra i primi commentatori sul giudizio di costituzionalità sulla ragionevolezza delle leggi, si v. L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in Enc. Dir., Aggior., I, Milano, 1997, pp. 889 ss.

³⁵ Su questo punto, assolutamente incontrovertibile, P. BARILE, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, p. 21 ss.; M. LUCIANI, *Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, ivi, Milano, 1994, pp. 245 ss.; C. ROSSANO, “Ragionevolezza” e fattispecie di uguaglianza, ivi, pp. 169 ss.; R. ROMBOLI, *Ragionevolezza, motivazione delle decisioni ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali*, ivi, pp. 229 ss.; S. BARTOLE, *L'elaborazione del parametro e del protocollo delle argomentazioni*, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Atti del Convegno di L. Paladin, Padova, 2002, p. 35 ss.; V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, ivi, p. 116 ss.; L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionali-smi.it*, fasc. n. 3/2015, p. 154.

³⁶ In dottrina si cfr. A. PIZZORUSSO, *Il controllo della Corte costituzionale sull'uso della discrezionalità legislativa*, in *Riv. trim. dir. proc., civ.*, 1986, pp. 795 ss.

³⁷ L. PALADIN, *Esiste un principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale?*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, pp. 163 ss.

– un sindacato particolarmente rigoroso, distinguibile dagli ordinari giudizi in cui la Corte applica il canone della ragionevolezza»³⁸.

E' fondamentale estendere il controllo di ragionevolezza tutte le volte che il legislatore attui un bilanciamento degli interessi costituzionalmente tutelati³⁹ e si indirizzi fino a delineare il sindacato costituzionale di ragionevolezza come eccesso di potere legislativo⁴⁰: perché solo in caso di palese contrasto con il canone della ragionevolezza, allora sarà possibile uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte del legislatore quando si «appaesi, in concreto, come espressione di un uso distorto della discrezionalità, che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura, per così dire, sintomatica di eccesso di potere e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa»⁴¹.

Ci si riferisce anche alla sentenza n. 14 del 1964 con la quale la Corte costituzionale, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale posta sulla legge istitutiva dell'Enel, poiché si riteneva che il passaggio delle imprese elettriche esistenti in capo al nuo-

³⁸ M. LOSANA, *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 141.

³⁹ Corte cost. sentt., nn. 108/1994 e 172/1996.

⁴⁰ Sull'utilità da poter rinvenire il vizio di eccesso di potere anche nel processo costituzionale si pronunciano, C. MORTATI, *L'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. ital.*, 1949, pp. 457 ss.; L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 993 ss.; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, Milano, 1970; A. LENER, *L'eccesso di potere legislativo e la Corte costituzionale oggi*, in *Foro it.*, 1982, I, pp. 2693 ss.; A. PIZZORUSSO, *Il controllo della Corte costituzionale sull'uso della discrezionalità legislativa*, cit., p. 798 ss.; più recentemente, F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "trenta" all'"alternanza"*, Milano, 2001, pp. 21 ss.; contra, G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge, nota a Consiglio di Stato, sez. IV, 15 novembre 1988, n. 872*, in *Giur. cost.*, 1989, pp. 653 ss.; A. CELOTTO, *Corte costituzionale ed «eccesso di potere legislativo»*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3724 ss.; G. MIGNAMI, *Sull'inesistenza dell'eccesso di potere legislativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, p. 167.

⁴¹ Corte cost. sentt., 313/1995, punto 4 del *Considerato in diritto*. Si cfr. anche Corte cost. sentt. n.81/1981 e 121/2010.

vo ente mediante espropriazione non avrebbe presentato i requisiti di utilità generale richiesti dall'art. 43 Cost, definì i metodi del sindacato di ragionevolezza sulle leggi a contenuto provvedimentale «ad immagine e somiglianza con quelli propri del vizio della funzione amministrativa»⁴².

Ma trattasi di un accostamento non più ripetuto, in quanto la stessa Corte, in altre circostanze, aveva tassativamente già escluso la rivelabilità di un vizio di eccesso di potere⁴³ ed evitare qualunque tipo di sindacato ipoteticamente in grado di “intercettare” il “merito contenutistico” sotteso alla discrezionalità del legislatore provvedimentale.

Per il giudice delle leggi qualsiasi ipotesi di “intercambiabilità” tra il controllo di ragionevolezza sulle leggi e quello di eccesso di potere sugli atti amministrativi è da escludersi per una motivazione di carattere oggettivo riguardante alla diversità strutturale tra gli atti soggetti all'uno e all'altro controllo.

La Corte, «non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni», ma deve tuttavia controllare se la norma interpreti interessi attribuiti alla discrezionalità legislativa, disciplinati compatibilmente con la Carta costituzionale.

Ne consegue, che il giudice costituzionale deve riconoscere la causa ultima della norma, quale fattore logicamente coordinato nell'ordinamento complessivamente inteso; solo se si rifà alla razionalità oggettiva della disposizione censurata, per come essa vive nell'ordinamento e per gli effetti che vi produce, il controllo di costituzionalità sulla legge provvedimento diviene davvero concreto⁴⁴.

Difetta, dunque, la ragionevolezza laddove la legge «manchi il suo obiettivo e tradisce la sua ratio»⁴⁵. Come è stato più volte ribadito⁴⁶, valutare la costituzionalità della norma significa analizzarne lo specifico contenuto, così «in considerazione del pericolo di di-

⁴² G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1994, p. 140.

⁴³ Corte cost. sent., n. 37/69.

⁴⁴ Corte cost. sent. n. 168/2020, cit.

⁴⁵ Si cfr. Corte cost. sent., n. 43/1997, punto 2 *del Considerato in diritto*.

⁴⁶ In dottrina, per tutti, F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007, passim.

sparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio, la legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore caratterizzato dall'essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia [...] la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo»⁴⁷.

Lo scrutinio di ragionevolezza e non arbitrarietà, che risulta, sotto un certo aspetto, in uno stretto riscontro tra la ratio della norma impugnata e principi costituzionali quali la parità di trattamento, l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione⁴⁸, il principio del legittimo affidamento, sotto un altro, nello stabilire l'opportunità e la necessità della norma adottata riguardo al fine da raggiungere nel caso concreto, finisce per assumere le caratteristiche di un giudizio sull'esercizio della funzione legislativa, un giudizio sulle ragioni⁴⁹ che hanno indotto il legislatore a deviare dal normale rapporto tra il provvedere e il disporre⁵⁰, ricorrendo appunto ad una legge dal contenuto puntuale e concreto⁵¹.

In altre parole, la legge impugnata sarà sì sindacata sulla non arbitrarietà del contenuto, ma soprattutto sulla congruità dello strumento adoperato rispetto ai fini da raggiungere dal legislatore⁵².

⁴⁷ Cfr. anche Corte cost. sent., n. 267/2007, punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ Si v. al riguardo, F. SATTA, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. Giur. Treccani*, XV, Roma, 1989, pp. 7 ss.; U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento*, cit., pp. 135 ss.

⁴⁹ Cfr. G. GAVAZZI, *La motivazione delle leggi*, in *Il Politico*, 1974, pp. 173 ss.; più recentemente, S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, 2008, passim; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, V ed., Torino, 2016, pp. 146-147.

⁵⁰ Sul complesso tema si rinvia a L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966, pp. 153 ss.

⁵¹ Si colgono le lucide considerazioni critiche di M. LUCIANI, *Si alle leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 2608 ss.; nella prospettiva che tale scrutinio di sindacato possa incidere sulla concreta divisione dei poteri, R. BIN, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in *AA.VV.* (a cura di), *Corte costituzionale principio di uguaglianza*, Padova, 1992, pp. 159 ss.

⁵² Si cfr. D. BELVEDERE, *Lo scrutinio di costituzionalità delle leggi provvedimento: variabilità della soluzione ed "evanescenza" dei relativi criteri utilizzati dalla*

Ed in effetti, recentemente la Corte costituzionale ribadisce che «il sindacato di costituzionalità sulla norma provvedimento diviene davvero effettivo solo se attinge alla razionalità oggettiva della disposizione censurata, per come essa vive nell'ordinamento e per gli effetti che vi produce»⁵³, per cui non può essere resa «causa immediata di illegittimità costituzionale ogni eventuale inadeguatezza della motivazione esplicitata dal legislatore» e diviene fondamentale, invece, per ogni disposizione dal carattere provvedimento, «accertare in maniera stringente se siano identificabili interessi in grado di giustificare la legge, desumibili anche in via interpretativa, perché devono risultare i criteri che ispirano le scelte realizzate, nonché le relative modalità di attuazione attraverso l'individuazione degli interessi oggetto di tutela»⁵⁴.

Tuttavia, sebbene la Corte Costituzionale si sia prodigata nel costruire i contenuti e le modalità del giudizio da un punto di vista concreto, fa difetto ancora oggi una precisa teoria sulle leggi-provvedimento che permetta di avere un contesto ben definito in merito alla loro legittimità costituzionale⁵⁵. Il giudizio pare essere fondato, non tanto sui contenuti specifici della disposizione legislativa, quanto, invece, sulle finalità manifestate dell'intervento normativo⁵⁶ e sarà tanto più rigido e stretto (*strict scrutiny*)⁵⁷ quanto più

giurisprudenza costituzionale, nota a Corte cost., n. 289/2010, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 1/2011.

⁵³ Corte cost., sent. n. 168/2020.

⁵⁴ Corte cost., sent., 182/2017.

⁵⁵ Sul punto si v. A. PORPORATO, *Sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi-provvedimento: il controllo stretto di ragionevolezza*, in *Giur. civ.*, 2005, I, p. 539 ss.

⁵⁶ A tal riguardo si cfr. Corte cost., sent. n. 50/2015, punto 3.4.1 del *Considerato in diritto*. Si v. inoltre le osservazioni critiche di A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 /2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 8/2015, p. 3, il quale ritiene “non del tutto comprensibile” la decisione della Corte costituzionale di respingere la questione di legittimità costituzionale presentata dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia nella parte in cui la legge Delrio individuando puntualmente le 9 Province da trasformare e in mancanza di una previsione di carattere generale per l'istituzione delle stesse, assumerebbe il carattere di una legge provvedimento.

⁵⁷ Ex multis, Corte cost. sentt. n. 143/1989, punto 3 del *Considerato in Diritto*.

evidente è la natura provvedimentale della legge sottoposta al suo sindacato.

In altri termini, il sindacato non sarà fondato su una valutazione aprioristica della natura della legge-provvedimento, quanto sulla specificità e sulla congruità dello strumento utilizzato che sarà ragionevolmente valutato rispetto al fine concreto da perseguire, ferma restando la compatibilità della *ratio* con i principi e le norme costituzionali⁵⁸.

Non sempre, però, il controllo esercitato si è rivelato effettivamente “stretto”, in quanto sembra poco plausibile affermare che la Corte abbia innescato un penetrante e sostanziale controllo sulla correttezza dell’esercizio del potere legislativo⁵⁹, che consenta di verificare direttamente l’attendibilità del giudizio tecnico adottato dal legislatore.

D’altro canto, come è stato rilevato, intanto si può parlare di scrutinio stretto in quanto l’eliminazione della distanza fra previo disporre e concreto provvedere pone di per sé un supplementare sospetto di costituzionalità⁶⁰.

to; 346/1991, punto 2 del *Considerato in Diritto*; 492/1995, punto 2 del *Considerato in diritto*; 2/1997, punto 3 del *Considerato in Diritto*; 153/1997, punto 2 del *Considerato in Diritto*; 211/1998, punto 3.4 del *Considerato in Diritto*; 364/1999, punto 4 del *Considerato in Diritto*; 429/2002, punto 2 del *Considerato in Diritto*; 241, par. 288/2008, punto 3 del *Considerato in Diritto*; 137/2009, punto 2.2 del *Considerato in Diritto*; 182/2017, punto 6 del *Considerato in Diritto*; 181/2019, punto 10 del *Considerato in Diritto*; 116/2020, par. 5 del *Considerato in Diritto*.

⁵⁸ Sia consentito rinviare a F. ZAMMARTINO, *Corte costituzionale e leggi provvedimento (noterelle a margine dell’ordinanza n. 72/2015)*, in *Scienze e ricerche*, n. 21/2016, p. 75.

⁵⁹ Secondo Corte cost. 29 ottobre 2002, n. 429, in *Foro it.*, 2003, I, p. 387, con nota di A. CERRI, “La legge censurata ha assunto i caratteri di legge-provvedimento, la cui adozione, di per sé non inammissibile, va tuttavia esaminata nell’ambito di uno scrutinio stretto di costituzionalità essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore regionale; scrutinio che, come si è detto, nella specie è positivo anche per quanto riguarda l’ipotizzato contrasto con un’asserita riserva costituzionale di amministrazione in favore della giunta regionale, dal momento che tale riserva non appare configurabile alla luce della giurisprudenza della Corte”; si v. anche, P. FALLETTA, *Leggi provvedimento e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4439.

⁶⁰ C. PINELLI, *In tema di scrutinio stretto sulle leggi-provvedimento*, cit., p.

Anzi, sembra opportuno aggiungere che talvolta il giudice delle leggi ha limitato la severità del giudizio di ragionevolezza affermando che «il sindacato costituzionale non possa esorbitare dai limiti di un esame sulla palese irragionevolezza compiuta dal legislatore, senza spingersi a considerare la consistenza degli elementi di fatto posti a base della scelta medesima»⁶¹.

D'altronde, non è mancato chi abbia puntualizzato che «l'analisi delle pronunce concernenti la valutazione della legittimità delle leggi provvedimento mette in luce che al "proclama" del necessario scrutinio stretto non segue sempre un reale controllo penetrante [...] solo in pochi casi la Corte si è spinta ad una valutazione delle leggi provvedimento davvero stringente, analizzandone la congruità e l'adeguatezza al caso, la coerenza e la non arbitrarietà, nonché le ragioni che ne hanno sorretto la peculiare scelta di una tale tipologia di atto. Di fatto, nella maggior parte dei casi, il sindacato si [è tendenzialmente orientato a] risolve[rsi] nell'analisi di una palese irragionevolezza o arbitrarietà»⁶².

In questa circostanza, comunque, ciò che la Consulta ha decisamente escluso è che da una disposizione a contenuto provvedimentale sia possibile discendere la conseguenza che «l'accertamento della violazione dei principi che presiedono all'attività amministrativa possa essere integralmente invocata anche in caso di leggi provvedimento, conducendo ad un sindacato equipollente, nei criteri e nei modi, a quello al quale è soggetto l'esercizio della discrezionalità amministrativa»⁶³.

Alla giurisprudenza costituzionale, quindi, è sottratto l'accertamento della violazione dei principi che presiedono all'attività amministrativa, onde evitare che si effettui un sindacato assimilabile, nei criteri e nei modi, a quello a cui è soggetto l'esercizio della discrezionalità amministrativa.

3296.

⁶¹ Corte cost., sent. n. 347/1995, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁶² D. BELVEDERE, *Lo scrutinio di costituzionalità delle leggi provvedimento: variabilità della soluzione ed "evanescenza" dei relativi criteri utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista A.I.C.*, cit., p. 4.

⁶³ Corte cost. sent., n. 168/2020, punto 3 del *Considerato in Diritto*.

Questo, comunque, non ci esime dal fare due brevi considerazioni finali: quella di sottolineare, da un punto di vista teorico, che quello dello scrutinio stretto rappresenti attualmente, indipendentemente da ogni sistematizzazione⁶⁴, lo strumento attraverso il quale la Corte giudica la legittimità di una legge dal contenuto provvedimentale⁶⁵, che si sostanzia, come già detto, in un controllo più rigoroso (valutazione della ragionevolezza e non arbitrarietà) rispetto a quello a cui sono soggette le fonti primarie statali e regionali⁶⁶ e quella, sotto un profilo sostanziale, che richiama un'incertezza di giudizio che ha contraddistinto l'operato della Corte costituzionale per via di una certa "vischiosità" dei criteri e parametri utilizzati⁶⁷.

3. *Leggi provvedimento e principio di eguaglianza*

Una delle maggiori criticità che ha affrontato la Corte nel suo "cammino" giurisprudenziale di legittimazione delle leggi a contenuto provvedimentale, ha riguardato il rischio di disparità di trat-

⁶⁴ Sul tentativo di una 'sistematizzazione' della propria sedimentata giurisprudenza la Corte con la sentenza n. 275/2013 ha individuato i caratteri paradigmatici di una 'legge provvedimento' nella particolare presenza di «disposizioni dirette a destinatari determinati (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2/1997), ovvero [che] "incidono su un numero determinato e limitato di destinatari" (sentenza n. 94 del 2009), che hanno "contenuto particolare e concreto" (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), "anche in quanto ispirate a particolari esigenze" (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009) e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa "della disciplina [attuativa] di oggetti o [della regolazione provvedimentale di] materie normalmente affidate [rectius attribuite] all'autorità amministrativa».

⁶⁵ Sul punto si v. F. SORRENTINO, *Garanzia giurisdizionale de diritti degli interessi e leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 2780 ss.

⁶⁶ Si cfr. A.S. AGRÒ, *Contributo ad uno studio sui limiti della funzione legislativa in base alla giurisprudenza sul principio d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1967, pp. 900 ss.

⁶⁷ G. SOBRINO, *Leggi-provvedimento delle Regioni e competenze legislative dello Stato: la Corte costituzionale fissa i paletti (ulteriori) all'esercizio dell'autonomia regionale*, in *Giur. it.*, 2013, p. 787.

tamento intrinseco in previsioni legislative di tipo particolare e derogatorio⁶⁸.

L'analisi del principio di eguaglianza quale vincolo indirizzato al legislatore vuol dire che l'uguaglianza impone la legge a costituire la legalità ponendosi l'art. 3, comma 1, Cost., «come situazione d'una generalissima riserva di legge, almeno nel senso per cui il principio di eguaglianza impone un minimo di disciplina e di vincolatezza dell'esecuzione e dell'applicazione della legge»⁶⁹.

In un primissimo momento il giudizio di eguaglianza si è manifestato come divieto di discriminazioni⁷⁰ in riferimento alle differenziazioni soggettive di cui al primo comma dell'art. 3 Cost. (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) affermava la Corte che «ogni indagine sulla corrispondenza della diversità di regolamento alla diversità delle situazioni regolate implicherebbe valutazioni di natura politica o, quanto meno, un sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento, che alla Corte costituzionale non spetta esercitare»⁷¹.

Ma già con la sentenza n. 53 del 1958, la Corte ha oltrepassato il limite delle differenziazioni soggettive affermando che costituisce violazione del principio di eguaglianza il parificare situazioni oggettivamente diverse: una disciplina omogenea di situazioni ritenute dalla stessa legge diverse, risultava irragionevole e quindi costituzionalmente illegittima in quanto contraddittoria rispetto alle premesse poste dallo stesso legislatore⁷².

D'altra parte, già nei primi anni del suo funzionamento la Corte costituzionale ha più volte ribadito, in riferimento al divieto di diffe-

⁶⁸ Corte cost., sent. nn. 2/97, 20/2012 e 85/2013, cit.

⁶⁹ Così, L. PALADIN, *Considerazioni sul principio costituzionale di eguaglianza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, p. 901.

⁷⁰ C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966, p. 133 ss.

⁷¹ Corte cost., sent. n. 28 del 1957, punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁷² Per tutti, C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 18, il quale sottolinea che la disposizione dell'art. 3, comma 1, «innanzitutto riconosce la eguaglianza di diritto di tutti i cittadini, e perciò la situazione personale o lo status dei cittadini nei confronti dell'ordinamento giuridico italiano è identico».

renziare i cittadini secondo condizioni personali, che «le norme legislative siano dettate per categorie di destinatari e non *ad personam*»⁷³.

Una tendenza che il giudice delle leggi ha tenuto anche riguardo all'interpretazione del principio di eguaglianza quale divieto di classificazioni legislative irragionevoli quando afferma che «la diversità di trattamento, oltre a obbedire a criteri di razionalità, riguardi categorie e non singoli cittadini, per non creare né privilegi né ingiuste sperequazioni»⁷⁴.

In tal guisa, l'articolo in questione rappresenta il parametro di giudizio di valutazione del rispetto da parte della legge provvedimento del diritto di eguaglianza davanti alla legge oggettivamente inteso⁷⁵.

Così il giudice costituzionale si spinge ad affermare, in riferimento al famoso caso Di Bella, «che non può ammettersi, in forza del principio di uguaglianza, che il concreto godimento di tale diritto fondamentale dipenda, per i soggetti interessati, dalle diverse condizioni economiche»⁷⁶.

Il rispetto del principio di eguaglianza vincola pure le leggi a contenuto amministrativo nei confronti delle quali l'eventualità «di trovare, almeno in alcuni casi particolari ed eccezionali, una razionale giustificazione nel fine perseguito (ad esempio accelerare i tempi richiesti dalle normali procedure amministrative»⁷⁷), non è da scartare assolutamente.

Inoltre, la legificazione di fattispecie normalmente amministrative non è lesiva del diritto di difesa perché la legge provvedimento sarà sindacabile dalla Corte Costituzionale in qualità di suo giudice naturale⁷⁸, in quanto il sistema di tutela segue la natura giuridica dell'atto contestato.

⁷³ Corte cost., sent. n. 28/1957.

⁷⁴ Corte cost., sent. n. 42/1961. Si cfr. anche sent. n. 114/1968.

⁷⁵ In senso critico, A.S. AGRÒ, *Art. 3, 1° comma, in Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1976, pp. 124 ss.

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 185/1998.

⁷⁷ A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento* (in *marginale all'innovativa sent.n.143 del 1989 della Corte Costituzionale*), cit., p. 1057.

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 62/1993.

Se invece però si manifesti come adottata in luogo di provvedimenti di altri poteri o autorità, onde sottrarsi ai condizionamenti formali che ne contraddistinguono l'ordinario regime giuridico, nel caso di lesioni di diritti dei destinatari la legge deve ritenersi irragionevole e arbitraria per violazione dell'art. 3 Cost.⁷⁹.

Ma, ciò che qui rileva, nel particolare riferimento alla sentenza n. 85 del 2013⁸⁰, sul caso *Ilva*, è che tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di mutuo completamento e non è possibile pertanto operare una gradazione. Così la tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»⁸¹.

La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza

⁷⁹ F. SORRENTINO, *Garanzia giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi e leggi provvedimento*, cit., 1991, p. 2780 ss.; più recentemente, R. BIN, *L'Ilva e il soldato Baldini*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2013, pp. 5 ss.

⁸⁰ Con ricorso per conflitto di attribuzione del dicembre 2012, la Procura della Repubblica di Taranto, contestando i contenuti del D.l. 207/2012, ha chiesto l'intervento della Corte costituzionale perché dichiarasse che non spetta al Governo autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato, e che non spetta al Governo rendere inefficaci i provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa, nella misura in cui tali provvedimenti non impediscono l'esercizio dell'attività d'impresa. Il procuratore della Repubblica di Taranto e gli altri ricorrenti lamentano la lesione dei principi costituzionali riguardanti l'obbligatorietà dell'azione penale e le garanzie previste dalle norme costituzionali. In dottrina, R. BIN, *L'Ilva e il soldato Baldini*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2013, pp. 5 ss.; M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e ragionevole compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva* (n. 85/2013), in *Federalismi.it*, 2014, pp. 23 ss.

⁸¹ Corte cost. sent n. 85/2013, cit., punto 9 *del Considerato in diritto*. Si cfr., a tal riguardo, anche la sent. n. 264/2012.

per nessuno di essi⁸². Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo secondo criteri di proporzionalità⁸³ e di ragionevolezza, «tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale, negando una illegittima compressione del diritto alla salute ed all'ambiente salubre»⁸⁴.

Ed infine, la Consulta, ha omesso la violazione della riserva di giurisdizione, secondo cui il decreto sarebbe stato adottato per vanificare l'efficacia dei provvedimenti cautelari disposti dall'autorità giudiziaria di Taranto⁸⁵, perché ha confermato che decisioni dirette a consentire o a vietare attività suscettibili di incidere su diritti fondamentali, adottati in base a valutazioni e a bilanciamenti discrezionali diretti a stabilire il punto di equilibrio fra diritti e interessi contrapposti, sono soggette a un controllo di ragionevolezza (o meglio di non irragionevolezza)⁸⁶.

Pertanto, il giudizio della Corte è teso a verificare la corrispondenza tra una data normazione ed i valori costituzionali. A tal scopo sarebbe forse opportuno adoperare maggiori poteri istruttori, ma la Corte ritiene che il suo giudizio «non si può spingere fino a considerare la consistenza degli elementi di fatto posti alla base della scelta medesima [...] e non può esorbitare, anche in tal caso dal limite di un esame della palese irragionevolezza di una scelta fatta

⁸² Si cfr., Corte cost., sent. 127/1990, punti 2, 3, 5 *del Considerato in diritto*.

⁸³ Sulla questione, A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998, pp. 56 ss.

⁸⁴ Corte cost., *ivi.*; per i temi di cui sopra si rinvia a, M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nelle giurisprudenze costituzionale italiana*, in *Atti del seminario* svolto in Roma, Palazzo della Consulta, 12-13 ottobre 1992, Milano, 1992, pp. 2 ss.

⁸⁵ A. MARCHETTI, *Il "decreto Ilva": profili di costituzionalità di una legge-provvedimento*, in *Federalismi.it*, 2013, p. 22.

⁸⁶ La Corte ha negato che l'autorizzazione accordata all'Ilva, sia stato oggetto di "legificazione", cioè sia stata trascinata dal rango di provvedimento amministrativo (come tale impugnabile e sindacabile anche dal giudice ordinario) al rango di fonte normativa primaria, trattandosi di un provvedimento riconducibile alla disciplina generale delineata nel Codice dell'ambiente, che può essere modificato dall'autorità competente ed in ipotesi anche revocato.

dal legislatore»⁸⁷, perché l'eventuale l'ingresso del *fatto* determina difficoltà in quanto il giudice delle leggi si limita ad accertare i vizi di legittimità degli atti con valore di legge, rimanendo ogni altra questione legata alla competenza del giudice a quo.

Ciò, induce a considerare che l'affermazione secondo cui la Corte in fondo non abbia mai affrontato con decisione la questione della costituzionalità delle leggi-provvedimento⁸⁸, limitandosi all'indagine del singolo caso, non è affatto peregrina.

Del resto, la formulazione di una tutela giurisdizionale differenziata⁸⁹ ad opera della stessa Corte che valuta l'utilità generale della norma, attraverso uno scrutinio stretto, evoca indubbiamente il sindacato sull'eccesso di potere⁹⁰, che, oggetto negli anni di un'elaborazione del giudice amministrativo, lo ha reso vizio strutturato, cosa che invece non può dirsi per il giudizio di costituzionalità⁹¹, ancora privo di schemi e di un valido impianto proprio per la complessità del parametro di valutazione dell'esercizio della discrezionalità legislativa⁹².

Posta nei termini anzidetti, sembra che la questione dell'eccesso di potere legislativo si risolva nel fatto che alla Corte costituzionale sia in sostanza impedita di controllare i fini che il legislatore definisce, e vuole raggiungere, atteso che la funzione legislativa, a differenza di quella amministrativa, è essenzialmente politica, e, quindi, libera nel fine⁹³.

⁸⁷ Corte cost., sent. n. 66/1992, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁸⁸ A. A. CERVATI, *Il sindacato della Corte costituzionale sui decreti legislativi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1965, pp. 1166 ss.

⁸⁹ C. PINELLI, *In tema di scrutinio stretto sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 3236; ID., *Cronaca di un giudizio stretto annunciato*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 3749- 3750.

⁹⁰ Per una critica alla teoria dell'eccesso di potere legislativo, si rinvia a L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, cit.

⁹¹ A. CERRI, *Scrutinio più o meno rigoroso con riguardo a leggi provvedimento di sanatoria ed alla garanzia dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento*, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 1136 ss.

⁹² Cfr. R. TOSI, *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 545 ss.

⁹³ G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*,

Anzi, ad una riflessione più attenta, sembra potersi affermare che nel nostro sistema ordinamentale il sindacato del giudice risulti in netta antitesi con le valutazioni di natura politiche, tanto è vero che l'ipotesi che il processo costituzionale sia influenzato da valutazioni meramente politiche, rileva una forma di patologia del sistema⁹⁴.

La Corte, in effetti, anche quando si esprime su giudizi di congruenza, adeguatezza e sufficienza, rimane vincolata alle indicazioni del parametro costituzionale sulla base del quale dichiarare l'incostituzionalità della legge⁹⁵.

Scrutinio rigoroso significa anche serrata verifica sull'iter formativo delle leggi oggetto di censura, ma la Corte costituzionale non è sembrata sinora attenta e particolarmente severa nel valutare i contenuti, nonostante i suoi avvertimenti (che guardano ormai a un lontano passato) che in caso di legge provvedimento essa avrebbe utilizzato un rigoroso scrutinio di ragionevolezza⁹⁶, che si configurerebbe quale vizio intrinseco alla legge e relativo al suo oggetto.

Manca in fondo nella giurisprudenza costituzionale, anche in quella più recente, una chiara formulazione di quelli che sono gli elementi di uno "stretto" sindacato di costituzionalità rispetto ai requisiti del generale controllo di ragionevolezza. Ciò induce a considerare che la Corte costituzionale abbia fatto la scelta di delimitare la figura dell'eccesso di potere legislativo al solo profilo formale delle disposizioni legislative⁹⁷, concentrando la sua indagine particolarmente sull'ipotesi di evidente contraddizione nel regime giuridico degli atti sui quali la legge manifesta i relativi effetti.

Come ha lucidamente evidenziato autorevole dottrina «con riguardo a leggi provvedimento, non proprio il pregio intrinseco del fine perseguito deve venire in evidenza, e, dunque, il suo rilievo nel sistema dei valori costituzionali, quanto la necessità del mezzo ri-

1951, p. 381.

⁹⁴ D. BIFULCO, *Il giudice è soggetto soltanto al diritto*, Napoli, 2008, pp. 99 ss.

⁹⁵ G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge*, cit., p. 661.

⁹⁶ Corte cost., sent. n. 205/1996.

⁹⁷ Corte cost., sent. n. 7/1969.

spetto ad esso, dato che queste non incidono, in quanto tali, su diritti di rilievo costituzionale ma si presentano unicamente come “so-spette”, per il loro carattere esteriore di generalità non pienamente dispiegata; e il dubbio di un privilegio (benigno o maligno che sia) viene eliminato non necessariamente in relazione al particolare pregio del detto scopo sibbene solo dimostrando la legittimità del fine stesso e la sua praticabilità di altro mezzo diverso da quello prescelto»⁹⁸.

Più recentemente, non è mancato chi, abbracciando una posizione “estrema”, pensa che la legge provvedimento non debba essere sottoposta al controllo giurisdizionale, prefigurandone l’incompatibilità sia con il Testo costituzionale, sia con il diritto comunitario⁹⁹.

Tale corrente dottrinale fonda le sue convinzioni sul fatto che in realtà lo “scrutinio stretto” della Corte costituzionale sia rimasto in sostanza inattuato, atteso che la stesso sindacato della Corte è sembrato molto simile ad un comune scrutinio di ragionevolezza della legge, svolto «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti»¹⁰⁰.

Per queste ragioni, peraltro non condivise da chi scrive, tale dottrina propone un rafforzamento del diritto alla tutela giurisdizionale che si sostanzierebbe per un verso, con l’attribuzione al giudice amministrativo di strumenti di controllo atti a sindacare le leggi provvedimento, per l’altro, con il dotare il giudice a quo di un’ulteriore funzione, oltre a quella ordinaria di controllare la presenza dei presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale, di giudicare se la legge provvedimento possa essere o

⁹⁸ A. CERRI, *Scrutinio più o meno rigoroso con riguardo a leggi provvedimento di sanatoria ed alla garanzia dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento*, cit., p. 1137.

⁹⁹ L. R. PERFETTI, *Legge provvedimento, emergenza e giurisdizione*, in *Dir. Proc. amm.*, n. 3, 2019, p. 1033.

¹⁰⁰ Corte Cost. n. 1130 del 1988.

meno applicata al caso di specie¹⁰¹, derogando però a quel principio tipico del nostro ordinamento secondo cui, il giudice soggiacendo alla legge, è incapace di sindacare le ragioni politiche.

Sarebbe, quindi, concesso ai cittadini, al fine di provare ad ottenere la declaratoria di incostituzionalità di una norma dal carattere provvedimentale, “forzare” le modalità di accesso alla giustizia amministrativa e, dunque, impugnare direttamente la legge a contenuto provvedimentale e non gli atti amministrativi applicativi di quest’ultima.

4. *Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale in riferimento alle leggi regionali a contenuto provvedimentale*

Problemi di natura pratica e teorica si sollevano anche in riferimento al ricorso alle leggi provvedimento regionali, per le quali la Corte costituzionale ha da sempre mostrato un atteggiamento più attento, al fine di evitare che eccessi di tale legislazione incidessero su situazioni soggettive costituzionalmente protette¹⁰².

Sotto un profilo di carattere generale, sembra utile ricordare che subito dopo l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, autorevole dottrina era contraria a riconoscere al legislatore regionale il potere di deliberare disposizioni legislative prive dei requisiti di generalità e astrattezza, sebbene si ritenesse che generalità ed astrattezza non sempre da sole riuscivano a garantire l’eguaglianza giuridica¹⁰³.

In effetti, in una prima fase del dibattito dottrinale si era affer-

¹⁰¹ Contra recentemente, Corte cost. n. 168/2020; Cons. Stato, sent., n. 2409/2021.

¹⁰² Per un inquadramento di carattere generale della problematica, v. M. CAMMELLI, *Premesse allo studio delle leggi provvedimento regionali*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1971, pp. 1338 ss.; F. SALVIA, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, Padova, 1977; A. D’ATENA, *La crisi della legge regionale*, in *Giur. cost.*, 1990, pp. 1273 ss.

¹⁰³ *Ex plurimis*, V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, pp. 265 ss.; L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, cit., pp. 885 ss.

mata una «diversa considerazione della funzione legislativa statale, compresa e definita dalla Costituzione in funzione della sua forma e del corrispondente trattamento giuridico, da quella regionale, qualificata viceversa in ragione del contenuto dell'atto legislativo regionale»¹⁰⁴.

Il fatto però che l'art. 70 Cost., secondo interpretazione prevalente¹⁰⁵, non individuasse nella generalità e astrattezza i requisiti fondamentali dell'atto legislativo e ammettesse leggi per il caso singolo¹⁰⁶, fece suscitare ben presto seri dubbi riguardo alla tesi che prevedeva un obbligo costituzionale di generalità e astrattezza nei riguardi delle sole leggi regionali¹⁰⁷.

Si affermò, quindi, progressivamente la tesi che la problematica delle leggi provvedimento nell'ordinamento costituzionale dovesse essere considerata unitariamente, abbandonando l'orientamento che favoriva un trattamento differenziato tra le due potestà legislative statale e regionale.

Nonostante questo nuovo orientamento critico, la Corte assunse all'inizio un atteggiamento molto cauto. In effetti, con la sent. n. 60 del 1958, si affermò che la potestà legislativa regionale in materia

¹⁰⁴ P. SCARLATTI, *Il regime delle leggi provvedimento regionali nella trasformazione dell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Giur. cost.*, fasc. I, 2019, p. 566.

¹⁰⁵ Per F. MODUGNO, *Diritto pubblico*, Torino, 2019, p. 137, l'autore sostiene che «Una legge che provvedesse a recare una disciplina per un singolo caso (c.d. legge-provvedimento), non sarebbe fonte agli occhi del teoretico (che considera fonti gli atti che hanno contenuto normativo quello generale-astratto-ripetibile); lo sarebbe, invece, per il dogmatico, se siamo in un ordinamento in cui l'atto-legge (indipendentemente dal suo contenuto) è annoverato tra le fonti del diritto».

¹⁰⁶ Di leggi che non dispongono in modo generale ed astratto si vedano, a mero titolo esemplificativo: le leggi che si limitano ad autorizzare la ratifica di trattati internazionali (art.80 Cost.); la legge che approva lo Statuto di una Regione di diritto comune (art. 123, secondo comma, Cost.); la legge che risolva un conflitto di interessi tra lo Stato ed una Regione (art. 127 Cost.); la legge che procede all'espropriazione di determinate imprese (art. 43 Cost.).

¹⁰⁷ Cfr. G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, cit., p. 176; P. VIPIANA, *Legge-provvedimento regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. IV, 2010, pp. 107 ss.

non poteva essere esercitata «se non in forma di disciplina organica e uniforme, vale a dire di carattere generale, comune a tutti i casi» e che «le diversità di garanzie offerte dall'ordinamento nei confronti degli atti amministrativi di quelli legislativi rendono tutt'altro che irrilevante il fatto che un determinato provvedimento venga adottato nell'una piuttosto che nell'altra forma»

Successivamente, con la decisione n. 16 del 1961, si sancì che la potestà in questione «possa dettare norme speciali per situazioni speciali, ma a condizione, anche in questo caso, che siano assunte a base normativa, ipotesi generali e astratte, non già, com'è della norma in questione, casi singoli»¹⁰⁸.

Ma la sentenza che generò un vero e proprio trattamento differenziato tra i due tipi di legislazione fu la n. 13 del 1962, nella quale la Corte, in riferimento a ipotetiche limitazioni ai diritti dei cittadini, afferma che la regola da seguire è quella «di enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano ad imporre concretamente tali limiti», ma solo «dopo aver fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, gli altri organi pubblici, e dopo aver messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico»¹⁰⁹.

Per la Consulta, insomma, il principio del giusto procedimento si erge a vero e proprio vincolo alle leggi provvedimento regionali, in quanto principio generale dell'ordinamento complessivamente inteso.

Tale stato di cose rimane pressoché immutabile fino alla fine degli anni '80 quando la Corte, con la sentenza n. 143 del 1989, muta sostanzialmente indirizzo, riconoscendo l'ipotesi di assolvere a funzioni amministrative tramite legge regionale. In effetti, la Consulta, ridimensionando decisamente il principio del giusto procedimento, afferma che non si può negare che tale principio «sia rispettato pur all'interno di un procedimento culminate in un'approvazione legislativa» e «non può affermarsi che esso debba

¹⁰⁸ Punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁹ Punto 3 del *Considerato in diritto*.

comportare che gli interessati siano messi in grado di far valere le proprie ragioni e di esperire gli opportuni rimedi in ogni momento del complessivo intervento pubblico diretto a limitare il pieno godimento della proprietà privata», dovendosi «escludere qualsiasi fondamento della pretesa del giudice a quo di individuare nell'adozione di un atto particolare e concreto in forma legislativa una lesione dei diritti garantiti dall'art. 13 Cost.»¹¹⁰.

In particolare, essa sancisce l'insussistenza di un divieto di leggi a carattere provvedimentale solo per le Regioni in quanto «un principio del genere, concernendo i caratteri strutturali della legge diretti a qualificarne l'essenza o l'identità tipologica come atto normativo, dovrebbe essere desunto da una equivoca norma avente un rango superiore alla stessa legge, che in verità non è dato rinvenire nel nostro ordinamento positivo»¹¹¹.

Viene stabilito un trattamento uniforme per le leggi a contenuto puntuale, indipendentemente dalla natura dalla tipologia legislativa. Un trattamento che da questo momento la Corte sottoporà ad un controllo stretto di legittimità costituzionale, il cui obiettivo principale è quello di garantire il diritto di difesa del cittadino¹¹².

Ma come è già stato sottolineato nelle pagine precedenti, la formula dello scrutinio stretto non è stata mai davvero penetrante; in esso non si è evidenziato nulla di nuovo che potesse palesare dei requisiti di maggiore severità rispetto al tradizionale vaglio di ragionevolezza utilizzato dalla Corte costituzionale¹¹³.

Né l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione è riuscita a dare un nuovo slancio alla giurisprudenza della Corte costituzionale sulle leggi provvedimento regionali¹¹⁴, atteso che l'affermazione di una sostanziale equiparazione tra le due tipo-

¹¹⁰ Corte cost. sent. n. 143 /1989.

¹¹¹ Punto 2 del *Considerato in diritto*.

¹¹² Nello stesso senso, Corte cost., sent. n. 62 /1993. In dottrina, A. PIRAINO, *Ancora sulle leggi provvedimento*, cit., pp. 716 ss.

¹¹³ F. RIGANO, *Scrutinio stretto di ragionevolezza sulle leggi provvedimento e riserva d'amministrazione*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 526 ss.

¹¹⁴ Q. CAMERLENGO, *Leggi provvedimento e sussidiarietà verticale: la cura concreta degli interessi pubblici tra l'attività legislativa, statale e regionale, e l'amministrazione locale*, cit., pp. 51 ss.

logie legislative avrebbe potuto essere per il giudice delle leggi un valido supporto riguardo all'utilizzazione di un comune regime di limiti alla legislazione a contenuto provvedimentale¹¹⁵.

Invece la Corte, soprattutto rivolgendosi alle leggi regionali autoapplicative¹¹⁶, ha sancito l'incostituzionalità di un gran numero di leggi provvedimento regionali in virtù del principio secondo il quale, la legge statale, nell'ambito delle materie riservate allo Stato in via esclusiva, può vietare l'esercizio in via legislativa della funzione amministrativa regionale, regolando così una riserva di provvedimento amministrativo regionale chiaramente lesiva dell'autonomia legislativa regionale¹¹⁷.

In altre parole, riconoscendo allo Stato la potestà di legiferare in via esclusiva in determinate materie, l'art. 117 Cost., comma 2, attribuirebbe tacitamente al legislatore statale la facoltà di conferire la gestione amministrativa degli stessi settori disciplinari alla Pubblica Amministrazione, procedimentalizzandone l'attività, e, conseguentemente, vietando l'adozione di leggi-provvedimento da parte del legislatore regionale¹¹⁸.

Ma è proprio su quest'ultimo punto che si rilevano alcuni dubbi, in quanto il giudice costituzionale, attraverso un iter argomentativo non del tutto lineare, arriva a censurare le leggi regionali provvedimentali servendosi di un parametro di costituzionalità rappresentato dall'art. 117, 2° comma, anziché dagli articoli 24, 97 e 113 Cost. inerenti alle garanzie giurisdizionali e al principio del giusto

¹¹⁵ A. PACE, *Postilla in tema di leggi-provvedimento (autoapplicative)*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 3749.

¹¹⁶ Corte cost., sentt. nn. 250, 271 e 405 del 2008, 44 del 2010, 20 e 62 del 2012, 173 del 2017.

¹¹⁷ F. CINTIOLI, *La riserva di amministrazione e le materie trasversali: dove non può la Costituzione può la legge statale? Ossia la trasversalità oltre se stessa*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 3082 ss.; mi sia consentito, F. ZAMMARTINO, *Le Leggi provvedimento nelle giurisprudenze delle Corti nazionali e europee tra formalismo interpretativo e tutela dei diritti*, in *Riv. AIC*, n. 4, 2017.

¹¹⁸ Cfr., F. GORGERINO, *Problemi attuali della riserva di amministrazione: il caso delle leggi-provvedimento regionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, pp. 595 ss.

procedimento¹¹⁹, quest'ultimo consistente nell'attivazione di una procedura amministrativa capace di garantire la partecipazione e la rappresentazione degli interessi, pubblici e privati coinvolti, assicurando contemporaneamente la predisposizione di validi rimedi di natura amministrativa e giurisdizionale.

Ciò comporta, a parere di chi scrive, non solo il ritorno (qualora fosse mai stata abbandonata) a una disparità di trattamento tra Stato e regioni, disparità che appunto rintraccia le proprie ragioni giustificatrici nel paradigma della ripartizione delle competenze legislative¹²⁰, soprassedendo così a quei fondamentali contenuti di garanzia giurisdizionale e di imparzialità nell'attività che la Costituzione sancisce e tutela, ma anche alla possibilità di desumere il divieto di utilizzare leggi-provvedimento regionale anche in mancanza di una legge statale che lo stabilisce espressamente.

D'altronde, non pare che gli assunti di recenti sentenze¹²¹ presentino delle novità tali da scardinare un orientamento ormai consolidato in giurisprudenza costituzionale. Anzi, per quanto condivisibile alcuni intenti perseguiti, essi sembrano risultare fermi su posizioni già accolte dalla Corte, che sono quelle che hanno prodotto differenziazioni di trattamento a seconda degli ambiti e della provenienza statale o regionale dell'intervento legislativo in luogo del provvedimento amministrativo¹²².

Basti pensare al principale passaggio argomentativo che accomuna gran parte delle sentenze della Corte negli ultimi anni, consistente nell'individuare la normativa statale primaria quale parame-

¹¹⁹ G. SOBRINO, *Leggi-provvedimento delle Regioni e competenze legislative dello Stato: la Corte costituzionale fissa i paletti (ulteriori) all'esercizio dell'autonomia regionale*, cit., p. 787.

¹²⁰ Sul punto, C. CHIOLA, *La legge-provvedimento sul calendario venatorio*, in *federalismi.it*, n. 11/2012, pp. 2 ss.; G. SAPUTELLI, *Dall' illegittimità della legge "in luogo" di provvedimento regionale alla "riserva (materiale) implicita" di atto amministrativo per la disciplina dei calendari venatori*, in *Giur. cost.*, fasc. 1, 2012, pp. 216 ss.

¹²¹ Si v. Corte cost., sentt. nn. 20/2012, 66/2018, 28/2019, 116/2020.

¹²² P. SCARLATTI, *Aggiornamenti in tema di limiti alle leggi-provvedimento regionali: luci e ombre della sentenza n. 28 del 2019 della Corte costituzionale*, cit., p. 362.

tro sostanziale di legittimità della disciplina regionale, arrivando così a imporre alle regioni di attuare la normativa statale non con forma legislativa, ma con un provvedimento amministrativo.

In particolare, nella decisione n. 177 del 2021 la Consulta ha sancito, riguardo all'autorizzazione per la produzione di energia da fonti rinnovabili, che le regioni «non possono imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale. Una normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati».

E' utile ricordare che nel procedimento amministrativo costituisce elemento fondamentale quello della completezza dell'istruttoria prima della decisione provvedimento: sorge in capo all'amministrazione l'obbligo di considerare nella motivazione del provvedimento, non solo i fattori fondamentali della decisione, ma anche gli elementi istruttori acquisiti o forniti dalla partecipazione degli interessati¹²³.

Ancora, nella sentenza n. 186 del 2022 il Giudice delle leggi, riguardo al sindacato di una «norma singolare», afferma che «la norma-provvedimento reca [...] i contenuti tipici dell'atto amministrativo ed è, dunque, necessario che siano intellegibili all'esterno le ragioni che ne sono alla base, nel rispetto degli interessi di ogni soggetto coinvolto e della trasversale esigenza della trasparenza»; pertanto sebbene non esista un obbligo costituzionale di motivare la legge, «la possibilità di desumere, anche dai lavori preparatori, la ratio legis, specie a fronte di un intervento normativo provvedimento, può proficuamente contribuire a porre in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale».

¹²³ S. SPUNTARELLI, *Il Parlamento amministratore*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 1, 2023, p. 126.

CAPITOLO IV

LEGGI PROVVEDIMENTO E RIMEDI GIURISDIZIONALI: IL RUOLO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

SOMMARIO: 1. Leggi provvedimento e sindacato del giudice amministrativo. – 2. L'intangibilità del giudicato quale limite alle leggi provvedimento. – 3. La complessa disciplina delle leggi provvedimento in luogo dei provvedimenti amministrativi. – 4. I diritti dei cittadini al vaglio delle leggi provvedimento.

1. *Leggi provvedimento e sindacato del giudice amministrativo*

Abbiamo già ampiamente discusso di come una legge dal contenuto provvedimentale sia ritenuta da gran parte della dottrina e dal giudice delle leggi ammissibile nel nostro ordinamento giuridico; ora, quindi, occorrerà verificare quale sia stata l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa in merito.

E' noto che la Costituzione repubblicana dedica solo due disposizioni all'Amministrazione (artt. 97 e 98) e configura la pubblica amministrazione come apparato servente dello Stato e soprattutto del Governo, attribuendole una funzione di esecuzione¹.

Se inizialmente la funzione amministrativa è stata intesa come strumento attraverso il quale lo Stato operava², attualmente è invece finalizzata al benessere sociale attraverso l'erogazione di pubblici servizi.

Questa evoluzione ha portato la pubblica amministrazione ad affermarsi come potere autonomo, con una propria forza di autolegittimazione e un proprio statuto giuridico indipendente³, quale ul-

¹ M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, Milano, 1985.

² G. ZANOBINI, *Amministrazione pubblica, nozione e caratteri generali*, in *Enc. dir.* vol. II, Milano, 1958, p. 235.

³ S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, p. 121; v. inoltre sul tema, G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, cit., pp. 21 ss.

teriore garanzia dell'imparzialità. Naturalmente è rimessa alla politica l'individuazione degli interessi meritevoli di tutela, ma all'amministrazione è affidato lo svolgimento della funzione amministrativa, che determina una duplice responsabilità, nei confronti degli organi politici e nei confronti dei titolari degli interessi stessi⁴.

Oggi la pubblica amministrazione opera valutazioni e scelte in modo discrezionale, motivo per cui, nel rispetto del dettato costituzionale, è stato necessario stabilire delle regole che presiedessero l'esercizio del potere stesso.

La Costituzione impone l'esercizio dell'attività amministrativa nel rispetto dei principi di imparzialità e legalità, l'uno corollario dell'altro. E se per imparzialità si intende la soddisfazione dell'interesse pubblico in maniera corretta⁵ e ragionevole, quale vincolo connesso all'attività amministrativa, allora si impone una doverosa istruttoria procedimentale per l'acquisizione di tutti gli elementi che qualifichi gli interessi coinvolti nella fattispecie concreta⁶ attraverso il giusto procedimento quale strumento essenziale della ragionevolezza delle decisioni amministrative⁷. In altri termini, il dovere della pubblica amministrazione consiste nel porre in essere un'attività procedimentale e provvedimentale immune da censure sotto il profilo della ragionevolezza⁸.

Tornando al tema che ci occupa, può dirsi che le leggi-

⁴ Si cfr. A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della Costituzione e nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi*, in *federalismi.it*, n. 3/2009, pp. 3 ss.

⁵ E. CANNADA BARTOLI, *Interesse (Diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, Milano, 1972; A. TRAVI, *Nuovi fermenti del diritto amministrativo verso la fine degli anni '90*, in *Foro it.*, 1997, V, pp. 168 ss.

⁶ Sul punto, recentemente, M. D'ARIENZO, *Passato, presente e futuro degli interessi procedurali tra incertezze definitorie, problemi interpretativi e di tutela giurisdizionale*, in *Dir. e proc. amm. Giornata in onore di Enrico Follieri*, II, Napoli, 1, 2019, pp. 393-430.

⁷ Resta fondamentale per la discussione di tali temi, G. SALA, *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Milano, 1993.

⁸ In questo senso, G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, pp. 1251 ss.; F. ASTONE, *Il principio di ragionevolezza*, (a cura di M. RENNA- F. SAIITTA), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 375 ss.

provvedimento hanno efficacia costitutiva poiché incidono sulle posizioni soggettive individuali alla stregua dei provvedimenti amministrativi, avendo in più la forza di legge, ed hanno un'estensione operativa generale, potendo essere adottate in ogni settore, ad esclusione della materia penale e dell'area dei diritti di libertà ove è la stessa Costituzione ad imporre alla legge un contenuto generale ed astratto⁹.

Già sappiamo che la Corte costituzionale¹⁰ ha, sin dagli albori, affermato la compatibilità di tali norme con l'assetto costituzionale e con il principio di separazione dei poteri¹¹, non essendo, infatti, prescritto alcun vincolo costituzionale di contenuto alla legge «se non un limite nel rispetto della funzione giurisdizionale»¹², non dovendo la legge mai tradursi in forme di elusione del giudicato.

I destinatari di una legge-provvedimento non sono sprovvisti di protezione giurisdizionale, ma la loro tutela «transita dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale secondo il controllo proprio del provvedimento normativo»¹³.

⁹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Una travagliata apologia della legge*, introduzione al volume P. CALAMANDREI, *Fede nel diritto*, Bari 2008. Tale autore riporta uno stralcio dell'inedito testo di una conferenza di P. CALAMANDREI del gennaio 1940 «La legge generale e astratta significa che il diritto non è fatto per me o per te, ma per tutti gli uomini che vengano a trovarsi nella stessa condizione in cui io mi trovo. Questa è la grande virtù civilizzatrice ed educatrice del diritto, del diritto anche se inteso come pura forma, indipendentemente dalla bontà del suo contenuto: che esso non può essere pensato se non in forma di correlazione reciproca; che esso non può essere affermato contemporaneamente in tutti i miei simili; che esso non può essere offeso nel mio simile senza offendere me, senza offendere tutti coloro che potranno essere domani i soggetti dello stesso diritto, le vittime della stessa offesa. Nel principio della legalità c'è il riconoscimento della uguale dignità morale di tutti gli uomini, nell'osservanza individuale della legge c'è la garanzia della pace e della libertà di ognuno. Attraverso l'astrattezza della legge, della legge fatta non per un solo caso ma per tutti i casi simili, è dato a tutti noi sentire nella sorte altrui la nostra stessa sorte».

¹⁰ Ricordiamo Corte cost. sentt. nn. 50 e 60 del 1957.

¹¹ Si rinvia a G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, I e II, Milano, 1979.

¹² Corte cost. sent. n. 492/1995, con nota di F. RIGANO, *Scrutinio stretto di ragionevolezza sulle leggi provvedimento e riserva d'amministrazione*, in *Le Regioni*, cit., p. 527; in tal senso, recentemente Cons. Stato sent., 2409/2021, cit.

¹³ Conforme Corte cost., sent. n. 62/1993. Si cfr. inoltre, Corte cost. sentt.,

La stessa giurisprudenza amministrativa di fronte ad un orientamento così consolidato, negli anni ha teso ad uniformarsi, sulla base dell'assunto che il sindacato giurisdizionale è in capo alla Consulta¹⁴, quale giudice naturale degli atti con forza e valore di legge, sicché «a fronte dell'assorbimento del disposto di un atto amministrativo in un provvedimento avente forma e valore di legge, resta preclusa al giudice ogni possibilità di sindacato diretto sull'atto impugnato dinanzi a sé, che si risolverebbe, diversamente opinando, in una sottrazione alla Corte Costituzionale della sua esclusiva competenza nello scrutinio di legittimità degli atti aventi forza di legge»¹⁵.

Così, il Tar Lazio¹⁶ ha dichiarato che la totale sostituzione di un provvedimento da parte un testo legislativo comporta la sostanziale inutilità di un'eventuale sentenza di accoglimento del ricorso, perché questa opererebbe su un atto ormai privo della capacità di produrre effetti, e il Consiglio di Stato, chiamato in seconda istanza, ha rimarcato che «la sopravvenienza di una legge provvedimento determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo per il limite insormontabile dell'intervenuta legittimazione del provvedimento amministrativo»¹⁷.

Recentissimamente, il giudice degli interessi di seconda cure¹⁸ ha chiarito che «se è vero che la Corte [costituzionale], al fine di assicurare piena tutela alle situazioni soggettive degli amministrati che si assumano lese da una norma di legge a contenuto sostanzialmente provvedimentale, assume un approccio ampio sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità (e, quindi, [...], anche sui rapporti tra giudizio di costituzionalità e giudizio a quo), ciò nondimeno de-

nn. 288/2008, 205/1996. In dottrina, cfr. G. BERNABEI, *Legge provvedimento e tutela giurisdizionale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Riv. trim. dir., pubbl.*, 2015, pp. 1333 ss.

¹⁴ Ancora Corte cost., sent. n. 225/1999, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁵ Così, Cons. Stato, sent. n. 1559/2004; si cfr. anche Tar Lazio, Roma, sez. III, sent. n. 11064/2008.

¹⁶ Tar Lazio, sent., n. 10417/2008.

¹⁷ Cons. Stato, sent. n. 1349/2012; in senso diverso Tar Lazio, sent. n. 8678/2015.

¹⁸ Cons. St., sez IV, sent. n. 2409/2021, cit.

ve escludersi l'impugnabilità diretta della legge-provvedimento dinanzi al giudice amministrativo, dovendo il giudizio di costituzionalità conservare il proprio carattere incidentale, e quindi muovere pur sempre dall'impugnazione di un atto amministrativo (sulla cui qualificazione in termini di lesività e impugnabilità, a sua volta la giurisprudenza amministrativa adotta un approccio peculiare rispetto ai comuni principi proprio in quanto trattasi di atti direttamente applicativi di una legge-provvedimento: cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 ottobre 2008, n. 4933, laddove si afferma chiaramente che "in ipotesi di leggi provvedimento l'unica possibilità di tutela per i cittadini è quella di impugnare gli atti applicativi delle stesse, anche se di contenuto vincolato rispetto alla legge, deducendo l'incostituzionalità della stessa") rispetto al quale la norma di legge si ponga quale presupposto».

In altri termini, il Consiglio di Stato ha riaffermato che il sindacato sulla legge-provvedimento appartiene alla Corte Costituzionale, quale giudice naturale delle leggi, di modo che a «fronte dell'assorbimento di un atto amministrativo in un provvedimento avente forma e valore di legge, resta preclusa al giudice amministrativo ogni possibilità di un sindacato diretto sull'atto impugnato davanti a sé, che si risolverebbe, diversamente opinando, in una sottrazione alla Corte costituzionale della sua esclusiva competenza nello scrutinio di legittimità degli atti aventi forza di legge»¹⁹.

Riconosciuto al legislatore un vasto ambito di discrezionalità, la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte, costituisce un opportuno, anzi necessario, bilanciamento²⁰. Ed il Tar Campania²¹ a proposito dell'estremo degrado

¹⁹ I. FERMANI, *La Consulta chiarisce ancora riguardo al sindacato sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. amm.*, 2020.

²⁰ La complessità del tema è bene messa in rilievo nel volume collettaneo di M. SCUDIERO e S. STAIANO, (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 1999, *passim*; Cfr., anche, R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, 1999.

²¹ Il Comune di Napoli ha impugnato innanzi al Tar Campania i successivi provvedimenti del Presidente del Consiglio per illegittimità derivata: dall'illegittimità costituzionale dell'art. 33 del d.l. 103/2014 deriverebbe l'illegittimità

ambientale dell'area di Bagnoli su cui è intervenuto il Governo con il decreto legge, opera da sé un'analisi della ragionevolezza dell'intervento legislativo scrutinato, ritenendo che il degrado ambientale dell'area di Bagnoli è tale da legittimare un decreto legge che dispone comandi concreti e specifici per cui la ragionevolezza dell'intervento urgente, concreto, puntuale, non è oggettivamente confutabile, senza dover sollevare questione di legittimità costituzionalità.

Così si crea un legame sempre più stretto tra la gravità della fattispecie concreta, l'eccezionalità dello strumento utilizzato²² e l'esigenza di evitare che dietro previsioni di tipo particolare e derogatorio si nascondano disparità di trattamento, soccombe anche per il giudice amministrativo, dinanzi alla necessità di regolare, con immediatezza, il caso concreto. Altrimenti detto, quanto più il decreto legge "provvede", anziché provvedere, tanto più ne è giustificata la necessità e l'urgenza.

Già il Tar Lazio²³ aveva precisato che la Corte costituzionale, in caso di intervento di leggi provvedimento, non sacrifica i diritti di difesa del cittadino sanciti dal combinato disposto degli articoli 24 e 113 della Costituzione nel passaggio dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale²⁴.

La tutela del cittadino non è indebolita, anzi ne uscirebbe rafforzata, perché il sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge è ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di

dei provvedimenti attuativi. Le censure riguardano, per quel che ci occupa, due profili: il difetto dei presupposti di necessità e di urgenza che sono alla base della decretazione d'urgenza, ed il carattere provvedimentale dei commi dell'art. 33, specificamente dedicati all'area Bagnoli-Coroglio, ascrivibili alla controversa classe delle leggi provvedimento. A tal fine il Comune deduce la violazione degli articoli 3, 24, 97, 113 della Costituzione, censurando i commi da 11 a 13 *quater* dell'articolo 33 che, inseriti in un contesto normativo generale e astratto, configurerebbero una legge – provvedimento autoapplicativa, ed invoca il criterio della ragionevolezza per valutare la compatibilità costituzionale della legge in esame. Si cfr. Tar Campania, sent. n. 1471/2016.

²² Si v. Corte cost., sent. n. 270/2010.

²³ Tar Lazio, Roma, sez. III, sent., n. 11064/2008.

²⁴ Cfr. Corte cost. sent. n. 2/2018.

potere, di guisa che si riconosce al privato, «seppure nella forma indiretta della rimessione della questione da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed una occasione di difesa pari (se non maggiore) di quella offerta dal sindacato giurisdizionale»²⁵, salvo poi ricordare che tale garanzia resta comunque una pura circostanza in quanto strettamente legata alla discrezionalità del giudice circa la decisione o meno di sollevare la questione di costituzionalità²⁶.

Orientamento rafforzato sia dal Consiglio di Stato, per il quale i diritti di difesa del soggetto «non vengono ablati, ma si trasferiscono dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale»²⁷, valorizzando ancor di più l'incidenza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere²⁸, sia dalla stessa Consulta che recentemente sancisce che «il passaggio dall'atto amministrativo alla legge comprometta il diritto alla tutela giurisdizionale, che sarebbe possibile invece esercitare in presenza di un atto dell'amministrazione, perché il diritto alla difesa non risulterà annullato, ma verrà a connotersi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale»²⁹.

2. *L'intangibilità del giudicato quale limite alle leggi provvedimento*

Nonostante, quindi, i giudici amministrativi impongano una corretta individuazione dei presupposti di fatto e di diritto dell'azione amministrativa, nonché un'attenta analisi degli interessi coinvolti nella circostanza, il concetto di ragionevolezza elaborato dalla

²⁵ Cons. Stato, sez. IV, sentt. nn. 1559 e 6727 del 2004 e Tar Lazio, sez. I, sent., n. 3356/2008, punto 3 del *Considerato in diritto*. Si cfr. R. SOLDATI, *Leggi provvedimento: nozione, caratteristiche e mezzi di tutela*, nota a Tar Lazio, sez. I, 21 aprile 2008, n. 3356, in *Riv. amm. rep. it.*, n. 9-10/2008, pp. 539 ss.

²⁶ Tar Lazio, sez. I, sent., n. 1028/2009.

²⁷ Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 1349/2012.

²⁸ Ivi.

²⁹ Corte cost., sent. n. 231/2014.

giurisprudenza amministrativa non appare più ampio del concetto di ragionevolezza teorizzato dalla giurisprudenza costituzionale³⁰.

In questo modo le leggi provvedimento non si pongono in contrasto col principio di separazione dei poteri, e con il sistema di garanzie³¹, sebbene si precisi che «l'unica possibilità di tutela per i cittadini è quella di impugnare gli atti applicativi delle stesse, anche se di contenuto vincolato rispetto alla legge, deducendo l'incostituzionalità della stessa»³².

Detta adesione non esime dal valutare in concreto quali possano essere però le criticità che si manifestano nei rapporti delle leggi provvedimento con la funzione giurisdizionale³³ e con l'attività amministrativa, rilevato che nulla «osta a che si verifichi l'attrazione alla sfera legislativa della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa»³⁴. Laddove l'intervento del legislatore in campo amministrativo avvenga non in pendenza di un ricorso giurisdizionale, la Consulta ribadisce che il legislatore può intervenire direttamente in ambiti in cui vi sia stata «l'accertata inidoneità dello strumento amministrativo a realizzare una determinata disciplina», e come non si ravvisi, in questi casi, «alcun straripamento della funzione legislativa in quella giurisdizionale poiché, anche in casi del genere, legislatore e giudice continuano a muoversi su piani nettamente differenziati»³⁵.

Viene ritenuta incostituzionale, invece, quella legge dal contenuto puntuale e concreto³⁶ che determini una incidenza diretta ed esplicita sul giudicato³⁷, violando così il confine dei corretti rappor-

³⁰ Cfr. G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 1252.

³¹ Cons. Stato, sez. VI, ord., n. 4739/2006.

³² Cons. Stato Sez. VI, sent., n. 4935/2008, punto 2 del *Considerato in diritto*.

³³ L. CARBONE, *Leggi provvedimento e tutela giurisdizionale*, nota a Cons. Stato, sez. V, sent., n.1559/2004, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 652.

³⁴ Corte cost., sent. n 94/2009, punto 3 del *Considerato in diritto*.

³⁵ Corte cost. sent., n. 263/1994, punto 4 del *Considerato in diritto*; Si cfr. anche le ordinanze nn. 211/1998, 352/2006 e 72/2015.

³⁶ Laddove la Corte ammette la legittimità delle leggi a vocazione astratta che incidano su pronunce giudiziali passate in giudicato, Corte Cost. sentt., nn. 347/2000 e 94/2009.

³⁷ Corte Cost. sentt., nn. 374/2000 e 94/2009.

ti tra potere legislativo e potere giurisdizionale³⁸, salvo comunque ammettersi la possibilità che una legge possa prevedere la perdita di efficacia di decisioni giurisdizionali purché esse non siano ancora passate in giudicato, risultando ancora impugnabili³⁹.

In altre parole, i vizi di incostituzionalità si concentrano su quelle leggi «il cui unico intento è quello di incidere su uno o più giudicati, non potendo essere consentito al legislatore di risolvere direttamente, con la forma di legge, concrete controversie»⁴⁰, e ciò in ossequio al principio dell'intangibilità del giudicato, anche perché la legge in questo caso rivela il suo scopo concreto eccedente la funzione normativa consistente nell'inammissibile correzione dell'attività giurisdizionale, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi⁴¹, potendo, invece, intervenire il legislatore in situazioni giuridiche soggettive che, pur essendo state interessate da provvedimenti giudiziari, non risultino ancora coperte dal giudicato.

Susciterebbe particolari perplessità in ordini ai profili di legittimità costituzionale, in particolare, l'emanazione di leggi provvedimento che, in sostanza, si rivelino strumentali all'elusione di un giudicato e che, con l'intento di dettare la disciplina nell'ambito di un determinato settore rimasto privo di regolamentazione, arrivino ad eludere una sentenza precedentemente pronunciata in materia⁴².

In altri termini, se l'unico scopo della legge provvedimento è quello di sottrarre l'atto amministrativo al vaglio giudiziario, si pro-

³⁸ Si cfr. le sentenze, peraltro isolate, della Corte costituzionale nn. 225 e 226 del 1999 cit., che hanno affermato il principio della sindacabilità della legittimità di un atto amministrativo, nonostante la sua sopravvenuta approvazione con legge.

³⁹ Corte Cost. sent., n. 282/2005.

⁴⁰ Corte Cost. sent., n. 352/2006, punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁴¹ Corte Cost. sentt., nn. 374/2000 e 94/2009.

⁴² M. MEZZANOTTE, *Come eludere il giudicato amministrativo: brevi cenni sulle leggi personali di ottemperanza*, nota a Corte cost., sentenza 28 luglio 1999, n. 364, in *Giur. it.*, 2000, pp. 5 ss.

filerà una censura di incostituzionalità delle legge per l'interferenza indebita con la funzione giurisdizionale⁴³.

Ma le leggi dal contenuto provvedimentale che interferiscono con giudizi in corso (dunque rispetto a casi non ancora coperti dal giudicato) vengono sottoposte dalla Corte allo stesso scrutinio stretto a cui sono soggette tutte le altre leggi-provvedimento, così che la loro eventuale incostituzionalità non viene valutata esclusivamente in ragione del contrasto con la funzione giurisdizionale, ma soprattutto in funzione dell'eventuale violazione del principio di ragionevolezza⁴⁴.

Si è espresso recentemente il giudice delle leggi: «va affermata la necessità, pienamente conforme alla giurisprudenza di questa Corte, di uno scrutinio di costituzionalità stretto, ovvero particolarmente severo, poiché in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2017 e n. 64 del 2014)».

Quindi, il conflitto con la funzione giurisdizionale non integra *ex se* un vizio di costituzionalità, ma costituisce il limite entro cui valutare il rispetto del criterio di ragionevolezza per il quale «peculiare valenza sintomatica assume la considerazione del tempo, delle modalità e del contesto in cui è stata emanata la disposizione censurata»⁴⁵.

Così come da giurisprudenza consolidata, non esiste un espresso divieto al legislatore, statale e regionale, di disciplinare oggetti o materie generalmente regolati dall'attività amministrativa, a condizione però che si rispettino i principi di ragionevolezza, non arbitrarietà, intangibilità del giudicato e, inoltre, non venga lesa la funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso⁴⁶, perché legislatore e giudice, ebbene ricordarlo, continuano a muoversi su piani diversi: il primo fornisce regole di carattere tenden-

⁴³ L. LIPPOLIS, *La nuova giurisprudenza costituzionale sulle leggi provvedimento: verso un effettivo "scrutinio stretto" di costituzionalità*, cit., pp. 864.

⁴⁴ Corte cost., sent., n. 94/2009.

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 67/2007, punto 2 *del Considerato in diritto*.

⁴⁶ Corte cost., sentt. nn. 282/2005, 11/2007, 241/2008, 288/2008.

zialmente generale e astratto; il secondo applica il diritto oggettivo ad una singola fattispecie⁴⁷.

3. La complessa disciplina delle leggi provvedimento in luogo dei provvedimenti amministrativi

La situazione di fatto appena accennata, tuttavia, suscita perplessità nella prevalente dottrina che rileva come tali leggi possano incidere sulle garanzie di cui agli artt. 24 e 113 Cost.

Qualora il giudizio dinnanzi al giudice degli interessi prosegua anche con la sopravvenienza della legge provvedimento⁴⁸, spetterà al legislatore valutare gli interessi in gioco e ipotizzarne una prevalenza⁴⁹. Molto dipenderà dalla casistica e dai margini di elasticità che il legislatore ha dato alla legge, da un procedimento di approvazione suscettibile di recepire tutte l'evoluzione che c'è stata nel procedimento amministrativo ed essere in grado di apportare le opportune rettifiche.

Il fatto che il legislatore si occupi dell'amministrazione richiede un adeguamento della formazione dell'atto legislativo al procedimento amministrativo per quanto riguarda il contraddittorio e le motivazioni che, come già detto, renderebbero più semplice il giudizio sulla ragionevolezza dell'intera legge⁵⁰. La carenza di garanzie

⁴⁷ Corte cost., sentt. nn. 211/1988, 263/1994, 94/2009. Si cfr. anche le ordinanze nn. 356/2006 e 32/2008.

⁴⁸ R. DICKMANN, *La legge in luogo del provvedimento*, cit., p. 1318, nel riprendere quanto affermato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 6734/2004, rileva come sia contraddittorio, da parte dei giudici di Palazzo Spada, affermare che «la legge, per sua stessa natura, anche quando assume la veste di legge-provvedimento, trova concreta attuazione attraverso appositi atti e provvedimenti dell'Amministrazione suscettibili di impugnazione, di tal che non può in nessun caso ritenersi che la categoria della legge-provvedimento costituisca un *vulnus* alle garanzie costituzionali (ex articoli 24 e 113) riconosciute al cittadino», poiché «questa affermazione vale cioè a negare che anche le leggi in luogo di provvedimento possano da sole incidere direttamente nella dimensione delle posizioni giuridiche soggettive».

⁴⁹ TAR Lazio, Sez. I, ord. 880/2007.

⁵⁰ Cfr. P. CALANDRA, *Ragionevolezza della legge e buon andamento dell'am-*

partecipative e di una strutturazione del procedimento legislativo che possa garantire il rispetto di tali principi si risolve, così, unicamente nel giudizio di ragionevolezza della Corte costituzionale⁵¹.

La naturale irretroattività della legge⁵² garantisce, comunque, l'autonomia della causa in corso dinnanzi al giudice amministrativo⁵³ e se, subentrata la legge, si arrivasse all'annullamento dell'atto amministrativo, quanto meno l'aspetto risarcitorio potrebbe garantire al danneggiato la riparazione del danno subito. E solo in due casi la Corte ha modificato il proprio convincimento, affermando che «non sono sanati né comunque coperti» dalla legge di approvazione gli atti amministrativi prodromici: «La sentenza del giudice amministrativo di accoglimento con annullamento del piano adottato può invece produrre l'effetto di rimuovere totalmente o parzialmente [...] il contenuto del piano territoriale [...] approvato con legge, la quale, in simili evenienze, finisce con il rimanere in tutto o in parte priva di oggetto»⁵⁴

Ma questa impostazione è stata ampiamente criticata in quanto così ragionando i concetti di 'legge' e 'valore di legge' perderebbero la loro natura precettiva, perché l'approvazione della legge determina l'assorbimento della fase precedente, arrivando all'assurdo di una sentenza che prevale sulla legge e quindi ad una legge priva del valore di legge, così come, al contrario, se si desse prevalenza as-

ministrazione, in *Giur. cost.*, 1968, pp. 2251 ss.

⁵¹ R. RUSSO, *Alcune considerazioni in tema di garanzie giurisdizionali e sindacato di costituzionalità su legge "concrete"*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 338.

⁵² M. IMMORDINO, *Il principio di irretroattività: limite della legge regionale o limite della legge?*, in *Giur. cost.*, 1992, passim.

⁵³ Si cfr. l'interessante e recente ordinanza del Tar del 25 febbraio 2016 n. 2592 che, in linea di continuità con l'ordinanza del 28 dicembre 2015, n. 14603, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dei commi dei decreti Mise di data 16 e 17 ottobre del 2014, rispettivamente riferiti art. 26, co. 2, e all'art. 26, co. 3, del d.l. 24 giugno del 2014, n. 91, convertito in legge con modificazione, nelle legge dell'11 agosto 2014 n. 116.

⁵⁴ Corte cost. sentt. nn. 225 e 226 del 1999, cit., soprattutto il punto 5 del *Considerato in diritto*; in dottrina si v. le considerazioni di M. CECCHETTI, *Il doppio regime delle leggi regionali di approvazione dei piani territoriali dei parchi: soluzione "problematica" a problemi antichi*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 1034 ss.

sorbente alla legge, la garanzia giurisdizionale verrebbe rimossa del suo contenuto⁵⁵.

Si creerebbe, in sostanza, una dissociazione tra forma e valore di legge nelle leggi provvedimento che investirebbe anche la tutela dei privati⁵⁶.

Tant'è che Mortati riteneva in questo caso che il vizio dell'atto amministrativo, nel frattempo approvato con legge, si dovesse necessariamente tradurre in un vizio della legge provvedimento per cui ogni rimostranza si sarebbe dovuta fondare su quest'ultima⁵⁷.

L'espressione, quindi, leggi provvedimento in sostituzione di provvedimenti amministrativi sembra giustamente impiegabile solo nei casi nei quali l'amministrazione «sia titolare in via ordinaria del potere di emanare un certo tipo di provvedimenti, di modo che la sostituzione è tale solo laddove sia osservabile per un caso singolo una riappropriazione della gestione di interessi che recentemente la legge stessa aveva attribuito all'amministrazione»⁵⁸.

Questo anche perché quando il legislatore approva una legge in luogo di un provvedimento non legislativo si eliminano le condizioni di separazione funzionale della legge rispetto alle manifestazioni degli altri poteri dello Stato che nella legge trovano il limite al relativo agire⁵⁹.

Da tale affermazione si evince la tesi di chi ha intravisto che la legge in luogo di provvedimento «da un lato deroga il principio di sussidiarietà inteso nella sua evoluzione statica, in quanto, dato un certo assetto, si addivene a uno spostamento delle competenze da un livello di governo a un altro. Dall'altro lato, però, detta legge attua (...) il canone della sussidiarietà nella sua proiezione dinamica, giacché la soluzione così introdotta tende ad ovviare alla situazione

⁵⁵ In tal senso, F. CINTIOLI, *Posizioni giuridicamente nella formazione della legge provvedimento e «valore di legge»*, Relazione al 46° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 21-23 settembre 2000), Milano, 2001, p. 109.

⁵⁶ Sul punto, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 66.

⁵⁷ C. MORTATI, *Osservazioni sul sindacato di costituzionalità delle leggi provvedimento*, cit., p. 1350.

⁵⁸ S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, cit., p. 278.

⁵⁹ R. DICKMANN, *La legge in luogo del provvedimento*, cit., p. 956.

di inadeguatezza palesata nel piano istituzionale titolare di una certa soluzione»⁶⁰.

Ma la Corte costituzionale nella giurisprudenza più recente⁶¹ in realtà ammette la coesistenza di entrambe, salvando la legge provvedimento e riservando al giudice amministrativo la possibilità di un accertamento concorrente, richiamando il principio più volte espresso dell'ammissibilità delle leggi a contenuto particolare e concreto che incontra un limite specifico «nel rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alle decisioni delle cause in corso»⁶², che la stessa Corte, seguendo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, e determinandosi il trasferimento dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale⁶³, ha più volte eluso.

4. I diritti dei cittadini al vaglio delle leggi provvedimento

Il processo amministrativo quale sede naturale del controllo di legittimità dell'azione amministrativa ha in questi anni subito profonde trasformazioni, evolvendosi da un sindacato sulla legittimità del singolo atto, ad un vero e proprio sindacato sul rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino⁶⁴.

⁶⁰ Q. CAMERLENGO, *Leggi provvedimento e sussidiarietà verticale: la cura concreta degli interessi pubblici tra l'attività legislativa, statale e regionale, e l'amministrazione locale*, cit., pp. 70 ss.

⁶¹ Corte cost., sentt. n. 147/2016.

⁶² Corte cost., sent. n. 492/1995.

⁶³ Corte cost., sent. n. 346/1991; recentemente si cfr. anche, sent. nn. 289/2010 e 147/2016; Si cfr., N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008, *passim*.

⁶⁴ Ex plurimis, F. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, Milano, 1953; ID., *Processo amministrativo (ragione e struttura)*, in *Enc. del diritto*, Milano, 1988, p. 128; M. NIGRO, *L'appello nel processo amministrativo*, Milano, 1960; ID., *E' ancora attuale una giustizia amministrativa?*, in *Foro it.*, 1983, V, p. 249; M.S. GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in *Riv. dir. proc.*, I, 1963, p. 522 ss.; E. CANNADA BARTOLI, *La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica amministrazione*, Milano, 1964; V. BACHELET, *La giustizia amministrativa nella costituzione italiana*, Milano, 1966; A. ROMANO, *Giurisdizione*

Ora, l'affermazione della Corte Costituzionale, ripresa dalla giustizia amministrativa⁶⁵ per la quale il cittadino, la cui posizione si assume lesa da una legge provvedimento, troverà adeguata tutela sul piano della giustizia costituzionale, a tal punto da supporre l'istaurazione di un parallelismo tra Corte costituzionale e giudici amministrativi⁶⁶, lascia più di qualche dubbio. Occorre verificare, quindi, se tale parità di tutela è reale, e ciò si misura dall'esistenza di un contraddittorio, dalla discrezionalità di colui che giudica, dalla possibilità di proporre impugnazioni, dal *quantum* di tutela realizzato.

La garanzia del contraddittorio appare assicurata in entrambi i giudizi, essendo da sempre prevista nel giudizio amministrativo ed essendo consentita a partire dagli anni '90 la costituzione in giudizio anche di cointeressati e controinteressati nel giudizio costituzionale. Il potere discrezionale dei giudici va commisurato alla reale capacità di acquisizione degli elementi di fatto. E certo il processo amministrativo è ricco di mezzi istruttori, di cui i giudici fanno largo e crescente impiego, mentre, nonostante un quadro normativo analogo⁶⁷, non altrettanto avviene nel giudizio innanzi alla Corte.

Quanto alla profondità di valutazioni siffatte, il sindacato della giustizia amministrativa opera attraverso il vizio di eccesso di potere che è stato oggetto, negli anni, da parte di giurisprudenza e dot-

amministrativa e limiti della giurisdizione ordinaria, Milano, 1975; ID., *I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e la loro evoluzione*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, p. 466; A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, V, ed., 1989; F. G. COCA, *Riflessioni sui criteri di riparto delle giurisdizioni (ordinaria e amministrativa)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, pp. 549 ss.; L. MAZZAROLLI, *Ragioni e peculiarità del sistema italiano di giustizia amministrativa*, in AA.VV. (a cura di), Bologna, 1988, pp. 1715 ss.; G. BERTI, *Momenti della trasformazione della giustizia amministrativa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, p. 1861; G. VERDE, *Ma cos'è questa giustizia amministrativa?*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, pp. 587 ss.; A. PAINO, *Le norme costituzionali sulla giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, p. 419; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014.

⁶⁵ Cons. Stato, sez. IV, sentt., nn. 1559 e 6727 del 2004; T.A.R. Lazio, sez. III, sentt. nn. 13356 e 11064 del 2008.

⁶⁶ In tal senso, L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, pp. 351 ss.

⁶⁷ Vedi art. 12 delle Norme Integrative della Corte Costituzionale.

trina, di un progressivo affinamento, e oggi si presenta ben strutturato e ben delineato. La Corte, invece, richiama in modo non sempre perspicuo una locuzione utilizzata dalla Suprema Corte degli Stati Uniti d'America: quella dello "scrutinio stretto".

Ma la Corte Suprema degli Stati Uniti concepisce tale scrutinio come conformato su tre livelli in connessione gerarchica, costruendo linee argomentative permeabili agli interessi in gioco⁶⁸.

Può ben accadere, pertanto, che nella sua valutazione la Corte americana possa, ma solo in determinate ipotesi, piegare fino alla deroga sostanziale l'interpretazione del parametro costituzionale per tener conto degli interessi politici contingenti.

Ma la traslazione di un simile modello è assai difficile in un sistema come quello italiano, appartenente al ceppo continentale, sicché, a muoversi in senso diverso, la Corte finisce coll'aprire vistose incrinature nella coerenza del proprio strumentario argomentativo, nella specie incentrato sul criterio di ragionevolezza⁶⁹.

Ciò che sorprende è che, comunque, la giurisprudenza costituzionale non ha mai inteso perfezionare le tecniche attraverso le quali svolgere il sindacato sulla ragionevolezza⁷⁰, e val la pena di rilevare come lo stesso sindacato negli ultimi anni si sia incanalato verso una verifica della compatibilità di quanto previsto dalla legge stessa e mai sul rispetto di criteri che possano agevolare un confronto tra la concreta norma adottata e la finalità pubblica espressamente perseguita⁷¹.

Certo, la proposta di motivare l'atto legislativo⁷², consentirebbe quanto meno alla Corte un'analisi maggiormente circostanziata

⁶⁸ M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013 Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, p. 3.

⁶⁹ Sul valore della nozione, si v. E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., pp. 328-329-330; inoltre, A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, pp. 385 ss.

⁷⁰ Per tutti, L. Paladin, *Ragionevolezza (Principio di)*, cit., p. 891.

⁷¹ Per tutti, C. Mortati, *Sull'eccesso di potere legislativo*, cit., pp. 457 ss.

⁷² Si rinvia, su tali complesse questioni, a C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976.

dell'atto, oggi preclusa, a differenza di quanto consentito al giudice degli interessi, che può considerare gli elementi addotti dalle motivazioni delle parti, specie dalla pubblica amministrazione.

Inoltre, nel giudizio costituzionale la decisione cautelare è quasi solo una "virtualità"⁷³, unico è il grado di giudizio (e non impugnabili sono le sentenze), che mostra talvolta una concreta inadeguatezza nel conferire effettiva tutela alle posizioni soggettive coinvolte⁷⁴.

Non sembra lontano dal vero, quindi, osservare che il giudizio sulle leggi, piuttosto che essere una richiesta di attuazione dei diritti e interessi di volta in volta coinvolti⁷⁵, si presenta come un'istanza di razionalizzazione dell'esigenze del diritto obiettivo⁷⁶.

Nel giudizio amministrativo, invece, è previsto un doppio grado di giurisdizione e i rimedi cui può far riferimento il giudice amministrativo vanno dalla sospensione all'annullamento del provvedimento, e comunque riconosciuta, in caso di lesione di una posizione giuridica, la tutela risarcitoria⁷⁷. Ipotizzare pertanto che non esista alcun *vulnus* per il ricorrente, come costantemente ripetuto dalla Corte, è piuttosto difficile, essendo chiaro che il livello di tutela riconosciuto dal sistema avverso le leggi provvedimento è sicuramente inferiore rispetto al livello di tutela riconosciuto avverso gli atti amministrativi.

D'altra parte, sembra utile ricordare che il distacco tra giudizio di costituzionalità e giudizio amministrativo si è accentuato nel

⁷³ A. PACE, *Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impugnate per inconstituzionalità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, p. 524, nota 21; si cfr. anche M. IMMORDINO, *Giudizio cautelare e controllo di costituzionalità delle leggi*, in *Atti del Convegno di Palermo 2003*, su "La riforma della giustizia amministrativa in Italia e Spagna", Torino, 2002; A. VUOLO, *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Napoli, 2009.

⁷⁴ Si cfr. Corte cost., sent. n. 190/1985.

⁷⁵ Si rinvia a L. CARLASSARE, *Garanzia dei diritti e leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1986, pp. 1488 ss.

⁷⁶ Si v. R. MANFRELOTTI, *Qualche ombra sull'effettività della tutela giurisdizionale avverso le leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 3748.

⁷⁷ Si rinvia per gli aspetti strettamente processuali a A. TRAVI, *Tutela dei diritti e riparto di giurisdizione*, in *Scritti in ricordo di FRANCO PUGLIESE* (a cura di), Napoli, 2011, p. 508.

tempo, dal momento che il giudizio dello «scrutinio stretto» di costituzionalità si è in larga parte mostrato illusorio, concretandosi in un mero controllo esterno sulla ragionevolezza, mentre il processo amministrativo prevede mezzi di controllo maggiormente più incisivi sulla legittimità dell'azione amministrativa, arrivando a controllare l'intero rapporto controverso⁷⁸.

Basti rilevare che mentre la tutela eliminativa è il massimo che il cittadino possa aspettarsi nell'ipotesi di esercizio di funzioni amministrative in forma di legge, ben variegata e maggiormente effettive sono le garanzie riconosciute nel caso che tali funzioni vengano esercitate nelle loro forme ordinarie⁷⁹.

I limiti, quindi, relativi alla «interscambiabilità» tra i due tipi di modelli di giustizia costituzionale e amministrativa in ordine alla tutela delle posizioni giuridiche soggettive di cui all'art. 24 Cost., si mostrano in tutta la loro complessità⁸⁰, atteso che l'attuale processo amministrativo, dopo l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo del 2010⁸¹, e ulteriori modifiche, ha attribuito al giudice degli interessi numerosi strumenti istruttori e processuali al fine di offrire una tutela più rapida ed effettiva.

Come è facilmente intuibile, ad essere posto al centro del dibattito, in un quadro di riflessioni più ampie, è il complesso tema della giustiziabilità degli atti a contenuto provvedimento consacrato dall'art. 24 Cost., che garantisce a tutti il diritto di agire in giudizio per la difesa dei propri diritti ed interessi. Viene messo in gioco l'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti e interessi del cittadino nel quadro della costante ricerca di un giusto bilanciamento all'interno del rapporto autorità/libertà che permetta di prevenire, contenere e/o comunque riparare eventuali lesioni arrecate alle posizioni soggettive giuridicamente rilevanti⁸².

⁷⁸ Consiglio di Stato, Ad. plen., 23 marzo 2011, n. 3.

⁷⁹ A. TRAVI, *Considerazioni sul recente codice del processo amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2010, pp. 587 ss.

⁸⁰ Cfr. R. MANFRELOTTI, *Qualche ombra sull'effettività della tutela giurisdizionale avverso le leggi provvedimento*, cit. p. 3747.

⁸¹ Sui profili di carattere generale del nuovo codice, si v. M. CLARICH, *Il processo amministrativo a «rito ordinario»*, in www.giustamm.it, 2010.

⁸² G. BERTI, *Art. 113*, in *Commentario della Costituzione italiana*, diretto da

Quanto allo *strict scrutiny*, esso rimane fortemente vincolato al nesso dicotomico la legge o è costituzionale o è incostituzionale, con la conseguenza che, mancando l'effettività del sindacato operato, molto spesso le motivazioni della Corte appaiono piuttosto deludenti⁸³.

Lo "scrutinio stretto di ragionevolezza", invece, dovrebbe caratterizzarsi dall'analisi puntuale delle motivazioni⁸⁴, di fatto e di diritto, di modo che si giustificerebbe, sotto il profilo costituzionale, il "raccordo" tra "l'astratto prevedere" (legislativo) ed il "concreto provvedere" (amministrativo).

Come autorevole dottrina precisa, è chiaramente mancato nella giurisprudenza costituzionale «un chiaro enunciato di quelli che sono i requisiti di un rigoroso scrutinio di costituzionalità e di quelli che sono, invece, gli elementi del generale controllo di ragionevolezza, come pure la formalizzazione di eventuali gradini intermedi, in questo[delicato] campo»⁸⁵.

Comunque c'è da dire che solo sporadicamente lo scrutinio della Corte si è rilevato effettivamente "stretto", tanto è vero che esso è sembrato somigliare ad un ordinario vaglio di ragionevolezza della legge, svolto «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti»⁸⁶.

In più, c'è da aggiungere che nel nostro sistema è previsto l'accesso "indiretto" e non "immediato" alla Corte costituzionale, perché il meccanismo con cui il singolo si rivolge alla Consulta ha natura incidentale, postulando un giudizio pendente e "filtrato" perché il giudice a quo è chiamato a valutare sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione di legittimità.

G. Branca, Bologna-Roma, 1987, pp. 87 ss.

⁸³ C. PINELLI, *Cronaca di uno scrutinio stretto annunciato*, cit., p. 3739 ss.

⁸⁴ A. TURTURRO, *Scrutinio stretto e presunzione di illegittimità nel controllo sulle leggi*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3/2015, p. 24.

⁸⁵ A. CERRI, *Scrutinio più o meno rigoroso con riguardo a leggi provvedimento di sanatoria ed alla garanzia dei principi di eguaglianza*, cit., p. 1137.

⁸⁶ Corte cost., sent.1130/1988.

In altre parole, la natura incidentale del sindacato di costituzionalità preclude al soggetto leso da un pregiudizio dall'adozione di una legge provvedimento, da una parte, di impugnarla di fronte al giudice degli interessi a pena di inammissibilità per difetto assoluto di giurisdizione⁸⁷, dall'altra, di ricorrere in via d'azione davanti alla Corte Costituzionale.

La questione di legittimità costituzionale, come è noto, può essere sollevata sulla base di un giudizio pendente quale incidente processuale e da parte soltanto dal giudice di merito previa valutazione di requisiti della rilevanza e non manifesta infondatezza.

Ciò ha indotto attenta dottrina a sottolineare che «sussista un rischio non trascurabile di elusione delle garanzie processuali che contraddistinguono il sistema di giustizia amministrativa e che non possono, in egual misura, essere assicurate nel processo costituzionale»⁸⁸.

D'altro canto, il tema sulle vie di accesso al giudizio delle leggi in Italia è oggetto di profonde riflessioni critiche che conduce ad interrogarsi sui potenziali benefici che possono cogliersi con l' "automanutenzione" avviata dalla Consulta specialmente con la sentenza n. 1/2014 e sul bisogno d'introdurre nuove vie di accesso, tenuto conto che per quanto riguarda quest'ultime il nostro modello di giustizia costituzionale appare un caso più unico che raro (si pensi, per esempio, a quelle leggi provvedimento autoapplicative, non precedute da un precedente atto amministrativo, nei confronti delle quali l'unica tutela possibile è esperibile sono in via principale). Infatti, a parte il problema dei rapporti Stato-regioni (è utile ri-

⁸⁷ Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2409/2021, cit., il quale ribadisce che «È inammissibile, per difetto assoluto di giurisdizione, il ricorso con il quale si impugnino in via diretta dinanzi al giudice amministrativo un atto avente forza di legge chiedendone l'annullamento previa rimessione alla Corte costituzionale della relativa questione di legittimità costituzionale, sul presupposto che nella specie si tratti di una legge-provvedimento».

⁸⁸ A. D'AMICO, *Legge provvedimento: Il Consiglio di Stato esclude l'impugnabilità diretta dinanzi al giudice amministrativo per difetto assoluto di giurisdizione* (Nota a Consiglio di Stato – sezione quarta – sentenza 22 marzo 2021, n. 2409), in *ildirittoamministrativo.it*, 2021; contra, P. CARNEVALE, *La tutela del legittimo affidamento...cerca casa*, cit., p. 21.

cordare che il nostro giudizio in via d'azione, se comparato con gli altri ordinamenti, si presenta come un conflitto sul riparto di competenze avente ad oggetto atti legislativi), «l'unica via di accesso "generale", attraverso la quale qualsiasi parametro può essere invocato e qualsiasi fonte primaria impugnata, è quella incidentale, che costituisce la porta di accesso privilegiata non soltanto per la rimessione delle questioni alla Corte, ma anche per qualsiasi studio che intenda riflettere sulle caratteristiche e sul funzionamento del sistema di giustizia costituzionale»⁸⁹.

⁸⁹ T. GROPPI, *La Corte e la "gente": uno sguardo dal basso all'accesso incidentale alla giustizia costituzionale*, in *Riv. Aic*, n. 2/2019, p. 411.

CAPITOLO V

LE LEGGI PROVVEDIMENTO AL VAGLIO DEL DIRITTO COMUNITARIO

SOMMARIO: 1. Il difficile adattamento delle leggi provvedimento al diritto comunitario. – 2. Le leggi provvedimento alla luce del principio comunitario della tutela del legittimo affidamento. – 3. – Leggi provvedimento illegittime e responsabilità risarcitoria dello Stato in sede europea: quali prospettive?

1. Il difficile adattamento delle leggi provvedimento al diritto comunitario

Un altro aspetto da evidenziare e che si riconduce alle vicende dell'offerta di tutela al singolo, è il difficile adattamento della legge provvedimento alla normazione comunitaria, rilevando, come già abbiamo avuto modo di precisare, che in una società democratica multiculturale e pluralista, lo Stato debba tendere ad adottare politiche sociali che consentano il soddisfacimento delle differenti esigenze dei cittadini, passando sempre più spesso da una normazione astratta ad una normazione particolare (con ciò giustificando il proliferare delle leggi provvedimento), e rilevando altresì che il Parlamento non è più ormai l'unico soggetto cui spetta la produzione del diritto, ma che anzi la sua attività è vincolata al primato del diritto europeo.

Occorre a questo punto qualche, seppur breve, precisazione.

Nell'ordinamento comunitario operare una chiara distinzione tra la funzione normativa e quella amministrativa è piuttosto complesso, perché se il diritto del vecchio continente è oggi il risultato di capovolgimenti storici che hanno portato alla distinzione dei poteri, l'ordinamento comunitario si sviluppa con funzioni a carattere prevalentemente amministrativo¹ (come si è indotti a credere dalla

¹ In tema, ex multis, J. P. JACQUE, *Introduction: Pouvoir législatif et pouvoir*

stessa denominazione degli atti comunitari regolamenti e direttive).

Per di più, il nostro sistema giuridico recepisce il principio della corrispondenza tra la forma e il regime dell'atto, da cui discende l'impossibilità per il singolo di ricorrere avverso atti con forma di legge².

Nell'ordinamento comunitario tale corrispondenza non è recepita allo stesso modo, rilevando invece più che la forma il contenuto dell'atto, utilizzando, pertanto, nella valutazione dell'atto, un approccio molto più concreto, e privilegiandone 'l'effetto utile'³ in base al quale la lettura della norma deve essere funzionale al raggiungimento delle sue finalità proprie, e tra le varie interpretazioni possibili, è prevalente quella che abbia un effetto più idoneo allo scopo⁴.

Ne consegue che un confronto della concezione formalistica dell'atto legge con l'ordinamento europeo, in rapporto alle leggi a contenuto amministrativo, rileva più di un dubbio sulle limitazioni di una totale adesione di quel paradigma della cultura giuridica positivista per opera del quale esiste una inevitabile corrispondenza tra forma degli atti giuridici e regime giuridico ad essi riservato dall'ordinamento.

Basti pensare che in non poche prescrizioni dell'ordinamento comunitario⁵ vengono attribuiti al procedimento legislativo gli stessi obblighi procedurali previsti per i procedimenti amministrativi, quali gli obblighi di trasparenza e integrazione del contraddittorio tra interessi contrapposti.

Così la Corte di Giustizia afferma che «il proprio sindacato non può arrestarsi alla denominazione ufficiale dell'atto, bensì deve tener conto in primo luogo del suo oggetto e del suo contenuto»⁶, ed

exécutif dans l'Union européenne, in J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (a cura di), *Droit administrative européen*, Paris, 2010.

² Corte cost., sentt. nn. 44 e 187 del 2011, 106 e 133 del 2012.

³ Corte giust., CE, 14 ottobre 1999, causa C- 223/1998.

⁴ Cfr. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, 2005, Padova, p. 109; si v. in argomento anche M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2004.

⁵ Si cfr. artt. 1 Dir. 1985/337/CEE e art. 6 Dir. 2001/42/CE.

⁶ CGUE, 30 aprile 2009, causa C- 75/2008, Mellor.

aver riguardo agli effetti che mira a produrre ed effettivamente produce, assumendo rilievo anche sul piano processuale e determinandone l'impugnabilità ai sensi dell'art. 230 Trattato CE⁷.

La Corte di Giustizia CE ha precisato che sono impugnabili gli atti che incidono sugli interessi degli amministrati laddove modifichino la loro situazione giuridica⁸, al punto che la forma diviene irrilevante anche ai fini dell'impugnazione per annullamento quando, *ex art. 230 TR.CE*, perché possa annullarsi è necessario che l'atto produca degli effetti giuridici modificativi sulla situazione giuridica dei destinatari, potendosi esperire detta azione «nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni che miri a produrre effetti giuridici»⁹.

Ai sensi del medesimo articolo qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre ricorso non solo avverso le decisioni prese nei suoi confronti, ma anche avverso quelle decisioni che pur appearing come operanti nei confronti di altri, la riguardano direttamente ed individualmente, purché l'atto non preveda l'adozione a livello statale o comunitario di ulteriori provvedimenti attuativi e l'azione sia intrapresa da chi ne subisca gli effetti¹⁰.

Al sistema comunitario volto alla tutela dei diritti fondamentali, elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia CE a partire dalla fine degli anni sessanta¹¹ attraverso il richiamo alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, poi consacrato nell'art. 6 del Trattato UE, si aggiunge il sistema di tutela dei diritti umani consacrato nella Convenzione dei diritti umani e delle libertà fon-

⁷ G. RAIMONDI, *L'intensità del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti amministrativi nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Persona e Amministrazione*, n. 2/2018, pp. 9 ss.

⁸ Cfr. CGCE, Grande Sezione, 18 ottobre 2011, nelle cause da C-128/2009 a C-131/2009, C-134/2009 e C-135/2009, *Boxus e altri*; CGCE, 13 aprile 2010, C. 182/2010, *Solvay e altri*.

⁹ *Ivi*.

¹⁰ CGCE, 25 luglio 2002, causa C- 50/2002, *Union de Pequenos de Agricultores*.

¹¹ CGCE, 13 dicembre 1967, *Neumann c. Houpzollamt Hof/Saale* e 4 luglio 1973; negli stessi sensi, CGUE, 15 febbraio 1996, *Fintan Duff c. Minister of agriculture and food*.

damentali (CEDU) e dai Protocolli addizionali, volto a sanzionare la violazione dei diritti ivi riconosciuti da parte degli Stati aderenti, a danno degli individui.

La Corte costituzionale più volte si è espressa nel non voler attribuire alle norme di esecuzione della CEDU un grado gerarchicamente superiore alle fonti nazionali, nonostante l'art. 117, 1° comma, Cost. sancisca l'obbligo a carico delle potestà legislative statale e regionale di conformarsi agli impegni internazionali assunti¹². Tale posizione, del resto, è stata suffragata dalle ormai storiche sentenze c.d. "gemelle" del 2007, nn. 347 e 348, nelle quali il Giudice costituzionale, pur riconoscendo alle norme CEDU una funzione primaria di tutela e di valorizzazione dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone, ne afferma la loro natura di norme internazionali pattizie rispetto a quelle comunitarie, e, quindi, in quanto tali, vincolanti solo se effettivamente recepite dagli ordinari strumenti di adattamento previsti dal nostro ordinamento¹³.

Del resto, anche recentemente il giudice costituzionale ha affermato che gli artt. 6 e 7 CEDU non sono direttamente invocabili per affermare l'illegittimità costituzionale di una disposizione dell'ordinamento nazionale, negando alle norme CEDU il valore di norme interposte¹⁴.

Corollario ne è che il giudice nazionale in caso di eventuale contrasto non è tenuto a dare applicazione alle norme CEDU disapplicando le norme interne, anche se è legittimo ritenere, a questo punto, che dalle norme CEDU un vincolo interpretativo a carico dei giudici nazionali comunque ne discenda, cosicché in caso di contrasto tra legislazione nazionale e le norme internazionali in esame le alternative sono o la disapplicazione della legislazione nazionale, o la rimessione al controllo accentrato della Corte costituzionale¹⁵.

I giudici degli interessi, a differenza di quelli costituzionali, optano nettamente per quest'ultima soluzione, evidenziando che in

¹² R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2011, p. 217.

¹³ Corte cost., sentt. nn. 49/2015 e 24/2019.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 116/2020.

¹⁵ G. TULUMELLO, *Leggi-provvedimento e diritto dell'U.E.: nuovi percorsi di tutela*, in *La rivista nel diritto*, 2012, pp.151 ss.

questo tessuto di garanzie, volto a limitare l'emanazione di norme retroattive¹⁶, risultano vietate norme retroattive sfavorevoli che estendano l'applicabilità di una norma interpretativa a precedenti decisioni irrevocabili, ossia "*arret définitive et obligatoire*"¹⁷.

Non mancando di sottolineare, inoltre, che la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo ha una diretta rilevanza nell'ordinamento interno, poiché per l'art. 117, primo comma, della Costituzione, le leggi devono rispettare i "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario", mentre per l'art. 6 (F) del Trattato di Maastricht (modificato dal trattato di Amsterdam) "l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea in quanto principi generali del diritto comunitario".

Ed il Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria, da ultimo pone alla base della sospensione del giudizio e della trasmissione degli atti alla Corte costituzionale il contrasto con le norme CEDU che si verificherebbe laddove la norma possa vanificare anche gli effetti di una decisione di giustizia che, anche se non pienamente giurisdizionale, deve comunque garantire dei parametri minimi «dal punto di vista dell'effettività e della pienezza della tutela oltre che dell'intangibilità dell'affidamento ragionevole e legittimo assicurato dall'esito del giudizio»¹⁸.

2. Le leggi provvedimento alla luce del principio comunitario della tutela del legittimo affidamento

Ormai da anni il giudice di Lussemburgo mette in guardia gli Stati membri affinché si garantisca una piena ed effettiva tutela giurisdizionale dei diritti comunitari. Tale tutela, che comunque deve svolgersi nel rispetto delle regole processuali previste dall'ordina-

¹⁶ Sulla complessa tematica, cfr. F. BILANCIA, *Leggi retroattive e interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2020, pp. 4235 ss.

¹⁷ CEDU, sez. IV, Zielinski c. Francia, 28 ottobre 1989; CEDU, sez. IV, 10 novembre 2004, Lizzaraga c. Spagna.

¹⁸ Cons. Stato, Ad. Plen., ordinanza n. 7/2015.

mento nazionale¹⁹, si concreta particolarmente con la protezione delle posizioni soggettive dei singoli nei confronti delle amministrazioni nazionali²⁰ e con il principio della parità delle parti nel contraddittorio²¹.

E a tal fine vale la pena di rilevare ancora una volta come la dottrina e la giurisprudenza italiana non abbiano mai riconosciuto ai singoli la possibilità di adire in via diretta la Corte costituzionale, sebbene questa possibilità sia oggi garantita ai singoli cittadini in diversi stati dell'Unione, come, ad esempio, in Belgio, in Austria, nei paesi dell'Est e in Germania, ove, in caso di espropriazione per legge, il privato può ben impugnare dinnanzi al giudice costituzionale l'atto legislativo di espropriazione, incidendo questo su un diritto fondamentale.

Per quanto riguarda, invece, l'ambito comunitario, ai sensi dell'art. 230, 4° comma, Tr. CE, si stabilisce che «Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente».

Ciò comporta, come è stato autorevolmente sottolineato, che il ricorrente può impugnare l'atto «qualora sia identificabile quale destinatario sostanziale di esso e vi sia un nesso di casualità tra la situazione individuale e la misura adottata: occorre cioè che l'atto, lungi dall'aver portata normativa o generale, sia stato adottato tenendo specificamente conto della situazione del o dei ricorrenti»²².

In riferimento, invece, ai termini dell'impugnabilità, la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, mediante un iter interpretativo alquanto discutibile, li considera quali requisiti che devono ricorrere contemporaneamente per la legittimazione a ricorrere, stabilendo che il primo requisito è in quanto tale «quando la possi-

¹⁹ CGCE., 8 aprile 1976.

²⁰ Si cfr. CGUE, 23 maggio 1996, Hedley Lomas.

²¹ Si v. CGCE, 28 aprile 1988, Mulder c. Minister van Landbouw en Visserij; CGUE, 26 giugno 1990, Sofrimport c. Sarl c/Commissione; CGUE, 19 maggio 1992, Mulder II, c. Commissione e Consiglio.

²² G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 228.

bilità dei destinatari di non dare seguito all'atto comunitario sia puramente teorica, in quanto la loro volontà di trarre conseguenze conformi a quest'ultimo sia fuori dubbio»²³, per il secondo «che chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi, lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari»²⁴.

Da tali affermazioni, risulta chiaro che la legittimazione a ricorrere è prevista in circostanze di rilievo differenziale della posizione del singolo rispetto alla generalità, tale da equipararla a quella del destinatario della decisione²⁵.

Nondimeno importanza assume il problema della compatibilità delle leggi-provvedimento con il principio fondamentale comunitario della tutela dell'affidamento.

A tal riguardo, bisogna sottolineare che la Corte di Giustizia negli anni ha posto la questione se anche le leggi a contenuto provvedimentale che richiamino o convalidino atti amministrativi siano vincolate al rispetto della normativa comunitaria per l'adozione dei predetti atti provvedimentali, in particolare sotto il profilo della partecipazione, dell'istruttoria e della motivazione, atteso che, riguardo all'ultimo profilo, il dibattito sul vincolo del legislatore ha assunto di nuovo importanza con riferimento alla eventuale qualificazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge attuativi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) come atti legislativi "eurounitariamente" necessari o vincolati²⁶.

Attraverso un iter interpretativo che, almeno in astratto, potrebbe valere anche per quelle leggi provvedimento, che emanate in materie di competenza comunitaria, contrastino con il principio di affidamento²⁷, il giudice comunitario ha affermato recentemente

²³ CGCE, 5 maggio 1998, C- 386/1996.

²⁴ CGCE, 15 luglio 1963, C- 25/1962. Cfr. anche CGCE, 19 maggio 1993, C- 198/1991.

²⁵ Ancora CGCE 15 luglio 1963, cit..

²⁶ S. SPUNTARELLI, *Il Parlamento amministratore*, cit., p. 125.

²⁷ Cfr. F. F. PAGANO, *Il principio di affidamento nella giurisprudenza nazionale e sovranazionale*, cit., p. 19.

che «qualora un progetto rientrante nell'ambito di applicazione di tali disposizioni sia adottato mediante un atto legislativo, la verifica del rispetto, da parte di quest'ultimo, delle garanzie previste dalla normativa europea deve poter essere sottoposta, in base alle norme nazionali, ad un organo giurisdizionale o ad un organo indipendente e imparziale istituito dalla legge. Ma, qualora contro un simile atto non sia esperibile alcun ricorso della natura e della portata sopra rammentate, spetterebbe ad ogni organo giurisdizionale nazionale adito nell'ambito della sua competenza esercitare il controllo e trarne le eventuali conseguenze, disapplicando tale atto legislativo»²⁸.

Ciò induce a ritenere che il Giudice di Lussemburgo fissi quale parametro di legittimità per la legge provvedimento la tutela del legittimo affidamento, tenuto conto che, attraverso la legge-provvedimento, il legislatore non può incidere su di un precedente atto amministrativo, eccetto che tale iniziativa non sia imposta da prevalenti motivi di interesse pubblico e si procuri il minor pregiudizio possibile alla posizione giuridica del privato.

Il principio consolidato nella giurisprudenza comunitaria prevede che la pubblica amministrazione nell'esercizio del proprio potere debba necessariamente garantire le posizioni soggettive stabilizzatesi per effetto di atti o comportamenti idonei a far sorgere nel destinatario un congruo affidamento²⁹.

La tutela comunitaria dell'affidamento nasce dalla necessità di garantire la certezza del diritto³⁰ e la stabilità delle situazioni giuridiche, laddove la situazione di vantaggio a favore del privato con il passare del tempo si sia stabilizzata³¹.

C'è da dire, però, che le non poche pronunce in cui la Corte di Giustizia ha richiamato simultaneamente il principio del legittimo affidamento e quello della certezza del diritto, non sono riuscite a

²⁸ CGCE, 6 febbraio 2020, C – 82/20.

²⁹ CGCE, 21 settembre, cause riunite da C- 205 a C- 215/82, Deutsche Milchkontor e a. c. Germania.

³⁰ CGCE, 15 dicembre 1987, causa C – 325/1985, Irlanda c. Commissione; 21 giugno 1988, causa C- 257/1986.

³¹ Si rinvia a G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2017, pp. 94 ss.

far emergere in modo chiaro ed univoco una distinzione, limitandosi a evidenziare che i principi suddetti si differenziano sotto il fattore temporale.

In particolare, al principio della certezza del diritto verrebbe conferito un carattere statico, nel senso che impone chiarezza e precisione delle norme giuridiche, mentre, viceversa, al principio dell'affidamento sarebbe attribuito un carattere dinamico, nel senso che impone al legislatore comunitario, agli altri organi comunitari e nazionali di esercitare nel corso del tempo le loro competenze in modo da non ledere situazioni e rapporti giuridici soggettivi³².

In Italia il legittimo affidamento si è affermato solo negli ultimi decenni nella cultura amministrativistica, favorito anche da un'evoluzione legislativa che ha operato un bilanciamento più equo tra la tutela dell'interesse pubblico e la tutela del principio dell'affidamento dei singoli.

Basti pensare a come oggi venga imposta alla pubblica amministrazione tempi sempre più stretti per l'esercizio dell'autotutela, in ragione degli interessi dei privati destinatari (art. 21, nonies, L. 241/90).

Ora, se la Corte costituzionale, sebbene si sia fatta carico di una progressiva emersione della tutela dell'affidamento, ha sempre posto detto principio come limite alla retroattività della legge, al contrario, la Corte di giustizia già dalla sentenza del 12/7/1957 CGUE Algera, considera il decorso del tempo, che abbia ingenerato un legittimo affidamento nel destinatario, un ostacolo al potere di autotutela della PA.

Evolvendo in questa direzione, secondo la Corte europea³³ detto principio appare oggi articolato in tre elementi definiti: un elemento oggettivo, ovvero l'esistenza di un provvedimento amministrativo, l'altro soggettivo, consistente nella buona fede del destinatario del provvedimento, nonché l'elemento tempo «tale da consentire il consolidamento di un rapporto giuridico compreso all'atto amministrativo che la PA intenda revocare in autotutela»³⁴.

³² CGCE., 15 Febbraio 1986, causa C-63/1993, Duf.

³³ CGCE, 22 marzo 1961, Snupat.

³⁴ CGCE 12 luglio 1962, Hoogovens.

Il principio in parola è così oggi saldamente ancorato alla garanzia della tutela giurisdizionale e al principio dell'equo processo di cui all'art 6 CEDU³⁵.

3. *Leggi provvedimento illegittime e responsabilità risarcitoria dello Stato in sede europea: quali prospettive?*

La mancata previsione dell'impugnazione diretta al giudice costituzionale, la limitazione del sindacato del giudice *a quo* alla sola rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione da rimettere al giudice delle leggi, lo scrutinio di ragionevolezza inferiore quanto ad intensità a controllo a quello amministrativo sull'eccesso di potere, la mancanza di misure cautelari³⁶ e la disponibilità di poteri cognitivi limitati all'accesso al fatto, costituiscono i reali limiti alla tutela del singolo, laddove l'ordinamento comunitario recepisce il concetto di amministrazione valorizzandone le garanzie di tutela³⁷.

La sensazione è che sembra inevitabile che i principi che hanno sempre attribuito alle leggi-provvedimento un fondamento debbano essere rivisti in relazione al diritto comunitario e nondimeno alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ma ciò riproporrebbe, a parere di chi scrive, il delicato tema della risarcibilità dei danni conseguenti all'adozione di una legge-provvedimento incostituzionale che abbraccia, a sua volta, nell'ambito di una riflessione più ampia, il complesso problema della responsabilità dello Stato per attività legislativa³⁸.

³⁵ CEDU, Grande Camera, del 28 giugno 2018, GIEM e altri c. Italia. In dottrina, ex multis, si v. M. ALLENA, *Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012.

³⁶ Si v. R. CAVALLO PERIN, *Il contenuto dell'art. 113 Cost. fra riserva di legge e riserva di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, p. 527 ss.; F. SAITTA, *Il principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, a (a cura di M. Renna, F. Saitta), Milano, 2012, p. 232.

³⁷ CGUE, 14 maggio 1975, CNTA c. Commissione.

³⁸ Sulla questione cfr. V. ROPPO, *Appunti in tema di illecito "comunitario" e illecito "costituzionale" del legislatore*, in *Danno e resp.*, 1998, pp. 961 ss., ove

La responsabilità risarcitoria dello Stato per contrasto con il diritto europeo da parte della normativa interna, come è risaputo, è stata riconosciuta dalla Corte di giustizia di Lussemburgo con la storica sentenza *Francovich*, nella quale si dispone che «sarebbe messa a repentaglio la piena efficacia delle norme comunitarie e sarebbe infirmata la tutela dei diritti da esse riconosciuti se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro»³⁹.

Il discorso, però, tende a farsi più difficile, sul piano giuridico-formale, se ci si interroga sulla eventualità che il modello predetto possa essere utilizzato anche per le leggi in generale⁴⁰, e nella fattispecie che ci interessa, per le leggi-provvedimento incompatibili con la Costituzione.

La questione è ruotata tutto intorno all'individuazione del fondamento normativo da cui scaturirebbe la responsabilità in esame⁴¹.

l'Autore si domanda: «se una legge intesa a colpire vessatoriamente e in modo discriminatorio una classe di cittadini, li impedisse o li limitasse nell'esercizio di una loro attività economica, con gravi danni patrimoniali a loro carico, e questa legge venisse dopo qualche tempo fulminata di incostituzionalità, sarebbe giusto lasciare in ultima istanza quei danni a carico delle vittime di un siffatto clamoroso "illecito costituzionale" del legislatore?»

³⁹ CGCE, 19 novembre 1991, *Francovich*.

⁴⁰ La letteratura sul tema è sterminata, cfr., ex plurimis, G. PONZANELLI, *L'Europa e la responsabilità civile*, in *Foro it.*, 1992, IV, p. 145; R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, cit.; V. ROPPO, *La responsabilità civile dello Stato per violazione del diritto comunitario (con una trasgressione nel campo dell'illecito "costituzionale" del legislatore)*, in *Contr. Impr. Eur.*, 1999, p. 101; G. ALPA., *La responsabilità civile dello Stato per violazione degli obblighi comunitari*, in *Rass. dir. civ.*, 2000, p. 487; G. LOMBARDI, *Illecito costituzionale e responsabilità del legislatore*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, pp. 1793 ss.; A. PIZZORUSO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi in Italia*, in *Foro it.*, 2003, V, p. 175; C. BUONAURO, *Il risarcimento del danno da atto legislativo*, Milano, 2004; A. LAZARI, *Modelli e paradigmi della responsabilità dello Stato*, Torino, 2005; F. GALGANO, *I fatti illeciti*, Padova, 2008, p. 53; A. BARONE, R. PARDOLESI, *Il fatto illecito del legislatore (regionale). Cinque lustri dopo*, in *Foro it.*, 2017, pp. 181 ss.

⁴¹ Ex plurimis, G. U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.* vol. XXXIX, Milano, 1988, pp. 1341 ss.; V. CAIANIELLO, *La responsabilità del legislatore*, in *AA.VV.*, *Legge in sostituzione di atto amministrativo*, Milano 2001,

C'è chi ha ritenuto⁴² che una legge in contrasto con il Testo costituzionale configurasse una responsabilità da fatto illecito ex art. 2043 c.c.; chi ha configurato⁴³ una responsabilità di natura contrattuale ex art. 1218 c.c., e, infine, chi ha parlato di una responsabilità da atto lecito dannoso, in caso di adozione di leggi dannose perché lesive di situazioni soggettive private.

A fronte di queste diverse tesi, invece, la Corte di cassazione, in ossequio al principio della separazione dei poteri, ha sempre orientato le proprie decisioni, in linea di massima, verso un'irresponsabilità dello Stato per atti normativi o politici, motivando la sua scelta per il fatto che l'attività legislativa deve essere considerata "libera nei fini"⁴⁴.

Ma se l'iter-logico argomentativo che ha condotto la suprema Corte di legittimità riguardo agli atti normativi dotati dei requisiti di astrattezza e generalità non sembra suscitare nessun dubbio, qualche perplessità sembra rilevarsi quando si riconosce libertà nella selezione politica degli obiettivi da perseguire anche all'esercizio di attività amministrativa in forma di legge.

L'ipotesi prospettata potrebbe eliminare la diversità di trattamento che tuttora è presente tra chi riceve un danno da un provvedimento illegittimo della pubblica amministrazione⁴⁵ e di chi subisce lo stesso danno da una legge-provvedimento.

La sensazione, però, è che affinché lo Stato-legislatore possa rispondere per i danni che procura, bisognerebbe entrare nella logica giuridica secondo cui ogni violazione grave del principio di uguaglianza, che si traduca in un pregiudizio patito da uno o alcuni individui, non possa restare a carico dei danneggiati neppure quando derivi da un intervento appunto dello Stato-legislatore.

pp. 311 ss.

⁴² Cfr., R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2019, pp. 42 ss.

⁴³ L. BUONANNO, *Rilievi civilistici in tema di responsabilità del legislatore da atto normativo*, in *juscivile*, 2016, n. 5, pp. 369 ss.

⁴⁴ Cassazione civile sez. III, 22/11/2016, (ud. 21/10/2016, dep. 22/11/2016), n. 23730.

⁴⁵ F. CIMBALI, *La responsabilità della pubblica amministrazione nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e proc. amm. n. 3 e 4*, 2019, pp. 887 ss.

Ma né la giurisprudenza della Cassazione, come precedentemente detto, né la Corte costituzionale, attraverso uno stretto scrutinio di ragionevolezza, sembrano propense a valutare questa possibilità, sicché è da ritenere che il riconoscimento della responsabilità in esame potrebbe trovare potenziale riscontro solo in sede europea, e specificamente nella giurisprudenza della Corte di Giustizia e in quella della Corte europea dei diritti umani, a patto però che quest'ultime, vincolando la legge emanata in sostituzione del provvedimento di avere riguardo di prefissate procedure e garanzie partecipative, nonché di giustificare, mediante l'iter argomentativo, il ricorso all'atto normativo, non provochi una certa "commistione" tra il regime dell'atto esecutivo e quello della legge.

D'altra parte, è noto che nell'ordinamento dell'U.E. persiste una generale difficoltà di individuare una chiara differenza tra funzione normativa e funzione amministrativa, che non può spiegarsi solo perché nel processo di comunitarizzazione risultano assenti determinati presupposti storici e politici.

Questa indifferenziazione è il risultato anche del carattere prevalentemente amministrativo delle funzioni svolte originariamente dall'ordinamento comunitario, come lo dimostra l'obbligo di motivazione anche per gli atti normativi ai sensi dell'art. 253 Tr. CE⁴⁶.

Da quest'analisi, non sembra affatto peregrino affermare che il fenomeno appena enunciato sembra suscitare non poche perplessità atteso che negli ordinamenti statali la legge è ancora intesa quale espressione della sovranità popolare, indirizzata a garantire interessi di carattere generale, secondo il tradizionale impianto degli ordinamenti continentali.

⁴⁶ Sul punto si v, tra gli altri, AG. DE VERGOTTINI, *Note sugli atti normativi e amministrativi dell'ordinamento comunitario europeo*, in *Riv. trim. dir., pubbl.*, 1963, pp. 887 ss.; A. TIZZANO, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Dir. Un. Eu.*, 1966, pp. 65 ss.; P.P. CRAIG, *Formal and substantive conceptions of the rule of law*, in *Dir. pubbl.*, 1995, pp. 35 ss.; A. CELOTTO, *L'assetto delle fonti nel Trattato costituzionale europeo tra vecchio e nuovo*, in *Giur. it.*, 2005, pp. 1325 ss.

CONCLUSIONI

In conclusione dell'indagine sin qui condotta, può dirsi che l'amministrazione per legge viene identificata come una realtà giuridica per la quale si determina una espansione del potere legislativo in ambito amministrativo, e non sono mancati i tentativi di ritrovare nella Costituzione una regola che, prevedendo una riserva di amministrazione, impedisca detto intervento sulla base della ripartizione delle competenze delle attività dello Stato.

Si è inteso far riferimento alla riserva di provvedimento amministrativo¹ e alla riserva di procedimento amministrativo, ma entrambe le accezioni hanno trovato una tenace resistenza della Corte costituzionale.

Dalla *summa divisio* operata da Cammeo ad oggi, la dottrina ha sempre più affinato la sua riflessione sulle leggi-provvedimento, dapprima focalizzando l'attenzione su tali leggi come atti di esecuzione della legge generale, successivamente, come sostitutive del provvedimento amministrativo, essendo comunque possibile realizzare ad opera del legislatore, gli stessi effetti giuridici dell'amministrazione.

Ma, ciò che suscita perplessità è che l'esercizio del potere amministrativo è costituzionalmente garantito e normativamente disciplinato in modo diverso dall'esercizio del potere legislativo², e c'è chi ha autorevolmente ritenuto che tutto questo nasca da una «crisi della legge»³, fenomeno, quest'ultimo, che ormai si identifica con l'eterogeneità della produzione delle fonti primarie nel nostro sistema ordinamentale basato sempre di più su aspetti contenutistici e materiali⁴.

¹ In dottrina per tutti, G. MORBIDELLI, *La riserva di atto amministrativo nella disciplina delle modifiche di destinazione d'uso senza opere*, in *Le Regioni*, 1991, pp. 2445 ss.

² M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, p. 56.

³ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 13

⁴ Altra autorevole dottrina, invece, ha sottolineato che attualmente si assiste a

In altri termini, la legge, da espressione della volontà generale, è diventata principalmente il modo attraverso cui coordinare il maggior numero di interessi particolari: «il ‘mito’ della legge è così caduto, la generalità sopravvivendo solo nel senso del procedimento e non anche del contenuto legislativo»⁵.

Basti semplicemente ricordare, a tal proposito, come già in epoca statutaria la dottrina segnalava, in relazione alla natura provvedimentale di taluni atti legislativi⁶, l’inadeguatezza delle assemblee politiche a svolgere attività sostanzialmente amministrativa, perché il Parlamento nell’occuparsi di amministrazione non seguiva né i criteri di opportunità amministrativa né il rispetto della legge in generale.

Il Parlamento che agisce attraverso atti di natura politica, in quanto tali insindacabili, nel momento in cui amministra è dispensato dall’osservanza delle forme, perché l’atto politico è la legge per eccellenza che ha due requisiti: soggettivo, in quanto proveniente da un organo costituzionale, oggettivo, per via della natura generale degli interessi perseguiti e la libertà del fine dell’organo politico⁷.

Pertanto, oggi il discorso si sposta anche sul rapporto tra l’organo rappresentativo e l’apparato amministrativo, atteso che il Parlamento svolge una funzione che in via prevalente dovrebbe essere svolta dall’amministrazione.

Attualmente le perplessità intorno alle leggi provvedimento consistono nel rilievo che il legislatore tramite questa categoria di atti attribuisca benefici individuali e colpisca taluni soggetti con provvedimenti sottratti alla giurisdizione amministrativa.

Ora ciò che viene in rilievo, e che emerge dallo studio della giurisprudenza costituzionale, è che gli atti normativi statali che più

una trasformazione della legge che ha portato a trattare di “decodificazione del diritto”, G. ZACCARIA, *Interpretazione della legge*, in *Annali*, V. 2012, p. 702; si cfr., anche, N. IRTI, *L’età della decodificazione*, Milano, 1999.

⁵ Così G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, Torino, 1984, agg. 1990, pp. 154 ss.

⁶ F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello stato nel campo del diritto amministrativo* in V. E. ORLANDO, (a cura di) *Trattato completo di diritto amministrativo*, Milano 1907.

⁷ E. CHELI, *Atto politico e funzioni di indirizzo politica*, Milano, 1961, passim.

frequentemente si ascrivono al novero delle leggi provvedimento sono atti aventi forza di legge e principalmente i decreti legge.

La prassi dell'amministrazione per legge riguarda, infatti, in modo sempre più incisivo l'attività normativa del Governo, non più quella del Parlamento, confermando l'opinione di chi, già negli anni '70, metteva in evidenza la provenienza governativa e non parlamentare delle leggi provvedimento⁸.

Sotto questo profilo, una recente dottrina sembra orientata a configurare per il decreto-legge un vincolo costituzionale concernente la funzione esercitata che modifica l'attività del governo-legislatore da libera nel fine discrezionale. Secondo questo filone di pensiero, il paradigma della discrezionalità riuscirebbe a soddisfare la volontà del Governo sia in riferimento alla scelta politica dei presupposti, sia alla predisposizione degli strumenti che deve essere orientata ai primi⁹. In questa direzione, quindi, si sottolinea in sostanza come gli atti aventi valore di legge non siano atti liberi nel fine in quanto debbono realizzare i valori promossi dalla Costituzione, nonché i diritti e doveri in essa contenuti.

A questo punto si potrebbe quasi parlare non più di "amministrazione per legge" ma di "amministrazione per (atti aventi forza di) legge", per cui la legge provvedimento non rappresenta più lo strumento attraverso cui il Parlamento ha l'ultima parola sull'amministrazione, ma il mezzo attraverso il quale il Governo realizza in maniera sempre più autonoma il proprio indirizzo politico¹⁰, non mancando di rilevare come sugli stessi molto spesso sia posta la questione di fiducia¹¹.

Sotto questo aspetto, non sembra affatto incongruo sostenere

⁸ M. CAMMELLI, *Premesse allo studio delle leggi provvedimento regionali*, cit., p. 1340.

⁹ M. LOSANA, *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 70; cfr. anche, C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, 2018, pp. 149 ss.

¹⁰ Si pensi, tra i tanti, agli interventi su segmenti del sistema bancario (d.l. 8 gennaio 2019, n.1, recanti misure urgenti a sostegno della Banca Carige S.p.a. – Cassa di risparmio di Genova e Imperia)

¹¹ Tale tesi in dottrina fu sostenuta da M. NIGRO, negli *Studi sulla Funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit.

che il ricorso all'amministrazione per legge incontra non solo più limiti di natura politica, ma anche limiti giuridici alla legittimità in tutti i casi che le leggi provvedimento si presentino sotto la forma del decreto legge.

Pertanto, si assiste ad un livello politico che tende ad appropriarsi della funzione amministrativa come «sintomo allo spostamento del baricentro della funzione legislativa dal Parlamento al Governo»¹². Un livello politico che cerca sempre con più decisione a riappropriarsi del livello amministrativo senza rispettarne modalità di esercizio e garanzie¹³.

Un fenomeno che, come è noto, ha messo in seria crisi il riconoscimento del carattere equilibrato e armonico che dovrebbe contraddistinguere i rapporti tra i due organi costituzionali e che costituisce elemento imprescindibile del disegno costituzionale della forma di governo italiana.

E' stato felicemente osservato che la molteplicità dei tipi di leggi provvedimento si colloca nell'ambito della moltiplicazione della produzione legislativa, della crisi della legge già evidenziata da tempo e dell'eterogeneità della produzione normativa di rango primario che è possibile osservare nel nostro ordinamento¹⁴.

In realtà, il concetto di "crisi della legge" identificato anche come "destrutturazione del sistema delle fonti", "sfrangiamento del livello costituzionale" non fa altro che fotografare l'attuale situazione della produzione normativa¹⁵, che si caratterizza per una prevalenza dell'effettività ed immediatezza della decisione governativa, rispetto alla ponderazione del contenuto della decisione parlamentare e chiarendo nel senso che il Governo attraverso la produzione dei decreti legge e le questioni di fiducia depaupera il Parlamento delle proprie funzioni.

Nel sistema maggioritario la fiducia tra Parlamento e Governo è così stretta da non poter operare più una chiara distinzione nello

¹² M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *www.associazioneitalianacostituzionalisti.it* ottobre 2010.

¹³ In tal senso, G. ZAGREBELSKY, *Diritto allo specchio*, Torino, 2018, p. 138.

¹⁴ F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, cit., p. 350.

¹⁵ Cfr. S. STAIANO, *Crisi della legge e legislazione periodica*, cit., p. 122 ss.

svolgimento delle potestà pubbliche e del reciproco controllo¹⁶. Privata in proporzioni notevole delle caratteristiche (formali e sostanziali) che l'hanno caratterizzata per decenni, si è spinti a considerare “un nuovo tipo di legge la legge governativa” [...] «che canonizza nella veste formale di un atto del parlamento interessi di parte, e di un gruppo di pressione, l'élite del potere»¹⁷.

L'imparzialità è il criterio a cui deve ispirarsi l'attività amministrativa e accompagnare il processo di formazione della decisione amministrativa, laddove, invece, per la legge non vi è alcuna sottoposizione costituzionalmente garantita al criterio di imparzialità, e così si determina, attraverso le leggi-provvedimento, che il livello politico si appropri di quello amministrativo, non dovendone, però, rispettare le regole¹⁸.

L'amministrazione che è attività concreta applica il provvedimento a situazioni spazio temporali specifiche e a soggetti determinati, ma le modalità del suo espletarsi sono imposte dalla Costituzione e dalle leggi, ed in particolare dalla legge sul procedimento amministrativo che ha concorso in maniera significativa affinché la pubblica amministrazione si uniformasse alla trasparenza amministrativa, permettendo così una sempre maggiore consapevolezza e conoscenza degli interessi concreti¹⁹.

Vi è dunque una doverosa attività di ponderazione degli interessi, essenziali e secondari, da svolgersi in modo imparziale dall'amministrazione, mentre nel momento in cui il legislatore vi si sostituisce, si verifica un'anomalia del sistema²⁰.

¹⁶ A. BARBERA, C. FUSARO, *Maggioranza (principio di)* in *Enc. scien. soc.*, vol. V, Roma *Ist. enc. it.*, 1996.

¹⁷ Così F. BILANCIA, *La legge e l'interesse generale: un paradigma per un'etica costituzionale?*, in *www.costituzionalismo.it*, 24/11/2005, p. 23.

¹⁸ F. MODUGNO- D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. e Soc.*, 1989, n. 3, pp. 430 ss.

¹⁹ Per una lucida analisi sull'evoluzione del principio di trasparenza nel nostro sistema ordinamentale si v., recentemente, A. CONTIERI, *Il lungo cammino della trasparenza*, in *Approfondimenti di diritto amministrativo*, (a cura di A. CONTIERI), Napoli, 2021, pp. 487 ss.

²⁰ Cfr. A. SARANDREA, *Legge provvedimento*, in S. CASSESE, (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 3430.

La legge sul procedimento amministrativo ha contribuito in maniera rilevante alla democratizzazione e trasparenza dell'attività amministrativa: le varie riforme, i nuovi istituti via via introdotti, hanno avuto il risultato di permettere una sempre maggiore consapevolezza e conoscenza degli interessi concreti. La possibilità di valutare la fondatezza delle istanze dei privati²¹, riconoscendo loro sul piano processuale il risarcimento dei danni sopportati in dipendenza dell'esercizio illegittimo del potere amministrativo, la dotazione di mezzi probatori tipici del processo civile e l'esercizio della tutela cautelare atipica, il modulare, per rendere concreta giustizia, l'effetto demolitorio alla richiesta di tutela, calibrando gli effetti temporali delle decisioni di annullamento al fine di coinvolgere gli effetti *medio tempore* del provvedimento nell'interesse dello stesso ricorrente, sono indubbiamente tutti elementi che hanno indirizzato l'attività di cognizione del giudice amministrativo sulle pretese sostanziali azionate²².

Tutto questo complesso strumento di tutela non è ipotizzabile per l'iter procedimentale di formazione della legge; si pensi soprattutto alle ipotesi di leggi provvedimento autoapplicative per le quali non solo si riscontrano gravi compressioni delle garanzie riassumibili nella formula del giusto procedimento, ma, altresì, si rileva, per i cittadini destinatari degli effetti giuridici di trasformazione delle loro situazioni giuridiche, l'impossibilità di azionare un'istanza cautelare innanzi al giudice amministrativo, atteso che a tali leggi non segue nemmeno l'adozione di un provvedimento amministrativo di esecuzione.

Va poi considerata la relazione che intercorre tra amministrazione e legislatore laddove la Costituzione impone leggi ordinarie che diventino il contenuto necessario e imprescindibile e che svolgano un ruolo di ordinaria e primaria integratrice di se stessa²³, e

²¹ M.A. SANDULLI, *Le nuove frontiere del giudice amministrativo tra tutela cautelare ante causam e confini della giurisdizione esclusiva*, in *Quaderni del Foro amm.*, Tar, n. 1, 2008, passim.

²² Si cfr. P. VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, 1971.

²³ Si rinvia a F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, relazione tenuta il 15 dicembre 2005 presso la facoltà di

sebbene non stabilisca un contenuto normativo necessario, decide sulla struttura dei pubblici poteri e anche sui contenuti delle statuizioni, considerando in *primis* i principi fondamentali e dei diritti di libertà che lo Stato non deve assolutamente violare.

Ma il fenomeno delle leggi provvedimento è ormai realtà consolidata che solo la Corte Costituzionale può/deve tentare di gestire. Abbiamo visto, però, quanto poco le sentenze abbiano affrontato il problema, e qualora investita, la Corte applicherà al caso un giudizio basato sulla ragionevolezza – *rectius* non irragionevolezza- intesa come necessità dell'utilizzo di tale strumento e della conformità della legge alle norme costituzionali²⁴.

Ad oggi la Corte non è riuscita ancora a strutturare la propria indagine, a creare uno schema di analisi che possa considerarsi univoco e costante nelle proprie valutazioni.

Ciò è dovuto principalmente dal fatto che la Consulta ha continuato esplicitamente ad aderire alla concezione della legge in senso formale, laddove sancisce che la legge si determina non «già in ragione del suo contenuto strutturale o materiale, bensì in dipendenza dei suoi caratteri formali, quali la provenienza di un certo organo o da un certo potere, il procedimento di formazione e il particolare valore giuridico»²⁵.

Ne consegue che continue sono le statuizioni circa la non reperibilità nella Carta costituzionale di una riserva di amministrazione, l'inesistenza della generalità e dell'astrattezza quali caratteri fondamentali della legge, l'assenza di un divieto assoluto di emanare leggi a contenuto provvedimentale.

Pertanto, l'auspicio rimane quello che la Consulta allarghi l'esplorazione della sua giurisdizione, l'osservazione per il proprio esame²⁶, attraverso una più netta presa di posizione, magari enfatizzando l'aspetto causale al fine di rilevare la sussistenza dello sviamento di potere in quelle norme provvedimentali con effetti re-

Giurisprudenza dell'Università di Teramo.

²⁴ G. SCACCIA, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in *Nova Juris interpretatio*, Roma, 2007 pp. 286 ss.

²⁵ Corte cost., sent. n. 143/1989, *punto 2 del Considerato in diritto*.

²⁶ Si cfr. Corte cost., n. 92/2013, cit.

troattivi su situazioni in corso senza necessaria e ragionevole giustificazione, ed i mutamenti del processo amministrativo potrebbero offrirgli appigli utili per superare il problema.

Abbiamo anche evidenziato come la normativa europea abbia più volte sottolineato la necessità di un'assoluta compatibilità tra natura giuridica dell'atto e il regime applicabile, ponendo in modo chiaro e netto l'accento sulla primaria tutela del singolo²⁷.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia di Lussemburgo²⁸ ha considerato il Consiglio di Stato organo di giurisdizione legittimato a sollevare questioni pregiudiziali di carattere interpretativo ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, sull' assunto che è organo permanente con funzioni giudiziali, la cui funzione è di risoluzione di controversie in via imparziale ed indipendente, il cui esito è definitivo²⁹. A sua volta la giurisprudenza della Corte di Strasburgo «ha rimarcato a più riprese la piena equiparazione sotto il profilo dell'assunzione dei livelli di tutele, tra decisioni giurisdizionali e amministrative»³⁰.

Il ricorso allo strumento legislativo in luogo di quello amministrativo è per la Corte europea un malcelato tentativo di eludere le regole sostanziali e procedurali che sono poste alla base del diritto comunitario, e per evitar ciò è necessario allora seguire, anche in caso di atto legislativo, le regole del procedimento amministrativo che nell'analisi concreta del fatto comporta valutazioni di carattere tecnico-scientifico e la garanzia di piena accessibilità ai rimedi giudiziali, e nel caso in cui l'ordinamento nazionale non consenta possibilità di ricorso adeguata, allora dette norme possono essere disapplicate da qualsiasi organo giurisdizionale³¹.

Quello che in effetti la Corte di Lussemburgo ha cercato di evitare è quella discordanza tra la funzione tipica dell'atto, derivante dalla forma di atto legislativo, e l'intento effettivo alla base dell'adozione dell'atto.

²⁷ Per tutti, B. CONFORTI, *Note sui rapporti tra diritto comunitario e diritto europeo dei diritti fondamentali*, in *Riv. inter. dir. uomo*, 2000, pp. 423 ss.

²⁸ Cfr. CGUE, sez. V, 16 ottobre 1997, in cause C- nn. 69/1996 e 79/1996.

²⁹ CGCE, 13 gennaio 2004, C- 253/2000.

³⁰ CEDU, sez. IV, Zielinski c. Francia, 28 ottobre 1989.

³¹ CGUE, sent. 30/4/09 c. C-75/08 Mellor; e ancora 16/2/12 c. C-182/10 Solvay e a.

E infatti, riguardo alle leggi-provvedimento autoapplicative, per esempio, la Corte di Giustizia ha “invitato” il giudice nazionale a disapplicare siffatti atti qualora essi, ostacolando l’accesso alla giustizia, contrastino il diritto dell’Unione³².

Così che è ancora più chiara la convinzione che se le leggi agiscano in luogo del provvedimento allora il regime giuridico dell’atto è quello del provvedimento amministrativo, quando si tratti di decisioni soggette a direttive o convenzioni, attuando così un’attrazione dell’atto legislativo all’atto amministrativo.

Il carattere non generale dell’efficacia delle pronunce CEDU evita l’insorgere di un vero e proprio contrasto, ma è certo che queste decisioni pongono alla nostra Consulta la necessità di realizzare un diverso bilanciamento di interessi che sia più conforme agli orientamenti delle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo, che collochino i rispettivi sistemi in posizione sovraordinata rispetto a quelli nazionali.

Così l’interferenza del diritto comunitario, nella misura in cui valorizza l’atto amministrativo e la giustizia amministrativa³³, potrebbe così rappresentare uno dei segnali del ritorno alla centralità dell’atto amministrativo, contribuendo, altresì, a rilevare l’irragionevolezza delle leggi provvedimento³⁴ e a garantire una maggiore tutela dei diritti coinvolti.

³² CGUE, Grande Sezione, C-128/2009, C- 131/2009, C- 134/2009, C-135/2009. In dottrina si v., N. LIPARI, *Il problema dell’effettività del diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e sistemi nazionali: pluralità delle fonti e unitarietà degli ordinamenti*, Napoli, 2009, pp. 635 ss.

³³ Si cfr. CGUE, Grande sezione, sent. 18 ottobre 2011, procedimenti riuniti da C – 128/2009, C- 131/2009, C- 134/2009, C- 135/2009.

³⁴A tal riguardo, M. CARDUCCI, *Ipotesi di accesso diretto alla Corte costituzionale*, in *Quad. cost.* 1998, pp. 320 e ss.; F. CINTIOLI, *Posizioni giuridicamente tutelate nella formazione della legge-provvedimento e valore di legge*, cit., pp. 144 ss.

Bibliografia

AA. VV. *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. SCUDIERO E S. STAIANO, (a cura di), Napoli, 1999.

AA. VV., *A mò d'introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge. Trasformazioni della funzione legislativa. La crisi della legge e sistema delle fonti*, in F. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUOTOLO (a cura di), Milano, 2000.

AA. VV., *Storia del diritto amministrativo*, in N. MANNORI, B. SORDI, (a cura di), Roma- Bari, 2001.

AV.VV., *Diritto pubblico*, in R. BIN, G. PITRUZZELLA, (a cura di) Torino, 2011.

AA. VV., *Giustizia costituzionale*, in E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, (a cura di), Torino, 2016.

AA. VV., *I principi dell'amministrazione europea*, (a cura di) G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, Torino, 2017.

AA. VV., *Manuale di diritto amministrativo*, (a cura di) R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI , Torino, 2019.

AA. VV., *Diritto pubblico*, in F. MODUGNO, (a cura di), Torino, 2019.

AA.VV., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia. Nel ventesimo anno del terzo millennio*, in S. STAIANO (a cura di), Napoli, 2020.

ABBAMONTE G., *Il processo costituzionale italiano. Il sindacato incidentale*, Napoli 1957.

AGAMBEN G., *Stato di eccezione*, Torino, 2003.

AGRÒ A.S., *Contributo ad uno studio sui limiti della funzione legislativa in base alla giurisprudenza sul principio d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1967, 900 ss.

AGRÒ A.S., *Art. 3, 1° comma*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. Branca, Bologna-Roma, 1976, 124 ss.

ALLEGRETTI U., *Imparzialità e buon andamento*, in *Dig. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, passim.

ALLENA M., *Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012.

ALPA G., *La responsabilità civile dello Stato per violazione degli obblighi comunitari*, in *Rass. dir. civ.* 2000, 487.

AMATO F., *La Corte questue ed il dissenso*, in *Giur. cost.*, 1975, 555.

AMOROSINO S., *Leggi e programmazioni amministrative: diversità funzionale, riserva di amministrazione e reciproche "invasioni di campo"*, in *Dir. Amm.*, 2006, 229 ss.

AMORTH A., *Leggi interpretative e leggi in sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 84.

ARANGIO RUIZ G., *Storia costituzionale del regno d'Italia 1848-1898*, ristampa, Napoli, 1985.

ARCONZO G., *Contributo allo studio della funzione legislativa provvedimentoale*, Milano, 2013.

ARISTOTELE, *Etica Nicomachea*, V, Milano, IX ed.

ARISTOTELE, *Politica*, III, Milano, III ed., 2008.

ASTONE F., *Il principio di ragionevolezza*, (a cura di M. RENNA, F. SAITTA), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 375 ss.

ASTONE F., *Leggi-provvedimento e Corte costituzionale, a proposito della ricostruzione del Ponte Morandi*, in *Giur. cost.*, fasc. 4/2020, 1909 ss.

AZZARITI G., *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge, nota a Consiglio di Stato, sez. IV, 15 novembre 1988, n. 872*, in *Giur. cost.*, 1989, 653 ss.

BACHELET V., *Legge, attività amministrativa, programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, 913 ss.

BACHELET V., *La giustizia amministrativa nella costituzione italiana*, Milano, 1966.

BALDUZZI, F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1989, 1207 ss.

BALLADORE PALLIERI G., *Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 827.

BARBERA A., *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, 1968.

BARBERA A., FUSARO C., *Maggioranza (principio di)* in *Enc. scien. soc.*, vol. V, Roma *Ist. Enc. it.*, 1996.

BARILE P., *Competenza della Corte costituzionale sulle leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1957, 676 ss.

BARILE P., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994.

BARONE A., PARDOLESI R., *Il fatto illecito del legislatore (regionale). Cinque lustri dopo*, in *Foro it.*, 2017, 181 ss.

BARTOLE S., *Artt. 114-117*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di G. BRANCA), Bologna-Roma, 1985, 1 ss.

BARTOLE S., *L'elaborazione del parametro e del protocollo delle argomentazioni*, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, *Atti del Convegno* di L. PALADIN, Padova, 2002, 35 ss.

BASSI F., *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in *Riv. Trim.dir. Pubbl.*, 1965, 60 ss.

BELVEDERE D., *Lo scrutinio di costituzionalità delle leggi provvedimento: variabilità della soluzione ed "evanescenza" dei relativi criteri utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale*, nota a Corte cost., n. 289/2010, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 1/2011.

BENVENUTI F., *L'istruzione nel processo amministrativo*, Milano, 1953.

BENVENUTI F., *Nazionalizzazione delle imprese pubbliche aventi impianti in costruzione*, in *Il Foro amm. e delle acque pubbliche*, 1965, I, 3 ss.

BENVENUTI F., *Processo amministrativo (ragione e struttura)*, in *Enc. del diritto*, Milano, 1988, p. 128.

BENVENUTI F., *Il filo dell'amministrazione prima durante e dopo la rivoluzione francese*, in *Scritti per Mario Nigro*, vol. II, Milano, 1991, 59 ss.

BENVENUTI F., *Pubblica amministrazione e legalità*, in *La cultura della legalità*. Prima sessione della conferenza nazionale permanente (Roma-luglio1991) Roma, 1992, 131.

BERNABEI G., *Legge provvedimento e tutela giurisdizionale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Riv. trim., dir., pubbl.*, 2015, 1333 ss.

BERTI G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968.

BERTI G., *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986, 229 ss.

BERTI G., *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, 1986, Padova.

BERTI G., *Art. 113, in Commentario della Costituzione italiana*, diretto da G. Branca, Bologna-Roma, 1987, 87 ss.

BERTI G., *Momenti della trasformazione della giustizia amministrativa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, p. 1861.

BERTI G., *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, in *Jus*, 2002, 147 ss.

BETTI E., *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1971, 69.

BIFULCO R., *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, 1999.

BIFULCO D., *Il giudice è soggetto soltanto al diritto*, Napoli, 2008.

BILANCIA F., *La legge e l'interesse generale: un paradigma per un'etica costituzionale ?*, in *www.costituzionalismo.it*, 24/11/2005, 23.

BILANCIA F., *Leggi retroattive e interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra corte costituzionale e corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2020, 4235 ss.

BIN R., *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in AA.VV. (a cura di), *Corte costituzionale e principio di uguaglianza*, Padova, 1992, 159 ss.

BIN R., *Piani territoriali e principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2001, 210 ss.

BIN R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002 360 ss.

BIN R., *L'Ilva e il soldato Baldini*, in *Dir. pen. cont.*, n. 1/2013, 5 ss.

BIN R., *Critica della teoria delle fonti*, Bologna, 2021.

BOCCALATTE S., *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, 2008.

BOBBIO N., *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano, 1965.

BOBBIO N., *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993.

BOGNETTI G., *La divisione dei poteri*, Milano, 1994.

BOGNETTI G., *Poteri, (divisione dei)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996, 376 ss.

BOGNETTI G., *La divisione dei poteri, oggi*, in *Dir. e soc.*, n. 2/2003, 219-229.

BONI M., *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e ragionevole compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, in *federalismi.it*, 2014, 23 ss.

BUONANNO L., *Rilievi civilistici in tema di responsabilità del legislatore da atto normativo*, in *juscivile*, 2016, n. 5, 369 ss.

BUONAURO C., *Il risarcimento del danno da atto legislativo*, Milano, 2004.

CACCIAVILLANI I., *Leggi provvedimento e riserva costituzionale di atto amministrativo*, in *Giur. civ.*, 1989.

CAIANIELLO V., *La responsabilità del legislatore*, in AA.VV., *Legge in sostituzione di atto amministrativo*, Milano 2001, 311 ss.

CALAMANDREI P., *Fede nel diritto*, Bari, 2008.

CALANDRA P., *Ragionevolezza della legge e buon andamento dell'amministrazione*, in *Giur. cost.*, 1968, 2251 ss.

CAMERLENGO Q., *Leggi provvedimento e sussidiarietà verticale: la cura concreta degli interessi pubblici tra l'attività legislativa, statale e regionale, e l'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 2004, 51 ss.

CAMMELLI M., *Premesse allo studio delle leggi provvedimento regionali*, in *Riv. trim. di dir. e proc. civ.*, 1971, 1338 ss.

CAMMELLI M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1274 ss.

CAMMELLI M., *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quad. reg.*, 2002, 470.

CAMMELLI M., *Dopo il Titolo V. Quali poteri?*, in *Le Regioni*, 2002, 3 ss.

CAMMEO F., *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in V.E. ORLANDO, *Primo Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 1907, III, 94.

CAMMEO F., *Corso di diritto amministrativo*, 1914, rist. con note e prefazione di G. Miele, Padova, 1960.

CANNADA BARTOLI E., *La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica amministrazione*, Milano, 1964.

CANNADA BARTOLI E., *Interesse (Diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, Milano, 1972.

CAPACCIOLI E., *Manuale di diritto amministrativo*, I, Padova, 1983.

CARAVITA B., *Sub art. 3*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 110.

CARBONE L., *Leggi provvedimento e tutela giurisdizionale*, nota a Cons. Stato, sez. V, sent., n.1559/2004, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 652.

CARDONE A., *Le leggi provvedimento e le leggi autoapplicative*, in R. ROMBOLI, (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, 387 ss.

CARDONE A., *Nuovi sviluppi (rectius, ritorna al passato) sulle aeree regionali protette in tema di riparto giurisdizione tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*, in *Le Regioni*, 2008, 4.

CARDONE A., *Riserva di amministrazione in materia di piani regionali e divieto di amministrare per legge: le ragioni costituzionali del "giusto procedimento di pianificazione"*, in *Forum Cost.*, 2018, 10.

CARDUCCI M., *Ipotesi di accesso diretto alla Corte costituzionale*, in *Quad. cost.* 1998, 320 e ss.

CARETTI P., *La "crisi" della legge parlamentare*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2010, passim.

CARLASSARE L., *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966.

CARLASSARE L., *Garanzia dei diritti e leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1986, 1488 ss.

CARLASSARE L., *Legalità (principio di)*, in *Enc. Giur.*, vol. XVIII, Roma, 1993, 1.

CARLASSARE L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismi.it*, fasc. n. 3/2015, 154.

CARNELUTTI F., *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930, 424 ss.

CARNEVALE P. *La tutela del legittimo affidamento...cerca casa*, in *Giur. cost.*, 2011, 21.

CARNEVALE P., *I diritti, la legge, e il principio di tutela del legittimo affidamento nell'ordinamento italiano. Piccolo divertissement su alcuni questioni di natura definitoria*, in *Scritti in onore di A. PACE*, Napoli, 2012, III,1927 ss.

CARRE DE MALBERG R., *Contribution a la théorie général de L'Etat*, I, Paris, 1920.

CARRE DE MALBERG R., *La loi expression de la volonté générale*, Parigi, 1931.

CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nelle giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Atti del seminario svolto in Roma, Palazzo della Consulta, 12-13 ottobre 1992*, Milano, 1992, ss.

CARTABIA M., *Il Governo "signore delle fonti?"*, in M. CATARZIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici, Atti del Convegno annuale dell'Associazione " Gruppo di Pisa"*, 10-11 giugno, 2011, Torino, 2011, XII.

CARTABIA M., *La fortuna del giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Annuario dir. comparato*, 2014, 27 ss.

CASSESE S., *Legge di riserva e art. 43 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1960, 1132 ss.

CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983.

CASSESE S., *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1193.

CASSESE S., *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2001, 79 ss.

CASSESE S., *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006.

CASSESE S., *Nel labirinto della globalizzazione*, in *Riv. Trim. dir., pubbl.*, 2007, 921 ss.

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2007.

CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2010.

CAVALLO PERIN R., *Il contenuto dell'art. 113 Cost. fra riserva di legge e riserva di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, 527 ss.

CECCHETTI M., *Il doppio regime delle leggi regionali di approvazione dei piani territoriali dei parchi: soluzione "problematica" a problemi antichi*, in *Le Regioni*, 1999, 1034 ss.

CELOTTO A., *Corte costituzionale ed «eccesso di potere legislativo»*, in *Giur. cost.*, 1995, 3724 ss.

CELOTTO A., *L'assetto delle fonti nel Trattato costituzionale europeo tra vecchio e nuovo*, in *Giur. it.*, 2005, 1325 ss.

CERRI A., *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973, 21 ss.

CERRI A., *Brevi note sulle leggi auto-applicative, valore di legge regionale e principio di divisione dei poteri*, in *Le Regioni*, 1992, 1039 ss.

CERRI A., *Scrutinio più o meno rigoroso con riguardo a leggi provvedimento di sanatoria ed alla garanzia dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento*, in *Giur. cost.*, 1996, 1136 ss.

CERRI A., *Principi di legalità, imparzialità, efficienza*, in L. LANFRANCHI (a cura di), 1997, Roma, 189.

CERVATI A.A., *Il sindacato della Corte costituzionale sui decreti legislativi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1965, 1166 ss.

CERVATI A.A., *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, 943 ss.

CERVATI A.A., *La formazione delle leggi*, in *Commentario della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), Bologna, 1985, 10 ss.

CHELI E., *Atto politico e funzioni di indirizzo politica*, Milano, 1961.

CHELI E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967.

CHELI E., *Sovranità, funzione di Governo, indirizzo politico*, in AA. VV. (a cura di G. AMATO A. BARBERA), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986, 305 ss.

CHIEPPA R., *Leggi-provvedimento e giudicato ipotetico della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1961, 1156 ss.

CHIOLA C., *La legge-provvedimento sul calendario venatorio*, in *federalismi.it*, n. 11/2012, 2 ss.

CHITI M.P., *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977.

CHITI M. P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2004.

CIMBALI F., *La responsabilità della pubblica amministrazione nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e proc. amm. n. 3 e 4*, 2019, 887 ss.

CINTIOLI F., *Posizioni giuridicamente nella formazione della legge provvedimento e «valore di legge»*, Relazione al 46° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 21-23 settembre 2000), Milano, 2001, p. 109.

CINTIOLI F., *La riserva di amministrazione e le materie trasversali: dove non può la Costituzione può la legge statale? Ossia la trasversalità oltre se stessa*, in *Giur. cost.*, 2010, 3082 ss.

CLARICH M., *Il processo amministrativo a «rito ordinario»*, in www.giustamm.it, 2010.

CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Approfondimenti di diritto amministrativo*, Napoli, 2012.

CODACCI PISANELLI A., *Legge e regolamento*, in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900.

COLAPIETRO C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996,

CONFORTI B., *Note sui rapporti tra diritto comunitario e diritto europeo dei diritti fondamentali*, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2000, 423 ss.

CONTIERI A., *Deficit di rappresentatività delle Autorità indipendenti e legalità procedurale*, in A. CONTIERI, M. IMMORDINO, F. ZAMMARTINO, (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Napoli, 2020, 106.

CONTIERI A., *Il lungo cammino della trasparenza. Approfondimenti di diritto amministrativo*, in A. Contieri (a cura di), Napoli, 2021, 487 ss.

CORPACI A., *La Revisione del titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 1307.

CORTESE F., *Costituzione e nuovi principi del diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, n. 2/2020, 329 ss.

CRAIG P.P., *Formal and substantive conceptions of the rule of law*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 35 ss.

CRISAFULLI V., *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, passim.

CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 3 ss.

CRISAFULLI V., *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 265 ss.

CRISAFULLI V., *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 1962, 112-134.

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984.

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1993.

D'ALBERTI M., *La concertazione tra Costituzione e amministrazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1999, 493 ss.

D'AMICO I., *Legge provvedimento: Il Consiglio di Stato esclude l'impugnabilità diretta dinanzi al giudice amministrativo per difetto assoluto di giurisdizione (Nota a Consiglio di Stato – sezione quarta – sentenza 22 marzo 2021, n. 2409)*, in *ildirittoamministrativo.it*, 2021.

D'ANDREA L., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005.

M. D'ARIENZO, *Passato, presente e futuro degli interessi procedurali tra incertezze definitive, problemi interpretativi e di tutela giurisdizionale*, in *Dir. e proc. amm. Giornata in onore di Enrico Follieri*, II, Napoli, 1, 2019, pp. 393-430.

D'ATENA A., *La crisi della legge regionale*, in *Giur. cost.*, 1990, 1273 ss.

D'ATENA A. , *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 17.

DELLA GIUSTINA C., *Profili di illegittimità costituzionale dei decreti legge "salva banche". Due esempi paradigmatici*, in *NOMOS, Le attualità nel diritto*, n. 2/2020.

DELLA GIUSTINA C., *Il decreto–Genova al vaglio della Corte costituzionale*, in *CamminoDiritto*, n. 7/2021.

DELLA MORTE M., *Il potere regolamentare tra sistematica ed effettività: tendenze e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 2, 2017, 4 ss.

DE MINICO G. , *Regole, comando e consenso*, Torino, 2004,

DE VERGOTTINI G. , *Note sugli atti normativi e amministrativi dell'ordinamento comunitario europeo*, in *Riv. trim. dir., pubbl.*, 1963, 887 ss.

DICKMANN R. , *La legge in luogo del provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 917 ss.

DICHMANN R., *Corte costituzionale e leggi in luogo di provvedimento (nota a Corte cost., 8 maggio 2009 n.137)*, in *Federalismi.it*, n.11/2009, passim.

DI GASPARE G., *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992.

DI GIOVINE A., *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1970.

DI MARTINO C., *Considerazioni sull'ammissibilità delle leggi provvedimento: il caso del finanziamento del Teatro Eliseo al vaglio della Corte costituzionale*, in *federalismi*, n. 22/2022, 23.

DI MAURO B., *Una nuova stagione per le leggi provvedimento? In Persona e Amministrazione*, 2022, 286.

DOGLIANI M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985.

DOGLIANI M., *Riserva di amministrazione?*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 673 ss.

DOMENICALI C., *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, 2018.

DONATI D., *I caratteri della legge in senso materiale*, già in *Riv. dir. pubbl.*, 1910, ripubblicata negli scritti di diritto pubblico, vol. II, Padova, 1966, 45 ss.

DUPEYROUX H., *Sur la généralité de la loi*, in *Mélanges de Carré de Malberg*, Paris, 1933, 135 ss.

DUTHEIL DE LA ROCHERE (a cura di), *Droit administrative européen*, Paris, 2010.

ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 18.

ESPOSITO C., *La Costituzione italiana*, Saggi, Milano, 1954.

ESPOSITO C., *Le leggi sulla riforma agraria e l'art. 138 della Costituzione*, (1952), ora in *La Costituzione italiana*, Saggi, Padova, 1954.

ESPOSITO C., *Elementi soggettivi ed oggettivi degli atti aventi forza di legge*, in *Giur. cost.* 1959, 1078 ss.

ESPOSITO C., *La Corte costituzionale come giudice della "non arbitrarietà" delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1962, 78 ss.

ESPOSITO C., *La validità delle leggi*, Milano, 1964.

ESPOSITO T., *Il caso Bagnoli tra ordinamento costituzionale e dimensione sovranazionale*, in *Dir. pubblico europeo*, *Rass. on line*, fasc. 1, 2023.

FALCON G.D., *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 Cost. della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 394 ss.

FALLETTA P., *Leggi provvedimento e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2002, 4439.

FERMANI I., *La Consulta chiarisce ancora riguardo al sindacato sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. amm.*, 2020.

FERRARA F., *Trattato di diritto civile italiano*, vol. I, Roma, 1921.

FERRARA R., *Legge e regolamento: noterelle critiche a proposito di un'antica "querelle"*, in *Foro.it*, 2000, III, 505 ss.

FERRARI F., *Il giudizio comparativo tra atti colpisce anche la fonte primaria statale: ancora sulla riserva di amministrazione e leggi provvedimento (Nota a C.Cost. n. 116 del 2020)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020.

FILANGIERI G., *La scienza della legislazione*, Napoli, 1780.

FOCAULT M., *Le parole e le cose: un'archeologia delle scienze umane*, 1966, trad. ital. Emilio Panaitescu, Milano, 1967.

FOIS S., *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII; Milano, 1973, 659 ss.

FOIS S., *Legalità (principio di)*, in *En. Giur. dir.*, vol. XVIII, Milano, 1975.

FOIS S., *La riserva di legge*, Milano, 1963.

FOIS S., *Analisi e problematiche fondamentali dello Stato sociale*, in *Dir. e soc.*, 1999, 163 ss.

FONTANA G., *Legge provvedimento regionale contra personam e scrutinio stretto di costituzionalità: un'occasione mancata*, in *Giur. cost.*, 2014, 3786 ss.

FORSTHOFF E., *Über Massnahamd-Gesetze*, trad. it. *Le leggi provvedimento*, in ID., *Rechtsstaatimwandel*, trad. it., *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973.

FORSTHOFF E., *Concetto e natura dello Stato sociale di diritto*, trad. it., in *Stato di diritto in trasformazione*, a cura di C. Amirante, Milano, 1973, 46 ss.

FRANCO A., *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento* (in margine all'innovativa sent.n.143 del 1989 della Corte Costituzionale) in *Giur. cost.*, 1989, II,1056.

FROSINI V., *La lettera e lo spirito della legge*, Milano, 1995.

GALGANO F., *Diritto civile e commerciale*, I, Padova, 1990.

GALGANO F., *I fatti illeciti*, Padova, 2008.

GAROFOLI R., *Tutela giurisdizionale avverso leggi-provvedimento intervenute ad approvare un atto amministrativo adottato in violazione delle regole procedurali. Leggi provvedimento e principio comunitario e principio comunitario della tutela dell'affidamento*, in *Neldirittoeditore.it*, 2008, 1.

GAVAZZI G., *La motivazione delle leggi*, in *Il Politico*, 1974, 173 ss.

GIANNINI M.S., *Autonomia*, (Saggio sui concetti di autonomia), in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1951, 851 ss.

GIANNINI M.S., *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in *Riv. dir. proc.*, I, 1963, 522 ss.

GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970.

GIANNINI M.S., *Il pubblico potere*, Bologna, 1986.

GIACOLINI NACCI P., *L'anti-Montesquieu: tramonto del principio della distinzione delle funzioni*, Bari, 1989.

GORGGERINO F., *Problemi attuali della riserva di amministrazione: il caso delle leggi-provvedimento regionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 595 ss.

GROPPI T., *La Corte e la "gente": uno sguardo dal basso all'accesso incidentale alla giustizia costituzionale*, in *Riv. Aic*, n. 2/2019, 408 ss.

GROSSI P., *L'Europa del diritto*, Bari, 2007.

GUARINO G., *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, 381.

GUARINO G., *Profili costituzionali, amministrativi, e processuali delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano 1962, 160 ss.

GUASTINI R., *Legalità (principio di)*, in *Dig. Disc pubbl. vol. IX* Torino Utet, 1994.

GUASTINI R., *Lezioni di teoria costituzionale*, Torino, 2001.

KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. S. Cotta e G. Treves, Milano, 1966.

KELSEN H., *La dottrina pura del diritto*, Milano, 1966.

KELSEN H., *La dottrina dei tre poteri o funzioni dello Stato*, in *Il primato del Parlamento*, a cura di G. Ceraci, Milano, 1982, 92.

KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, (1929), trad. it., in *La democrazia*, Bologna, 1984.

KELSEN H., *Dottrina generale dello Stato*, Milano, 2013.

JACQUE J., *Introduction: Pouvoir législatif et pouvoir exécutif dans l'Union européenne*, in J.B. AUBY, – J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (a cura di), *Droit administrative européen*, Paris, 2010.

JELLINEK G., *Gesetz und Verordnung*, 1887.

IMMORDINO M., *Il principio di irretroattività: limite della legge regionale o limite della legge?*, in *Giur. cost.*, 1992, passim.

IMMORDINO M., *Giudizio cautelare e controllo di costituzionalità delle leggi*, in *Atti del Convegno di Palermo 2003*, su “*La riforma della giustizia amministrativa in Italia e Spagna*”, Torino, 2002, passim.

IRTI N., *L'età della decodificazione*, Milano, 1999.

LABAND P., *Beiträge zur Kunde des Schwabenspiegels*, 1861.

LABRIOLA S., *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in *Dir. e soc.*, 1983, 723 ss.

LAMARQUE E., *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2012.

LAVAGNA C., *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Studi in memoria di C. ESPOSITO*, III, Padova, 1973, 1582.

LAZARI A., *Modelli e paradigmi della responsabilità dello Stato*, Torino, 2005.

LEDDA F., *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, 171.

LENER A., *L'eccesso di potere legislativo e la Corte costituzionale oggi*, in *Foro it.*, 1982, I, 2693 ss.

LEONE G., *Dalla nuova tecnica di sindacato del giudice costituzionale e del giudice amministrativo alla (auspicata) nuova tecnica di redazione degli atti legislativi ed amministrativi in presenza dei principi di tutela dell'affidamento e della irretroattività degli atti legislativi ed amministrativi*, in *Dir. pubbl. eur.*, *Rassegna on line*, novembre 2016, 24.

LIETO S., *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, 2018.

LIPARI N., *Il problema dell'effettività del diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e sistemi nazionali: pluralità delle fonti e unitarietà degli ordinamenti*, Napoli, 2009, 635 ss.

LIPPOLIS L., *La nuova giurisprudenza costituzionale sulle leggi provvedimento: verso un effettivo "scrutinio stretto" di costituzionalità*, in *Diritto e società*, n. 4, 2020, 852.

LOMBARDI G., *Illecito costituzionale e responsabilità del legislatore*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, 1793 ss.

LOSANA M., *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2015.

LOSANA M., *Il contenuto dei decreti legge: norme oppure provvedimenti?* In *Rivista AIC – Osservatorio Costituzionale*, fasc. 2/2020, 176 ss.

LOSANA M., *Le leggi provvedimento: un tentativo di sistematizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021, p. 501.

LUCARELLI A., *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicistica*, Padova, 1995.

LUCARELLI A., *Ripensare al principio di legalità nell'evoluzione della forma di Stato. Il potere regolamentare regionale*, in S. Labriola (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003, 591.

LUCARELLI A., *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 /2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 8/2015, 3.

LUCARELLI A., DELLA MORTE M., *Dimensione ed effettività del potere regolamentare. A trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, in *federalismi.it*, n. 2/2017.

LUCARELLI A., *Le radici nell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. on line*, n. 1/2019, pp. 3 ss.

LUCARELLI, A., *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020.

LUCARELLI A., *La dimensione giuspubblicista di Presutti tra democrazia della rappresentanza e democrazia governante: il caso del regolamento indipendente*, in *Nomos*, n. 1/2022, 2 ss.

LUCIANI M., *Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 245 ss.

LUCIANI M., *Sì alle leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1995, 2608 ss.

LUCIANI M., *La crisi del diritto nazionale*, in AA.VV., *Storia d'Italia. Legge, diritto, giustizia*, Annali, XIV, Torino, 1998, 1023 ss.

LUPO N., *Dalla legge al regolamento*, Bologna, 2003.

LUTHER J., *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. Disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997, 355 ss.

MALGARINI A., *Della libertà civile nelle costituzioni moderne*, in *Arch. giur.*, 1884.

MANFREDI G., *Leggi provvedimento, forma di Stato, riserva di amministrazione*, in *Foro amm.*, CDS, 2003, 1290 ss.

MANFRELOTTO R., *Qualche ombra sull'effettività della tutela giurisdizionale avverso le leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2010, 3748.

MANETTI M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in www.associazioneitalianacostituzionalisti.it ottobre, 2010.

MANZELLA A., *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti tra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 5-6/1969, ora in *Annali della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova*, Milano, 1970, 250 ss.

MARCHETTI A., *Il "decreto Ilva": profili di costituzionalità di una legge-provvedimento*, in *Federalismi.it*, 2013, 22.

MARTINES T., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.* vol. XXI, Milano, 1971.

MARZUOLI C., *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1982.

MATTARELLA G. B., *Il provvedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Parte generale, Tomo I, (a cura) di S. CASSESE, Milano, 2003.

MAZZAROLLI L., *Ragioni e peculiarità del sistema italiano di giustizia amministrativa*, in AA.VV. (a cura di), Bologna, 1988, 1715 ss.

MERUSI F., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2007, 1 ss.

MERUSI F., *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "trenta" all' "alternanza"*, Milano, 2001.

MERUSI F., *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2001.

MERZ S., *Osservazioni sul principio di legalità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 1373.

MEZZANOTTE C., *Il giudizio sulle leggi. Le ideologie del costituente*, Milano, 1979.

MEZZANOTTE C., *Come eludere il giudicato amministrativo: brevi cenni sulle leggi personali di ottemperanza*, nota a Corte cost., sentenza 28 luglio 1999, n. 364, in *Giur. it.*, 2000, 5 ss.

MIGNAMI G., *Sull'inesistenza dell'eccesso di potere legislativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 167.

MITROTTI A., *"Riserva di Amministrazione" versus "Amministrazione per Legge". Tendenze ed evoluzioni tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica*, in *Nomos*, n. 3/2020, 23.

MODUGNO F., *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del giudizio costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1966, 221 ss.

MODUGNO F., *L'invalidità della legge*, II, Milano, 1970.

MODUGNO F., *Legge in generale (Diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, 888 ss.

MODUGNO F., NOCILLA D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. e soc.*, 1989, 411 ss.

MODUGNO F., *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, a cura di F. Modugno, Milano, 2000, *passim*.

MODUGNO F., *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del diritto*, Torino, 2005.

MODUGNO F., *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007.

MODUGNO F., *Diritto pubblico*, Torino, 2019.

MONTESQUIEU, *De l'esprit de loi*, 1748, trad. ital. , Torino, 1965.

MORBIDELLI G., *La riserva di atto amministrativo nella disciplina delle modifiche di destinazione d'uso senza opere*, in *Le Regioni*, 1991, 2445 ss.

MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, 1251 ss.

MORBIDELLI G., *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2007, 710.

MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.

MORTATI C., *L'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. ital.*, 1949, 457 ss.

MORTATI C., *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964.

MORTATI C., *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968.

MORTATI, *Osservazioni sul sindacato di costituzionalità delle leggi-provvedimento*, in *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*; III, Milano, 1969, 1343 ss.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976.

NEUMANN F., *Der funktionswandel des Gesetz im Recht der Burgerlichen Gesellschaft*, 1937, trad. it., *Mutamenti della funzione della legge nella società borghese*, Id., *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna, 1973, 249.

NIGRO M., *L'appello nel processo amministrativo*, Milano, 1960.

NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.

NIGRO M., *Carl Schmitt e lo Stato amministrativo*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1980, 1770.

NIGRO M., *E' ancora attuale una giustizia amministrativa?*, in *Foro it.*, 1983, 249.

NIGRO M., *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, Milano, 1985.

ONIDA V., *Pubblica amministrazione e costituzionalità delle leggi*, Milano, 1967.

ONIDA V., *Eguaglianza e diritti sociali*, in AV.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 116 ss.

ORLANDO V.E., *Studi giuridici sul Governo parlamentare*, Milano, 1886.

ORLANDO V.E., *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1917.

OTTAVIANO V., *Sulla nozione di ordinamento amministrativo e di alcune sue applicazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1958, 835 ss.

PACE A., *Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impugnate per inconstituzionalità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 524, nota 21.

PACE A., *Postilla in tema di leggi-provvedimento (autoapplicative)*, in *Giur. cost.*, 2010, 3749.

PACE A., *Superiorità della Costituzione e sindacato delle leggi*, in *Giur. cost.*, 2014, 4809.

PAGANO F.F., *Il principio di affidamento nella giurisprudenza nazionale e sovranazionale*, in Gruppo di Pisa, 8 settembre 2004, 19.

PAJNO S., *Considerazioni sul principio democratico e principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2005, 469.

PALADIN L., *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 993 ss.

PALADIN L., *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 533 ss.

PALADIN L., *Considerazioni sul principio costituzionale di eguaglianza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 901.

PALADIN L., *Il principio costituzionale d'uguaglianza*, Padova, 1965.

PALADIN L., *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1969, I, 871.

PALADIN L., *Corte costituzionale e principio generale d'uguaglianza*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985, 605 ss.

PALADIN L., *Esiste un principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale?*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 163 ss.

PALADIN L., *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri* in *Quad. cost.*, 1996, 7-8-9.

PALADIN L., *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir., Aggior.*, I, Milano, 1997, 889 ss.

PAINO A., *Le norme costituzionali sulla giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 419.

PASTORE F., *Il ruolo delle opposizioni parlamentari nella costituzione degli organi di garanzia. La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, in V. Baldini, (a cura di), Napoli, 2006, 71 ss.

PATRONI GRIFFI A., *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della Costituzione e nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi*, in *Federalismi.it*, n. 3/2009, 3 ss.

PEPE G., *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi-provvedimento*, in *federalismi.it*, n. 22 del 2017, 30.

PERFETTI L.R., *Legge provvedimento, emergenza e giurisdizione*, in *Dir. Proc. amm.*, n. 3, 2019, 1033.

PERONGINI S., *Principio di legalità e risultato amministrativo*, in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2003, 41 ss.

PERONGINI S., *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, Torino, 2016.

PIGNATELLI N., *Le "interazioni" tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008.

PINELLI C., *Commento all'art. 97*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione, La pubblica amministrazione*, Bologna-Roma, 1994, 320 ss.

PINELLI C., *In tema di scrutinio stretto sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2002, 3236.

PINELLI C., *Cronaca di un giudizio stretto annunciato*, in *Giur. cost.*, 2010, 3749- 3750.

PINNA P., *L'errata distinzione tra l'indirizzo politico e la garanzia costituzionale*, in *Diritto e questione pubbliche*, n. 11/2011, 360-361.

PIRAINO A., *Ancora sulle leggi provvedimento*, in *Le Regioni*, 1987, 186 ss.

PIZZORUSSO A., *La restituzione degli atti al giudice "a quo"*, Milano, 1965, 76.

PIZZORUSSO A., *Il controllo della Corte costituzionale sull'uso della discrezionalità legislativa*, in *Riv. trim. dir. proc.*, civ., 1986, 795 ss.

PIZZORUSSO A., *La responsabilità dello Stato per atti legislativi in Italia*, in *Foro it.*, 2003, V, 175.

PONZANELLI G., *L'Europa e la responsabilità civile*, in *Foro it.*, 1992, IV, 145.

PORPORATO A., *Sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi-provvedimento: il controllo stretto di ragionevolezza*, in *Giur. civ.*, 2005, I, 539 ss.

PREDIERI A., *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963.

RAIMONDI G., *L'intensità del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti amministrativi nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Persona e Amministrazione*, n. 2/2018, 9 ss.

RANELLETTI O., *Il problema della giustizia nella pubblica amministrazione e i diritti soggettivi*, (1948), ora in *Scritti giuridici scelti*, II, *La giustizia amministrativa*, a cura di E. Ferrari e B. Sordi, Napoli, 1992.

RESCIGNO G.U., *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.* vol. XXXIX, Milano, 1988, 1341 ss.

RESCIGNO G.U., *L'atto normativo*, Bologna, 1998.

RESCIGNO G.U., *Rinasce la distinzione-opposizione tra legge in senso formale e legge in senso sostanziale?*, in *Giur. cost.*, 1999, 2013 ss.

RESCIGNO G.U., *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto pubblico*, 2002, 3, 801-802.

RESCIGNO G.U., *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, Relazione esposta al 53° convegno degli studi amministrativi di Varenna – 22 settembre 2007, in *Dir. Pubbl.*, fasc. 2, 319 ss.

RESCIGNO G.U., *Variazioni sulle leggi-provvedimento (o, meglio, sulle leggi al posto di provvedimento)*, in *Giur. cost.*, 2008, 332 ss.

RESCIGNO G.U., *Dalla sentenza n. 137/2009 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi provvedimento*, in *Giur. it.*, 2010, n. 3, 531 ss.

RIDOLA P., *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, vol. I, (a cura di), Torino, 2001, 12 ss.

RIGANO F., *Scrutinio stretto di ragionevolezza sulle leggi provvedimento e riserva d'amministrazione*, in *Le Regioni*, 1996, 526 ss.

ROMAGNOSI G.D., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1814.

ROMANO S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1910.

ROMANO S., *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, (1898), ora in *Scritti minori*, vol. I, *Diritto costituzionale*, a cura di G. Zanobini, Milano, 1950, 86.

ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1946.

ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1961.

ROMANO A., *Giurisdizione amministrativa e limiti della giurisdizione ordinaria*, Milano, 1975.

ROMANO A., *I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e la loro evoluzione*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 466.

ROMBOLI R., *Ragionevolezza, motivazione delle decisioni ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 229.

ROPPO V., *Appunti in tema di illecito "comunitario" e illecito "costituzionale" del legislatore*, in *Danno e resp.*, 1998, 961 ss.

ROPPO V., *La responsabilità civile dello Stato per violazione del diritto comunitario (con una trasgressione nel campo dell'illecito "costituzionale" del legislatore)*, in *Contr. impr. Eur.*, 1999, 101.

ROSSANO C., *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966.

ROSSANO C., *"Ragionevolezza" e fattispecie di uguaglianza*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 169 ss.

ROUSSEAU J.J., *Du contract social: ou principes du droit politique*, Amsterdam, 1762.

RUFFILLI R., *Il governo parlamentare nell'Italia repubblicana dopo quarant'anni*, in *Dir. e soc.*, n. 2/1987, 239-245.

RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2001.

RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori, Lezioni*, Torino, 2009.

RUOTOLO M., *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Riv. di dir. cost.*, 2003.

RUSSO R., *Alcune considerazioni in tema di garanzie giurisdizionali e sindacato di costituzionalità su legge "concrete"*, in *Giur. cost.*, 2003, 338.

SALA G., *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Milano, 1993.

SALMONI F., *Prime note in tema di dissociazione tra forma e valore di legge nelle leggi-provvedimento regionali autoapplicative*, in *Riv. Giur. amb.*, 1999, 870 ss.

SALVIA F., *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, Padova, 1977.

SAITTA F., *Il principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), Milano, 2012, 232.

SANDULLI A., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.

SANDULLI A.M., *Osservazioni sulla costituzionalità delle deleghe legislative in materia di riforma fondiaria*, in *Foro amm.*, 1952, 3 ss.

SANDULLI A.M., *Legge, Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 269 ss.

SANDULLI A.M., *Legge (diritto costituzionale) in riferimento all'art. 79 della Cost.*, in *Noviss. Dig. it.* Vol. IX, Torino, 1963, 630 ss.

SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1966.

SANDULLI A.M., *L'attività normativa della Pubblica Amministrazione*, Napoli, 1970.

SANDULLI A.M., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e soc.*, n. 3, 1975, 563 ss.

SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982.

SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989.

SANDULLI M.A., *Proporzionalità*, in *Diz. di dir. pubbl.*, in S. Cassese, (a cura di), Milano, 2006, vol. V, 4643.

SANDULLI M.A., *Le nuove frontiere del giudice amministrativo tra tutela cautelare ante causam e confini della giurisdizione esclusiva*, in *Quad. del Foro amm.*, Tar, n. 1, 2008, passim.

SAPUTELLI G., *Dall' illegittimità della legge "in luogo" di provvedimento regionale alla "riserva (materiale) implicita" di atto amministrativo per la disciplina dei calendari venatori*, in *Giur. cost.*, fasc. 1, 2012, 216 ss.

SARANDREA A., *Legge provvedimento*, in S. Cassese, (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 3430.

SATTA F., *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, 1967.

SATTA F., *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, Treccani, XV, Roma, 1989, 7.

SCACCIA G., *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000.

SCACCIA G., *Ragionevolezza delle leggi*, in *Diz. di dir. pubbl.* diretto da S. Cassese, Milano, 2006, passim.

SCACCIA G., *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in *Nova Juris interpretatio*, Roma, 2007, 286 ss.

SCARLATTI P., *Il regime delle leggi provvedimento regionali nella trasformazione dell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Giur. cost.*, Fasc. I, 2019, 566.

SCHMITT C., *Legalitat und legitimitat*, trad. it., di P. Schiera, *Legalità e legittimità*, in *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, 229 ss.

SCIULLO G., “*Il principio del giusto procedimento*” fra giudice costituzionale e giudice amministrativo, in *Jus*, 1986, passim.

SCOCA G. F., , *Riflessioni sui criteri di riparto delle giurisdizioni (ordinaria e amministrativa)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 549 ss.

SERENO G., *Riflessioni sulla problematica delle leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, fasc. 2, 2012, 1591 ss.

SILVESTRI G., *La separazione dei poteri*, I, II, Milano, 1979.

SILVESTRI G., *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1994, 140.

SIMONCINI A., *L'avvio della Corte costituzionale per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in *Giur. cost.*, 2004, 3094 ss.

SOBRINO G., *Leggi-provvedimento delle Regioni e competenze legislative dello Stato: la Corte costituzionale fissa i paletti (ulteriori) all'esercizio dell'autonomia regionale*, in *Giur. it.*, 2013, 787.

SOLDATI R., *Leggi provvedimento: nozione, caratteristiche e mezzi di tutela*, nota a Tar Lazio, sez. I, 21 aprile 2008, n. 3356, in *Riv. amm. rep. it.*, n. 9-10/2008, 539 ss.

SORRENTINO F., *Garanzia giurisdizionale de diritti degli interessi e leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1991, 2780 ss.

SORRENTINO F., *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 2001.

SORRENTINO F. *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009.

SPADARO A., *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990.

SPAGNUOLO VIGORITA V., *Attività economica privata e potere amministrativo*, Napoli, 1962.

SPUNTARELLI S., *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007, 100 ss.

SPUNTARELLI S., *Considerazioni in merito alla recente giurisprudenza costituzionale sull'amministrazione per legge, nota a Corte cost., 8 maggio 2009, n. 137*, in *Giur. cost.*, n. 3/2009, 1478 ss.

SPUNTARELLI S., *Il Parlamento amministratore*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 1, 2023, 126.

STAIANO S., *Crisi della legge e legislazione periodica*, Napoli, 2003.

STAIANO S., *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisorio del modello incidentale*, in *Riv. AIC*, n. 2/2014, 3 ss.

TASSONE R., *Amministrazione pubblica e produzione di "certezza": problemi attuali e spunti ricostruttivi*, in *Dir. amm.*, 2005, 867.

TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova, 2005.

TIZZANO A., *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Dir. un. eu.*, 1966, 65 ss.

TOCQUEVILLE A., *Political and social condition of France, The London and Westminster review*, 1836.

TOCQUEVILLE A., *L'ancien régime et la Révolution*, 1856.

TOSI R., *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, 545 ss.

TRAVI A., *Legalità delle funzioni e rapporti tra le fonti nell'amministrazione locale*, in U. Allegretti, A. Orsi Battaglini, D. Sorace (a cura di), *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, vol. II, Rimini, 1987, 676 ss.

TRAVI A., *Nuovi fermenti del diritto amministrativo verso la fine degli anni '90*, in *Foro it.*, 1997, V, 168 ss..

TRAVI A., *Considerazioni sul recente codice del processo amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 587 ss.

TRAVI A., *Tutela dei diritti e riparto di giurisdizione*, in *Scritti in ricordo di Franco Pugliese* (a cura di), Napoli, 2011, 508.

TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014.

TULUMELLO G., *Leggi-provvedimento e diritto dell'U.E.: nuovi percorsi di tutela*, in *La rivista nel diritto*, 2012, 151 ss.

TURTURRO A., *Scrutinio stretto e presunzione di illegittimità nel controllo sulle leggi*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3/2015, 24.

VAIANO D., *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, 1996.

VERDE G., *Ma cos'è questa giustizia amministrativa ?*, in *Dir. proc amm.*, 1993, 587 ss.

VIGNUDELLI A., *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente*, in *Diritto&Questioni pubbliche*, n. 7/2007, 215.

VIOLINI L., *Il principio di sussidiarietà. Posizioni teoriche e realizzazioni in Europa e nel panorama regionale italiano*, in *Confronti*, 2003, 139 ss.

VIPIANA P., *Legge-provvedimento regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. IV, 2010, 107 ss.

VIRGA P., *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, 1971.

VITALE G., *L'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n.3/2021, 638 ss.

VOLPI M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2016.

VUOLO A., *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Napoli, 2009.

ZACCARIA G., *Interpretazione della legge*, in *Annali*, V, 2012, 702.

ZAGREBELSKY G., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, (a cura di N. Occhiocupo), Bologna, 1978, 108 ss.

ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale, I, Il sistema delle fonti*, Torino, 1990.

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Torino, 1992.

ZAGREBELSKY G., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, atti del Convegno, Roma, 30 giugno–2 luglio 1993, Milano, 1994, 95 ss.

ZAGREBELSKY G., *Una travagliata apologia della legge*. Introduzione al volume P. Calamandrei, *Fede nel diritto*, Bari, 2008.

ZAGREBELSKY G., *Diritto allo specchio*, Torino, 2018.

ZANOBINI G., *L'attività amministrativa e la legge*, in *Scritti di diritto pubblico*, Milano, 1955, 205 e 212.

ZANOBINI G., *Amministrazione pubblica, nozione e caratteri generali*, in *Enc. dir.* vol. II, Milano, 1958, 235.

ZAMMARTINO F., *Corte costituzionale e leggi provvedimento (noterelle a margine dell'ordinanza n. 72/2015)*, in *Scienze e ricerche*, n. 21/2016, p. 75.

ZAMMARTINO F., *Le Leggi provvedimento nelle giurisprudenze delle Corti nazionali e europee tra formalismo interpretativo e tutela dei diritti*, in *Riv. AIC*, n. 4, 2017.

ZITO A., *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996.

Collana *Ricerche Giuridiche*

1. Vincenzo Atripaldi, *Diritto allo studio*, 1975
2. Massimo Panebianco, *Ugo Grozio e la tradizione storica del Diritto Internazionale*, 1975
3. Fulvio Fenucci, *L'assistenza scolastica nelle leggi delle regioni ad autonomia ordinaria*, 1976
4. P. Rescigno, V. Atripaldi, F. Fichera, A. Budetta, M. Panebianco, M. De Dominicis, S. De Val Aurisicchio, *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, 1975
5. Enzo Maria Marengi, *Aspetti delle competenze regionali in materia urbanistica*, 1976
6. Vincenzo Patalano, *Il delitto di mancanza alla chiamata delle armi*, 1976
7. E. Pacelli, A. Saraceni, *Nuova disciplina della edificabilità dei suoli*, 1977
8. A.M. Allagrande, G. Barbirotti, M. Della Casa, V. Grillo, A. Vitale, *Le proposte della commissione Gonella-Casaroli per la revisione del Concordato*, 1977
9. Giuliana Ziccardi Capaldo, *Le situazioni territoriali illegittime nel Diritto Internazionale*, 1977
10. Vincenzo Mileo, *Le comunioni tacite familiari*, 1977
11. Maria Vittoria Lupò Avagliano, *Regioni e riforma sanitaria*, 1978
12. Maria Vittoria Lupò Avagliano, *L'autonomia contabile regionale*, 1979
13. Francesco Caruso, *Le Anstalten nell'ordinamento italiano*, 1979
14. Vito Gallotta, *La formazione professionale nel quadro delle competenze delle regioni ad autonomia ordinaria*, 1979
15. Antonio Pistone, *La giurisdizione contabile della Corte dei Conti*, 1981
16. Silvio Lugnano, *Argomenti per uno studio di politica criminale*, 1982
17. Mario La Monica, *Oggetto giuridico e tipicità del delitto di ricorso abusivo al credito*, 1983
18. Mario La Monica, *Sul significato normativo del termine "reato"*, 1983
19. Antonio Pistone, *Il contenzioso tributario: un'ipotesi di riforma*, 1983
20. Giuseppe Maria Ruggiero, *L'organo internazionale*, 1984
21. Bartolomeo Selleri, *Il diritto di accesso agli atti del procedimento amministrativo*, 1984
22. Arturo De Luca, *Giustizia e legalità nella filosofia giuridica di Kant*, 1984
23. Francesco Domenico Riccioli, *La successione internazionale degli Stati al debito pubblico*, 1984
24. Bartolomeo Selleri, *Pubblica amministrazione e cittadino: alla ricerca della parità*, 1984
25. Giovanni Esposito, *La chiamata in correità*, 1988
26. Antonio Abet, *La guerra sociale. Potere e autorità nei rapporti tra ordinamento giuridico e comunità nazionale*, 1987
27. Sergio Moccia, *Carpzov e Grozio. Dalla concezione teocratica alla concezione laica del diritto penale*, 1988
28. Guido Clemente di San Luca, *Three papers*, 1990
29. Pasquale Landi, *Diritto ed economia. Saggio sulla "Riduzione della filosofia del diritto alla filosofia dell'economia"*, 1996
30. Cosimo Silvestro, *Contributo allo studio dell'inquadramento previdenziale*, 1996
31. Francesco Bertolini, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, 1997

32. Maria Elisabetta de Franciscis, *Il Presidente degli Stati Uniti d'America. Costituzione e prassi*, 1996
33. Maria Luisa Tufano, *La c.d. eccezione di invalidità degli atti comunitari*, 1996
34. Raffaele Titomanlio, *Contributo in tema di risarcibilità dell'interesse legittimo*, 1996
35. Renata Spagnuolo Vigorita, *La liberalizzazione delle telecomunicazioni: dal monopolio alla concorrenza regolata*, 1998
36. Ferdinando Lignola, *L'applicazione della pena su richiesta delle parti La natura della sentenza. Questioni applicative*, 2000
37. Alfredo Contieri, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, 2000
38. Simone Valiante, *Pluralità dell'informazione e sistema radiotelevisivo*, 2001
39. Daniele Marrama, *La pubblicità ingannevole. Il giudice amministrativo e la natura giuridica delle decisioni delle authorities*, 2002
40. Giuliana Di Fiore, *Autorità di garanzia e interesse pubblico nelle comunicazioni integrate*, 2002
41. Chiara Orrei, *La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo. Sviluppi giurisprudenziali e profili dogmatici*, 2002
42. Nino Paolantonio, *Contributo sul tema della rinuncia in diritto amministrativo*, 2003
43. Antonio Leo Tarasco, *La consuetudine nell'ordinamento amministrativo. Contributo allo studio delle fonti non scritte*, 2003
44. Simona D'Antonio, *Teoria e prassi nella tutela risarcitoria dell'interesse legittimo*, 2003
45. Alberto Zito, *Il danno da illegittimo esercizio della funzione amministrativa. Riflessioni sulla tutela dell'interesse legittimo*, 2003
46. Giancarlo Sorrentino, *Diritti e partecipazione nell'amministrazione di risultato*, 2003
47. Renata Spagnuolo Vigorita, *Politiche pubbliche del servizio sanitario*, 2003
48. Antonio Leo Tarasco, *Beni patrimonio e attività culturali: attori privati e autonomie territoriali*, 2004
49. Marco Calabrò, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, 2004
50. Vincenzo Metafora, *Il danno non patrimoniale e la sua riconduzione nell'alveo dell'art. 2043 c.c. L'art. 2059 c.c. come sanzione civile indiretta*, 2004
51. Loredana Giani, *Funzione amministrativa ed obblighi di correttezza. Profili di tutela del privato*, 2005
52. Mariaconcetta D'Arienzo, *Profili costituzionali e regimi amministrativi nell'assetto del sistema radiotelevisivo*, 2005
53. Andrea Crismani, *I controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni. Contributo alla sistemazione metodologica del procedimento di controllo sulla gestione*, 2005
54. Fortunato Gambardella, *Trasformazione urbana e modelli privatistici. Profili ricostruttivi delle società di trasformazione urbana*, 2005
55. Domenico D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, 2005
56. Marialaura Cunzio, *La criminalità organizzata in Campania*, 2005
57. Francesca Attanasio, *Partecipazione di società di capitali in società di persone alla luce della riforma societaria*, 2005

58. Marina Specca, *Il processo di ristrutturazione del debito negli enti locali. Analisi degli strumenti più utilizzati e delle procedure da attivare*, 2005
59. Laura Lamberti, *Riflessioni sulle funzioni amministrative delle Regioni e degli Enti locali*, 2006
60. Alessandro Martini, *Profili giuridici della procreazione medicalmente assistita*, 2006
61. Maria Gabriella Ivone, *Riflessioni in tema di unioni di fatto. Le esperienze italiana e francese a confronto*, 2006
62. Luisa Marin, *Il principio di mutuo riconoscimento nello spazio penale europeo*, 2006
63. Salvatore Dettori, *Il rapporto di presupposizione nel diritto amministrativo. Contributo allo studio della funzione complessa*, 2006
64. Carla Acocella, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici. Il contratto di servizio*, 2007
65. Luca Pardi, *Contributo allo studio del contratto di leasing per la realizzazione delle opere pubbliche per la realizzazione delle opere pubbliche*, 2007
66. Annalisa Giusti, *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato: la discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, 2007
67. Camillo Patriarca, *La distribuzione degli utili in natura*, 2008
68. Angelo Lalli, *Disciplina della concorrenza e diritto amministrativo*, 2008
69. Ivan Ingravallo, *Le amministrazioni territoriali dell'ONU*, 2008
70. Gabriella Ferranti, *La cooperazione giudiziaria in materia penale nelle convenzioni del Consiglio d'Europa e nel diritto dell'Unione europea*, 2008
71. Fulvio Maria Palombino, *Gli effetti della sentenza internazionale nei giudizi interni*, 2008
72. Gerardo Soricelli, *Il responsabile del procedimento amministrativo*, 2009
73. Giancarlo Sorrentino, *Interesse legittimo e pregiudizialità amministrativa*, 2010
74. Ilaria Amelia Caggiano, *Circolazione del denaro e strumenti di tutela*, 2010
75. Marta Simoncini, *La regolazione del rischio e il sistema degli standard. Elementi per una teoria dell'azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell'ambiente*, 2010
76. Anna Lazzaro, *Contributo in tema di risarcimento del danno da ritardo*, 2011
77. Loredana Strianese, *Il contratto preliminare tra vincoli civilistici ed evoluzione dell'ordinamento tributario*, 2011
78. Diego Rossano, *Mediazione, Camera di conciliazione, Arbitro bancario finanziario*, 2012
79. Luca Pardi, *Gli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente. Nuove forme di partecipazione responsabile e sussidiaria, dei privati all'esercizio delle funzioni*, 2012
80. Marta Tigano, *Tra economie dello Stato ed «economia» della Chiesa: i beni culturali d'interesse religioso*, 2012
81. Dario Bevilacqua, *Il Free-Trade e l'Agorà, Interessi in conflitto, regolazione globale e democrazia partecipativa*, 2012
82. Mario Quaranta, *Concertazione sociale e regole del lavoro*, 2012
83. Alfonso Maria Cecere, *Prime riflessioni sul potere amministrativo di coazione. Dalle restrizioni alle coercizioni nei confronti dei privati*, 2012
84. Alessandro Auletta, *Gli ausili pubblici tra autorità e consenso*, 2012
85. Giovanni Coccozza, *La decisione plurale in conferenza di servizi*, 2012

86. Francesca Di Lascio, *Le ispezioni amministrative sulle imprese. Analisi teorica e diritto positivo*, 2012
87. Simona D'Antonio, *Il commissario ad acta nel processo amministrativo. Qualificazione dell'organo e regime processuale degli atti*, 2012
88. Simona Di Stasio, *La politica migratoria europea: da Tampere a Lampedusa*, 2012
89. Fortunato Gambardella, *Contributo allo studio del regime giuridico dei bandi da gara*, 2012
90. Pierluigi Simone, *Origini e sviluppo della cooperazione internazionale ed europea di polizia. Modelli e soluzioni operative*, 2012
91. Tiziana di Iorio, *Società multi-etnica e libertà religiosa del minore tra affidamento e autodeterminazione*, 2013
92. Gianluca Bellomo, *Le normazioni tecniche volontarie nel diritto pubblico ambientale*, 2013
93. Francesca Perrini, *La protezione diplomatica delle società*, 2013
94. Paola Saracini, *Contratto a termine e stabilità del lavoro*, 2013
95. Carlo Iannello, *Il diritto all'acqua. Proprietà collettiva e Costituzione*, 2013
96. Marco Tiberi, *La tutela dell'interesse legittimo nella pluralità delle azioni*, 2013
97. Claudio Valerio Cogliandro, *Tutela della privacy e accesso ad internet nell'opera di Stefano Rodotà*, 2013
98. Anna Pitrone, *Le responsabilità internazionali delle organizzazioni intergovernative*, 2013
99. Francesca Ferraro, *Lo spazio giuridico europeo tra sovranità e diritti fondamentali. Democrazia, valori e rule of law nell'Unione al tempo della crisi*, 2014
100. Lorenzo Zoppoli, Antonello Zoppoli, Massimiliano Delfino (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, 2014
101. Massimo Luigi Ferrante, *Principio di libertà personale e sistema penale italiano*, 2014
102. Gabriele Pepe, *La primazia negli organi collegiali pubblici*, 2014
103. Luca Buscema, *Lo stato di guerra in tempo di pace*, 2014
104. Francesco Rotondo, *Itinerari alla periferia di Lombroso. Pietro Gori e la "Criminologia moderna" in Argentina*, 2014
105. Paola Torretta, *L'incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, 2015
106. Sara Valaguzza, *Sustainable Development in Public Contracts. An example of Strategic Regulation*, 2016
107. Luca Buscema (a cura di), *Identità nazionale e multiculturalismo*, 2016
108. Annamaria Gigli, *Nuove prospettive di tutela del legittimo affidamento nei confronti del potere amministrativo*, 2016
109. Tania Abbiate, *La partecipazione popolare ai processi costituenti: l'esperienza tunisina*, 2016
110. Andrea Patroni Griffi, *Le regole della bioetica tra legislatore e giudici*, 2016
111. Francesco Monceri, *La semplificazione dell'amministrazione nella crisi delle economie di mercato*, 2016
112. Gabriella De Maio, *Semplificazione e digitalizzazione: un nuovo modello burocratico*, 2016

113. Maria Teresa Stile, *La responsabilità dello Stato giudice e del magistrato tra garanzie costituzionali e moniti europei*, 2016
114. Gennaro Ferraiuolo, *Costituzione. Federalismo. Secessione. Un itinerario*, 2016
115. Massimiliano Delfino, *Salario legale. Contrattazione collettiva e concorrenza*, 2016
116. Silvia Tuccillo, *Contributo allo studio della funzione amministrativa come dovere*, 2016
117. Adele Del Guercio, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale europeo*, 2017
118. Alessandro F. Di Sciascio, *L'intervento sostitutivo nell'esercizio dell'attività amministrativa. Profili statici e dinamici*, 2017
119. Francesco Santoro, *L'abuso nel diritto civile e tributario*, 2017
120. Paola Bozzao, *Anzianità, lavori e diritti*, 2017
121. Gabriele Sabato, *La Governance per la rigenerazione dei siti contaminati. Il caso italiano dei Brownfields*, 2017
122. Fabiana Di Porto, *La regolazione degli obblighi informativi. Le sfide delle scienze cognitive e dei big data*, 2017
123. Francesco D'Ambrosi, *Consob e sistema di vigilanza*, 2017
124. Filomena Manganiello, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, 2017
125. Eugenio D'Apuzzo, *Profili della cessazione della materia del contendere nel processo amministrativo*, 2017
126. Luca Calcaterra, *La somministrazione di lavoro. Teorie e ideologie*, 2017
127. Marcello Di Francesco Torregrossa, *La pubblica amministrazione nella società digitale*, 2017
128. Giovanni Cocozza, *Il percorso conformativo dell'eccesso di potere giurisdizionale. Una ricerca sul vizio della funzione e sul suo giudice*, 2017
129. Gabriele Pepe, *The Notion of primus inter pares in Italian public life today*, 2017
130. Luca Longhi, *Studio sulla responsabilità disciplinare dei magistrati*, 2017
131. Paola Saracini, Lorenzo Zoppoli (a cura di), *Riforme del lavoro e contratti a termine*, 2017
132. Eleonora Sirsi, *OGM e agricoltura. Evoluzione del quadro normativo, strategie di comunicazione, prospettive dell'innovazione*, 2017
133. Alfonso Vuolo, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, 2017
134. Giorgia Bevilacqua, *Criminalità e sicurezza in alto mare*, 2017
135. Stefania Romeo, *«Usus auctoritas». Le XII tavole e la tutela dell'«apparenza» della proprietà*, 2017
136. Fiorenzo Liguori, Silvia Tuccillo (a cura di), *Contratti pubblici. Trasformazioni e problemi*, 2017
137. Maria Assunta Icolari, *Per una dogmatica dell'imposta ambientale*, 2018
138. Sara Lieto, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, 2018
139. Valeria Nuzzo, *La protezione del lavoratore dai controlli impersonali*, 2018
140. Luca Gori, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, 2018

141. Antonio Loffredo, *Democrazia aziendale, imprese transnazionali e dumping sociale*, 2018
142. Donatella Loprieno, "Trattenere e punire". *La detenzione amministrativa dello straniero*, 2018
143. Elisabetta Codazzi, *La società in house. La configurazione giuridica tra autonomia e strumentalità*, 2018
144. Valentina Gastaldo, *L'Astreinte nel processo amministrativo*, 2018
145. Giovanni Martini, *Potere sanzionatorio della P.A. e diritti dell'uomo. I vincoli CEDU all'amministrazione repressiva*, 2018
146. Carlo Ferruccio Ferrajoli, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, 2018
147. Vittorio Minervini, *Insolvenza e mercato. Itinerari per la modernizzazione delle discipline sulla crisi d'impresa*, 2018
148. Renata Spagnuolo Vigorita, *Il conflitto tra pubblica amministrazione e privati. Modelli per la composizione*, 2018
149. Giovanni Poggeschi, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, 2018
150. Umberto Ronga, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione pubblica*, 2018
151. Guerino Fares, *Prestazioni sociali tra garanzie e vincoli*, 2018
152. Fabio Francesco Pagano, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, 2018
153. Giuseppe Micciarelli, *Commoning. Beni comuni urbani come nuove istituzioni. Materiali per una teoria dell'autorganizzazione*, 2018
154. Giacomo D'Amico, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, 2018
155. Sveva Bocchini, *Lo statuto del sito contaminato e il vincolo ambientale ripristinatorio*, 2018
156. Francesca Biondi Dal Monte, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione e delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, 2018
157. Alessandro Morelli (a cura di), *Dal "Contratto di Governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, 2018
158. Alessandro Morelli, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, 2018
159. Massimiliano Delfino, *Salario legale e contrattazione collettive e concorrenza*, 2018
160. Irene Coppola, *Contributo allo studio del processo civile in appello*, 2018
161. Marta Ferrara, *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, 2019
162. Giuseppe Allegri, Alessandro Sterpa, Nicola Viceconte (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, 2019
163. Monica Cocconi (a cura di), *Sostenibilità, responsabilità sociale d'impresa e nuove aspettative dei consumatori: nuovi paradigmi di qualità?*, 2019
164. Luca Di Majo, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, 2019
165. Irene Coppola, *Capitale umano o sistemi robotici. Un nuovo processo in Italia*, 2019
166. Pamela Lattanzi, *I prodotti di frontiera. Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, 2019

167. Sergio Marotta, *Le forme dell'acqua. Economia e politiche del diritto nella gestione delle risorse idriche*, 2019
168. Donatella Illuminato, *Inadempimento non imputabile e impossibilità sopravvenuta. Un'endiadi nel diritto?* 2019
169. Giuseppe Papale, Raffaele Gaetano Crisileo, *Storia dell'oratoria forense. Comunicazione e persuasione*, 2019
170. Ubaldo Perfetti (a cura di), *Il punto sui così detti danni punitivi*, 2019
171. Francesca Martines, *La funzione d'iniziativa della Commissione nel processo legislativo dell'Unione europea*, 2019
172. Giacomo Gargano, *Lo Stato e gli Enti di diritto pubblico quali soggetti passivi del rapporto giuridico tributario*, 2019
173. Emma A. Imparato, *L'eccezione nella regola*, 2019
174. Adriano Maffeo, *Diritto dell'Unione europea e processo civile nazionale*, 2019
175. Antonio Ignazio Arena, *L'esternazione del pubblico potere*, 2019
176. Francesco Paterniti, *Figli e ordinamento costituzionale*, 2019
177. Francesco Raffaello De Martino, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle camere*, 2019
178. Giacomo Delledonne, *Costituzione e legge elettorale*, 2019
179. Ferdinando Franceschelli, *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, 2019
180. Luca Pedullà, *La costituzionalizzazione del giusto procedimento*, 2019
181. Sara Poli, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, 2019
182. Gabriella Di Maio, *Fiscalità energetica e cambiamento climatico. Il ruolo del diritto tributario nella società moderna*, 2020
183. Eloísa Carbonell Porrás, Giuseppe Piperata (a cura di), *La reforma del gobierno local en España e Italia*, 2020
184. Anna Gragnani, *La codificazione del diritto ambientale: il modello tedesco e la prospettiva italiana*, 2020
185. Mena Minafra, *Osservazioni sulla "chiamata in correità"*, 2020
186. Antonio Mitrotti, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, 2020
187. Giacomo D'Amico, *La libertà "capovolta"*, 2020
188. Viviana Di Capua, *L'auotorizzazione integrata ambientale*, 2020
189. Alessandro Sterpa, Alessandra Coiante (a cura di), *Sicurezza, legalità ed economia*, 2020
190. Sara Lieto, *Processo e partecipazione nel controllo di costituzionalità*, 2020
191. Cristiana Carletti, *Diritto alla riservatezza, protezione dei dati personale e spazio digitale nell'ordinamento internazionale*, 2020
192. Roberta Alfano, *Sanzioni amministrative tributarie e tutela del contribuente*, 2020
193. Maria Teresa Stile, *Discrezionalità legislativa e discrezionalità giurisdizionale nei processi evolutivi del costituzionalismo*, 2020
194. Shkelzen Hasanaj, *Diritti delle minoranze. Tra immigrazione e globalizzazione*, 2020
195. Stefano Aru, *La continuità del regionalismo italiano*, 2020
196. Laura Tebano, *Lavoro, potere direttivo e trasformazioni organizzative*, 2020

197. Giovanni Coccozza, *Contributo a uno studio sulla motivazione del provvedimento come essenza della funzione amministrativa*, 2020
198. Maria Antonella Gliatta, *La dialettica della centralità. Studio sull'iniziativa legislativa del Governo*, 2020
199. Stefano D'Alfonso, *Potere d'inchiesta parlamentare e sistema di protezione dei diritti*, 2020
200. Costanza Nardocci, *Il "diritto" al giudice costituzionale*, 2020
201. Michela Troisi, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, 2020
202. Umberto Ronga, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, 2020
203. Carlo Iannello, *Salute e libertà. Il fondamentale diritto all'autodeterminazione individuale*, 2020
204. Massimo Cavino, Lucilla Conte, Simone Mallardo, Massimiliano Malvicini, *Un'imprevista emergenza nazionale. L'Italia di fronte al COVID-19*, 2020
205. Vito Breda, Matteo Frau (a cura di), *La contrattazione Costituzionale dei livelli di autonomia. Modelli per una comparazione*, 2020
206. Katia La Regina (a cura di), *La custodia cautelare in carcere*, 2020
207. Giovanna Petrillo, *I limiti di proporzionalità nella disciplina fiscale delle società di comodo*, 2020
208. Andrea Maltoni (a cura di), *I contratti pubblici: la difficile stabilizzazione delle regole e la dinamica degli interessi*, 2020
209. Stefania Cecchini, *La Corte costituzionale paladina dell'eguaglianza di genere*, 2020
210. Paola Mazzina, *L'autonomia politica regionale tra modelli costituzionali e sistema dei partiti*, 2020
211. Mario Iannello, *La governance economica cooperativa. Autonomia e raccordi negli Stati Uniti e nell'Eurozona*, 2020
212. Virgilia Fogliame, *Parità di genere e rappresentanza. Il rendimento delle misure legislative promozionali*, 2020
213. Armando de Crescenzo, *Indirizzo politico: una categoria tra complessità e trasformazione*, 2020
214. Tiziana Montecchiari, *Il biotestamento e l'amministrazione di sostegno*, 2020
215. Rosa Casillo, *Diritto al lavoro e dignità*, 2020
216. Gianluca Bellomo, *Profili pubblicistici del Data Protection Officer nel sistema multilivello di tutela della privacy*, 2020
217. Lucilla Conte, *La famiglia. Istituti e istituzioni nella prospettiva costituzionale*, 2020
218. Arianna Carminati, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali dello Stato*, 2020
219. Antonello Tarzia, *Il giudice e lo straniero. Linguaggi e culture nei percorsi giurisdizionali*, 2020
220. Maria Laura Rea, *Public e Private enforcement Antitrust. La tutela della concorrenza tra riforme europee e ordinamento italiano*, 2020
221. Erik Furno, *Il presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, 2021
222. Luca Galli, *Rethinking Integration Contracts. The role of administrative law in building an intercultural society*, 2021

223. Antonio Ignazio Arena, *Libertà e pluralismo nella formazione delle leggi costituzionali*, 2021
224. Giuseppe Mobilio, *Tecnologie di riconoscimento facciale. Rischi per i diritti fondamentali e sfide regolative*, 2021
225. Elena Consiglio, *The Role of the Country of Origin Expert in Judicial Proceedings*, 2021
226. Cecilia Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio sulle rotte del Mediterraneo*, 2021
227. Marco Cecili, Andrea Chiappetta, Giuliano Vosa (a cura di), *Oltre le crisi. L'Unione europea al bivio*, 2021
228. Gerardo Soricelli, *Il "giudice a quo" oltre "la giurisdizione". Il caso delle autorità amministrative indipendenti*, 2021
229. Luca Longhi, *La democrazia giurisdizionale. L'ordinamento giudiziario tra Costituzione, regole e prassi*, 2021
230. Laura Ammannati, Allegra Canepa (a cura di), *Tech law. Il diritto di fronte alle nuove tecnologie*, 2021
231. Luca Castelli, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, 2021
232. Debora Caldirola, *Il Terzo settore nello Stato sociale in trasformazione*, 2021
233. Giuseppe Donato, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, 2021
234. Antonino Amato, *Disapplicazione giudiziale della legge e Carta di Nizza*, 2021
235. Luca Di Salvatore, *Il datore di lavoro plurale e le vie dello sviluppo dei territori*, 2021
236. Marco Tufo, *Il lavoro digitale a distanza*, 2021
237. Bruno Mercurio, *Società e decisioni amministrative*, 2021
238. Giovanni Barozzi Reggiani, *Introduzione allo studio delle valutazioni economiche quali strumenti per la tutela giuridica del «valore costituzionale» ambiente*, 2021
239. Antonio Merlino, *Regulatory sandbox. Una nuova prospettiva ordinamentale*, 2022
240. Gaetano Bucci, *Le trasformazioni dello Stato e dell'UE nella crisi della globalizzazione*, 2022
241. Giuseppe Toscano, *Le sfide del diritto punitivo in materia agroalimentare*, 2022
242. Luca Bartolucci, Luca Di Majo (a cura di), *La prassi delle istituzioni in pandemia*, 2022
243. Carla Acocella (a cura di), *Autorità indipendenti. Funzioni e rapporti*, 2022
244. Emanuele Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto*, 2022
245. Menita Giusy De Flora, *La tutela dei diritti del contribuente nel procedimento tributario: tra fattispecie interne e transnazionali*, 2022
246. Carmela Capolupo, Raffaele Manfredi (a cura di), *Emergenza pandemica, disciplina dell'emergenza e sospensione della garanzie costituzionali. Un primo bilancio*, 2022
247. Anna Ilaria Trapè, *Il Public Food Procurement strumento per la sostenibilità del sistema alimentare. Evoluzione del quadro normativo, criticità applicative e prospettive di innovazione*, 2022
248. Carla Acocella, *Contributo allo studio dell'effettività dei diritti sociali. Decisioni pubbliche e sindacato giurisdizionale all'epoca del ritorno del welfare*, 2022
249. Ida D'Ambrosio, *La posizione di debolezza contrattuale dell'acquirente di immobili da costruire: strumenti di tutela in caso di insolvenza del venditore*, 2022

250. Umberto Ronga, *L'emergenza in Parlamento*, 2022
251. Andrea Napolitano, *Rappresentanza politica e dimensione territoriale. Crisi e prospettive*, 2022
252. Vincenzo Lorubbio, *The best Interests of the Child. More than 'a Tight, a Principle, a rule of Procedure' of International Law*, 2022
253. Matteo Frau, *L'attenuazione del principio maggioritario. Istituti e modelli alternativi al principio deliberativo di maggioranza*, 2022
254. Giuliana Strambi, *Le terre agricole abbandonate. Il recupero produttivo nella legislazione sulle "banche della terra" e nel Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, 2022
255. Annita Larissa Sciacovelli, *La protezione del migrante in Europa. Profili di diritto internazionale ed europeo*, 2022
256. Carmen Di Carluccio, *Lavoro e salute e mentale dentro e fuori l'istituzione*, 2022
257. Davide Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, 2022
258. Matteo Carrer, *Profili teorici e costituzionali dell'azione in giudizio*, 2022
259. Giacomo Biasutti (a cura di), *Fundamental Principles and special Anti-Covid Legislation. Comparative experience*, 2022
260. Valentina Zampaglione, *Emissions Trading e tutela dell'ambiente. Profili di diritto comparato*, 2022
261. Silvia Niccolai, *Principi del diritto principi della convivenza. Uno studio sulle regulae iuris*, 2022
262. Maria Chiara Errigo, *Neuroscienze e diritto. Un punto di vista costituzionale*, 2022
263. Davide Antonio Ambroselli, *Insindacabilità parlamentare e diritto di difesa*, 2022
264. Carmelo Rizzo, *Il diritto penale di fronte alle incognite della finanza contemporanea*, 2022
265. Fabio Russo, *Il dialogo tra fisco e contribuente. Un'analisi storico evolutiva*, 2022
266. Valentina Buratti, *Trasporto non in linea e servizi su piattaforma digitale*, 2022
267. Stefania Pedrabissi, *Il provvedimento amministrativo implicito. Una lettura critica*, 2022
268. Fabrizio Amatucci, Chiara Fontana (a cura di), *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, 2022
269. Luigi Rullo, *La politica a corte*, 2022
270. Antonio Merlino, Marco Boldini, *Il diritto del fintech e la crisi delle fonti del diritto in una prospettiva comparata*, 2022
271. Matteo Trapani, *La digitalizzazione come strumento di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, 2023
272. Giacomo Dolso, Davide Rossi (a cura di), *1920-2020. Un secolo di giustizia costituzionale*, 2022
273. Cristiano Bevilacqua, *Il baratto amministrativo tra amministrazione condivisa e partenariato pubblico e privato*, 2022
274. Miriam Abu Salem, *Mercato halal e made in Italy*, 2022
275. Lucia Miglietti, *Tecniche e modalità di formazione del contratto tra antichi problemi e nuovi strumenti nel diritto italo-europeo*, 2023
276. Luigi Ortaglio, *Il pluralismo confessionale nell'area balcanica*, 2023

277. Annalisa Triggiano, *Gli algoritmi predittivi nel processo*, 2023
278. Massimo Farina, *Ambienti, agenti e intelligenze artificiali nella sanità potenziale*, 2023
279. Giovanni Calvellini, Antonio Loffredo (a cura di), *Il tempo di lavoro tra scelta e imposizione*, 2023
280. Maria Chiara Girardi, *La proprietà pubblica. Percorsi costituzionali nell'evoluzione di forma di stato*, 2023
281. Daniela Messina, *La tutela della dignità nell'era digitale. Prospettive e insidie tra protezione dei dati, diritto all'oblio e Intelligenza Artificiale*, 2023
282. L. Conte, C. Bertoldi, M. Cavino, S. Mallardo, M. Malvicini, *Libertà di informazione. Percorsi*, 2023
283. L. Baiada, E. Carpanelli, A. Lau, J. Lau, T. Scovazzi, *La giustizia civile italiana nei confronti di stati esteri per il risarcimento dei crimini di guerra e contro l'umanità*, 2023
284. Maria Stefania Cataleta, *La guerra dei due mondi. Una breve analisi del conflitto in Ucraina*, 2023
285. Andrea Marco Colarusso, *Dai beni pubblici ai digital commons. Prospettive di tutela*, 2023
286. Francesco Paterniti, *Le omissioni del legislatore*, 2023
287. Agnese Vitale, *Non riconoscimento e fonti del diritto internazionale*, 2023
288. M. Ladu, N. Maccabiani (a cura di), *L'individuo e la realtà digitale*, 2023
289. Stefano Margiotta, *L'obbligo generale di sicurezza del lavoro*, 2023
290. Daniela Mone, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, 2023
291. Gianclaudio Festa, *Profili giuridici del danno all'immagine della Pubblica amministrazione*, 2023
292. Concetta Gengaro, *Stato e mercato. Dalla golden share al golden power*, 2023
293. Lorenzo Moroni, *Concorrenza e diritti sociali nella dimensione multilivello*, 2023

Finito di stampare nel mese di maggio 2023
dalla *Grafica Elettronica* - Napoli