



**CORTE COSTITUZIONALE E
LEGGI IN LUOGO DI PROVVEDIMENTO
(nota a Corte cost., 8 maggio 2009, n. 137)**

di

Renzo Dickmann
(Consigliere della Camera dei Deputati)

3 giugno 2009

1. Nella sent. 8 maggio 2009, n. 137, la Corte cost. risolve in poche battute una delle ricorrenti questioni di legittimità costituzionali concernenti leggi-provvedimento.

La questione è stata sollevata in via incidentale dal TAR Lazio in relazione all'art. 17 ed alla tabella B della legge Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007), dove si dispone il concorso della Regione alle iniziative sociali, culturali e sportive di carattere locale attraverso l'erogazione di contributi a destinatari specificamente indicati nella citata tabella.

La Corte fa il punto della propria giurisprudenza in materia di leggi-provvedimento, ricordando che con tale locuzione, variamente declinata in dottrina¹,

¹ In dottrina i contributi sul tema sono vari: per le trattazioni generali, che muovono dal classico C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, si ricordano, di recente, G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime* (Relazione al 53° Convegno di studi amministrativi, Varenna, 22 settembre 2007, versione aggiornata al 21 dicembre 2007), in www.associazionedeicostituzionalisti.it; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007, nonché, volendo, i nostri *La legge in luogo di provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 917 ss.; *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, 237 ss., e *La legge di approvazione come legge provvedimento*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano, 2006, 286 ss. (dove si rinvia per l'ulteriore ampia bibliografia); si ricordano inoltre i contributi a commento delle sent. Corte cost. 11 giugno 1999, nn. 225 e 226, di G.U. RESCIGNO, *Rinasce la distinzione-opposizione tra legge in senso formale e legge in senso materiale?*,

intende un atto o una disposizione con forza di legge che “incide su un numero determinato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto”², secondo una lettura classicamente mortatiana³.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte non è preclusa alla legge ordinaria, statale e regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto⁴.

Queste leggi sono ammissibili entro limiti sia specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso⁵, sia generali, quale il rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà⁶. La legittimità costituzionale di questo tipo di leggi è quindi valutata dalla Corte in relazione al loro specifico contenuto⁷.

In considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio⁸, le leggi-provvedimento sono sottoposte dalla Corte ad uno scrutinio stretto di costituzionalità⁹, essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. Tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentoale dell'atto legislativo sottoposto a controllo¹⁰.

in *Giur. cost.*, 1999, 2013 ss.; A. SIMONCINI, *La legge "senza valore" (ovvero, della necessità di un giudizio sulla ragionevolezza delle scelte normative)*, *ibidem*, 2024 ss.; M. CECCHETTI, *Il doppio regime giuridico delle leggi regionali di approvazione dei piani territoriali dei parchi: soluzione "problematica" a problemi antichi*, in *Le Regioni*, 1999, 1034 ss.; F. CINTIOLI, *Posizioni giuridicamente tutelate nella formazione della legge provvedimento e valore di legge*, relazione al 46° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 21-23 settembre 2000), Milano, 2001, 122 ss. Di recente si segnalano la sent. Corte cost. 2 luglio 2008, n. 241, annotata da G.U. RESCIGNO, *Ancora sulle leggi-provvedimento, sperando che la Corte cambi opinione*; S. SPUNTARELLI, *La parità delle armi nel processo amministrativo*, in *Giur. cost.*, 2008, rispettivamente, 2877 ss. e 2883 ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale chiarisce la propria giurisprudenza in materia di leggi di approvazione di provvedimenti amministrativi (Nota a Corte cost., sent. 23 giugno 2008, n. 241, e ord. 20 novembre 2008, n. 382)*, in *Foro amministrativo - Consiglio di Stato*, 2008, 2925 ss.; e la sent. Corte cost., 10 luglio 2008, n. 271, annotata da G.U. RESCIGNO, *Variazioni sulle leggi-provvedimento (o meglio sulle leggi al posto di provvedimento)*, in *Giur. cost.*, 3070-3071.

² Corte cost., 8 maggio 2009, n. 137, punto 2 in diritto.

³ C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., cap. I. L'approccio di Mortati al tema delle leggi-provvedimento è ancora seguito in dottrina, come può riscontrarsi, di recente, in G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, cit., spec. § 1, e in S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, cit., spec. 146 e 183 ss.

⁴ Corte cost., 16 giugno 1995, n. 248, punto 2 in diritto; 21 luglio 1995, n. 347, punto 3 in diritto.

⁵ Corte cost., 2 aprile 2009, n. 94, punto 7.6 in diritto (e ult. giur. *ivi cit.*).

⁶ Corte cost., 4 dicembre 1995, n. 492, punto 2 in diritto (e ult. giur. *ivi cit.*).

⁷ Corte cost., 2 luglio 2008, n. 241, punto 6.4 in diritto (e ult. giur. *ivi cit.*).

⁸ Corte cost., 26 maggio 1998, n. 185, punto 7 in diritto (e ult. giur. *ivi cit.*).

⁹ Corte cost., 29 luglio 1999, n. 364, punto 4 in diritto (e ult. giur. *ivi cit.*); 29 ottobre 2002, n. 429, punto 2 in diritto.

¹⁰ Corte cost., 28 luglio 1997, n. 153, punto 2.1 in diritto (e ult. giur. *ivi cit.*).

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava che, se non è configurabile in Costituzione una riserva di amministrazione, il legislatore, qualora adotti leggi a contenuto provvedimentale, deve rispettare con particolare rigore il canone della ragionevolezza, affinché il ricorso a tale tipo di legislazione non si risolva in una modalità per aggirare i principi di eguaglianza ed imparzialità. In altri termini, secondo la Corte “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” - continua la Corte - “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”¹¹.

Nel caso di specie l'incostituzionalità è pronunciata per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto “la norma denunciata si risolve in un *percorso privilegiato* per la distribuzione di contributi in danaro¹², con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, e a scapito, quindi, dell'interesse generale”¹³.

2. La Corte, sintetizzando in questa occasione gli argomenti sviluppati nel corso della propria giurisprudenza per sanzionare le leggi-provvedimento *in fraudem constitutionis*, sembra offrire argomenti utili anche a differenziare sul piano dogmatico, nell'ambito della categoria delle leggi-provvedimento, una sottocategoria di atti legislativi caratterizzati sotto il profilo della causa soggettiva¹⁴ in quanto adottati per eludere i condizionamenti dei procedimenti amministrativi o giurisdizionali, sedi alle quali è demandata la ponderazione degli interessi in gioco *con la partecipazione degli interessati*, che invece è esclusa nel procedimento legislativo. A tale sottocategoria si è ritenuto di conferire il *nomen* di “leggi in luogo di provvedimento”¹⁵, allo scopo di sottolinearne

¹¹ Corte cost., 8 maggio 2009, n. 137, punto 2 in diritto.

¹² La definizione della Corte evoca le “leggi di privilegio” di cui parla C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 2.

¹³ Secondo la Corte la violazione dell'art. 3 Cost., è assorbente di ogni altro profilo di illegittimità: il TAR Lazio aveva infatti invocato anche la violazione degli artt. 97 e 117 Cost. (si veda Corte cost., n. 137 del 2009, spec. punto 1 in fatto).

¹⁴ Per la nozione di “causa soggettiva” di cui al testo si rinvia a R. DICKMANN, *Processo legislativo*, cit., 63 ss.

¹⁵ Questa definizione è stata proposta nel 1999, nel nostro saggio cit. in nota 1, e costantemente tenuta presente nelle successive trattazioni dedicate al tema: una casistica significativa si trova in R. DICKMANN, *Il processo legislativo*, cit., 237-279, dove si evidenziano come esemplari della sottocategoria delle “leggi in luogo di provvedimento” nel senso indicato, ad esempio, le leggi che modificano atti normativi non legislativi, le leggi che approvano atti non legislativi, le leggi di sanatoria di atti non legislativi e le leggi che intervengono su

l'equivalenza causale con atti o provvedimenti di altri poteri o autorità, senza peraltro essere ad essi assimilabili anche sotto il profilo del regime giuridico.

In particolare, se la giurisprudenza costituzionale si è occupata delle leggi-provvedimento considerandole essenzialmente dal punto di vista del contenuto, nella pronuncia in esame, per la prima volta, la Corte sembra prenderne in considerazione anche l'aspetto funzionale, per ponderare il profilo dell'irragionevolezza e dell'arbitrarietà della legge-provvedimento dal punto di vista della razionalità del procedimento seguito per l'adozione dell'atto. Nel caso in questione ha sottolineato infatti come la legge si sia risolta in un "percorso privilegiato" per l'assegnazione di benefici economici a soggetti determinati, ponendo in evidenza proprio il profilo dell'equivalenza causale tra il procedimento legislativo in concreto seguito e (nella specie) il procedimento amministrativo.

Si ritiene quindi di confermare, anche con il supporto della più recente giurisprudenza della Corte, la necessità di differenziare nell'ambito della categoria delle leggi-provvedimento - tutto sommato ormai poco interessante come categoria in considerazione della connotazione tendenzialmente di dettaglio della legislazione più recente - la tipologia delle leggi che sotto il profilo causale si manifestano come adottate in luogo di provvedimenti di altri poteri o autorità, *al prevalente scopo* di eludere i condizionamenti formali che ne contraddistinguono l'ordinario regime giuridico, quindi anche per precludere la possibilità di attivare la tutela giurisdizionale contro le misure da esse recate, nel caso di violazione di situazioni giuridiche soggettive dei destinatari.

Quando l'intervento del legislatore è prevalentemente funzionale a tale obiettivo, in modo da trasformare la legge in un atto funzionalmente o causalmente non dissimile da un provvedimento amministrativo o giurisdizionale, e se non sussistono ragioni prevalenti che ne giustifichino l'adozione in forma legislativa (ad esempio, nell'ambito di quanto previsto dall'art. 77 Cost.), la legge che ne risulta deve ritenersi irragionevole ed arbitraria per violazione dell'art. 3 Cost. Rimangono valide le indicazioni della Corte in ordine all'illegittimità di simili leggi quando si configurino pregiudizievoli di una piena tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive dei singoli¹⁶ (art. 24, primo e secondo comma, Cost.), distogliendoli dal giudice naturale precostituito per legge (art. 25, primo comma, Cost.) e dalla possibilità di accedere ad un giusto processo

pronunce giurisdizionali. Anche G.U. Rescigno sembra accogliere tale definizione, parlando nelle note alle sent. Corte cost. nn. 241 e 271 del 2008, cit. in nota 1 di "leggi al posto di provvedimento", anche se con un'attenzione ancora prevalente per il contenuto dell'atto.

¹⁶ Si veda la nota 4.

(art. 111, primo comma, Cost.). Restano salvi eventuali ulteriori profili di illegittimità, ad esempio per violazione delle pertinenti disposizioni costituzionali che ripartiscono la competenza legislativa tra Stato, regioni e province autonome¹⁷.

Sembra possibile concludere queste brevi notazioni auspicando che la Corte possa approfondire il vaglio delle leggi in luogo di provvedimento sottoposte al proprio giudizio in modo da far risaltare come l'ordinamento costituzionale non accolga alcun principio generale di surrogabilità della legge rispetto ai provvedimenti non legislativi, stante in tal senso anche la separazione delle attribuzioni costituzionali, ma implichi la necessità che ogni singola legge in luogo di provvedimento sia riconducibile alla Costituzione sulla base di originali e specifiche giustificazioni, in considerazione delle garanzie costituzionali predisposte dalla Costituzione alle posizioni giuridiche soggettive individuali rispetto agli eccessi del legislatore e della maggioranza di governo che occasionalmente lo rappresenta.

¹⁷ Ad esempio, la Corte cost., 11 luglio 2008, n. 271, cit. in nota 1, al punto 3 in diritto censura l'art. 13 della l. Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 15, ivi impugnata, in quanto adottata non solo al posto di un provvedimento amministrativo ma anche in ambiti sottratti alla competenza regionale.