

Costituzionale

La legge provvedimento

Definizione, ammissibilità e limiti



Di Tommaso Leopardi

Professionista tecnico - Altro

Provincia: ANCONA

Email:

leoparditommaso603@gmail.com

[... continua a leggere](#)

Pubblicato il 08/04/2020



Ancora oggi, non mancano discussioni che coinvolgono la legge-provvedimento. Rispetto al passato, però, l'oggetto del dibattito si è spostato. Infatti, mentre prima si discuteva in merito all'ammissibilità della legge provvedimento, oggi, a fronte del fatto che l'ammissibilità della stessa è pressoché unanime, il panorama giuridico è impegnato ad individuare quelle ipotesi in cui la categoria in questione sovviene come illegittima. Queste ipotesi coincidono con i c.d. limiti della legge-provvedimento.

Ad ogni modo, per quanto la discussione sull'ammissibilità della legge-provvedimento, e quindi sulla sua definizione, possa (forse) dirsi esaurita, le conclusioni raggiunte da questo dibattito sono ancora il fondamento delle questioni più attuali. In altre parole, il tema dei limiti della legge provvedimento non può essere esaurientemente trattato senza muovere dalla sua definizione e dalle ragioni giuridiche a fondamento della sua ammissibilità.

Sommario

- [La definizione di legge-provvedimento](#)
- [L'ammissibilità della legge-provvedimento](#)
- [I limiti della legge-provvedimento](#)
- [Bibliografia](#)

La definizione di legge-provvedimento

Fornire le basi per comprendere a pieno la nozione di legge-provvedimento è un compito non semplice. Infatti, per dare una definizione esaustiva dell'atto in questione, è necessario considerarne, congiuntamente, tanto la sostanza quanto la forma. Inoltre, le difficoltà si acuiscono per il fatto che la nozione di legge provvedimento impone, a monte, l'introduzione della dicotomia tra atti aventi natura normativa e atti aventi natura provvedimentale.

Il contenuto della legge-provvedimento

a) Gli atti normativi

Per quanto concerne la componente sostanziale, come anticipato, le leggi provvedimento presentano un contenuto provvedimentale. Gli atti provvedimentali sono quelli teoricamente contrapposti agli atti di natura normativa. Si parla di atti aventi natura normativa o, più semplicemente, atti normativi, per indicare quegli atti che contengono una norma giuridica.

A riguardo, è ancora oggi prevalente l'insegnamento^[1] per cui è norma giuridica quella prescrizione che presenta due caratteristiche fondamentali: la generalità e l'astrattezza. Più precisamente, con generalità ci si riferisce alla "*indeterminabilità dei soggetti ai quali la norma si indirizza*" mentre con astrattezza si fa riferimento alla "*situazione ideale tipizzata alla quale è possibile ricondurre ogni ipotetico caso reale da regolamentare*"^[2]. Così, una norma può dirsi giuridica quando, indirizzandosi ad una categoria genericamente determinata di soggetti, preveda o vieti un comportamento solo idealmente configurato.

In definitiva, un atto è considerato normativo qualora contenga una norma giuridica e cioè un comando generale e astratto tanto a livello soggettivo che situazionale.

Al fine di individuare un riferimento pratico, si pensi alla legge penale. Invero, ogni imperio proprio del diritto penale, e quindi ogni norma che introduce una fattispecie penalmente rilevante, è caratterizzato da generalità ed astrattezza. Ed infatti, ogni comando penale impone un divieto indirizzato a soggetti solo genericamente individuati e riguardante situazioni ripetibili; proprio per questo la legge penale è considerata un atto dal tenore spiccatamente normativo.

b) Gli atti provvedimentali

In modo contrapposto rispetto agli atti normativi, un atto ha natura provvedimentale quando non si riferisce a soggetti e situazioni generali e astratte ma, al contrario, è indirizzato a soggetti e situazioni rispettivamente particolari e concrete. La legge provvedimento si presenta proprio come atto provvedimentale.

Più nel dettaglio, la caratteristica che permette di considerare un atto come provvedimentale è la sua portata regolatrice di un interesse concreto. Invero, come efficacemente affermato, la legge provvedimento, proprio come ogni atto provvedimentale, non "*prevede*" un comportamento consentito o vietato ma, diversamente, "*provvede*" immediatamente alla cura di un determinato interesse^[3].

Gli atti che, per eccellenza, sono ritenuti provvedimentali sono quelli adottati, nell'esercizio della potestà esecutiva, dalle Amministrazioni. Si pensi, volendo fare qualche esempio, a un provvedimento di esproprio, a un atto di controllo amministrativo posto in essere successivamente ad una s.c.i.a., all'atto amministrativo di aggiudicazione emesso all'esito di una procedura di evidenza pubblica o, continuando in quest'ambito, a un atto di esclusione da una procedura di evidenza pubblica.

A riguardo, si consideri che, come si vedrà meglio in seguito^[4], uno dei punti nevralgici del dibattito sull'ammissibilità ha riguardato il fatto che la legge provvedimento presenta il contenuto tipico degli atti di amministrazione, e quindi di Governo, pur promanando dal legislatore.

La forma della legge-provvedimento

Passando agli aspetti formalistici, è la terminologia attribuita all'atto in questione a essere emblematica. Non a caso, infatti, con "legge" provvedimento si fa riferimento a un atto avente veste formale di atto legislativo. In altre parole, la legge provvedimento ha la forma di un atto avente forza di legge e cioè assume quel

vestmentum prescritto costituzionalmente agli artt. 70 e ss. della Carta Fondamentale. Sicché, la forma della legge provvedimento è quella che deriva dall'*iter* di formazione degli atti aventi forza di legge.

Pertanto, non si esaurisce con la legge, tecnicamente intesa, ogni forma potenzialmente acquisibile dagli atti in questione. Per vero, posto che è legge provvedimento ogni atto avente forza di legge, anche ogni altro atto provvedimentale diverso dalla legge, ma con la medesima forza, può considerarsi legge provvedimento. In questi ultimi casi, si può parlare, ad esempio, di decreti-legge provvedimento, di decreti legislativi provvedimento, di leggi regionali provvedimento o, complessivamente, di leggi provvedimento in senso lato^[5].

Una definizione di legge-provvedimento

Alla luce della forma e del contenuto propri della legge provvedimento, è possibile giungere ad una sua consapevole definizione. Può definirsi legge provvedimento ogni atto che ha genesi attraverso la procedura di formazione tipica di un atto avente forza di legge e che, congiuntamente, presenta il contenuto tipico di un atto provvedimentale.

Al fine di avvalorare questa nozione, appare opportuno segnalare che la definizione fornita pare del tutto analoga a quanto affermato dalla Corte Costituzionale^[6] nel 2013. Invero, nel menzionato arresto la Consulta non ha mancato di chiarire come *“rientrano nella categoria di leggi-provvedimento le leggi che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati, ovvero incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, che hanno contenuto particolare e concreto”*^[7].

Volendo fornire qualche riferimento concreto, si pensi alla L. 310/1988 recante un “intervento straordinario per la riparazione di una gru nel porto di Ancona” ovvero la L. n. 455/94 la quale individua “una nuova sede del circolo ufficiali delle Forze armate” in Roma^[8]. Inoltre, sempre a titolo esemplificativo, si pensi ad un’espropriazione per pubblica utilità *ope legis*, cioè ad una disposizione legislativa che provvede in via alternativa ad un procedimento amministrativo^[9].

In questi casi, appare evidente come, a differenza degli atti normativi, siamo di fronte a regole espresse da un atto avente forza di legge che, indirizzandosi a soggetti individuati, curano una situazione concreta, vale a dire non ripetibile.

L'ammissibilità della legge-provvedimento

Dalla definizione di legge provvedimento muove il dibattito sull'ammissibilità della stessa. I punti di questo dibattito devono tenersi in considerazione al fine di inquadrare la più attuale problematica dei limiti della legge provvedimento. È proprio per questo motivo che la questione sull'ammissibilità della legge avente contenuto provvedimentale deve essere trattata.

Le tesi contrarie all'ammissibilità della legge-provvedimento: la tesi del contenuto tipico della legge

La tesi che, storicamente, militò nel senso dell'inammissibilità della legge provvedimento fu quella, oggi ormai del tutto abbandonata, del contenuto tipico della legge^[10].

Più nel dettaglio, secondo questo orientamento, la legge, così come ogni altro atto avente forza di legge, sarebbe necessariamente caratterizzata da un contenuto generale e astratto. Di conseguenza, alla legge provvedimento, in quanto atto provvedimentale, non veniva concesso alcuno spazio di legittimità all'interno del nostro ordinamento.

Tale orientamento traeva il suo fondamento dall'art 3 della Carta costituzionale^[11]. Più precisamente, secondo questa dottrina, l'ampio tenore assunto da quest'ultima disposizione nel momento in cui sancisce come “tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali” sarebbe sintomatico dell'esistenza di un principio di generalità che la legge, così come ogni altro atto avente forza di legge, sarebbe tenuta a rispettare. Da tale assunto la dottrina concludeva che una legge non generale, proprio come quella provvedimento, sarebbe tacciabile di incostituzionalità.

Le tesi contrarie all'ammissibilità della legge-provvedimento: la tesi sulla c.d. riserva di amministrazione

Volendo superare le critiche che ritenevano la tesi del contenuto tipico della legge eccessivamente temeraria, una parte più preponderante della dottrina esclude la legittimità, e quindi l'ammissibilità, della legge provvedimento sostenendo l'esistenza di una riserva di amministrazione. Su questa linea, venne affermato che, così come al legislatore spetta il monopolio della potestà legislativa, allo Stato, e quindi ad ogni p.a., spetterebbe il monopolio della funzione amministrativa-esecutiva. In altri termini, la tesi in questione muove dalla considerazione per cui, ammettere un legislatore legittimato ad adottare atti dal contenuto provvedimentale, significherebbe accettare un Parlamento che, oltre a svolgere funzione di produzione legislativa, si comporti, incostituzionalmente, da governatore.

Per vero, come già indicato^[12], gli atti dal contenuto provvedimentale, e cioè gli atti dal tenore regolamentare particolare e concreto, sarebbero tipica espressione dello Stato-amministrazione e non anche dello Stato-legislatore.

A mente della dottrina in questione, la presenza di una sfera di competenza amministrativa, esclusivamente riconosciuta allo Stato amministrazione, sarebbe esplicitata dalla stessa Costituzione attraverso il combinato disposto degli artt. 70 e 97. Invero, considerato che l'art. 70 della Carta Costituzionale prescrive come "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere" e che l'art. 97 parla di "sfere di competenza" proprie del Governo, l'orientamento in parola concludeva che la funzione legislativa sarebbe da considerarsi un'esclusiva distinta e separata da quella amministrativa-governativa. Pertanto, dato che la legge provvedimento replicherebbe un atto di competenza amministrativa, questa dovrebbe dirsi incostituzionale per contrasto con gli artt. 70 e 97 della Carta Fondamentale.

Come si vedrà, al contrario di quanto ora affermato, "*nell'attuale sistema costituzionale la legge si caratterizza per connotati formali*"^[13].

L'ammissibilità della legge-provvedimento: Corte Cost. n. 60/1957 (la c.d. teoria formalista)

Nonostante la diffusione di quest'ultima tesi, già da molto tempo^[14], la Corte Costituzionale ha escluso l'esistenza di una riserva di amministrazione. In questo modo, la Corte ha conferito legittimità costituzionale alle leggi provvedimento seppur, come si vedrà^[15], entro certi limiti.

La questione sulla presenza di una riserva di amministrazione è stata sciolta, dalla Corte Costituzionale, in senso negativo affermando che le "*norme costituzionali non definiscono la funzione legislativa nel senso che essa consista esclusivamente nella produzione di norme giuridiche generali e astratte*". Invero, la medesima Corte ha fatto notare come sia la stessa Costituzione a contemplare "*come leggi, taluni atti, che, pur essendo posti in essere collettivamente dalle Camere non hanno il carattere di atti di produzione di norme giuridiche: tali sono le leggi di approvazione del bilancio e del consuntivo, di concessione dell'esercizio provvisorio del bilancio (Cost., art. 81), le leggi che si limitano ad autorizzare la ratifica di trattati internazionali (art. 80), la legge che approva lo Statuto di una Regione di diritto comune (art. 123, secondo comma), la legge che risolve un conflitto di interessi tra lo Stato ed una Regione (art. 127); l'art. 43 della Costituzione prevede, poi, proprio nella materia che specificamente interessa il presente giudizio, la possibilità che con legge si proceda ad espropriazione di determinate imprese; inoltre, già l'art. 9 della legge 29 giugno 1865, n. 2359, sull'espropriazione per causa di pubblica utilità, disponeva che in determinati casi la dichiarazione di pubblica utilità dovesse farsi con legge*"^[16].

La posizione teorica secondo cui la Costituzione non prescriverebbe alcuna riserva di amministrazione, ha registrato una forte adesione giurisprudenziale^[17] di modo che questo orientamento, anche conosciuto come teoria formalistica^[18], può considerarsi oggi pacifico.

Pluris, CEDAM, UTET Giuridica, Leggi d'Italia, IPSOA ti presentano **One LEGALE**: la nuova soluzione digitale per i professionisti del diritto con un motore di ricerca semplice ed intelligente, la

giurisprudenza commentata con gli orientamenti (giurisprudenziali), la dottrina delle riviste ed i codici commentati costantemente aggiornati.

[Attiva subito la prova gratuita di 30 giorni](#)

I limiti della legge-provvedimento

La legittimazione della legge provvedimento ha condotto a chiedersi se l'ammissibilità della legge provvedimento conosca dei limiti.

Come si vedrà, valutando tanto la giurisprudenza quanto la dottrina in materia, all'interrogativo deve essere data risposta positiva.

Osservando più da vicino, deve darsi atto che l'illegittimità della legge provvedimento dipende da un doppio ordine di ragioni: ragioni di diritto costituzionale esplicito/positivo e ragioni di diritto costituzionale di principio che riguardano, tra le altre cose, anche quei principi che regolano la funzione giurisdizionale.

La concretizzazione di ognuna di queste ipotesi rende la legge provvedimento incostituzionale e, come tale, illegittima.

I limiti della legge-provvedimento

Con "limiti della legge provvedimento" si intendono quelle ipotesi in cui la legge provvedimento, pur generalmente ammessa ai sensi della teoria formalistica, deve comunque considerarsi illegittima in ragione del suo contenuto.

L'indagine sui limiti della legge provvedimento permette di tracciare l'area entro cui la legge provvedimento possa dirsi costituzionalmente legittima. Quest'ultima operazione è effettuata "in negativo", cioè muovendo da quei casi in cui la legge provvedimento si sostanzia come costituzionalmente illegittima.

La tutela avverso la legge-provvedimento illegittimo

Prima di scendere nell'analisi dei limiti della legge provvedimento, è opportuno chiarire in cosa consista la tutela concessa al privato nei confronti di una legge provvedimento che, superando i citati limiti, si presenta illegittima.

Al fine di individuare detta tutela, si consideri che, dato il suo tenore provvedimentale, la legge provvedimento incide necessariamente situazioni giuridiche particolari. Sicché, escludere qualsiasi tipo di tutela condurrebbe a ritenere la categoria della leggi provvedimento contrastanti con l'art. 24 della Costituzione che sancisce il diritto di agire in giudizio contro ogni tipologia di atto^[19]. Pertanto, ammesso che, salvo escluderne la legittimità costituzionale, una tutela a fronte di leggi provvedimento illegittime deve essere concessa, si pone la questione di individuarne la sede. In termini più pratici, ci si chiede a quale giurisdizione spetti il sindacato di legittimità riguardante una legge provvedimento.

Data la "natura anfibologica della legge provvedimento (legge nella forma, ma provvedimento amministrativo nella sostanza)"^[20] la questione appare complessa. Invero, valorizzando la forma legislativa dell'atto, il sindacato dello stesso spetterebbe al Giudice delle leggi, e cioè alla Corte Costituzionale mentre, diversamente, ponendo l'accento sul contenuto provvedimentale, sarebbe logico ammetterne tutela in sede di giurisdizione amministrativa. È, infatti, in seno a quest'ultima giurisdizione che, volendo generalizzare, trova spazio il sindacato dei provvedimenti.

Pertanto, il quesito che si pone è di definire quale, tra giurisdizione costituzionale e amministrativa, sia la sede di tutela a fronte di una legge provvedimento illegittima.

In linea del tutto coerente con i punti d'arrivo del dibattito sull'ammissibilità della legge provvedimento, il nodo può essere efficacemente sciolto richiamando la teoria formalista.

Per vero, posto che in forza della teoria formalista^[21] la sostanza della legge provvedimento viene messa in ombra, allo stesso modo, il contenuto sostanziale non deve essere considerato anche per quanto riguarda l'individuazione della giurisdizione competente. In altri termini, seguendo le logiche della citata teoria, la ricerca della sede di tutela nei confronti di una legge provvedimento deve tenere in considerazione la forma di questo atto e non anche il suo contenuto.

È per questo motivo che la sede di tutela avverso ogni legge provvedimento reputata illegittima va individuata nella Corte Costituzionale. È infatti quest'ultima la giurisdizione ove l'ordinamento incardina il sindacato degli atti aventi forza di legge. Ciò, non di meno, appare in linea con la stessa Costituzione laddove, all'art. 134, sancisce, usando termini generali, che "la Corte costituzionale giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge".

I limiti esplicitati dalla Costituzione: la regolazione attraverso leggi generali (artt. 16, 21 e 33 Cost.)

È sempre all'interno della Costituzione che si individuano^[22] i limiti della legge provvedimento. Non a caso, dato che la legge provvedimento è, prima di tutto, un atto avente forza di legge, da ciò ne consegue che le Norme costituzionali ne rappresentano un margine insuperabile.

In linea con quanto appena affermato, un primo ordine di ragioni entro cui la legge provvedimento sopravverrebbe illegittima, riguarda quelle ipotesi in cui la Carta Fondamentale impone la regolazione di certe materie attraverso leggi generali. Pertanto, ogni atto dal tenore provvedimentale che intervenga a regolare queste materie, dovrebbe dirsi costituzionalmente illegittimo.

Più nel dettaglio, la Costituzione impone la regolazione attraverso norme generali in relazione alla libertà di circolazione, in materia di libertà di stampa e in materia di istruzione; rispettivamente agli artt. 16, 21 e 33 della Carta Fondamentale.

Si pensi infatti che, all'art. 16, la Costituzione prevede che ogni limitazione alla libertà di circolazione può essere imposta dalla legge "in via *generale* per motivi di sanità e di sicurezza". Sicché, la limitazione della libertà di circolazione attraverso un atto non generale, proprio come la legge provvedimento, dovrebbe dirsi costituzionalmente illegittima.

Allo stesso modo, l'art. 21 della Carta Fondamentale prescrive come la legge possa "stabilire, con norme di carattere *generale*, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica". Anche in questo caso, si può concludere per l'illegittimità costituzionale della legge provvedimento che intervenga imponendo ad uno o più specifici periodici di rendere noti i propri finanziatori.

Analogamente, l'art. 33 Cost., secondo cui è compito della Repubblica dettare "le norme *generali* sull'istruzione".

Tenendo in considerazione le norme appena citate, taluno^[23] giunge ad un'ulteriore conclusione. Secondo questa dottrina, posto che gli artt. 16, 21 e 33 Cost. prescrivono la regolazione di materie che riguardano diritti fondamentali attraverso atti generali, esisterebbe un "*divieto di legge provvedimento (...) in materia di diritti fondamentali*"^[24].

In altri termini, la posizione dottrinale in analisi ritiene le disposizioni costituzionali in questione espressione di un principio generale secondo cui al legislatore sarebbe vietato di disciplinare materie concernenti diritti fondamentali attraverso atti normativi, e cioè non generali, proprio come le leggi provvedimento. Pertanto, in linea con questo assunto, ogni legge provvedimento in materia di diritti fondamentali dovrebbe dirsi illegittima.

A ben vedere, però, la medesima dottrina fa notare come la posizione esposta, seppur logica, non sembrerebbe avallata dalla giurisprudenza che, infatti, conosce "*casi concreti di segno opposto (ad es. la l. 17/1982 recante "scioglimento dell'associazione denominata P2")*"^[25].

Inoltre, l'esistenza di un principio del genere può essere messa in discussione anche attraverso una considerazione ulteriore. A tal fine, basta infatti prendere atto che, se i compilatori hanno sentito la necessità di esplicitare l'esclusione di norme particolari solo nei casi, potrebbe essere proprio perché la regolazione

attraverso norme provvedimentali di qualsiasi materia diversa (anche riguardante diritti fondamentali diversi da quelli *ex artt.* 16, 21, 33 Cost.) è del tutto legittima.

I limiti derivanti dalle norme costituzionali sui principi dell'attività amministrativa

Articolo 97 Costituzione

Oltre alla classe di limiti costituzionali appena esaminata, un'ulteriore categoria di limiti applicabili alla legge provvedimento è stata individuata muovendo dalle norme costituzionali, di principio, che regolano l'attività amministrativa.

Invero, come autorevolmente affermato, *“la violazione dei principi che normalmente presiedono l'attività amministrativa può essere invocata anche in caso di leggi-provvedimento allorché emerga l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, desumibili anche dalla carenza di ogni valutazione degli elementi in ordine alla situazione concreta sulla quale la legge è chiamata ad incidere o dall'evidente incoerenza del provvedimento legislativo in relazione all'interesse pubblico perseguito”*^[26].

Pertanto, la legge provvedimento avente contenuto contrastante rispetto ai principi costituzionali che fondano l'attività amministrativa (Legalità, Imparzialità, buon andamento, pareggio di bilancio, sussidiarietà, leale collaborazione e responsabilità, pubblicità e trasparenza^[27]) deve considerarsi costituzionalmente illegittima.

Questa conclusione appare logica. Infatti, dato che l'atto in questione è sostanzialmente un provvedimento, sembra corretto che questo sia tenuto al rispetto, a pena di incostituzionalità, dei principi che regolano l'attività amministrativa (cioè provvedimentale) di cui ne è sostanzialmente espressione. In definitiva, quindi, così come ogni atto amministrativo che contrasta i principi in questione è invalido, analogamente, una legge provvedimento che viola i medesimi principi è da considerarsi incostituzionale.

Articolo 3 Costituzione

Un ulteriore principio che regola l'attività amministrativa, al pari di quelli citati, è, quello c.d. di ragionevolezza, desumibile dall'[articolo 3 della Costituzione](#). Sul punto, è la stessa giurisprudenza a chiarire che le leggi provvedimento soggiacciono ad una valutazione di conformità rispetto al *“principio di ragionevolezza”*^[28]. Sicché, qualora da tale valutazione si riscontrasse un contrasto tra legge provvedimento e detto principio, la legge provvedimento medesima dovrebbe ritenersi illegittima.

Al fine di dare contenuto alla situazione in esame, e cioè al fine di capire quando, a livello pratico, una legge provvedimento vulneri il principio di ragionevolezza, va dato atto che la giurisprudenza declina questo principio nel corollario dell'uguaglianza, intesa anche come dell'imparzialità. Ed infatti, è *“lo stesso giudice delle leggi, nella sentenza 8 maggio 2009 n. 137”*^[29] a chiarire che: *“seppure è vero che non è configurabile, in base alla Costituzione, una riserva di Amministrazione, è altresì 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 modalità per aggirare i principi di eguaglianza e imparzialità”*^[30].

Più praticamente, il principio di cui all'art. 3 Cost. non deve considerarsi scalfito per il fatto che la legge provvedimento *“disciplina solo una o alcune fattispecie – altrimenti tutte le leggi provvedimento violerebbero il principio di uguaglianza e sarebbero di per sé sempre incostituzionali – ma piuttosto qualora l'atto regoli determinate fattispecie e non altre aventi la medesima ratio, ovvero non si riferisca a situazioni che risultando omogenee a quelle considerate, dovrebbero venire disciplinate nello stesso modo”*^[31].

In definitiva, ancora una volta, al pari di quanto indicato per i principi *ex art.* 97 Cost, considerare incostituzionale una legge provvedimento contrastante con il principio di ragionevolezza appare del tutto logico. Infatti, seguendo lo stesso ragionamento mosso in relazione all'articolo 97 della Costituzione, se l'atto amministrativo che contrasta il principio di ragionevolezza è da considerarsi viziato allora, in analoga misura, una legge provvedimento che viola lo stesso principio deve dirsi incostituzionale.

Il limite della funzione giurisdizionale

Articolo 101 Costituzione

Con limite della funzione giurisdizionale si fa riferimento a quella situazione di illegittimità costituzionale che coinvolge la legge provvedimento qualora questa contrasti i valori costituzionalizzati all' [art 101 della Carta Fondamentale](#), ossia i principi dell'ordimento giurisdizionale.

Come autorevolmente indicato^[32], il limite in questione può sopraggiungere in un triplice ordine di situazioni.

Una prima ipotesi, riguarda la legge provvedimento il cui contenuto viola o elude un giudicato. Più precisamente, si fa qui riferimento al caso il cui legge provvedimento interviene in modo contrastante rispetto ad una decisione, già divenuta intangibile, pronunciata da un giudice. In questa situazione, la legge provvedimento risulta, per l'appunto, incostituzionale. Invero, è ormai granitico l'orientamento secondo cui, salvo ipotesi eccezionali, la decisione passata in giudicato è un limite invalicabile per il legislatore.

A ben vedere, questa prima ipotesi è del tutto assimilabile al provvedimento amministrativo nullo, ex art. 21 septies [Legge n. 241/90](#), per elusione o violazione del giudicato. Così, seguendo lo stesso ragionamento mosso per i principi ex articoli 97 e 3 della Carta Fondamentale, così come il provvedimento amministrativo che contrasta con un giudicato è nullo, analogamente, una legge provvedimento che realizza il medesimo contrasto è da considerarsi incostituzionale.

Una diversa e ulteriore ipotesi riguarda la legge provvedimento che interviene recependo o convalidando un atto *sub iudice*, ossia sottoposto a un sindacato giudiziario non sfociato in una decisione passata in giudicato. È bene precisare che, come anche ribadito dalla Corte Costituzionale, al legislatore non è impedito di recepire e convalidare un atto amministrativo *sub iudice* attraverso legge provvedimento^[33]. Invero, *“il sopravvenire di una legge di approvazione di un precedente provvedimento già impugnato dinanzi all'autorità giudiziario non sacrifica il diritto di difesa del cittadino, che sarà trasferito dalla giustizia amministrativa a quella costituzionale”*^[34] attraverso sollevamento della questione di legittimità costituzionale da parte del giudice adito^[35].

Ad ogni modo, il recepimento legislativo di un provvedimento amministrativo *sub iudice* è illegittimo, e detta illegittimità coinvolgerà la stessa legge provvedimento, qualora questo recepimento non sia giustificato da ragioni di ordine superiore^[36]. In altre parole, il recepimento legislativo di un atto amministrativo *sub iudice* è, di regola, un'attività legislativa conforme alla Costituzione, salvo che non sia effettuata all'unico fine di dilatare i termini del giudizio o al solo scopo di sottrarre l'atto amministrativo al vaglio giudiziario.

Il terzo ordine di limiti giurisdizionali riguardo il caso in cui la legge provvedimento impedisce l'istaurazione di un giudizio.

Questa ipotesi appare rilevante per quanto concerne le c.d. leggi provvedimento autoapplicative, cioè quelle leggi provvedimento non precedute da un precedente provvedimento amministrativo. In questi casi, mancando, a monte, un atto amministrativo, l'unica tutela rispetto ad una legge provvedimento autoapplicativa sarebbe esperibile solo in via d'azione, e cioè attraverso un'impugnazione diretta dell'atto in seno alla Corte Costituzionale. Considerato che l'ordinamento italiano ammette solo in un numero limitato e specifico di casi l'accesso diretto alla Corte costituzionale, *“la legge provvedimento autoapplicativa, più che un problema di effettività della tutela giurisdizionale, ne pone a monte uno di esistenza della tutela stessa”*^[37].

Volendo individuare un riferimento pratico, si pensi, ad esempio, alla legge provvedimento di una Regione la quale è impugnabile direttamente solo dallo Stato e non dal privato. In questa ipotesi, si registrerebbe una mancanza di tutela così da contrastare tanto l' [art. 24 della Costituzione](#), per cui *“tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”*, nonché i principi europei che impongono la giustiziabilità di ogni atto che coinvolge la sfera giuridica privata. È per questo motivo che, almeno in materia ambientale, la Corte di Giustizia ha già affermato che, qualora la legge provvedimento intervenga in una materia di competenza dell'Unione europea per la quale l'ordinamento impedisce diretto all'accesso alla giustizia costituzionale, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare la norma che sbarrata all'impugnazione diretta della legge provvedimento medesima^[38].

Bibliografia

Libri di testo

BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto pubblico*, 2010, Il Mulino

BOBBIO N., *Studi per una teoria generale del diritto*, Giappichelli, 2012

COLLI F., ZUANON S., *Diritto civile visivo*, 2015, La Tribuna

FRATINI M., *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Dike, 2018, 63

GAROFOLI R., *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto editore, 2018/2019

GOBARDI F., *L'equivocità delle leggi-provvedimento*, Ildirittoamministrativo.it, 2018

LOSANA M., [Le «leggi-provvedimento»](#), Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino, 2019

MORRONE A., *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza*, Cedam, 2010

SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, 2010

VIPIANA P., *Leggi provvedimento regionali*, in Dig. Pubbl., 2010

Tomi didattici

Elementi di Diritto Pubblico. Nozioni Essenziali, vol 225/1, Edizioni Simone, 2013

Edizioni Simone, vol 225/1 Diritto Pubblico. Nozioni Essenziali, 2013, 111-113

Sentenze

Corte Cost. n. 60/1957

Corte Cost. n. 143/1989

Corte Cost. n. 62/1993

Corte Cost. n. 63/1995

Corte Cost. n. 347/1995

Corte Cost. n. 2360/2013

Fonti normative

Costituzione della Repubblica italiana

Legge n. 310/1988

Legge n. 455/94

D.L. n. 207/2012

[1] Non mancano opinioni contrarie, vedi: N. BOBBIO, *Studi per una teoria generale del diritto*, Giappichelli, 2012, 2 ss.; M. LOSANA, [Le «leggi-provvedimento»](#), Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino, 2019, 1 ss.

[2] F. COLLI, S. ZUANON, *Diritto civile visivo*, 2015, La Tribuna, 2.

- [3] A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2010, Il Mulino, 10
- [4] Vedi cap. 2, par. 2.3).
- [5] Fornisce una classificazione delle leggi provvedimento M.FRATINI in *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Dike, 2018, 63 citando P.VIPIANA, *Leggi provvedimento regionali*, in Dig. Pubbl., 2010.
- [6] Corte Costituzionale 20 novembre 2013, n. 2360.
- [7] R. GAROFOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto editore, 2018/2019, 885-886.
- [8] A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2010, Il Mulino, 100.
- [9] F. GOBARDI, *L'equivocità delle leggi-provvedimento*, Ildirittoamministrativo.it, 2018, 2.
- [10] F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, 2010, 115.
- [11] A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2010, Il Mulino, 100.
- [12] Vedi cap 1, par. 1.3).
- [13] F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, 2010, 101.
- [14] Sent. Corte Cost. n. 60/1957 in A. MORRONE, *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza*, Cedam, 2010, 240.
- [15] Vedi capitolo 3.
- [16] Sent. Corte Cost. n. 60/1957 in A. MORRONE, *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza*, Cedam, 2010, 240.
- [17] nello stesso senso: Corte Cost. n. 143/1989, Corte Cost. n. 62/1993, Corte Cost. n. 63/1995, Corte Cost. n. 347/1995 citati da R. GAROFOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto editore, 2018/2019, 886, nota 75.
- [18] M.FRATINI in *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Dike, 2018, 63.
- [19] Invero, l'art 24 Cost. "sancisce il diritto di agire in giudizio senza specificare gli atti impugnabili, tra cui possono ricomprendersi anche le leggi-provvedimento", in questi termini M.FRATINI in *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Dike, 2018, 64.
- [20] In questi termini: M.FRATINI in *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Dike, 2018, 64.
- [21] Vedi capitolo 2, par. 2.3).
- [22] A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2010, Il Mulino, 100.
- [23] A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2010, Il Mulino, 100.
- [24] A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2010, Il Mulino, 100.
- [25] A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2010, Il Mulino, 100.
- [26] R. GAROFOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto editore, 2018/2019, 888.
- [27] Per una disamina schematica dei principi costituzionali che muovono l'attività amministrativa si veda Edizioni Simone, vol 225/1 Diritto Pubblico. Nozioni Essenziali, 2013, 111-113.
- [28] M.FRATINI in *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Dike, 2018, 66.
- [29] Nello senso di Corte Cost. 137/2009 si veda: Corte Cost. 59-60/1957; 143/1989; 62/1993; 63/1995; 347/1995 citate da R. GAROFOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto editore, 2018/2019, 886, nota 75.
- [30] R. GAROFOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto editore, 2018/2019, 886.

[31] M.FRATINI in *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Dike, 2018, 66.

[32] M.FRATINI in *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Dike, 2018, 67.

[33] Si pensi al noto caso ILVA ove, in modo considerato legittimo, il legislatore ha recepito tramite legge provvedimento (d.l. 207/2012) un atto amministrativo già oggetto di giudizio in quanto giustificato da ragioni di urgenza.

[34] M.FRATINI in *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Dike, 2018, 68.

[35] Orientamento accolto da Corte Cost. n. 62/1993 in R. GAROFOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto editore, 2018/2019, 887, nota 80.

[37] M.FRATINI in *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Dike, 2018, 68.

[38] Sentenza 18 ottobre 2011, Grande Sezione della Corte di Giustizia in R. GAROFOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto editore, 2018/2019, 892-893.

(C) Altalex / Wolters Kluwer