

**LEGGI IN LUOGO DI PROVVEDIMENTO DELLE REGIONI E POTESTÀ  
LEGISLATIVA ESCLUSIVA DELLO STATO. OSSERVAZIONI A MARGINE  
DELLA SENTENZA N. 66 DEL 2018 DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

**PAOLO SCARLATTI**

(Ricercatore in Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze  
Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre)

Data di pubblicazione: 23 ottobre 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al III Convegno di studi di Diritti regionali, su La legge regionale, tenutosi presso l'Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, 14 dicembre 2018.

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema. – 2. Concezione in senso formale della legge, funzione legislativa provvedimentale e limiti costituzionali alle leggi-provvedimento regionali. – 3. La giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di ammissibilità delle leggi-provvedimento regionali tra conferme e discontinuità. Il rilievo del principio del giusto procedimento. – 4. L'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 e l'avvio di un nuovo indirizzo giurisprudenziale: la questione delle leggi regionali in luogo di provvedimento negli ambiti di potestà legislativa esclusiva dello Stato. – 5. L'inadeguatezza della più recente giurisprudenza costituzionale in materia di leggi-provvedimento regionali e le prospettive per il suo superamento nella sentenza n. 66 del 2018. – 6. Le leggi regionali in luogo di provvedimento nell'ottica della tutela giurisdizionale e dell'imparzialità dell'amministrazione. Considerazioni conclusive.

### *1. Introduzione al tema*

Il rapporto tra legislazione regionale provvedimentale ed esercizio della potestà legislativa dello Stato in ambiti ad esso riservati in via esclusiva dalla Costituzione rappresenta un profilo di ricerca particolarmente problematico alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale. Esso infatti, non soltanto coinvolge aspetti tuttora molto controversi che l'esercizio della funzione amministrativa per il tramite della legge in sé comporta sul piano della conformità alla Costituzione, per quanto in particolare concerne l'effettività dei principi preposti alla tutela delle situazioni giuridiche dei soggetti coinvolti dai provvedimenti in questione, ma tocca altresì numerose criticità qualora agganciato alla prospettazione di un trattamento diversificato dei limiti di ammissibilità alle leggi-provvedimento a seconda della fonte statale o regionale da cui promanano.

Sotto il primo profilo, emerge l'esigenza di precisare i contorni di una riflessione teorica sulla ammissibilità, nel contesto dell'ordinamento

costituzionale, della legislazione di carattere provvedimentale di provenienza regionale, sui suoi presupposti e sulla sua portata.

Rispetto al secondo profilo, attinente più propriamente al rapporto tra legislatore statale e legislatore regionale in tema di esercizio della funzione legislativa in forma provvedimentale, si pone il problema della incertezza che contraddistingue la giurisprudenza costituzionale rispetto ad una eventuale diversa connotazione del regime dei limiti a seconda che si tratti di una legge-provvedimento della Regione o dello Stato. Il contributo offerto al riguardo dalla Corte costituzionale infatti, se per un verso ha senz'altro consolidato nel corso degli ultimi decenni alcuni punti fermi intorno all'ammissibilità in via di principio delle leggi-provvedimento regionali ed alle modalità del sindacato sulla loro legittimità costituzionale, ha per altro verso dato conto di un atteggiamento altalenante ed ambiguo, giustificando da ultimo il ritorno, in seguito alla entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V del 2001, di una disparità di trattamento tra legislatore regionale e statale in materia di leggi-provvedimento la cui ragion d'essere, seppur riconducibile ad un intento apprezzabile e condivisibile, suscita forti perplessità in ordine alla lesione delle situazioni giuridiche soggettive dei soggetti coinvolti da siffatta forma di legiferare.

Ed è proprio in questo contesto che s'inserisce la sentenza n. 66 del 2018 della Corte costituzionale, la cui portata innovativa consente finalmente di aprire una prospettiva di superamento della precedente giurisprudenza sulle leggi regionali in luogo di provvedimento in favore di un orizzonte di valorizzazione delle garanzie giurisdizionali dei diritti e degli interessi legittimi del cittadino e dei principi che, più in generale, la Costituzione pone a presidio dell'imparzialità del potere amministrativo.

*2. Concezione in senso formale della legge, funzione legislativa provvedimentale e limiti costituzionali alle leggi-provvedimento regionali*

La legge-provvedimento regionale, al pari di quella statale, si giustifica nel quadro di una concezione in senso formale della legge<sup>1</sup>, in base alla quale la definizione dell'atto come legge non incontra alcuna specificazione o limitazione di contenuto al di fuori della Costituzione, esplicandosi soltanto in ragione della sua connotazione formale. Questa infatti determina, all'esito di un apposito procedimento di formazione, il particolare regime giuridico a cui l'atto legislativo è sottoposto per quanto concerne la sua forza ed il suo valore. In questo senso – ormai pacifico in dottrina – la Costituzione repubblicana non distingue sul piano contenutistico la funzione legislativa da quella amministrativa né, tantomeno, riconosce l'esistenza al suo interno di una riserva di amministrazione, sicché la legislazione non risulta essere il prodotto dell'esercizio di una funzione meramente normativa, in grado pertanto di fissare solamente norme di carattere generale ed astratto, bensì la funzione legislativa può ben risolversi anche attraverso norme particolari e concrete.

---

<sup>1</sup> Per tutti, F. MODUGNO, *Legge in generale (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXIII (1973), 888 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 35 ss. Per una ricognizione critica delle tesi sostanzialistiche della legge, v. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 2009, 19 ss.; A.A. CERVATI, *Art. 70*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1985, 38 ss.

Per quanto autorevolmente sostenuta in passato<sup>2</sup> e tuttora di rilievo nella riflessione giuspubblicistica<sup>3</sup>, la determinazione in termini sostanziali della legge da parte della Costituzione – e quindi l'imposizione al legislatore, in virtù del principio di legalità e della divisione dei poteri, d'intervenire esclusivamente mediante atti generali ed astratti – è stata tempestivamente superata dall'interpretazione fornita dalla dottrina maggioritaria e dalla stessa Corte costituzionale. La quale ha fin da subito accolto una definizione formalistica della legge che, non considerando i requisiti della generalità ed astrattezza quali contenuti normativi indefettibili, le ha permesso di avallare il ricorso a leggi-provvedimento da parte del legislatore reputandolo in

---

<sup>2</sup> V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII (1968), 947 ss.; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, IV ed., Padova 1976, 18 ss., spec. 23; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enc. dir.*, XXXI (1981), 784 ss.

<sup>3</sup> In proposito, v. F. MODUGNO, *La funzione legislativa, oggi*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Napoli 2007, 9 e 22, il quale, benché nel quadro di un'impostazione formalistica della funzione legislativa, riconosce come l'apposizione di norme generali, astratte e ripetibili rappresenti un carattere, seppur non essenziale e indefettibile, comunque «naturale e preferibilmente prevalente» del contenuto della legge. Aggiunge peraltro l'A. che negli ordinamenti ispirati al pluralismo sociale, l'esigenza di «ricondere la legge alla sua *funzione* eminentemente *regolativa*, produttiva cioè non di norme puntuali e concrete, ma generali e astratte e insomma stabili e ripetibili», e quindi confermare la sua centralità nel sistema delle fonti, si realizza considerandola innanzitutto come fonte sulla produzione del diritto, e ciò anche al fine di «limitare ragionevolmente il fenomeno dirompente (e contestato) delle leggi provvedimento». Sul punto, v. altresì G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Atti del Convegno. Roma, 30 giugno-2 luglio 1993, Milano 1994, 93 ss. Infine, per una ricostruzione del dibattito e delle diverse posizioni sostenute sul tema, L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1969, 875 ss.

quanto tale, quantomeno in relazione alla fonte statale, non costituzionalmente illegittimo benché di natura essenzialmente eccezionale<sup>4</sup>.

Peraltro, come giustamente evidenziato<sup>5</sup>, la possibilità di operare mediante l'adozione di leggi concrete non trova la sua ragion d'essere soltanto in una impostazione formalistica del concetto di legge che ne consente qualunque tipo di contenuto non contrastante con disposizioni di rango costituzionale, ma sembra altresì rappresentare l'esito di un mutamento del ruolo dell'autorità pubblica che si è consumato nel passaggio

---

<sup>4</sup> V. Corte cost. n. 60 del 1957, in cui la Corte asserì che le norme costituzionali che disciplinano i procedimenti di formazione degli atti aventi efficacia di legge (artt. 70, 76, 77 Cost.) «non definiscono la funzione legislativa nel senso che essa consista esclusivamente nella produzione di norme giuridiche generali ed astratte», che la stessa Costituzione prevede tipi di legge che «non hanno il carattere di atti di produzione di norme giuridiche», e che tuttavia «dallo spirito dell'ordinamento costituzionale si desume che la legge singolare ha natura eccezionale» (punto 3 del Cons. dir.). Tale pronuncia s'inserisce peraltro nel contesto di una cospicua giurisprudenza venutasi consolidando in relazione alla complicata vicenda della riforma fondiaria intrapresa negli anni Cinquanta in virtù della c.d. legge Sila (legge 12 maggio 1950, n. 230) e della c.d. legge stralcio (legge 21 ottobre 1950, n. 841), la quale diede luogo ad una serie di giudizi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i relativi decreti legislativi d'esproprio. Per una ricostruzione della vicenda in questione con particolare riguardo al vivace dibattito che si sviluppò in proposito ed al filone di giurisprudenza costituzionale cui diede luogo, v. A.A. CERVATI, *Il sindacato della Corte costituzionale sui decreti legislativi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1965, 1168 ss.; E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano 1967, 290 ss.; D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano 1996, 29 ss. Sulla connotazione di eccezionalità da attribuire alle leggi-provvedimento, per tutti, C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano 1968, 99 ss.

<sup>5</sup> E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, trad. it. a cura di C. Amirante, Milano 1973, spec. 105 ss.



dall'ordinamento liberale a quello democratico e sociale fatto proprio dalla Costituzione repubblicana.

Anche sotto questo profilo, infatti, negare in via di principio l'ammissibilità ad una legislazione di carattere provvedimentale a causa della carenza dei requisiti di generalità ed astrattezza urterebbe con la realtà del nuovo ordinamento costituzionale che, pur ispirandosi ai principi della separazione dei poteri e dello Stato liberale di diritto, appare in verità fondarsi sul modello dello Stato democratico e sociale, e pertanto presupporre invece che escludere un intervento positivo e concreto nella società da parte dello stesso legislatore. Un intervento, in particolare, che non sia limitato alla sola posizione di atti generali ed astratti, ma che anzi possa concretizzarsi direttamente rispetto a singoli casi, attraverso lo strumento della legge-provvedimento, al fine di realizzare quella funzione redistributiva e di giustizia sociale che la stessa Costituzione richiede. In questo senso, lo strumento della legge-provvedimento risulta più propriamente presentarsi come funzionale alle attese emergenti dal nuovo sistema costituzionale, ponendosi in realtà in sintonia piuttosto che in contraddizione con i compiti spettanti al potere pubblico.

Ciò posto, il tema dell'esercizio della funzione legislativa in via provvedimentale si lega al più particolare problema dell'ammissibilità che tale funzione sia esercitata dal legislatore regionale anziché statale<sup>6</sup>. Il fatto che la legislazione di carattere provvedimentale non si ponga necessariamente in contrasto con la Costituzione non ha, infatti, distolto la riflessione giuridica dal soffermarsi sulla possibilità che dal testo costituzionale potessero trarsi le premesse per una diversa considerazione tra leggi-provvedimento statali e leggi-provvedimento regionali in ordine alla loro ammissibilità.

---

<sup>6</sup> M. CAMELLI, *Premesse allo studio delle leggi-provvedimento regionali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, 1338 ss.

L'entrata in vigore della Costituzione nel 1948 aveva in effetti orientato parte della dottrina a disconoscere la facoltà, nei confronti dei soli legislatori regionali, di esercitare la potestà legislativa in forme diverse dalla potestà meramente normativa. In forza di una lettura testuale delle nuove previsioni costituzionali, si era così sostenuto che la legge regionale, diversamente da quella statale, non avrebbe potuto esplicitarsi se non in maniera generale ed astratta, in questo modo prospettando una difformità di trattamento tra legislatori statale e regionali in relazione all'adozione di provvedimenti sostanzialmente amministrativi nella forma di atti legislativi.

Secondo tale ricostruzione, il fatto che la Costituzione si esprimesse mediante l'uso di una terminologia che, da una parte – ai sensi della formulazione originaria dell'art. 117, co. 1, Cost. – rimetteva alle Regioni la potestà di emanare «norme legislative» nelle materie ad esse riservate a differenza di quanto invece disposto per il Parlamento laddove, nell'ambito della disciplina sulla formazione della legge, impegnava la locuzione «funzione legislativa»<sup>7</sup>, e dall'altra concentrava nel Consiglio regionale – secondo il testo previgente dell'art. 121, co. 2, Cost. – le potestà legislative e regolamentari della Regione, implicava una preclusione nei confronti delle leggi-provvedimento regionali. Ambedue tali riferimenti testuali vennero difatti utilizzati per giustificare un trattamento diverso della funzione legislativa statale, costituzionalmente definita in funzione della sua forma e del regime giuridico cui è sottoposta, dalla funzione legislativa regionale, qualificata viceversa in ragione del contenuto necessariamente generale ed

---

<sup>7</sup> Cfr. G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze 1949, 100; G. GUARINO, *Illegittimità della legge statale per violazione dello Statuto siciliano e sindacato del giudice ordinario*, in *Foro it.*, 1952, I, 1502-1503; ID., *Profili costituzionali, amministrativi e processuali delle leggi per l'Altopiano silano e sulla riforma agraria e fondiaria*, *ivi*, IV, 76 ss.; A. SPANÒ, *La legge-provvedimento*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, 1960, 902; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano 1963, 269.

astratto dell'atto legislativo regionale, negando pertanto in radice la possibilità di concepire leggi regionali singolari e concrete, dunque di carattere provvedimentale<sup>8</sup>.

Questa lettura della Costituzione rimase tuttavia isolata. Essa infatti non trovò seguito nella riflessione costituzionalistica, la quale si andò assestando nell'ottica di un trattamento omogeneo del regime dei limiti di ammissibilità delle leggi-provvedimento indipendentemente dalla loro matrice statale o regionale.

Come a suo tempo puntualmente osservato<sup>9</sup>, dedurre dal riferimento alla emanazione di «norme legislative» da parte delle Regioni contenuto nel

---

<sup>8</sup> In questo senso, cfr. V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 265-266; C. MORTATI, *Sui limiti della delegazione legislativa*, in *Jus*, 1952, 215; ID., *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano 1964, 14; G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 829-830, che tuttavia utilizza l'illegittimità della legge regionale che deroga alla norma per un singolo caso come argomento ulteriore a supporto dell'illegittimità di analoga legge del Parlamento.

<sup>9</sup> Cfr. E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, cit., 304-305, nt. 85; S. FOIS, *Irretroattività, astrattezza, e limiti della legge regionale: osservazioni critiche*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, II, Padova 1972, 1253 ss.; A. PIRAINO, *Ancora sulle leggi provvedimento*, in *Le Regioni*, 1987, 171. Sottolinea la mancanza in Costituzione, o nelle leggi costituzionali, di una specifica previsione in tema di generalità ed astrattezza nei confronti tanto della legge statale quanto della legge regionale, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività delle leggi*, Milano 1970, 247-248. Criticamente nei confronti di una lettura meramente formalistica del testo costituzionale, v. anche L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova 1958, 74, nt. 96. Ad ogni modo, gli argomenti letterali richiamati in dottrina a supporto dell'inammissibilità delle leggi-provvedimento regionali risultano venuti meno alla luce della riformulazione dei citati artt. 117 e 121 Cost. operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.



previgente art. 117 Cost. un limite nei riguardi di queste ultime all'adozione di atti legislativi di carattere provvedimentale si sarebbe posto in contrasto con la stessa ripartizione costituzionale delle competenze allora vigente, là dove non soltanto consentiva alla Regione di provvedere in concreto nell'ambito di una materia ripartita, ma altresì demandava direttamente al legislatore regionale tale compito in attuazione della legislazione statale.

Tantomeno conclusivo rispetto alla possibilità di radicare una incompatibilità riservata alle sole leggi-provvedimento regionali risultò l'aggancio alla terminologia del previgente art. 121 Cost., la quale in effetti, oltre ad essere smentita da alcuni Statuti regionali speciali, non implicava di per sé alcun trapasso tra le potestà legislative e regolamentari concentrate nel Consiglio regionale e gli atti adottati nel loro esercizio, i cui contenuti in realtà avrebbero ben potuto connotarsi a seconda del carattere necessariamente generale e astratto od anche concreto, configurandosi rispettivamente come regolamento o come legge.

### *3. La giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di ammissibilità delle leggi-provvedimento regionali tra conferme e discontinuità. Il rilievo del principio del giusto procedimento*

Il dibattito sviluppatosi intorno all'ammissibilità di una produzione legislativa dal contenuto sostanzialmente amministrativo ed alla possibilità di prospettare, nel quadro della Costituzione, un trattamento per le leggi-provvedimento delle Regioni distinto da quello riservato allo Stato si è senz'altro riverberato nella giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Per una ricognizione di carattere generale in proposito, v. G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Milano 2013, 176 ss.; P. VIPIANA, *La*

Più precisamente, il contributo offerto dal giudice costituzionale in tema di ammissibilità delle leggi-provvedimento delle Regioni denota – come accennato in precedenza – un atteggiamento incerto, che può essere in linea di massima ricostruito sulla base di tre fondamentali momenti.

In una prima fase, affermata la propria giurisdizione anche nei riguardi dei vizi di legittimità delle leggi-provvedimento<sup>11</sup>, la Corte costituzionale è parsa restia rispetto all'ipotesi di consentire un ricorso alla legislazione provvedimentale da parte delle Regioni in termini analoghi a quelli previsti nei riguardi dello Stato. Tale atteggiamento della Corte – senz'altro diverso da quello assunto nei confronti delle leggi-provvedimento dello Stato, repute fin da subito ammissibili in virtù dell'impostazione formalistica della legge incarnata nella Costituzione<sup>12</sup> – emerse nel periodo iniziale di operatività della giurisdizione costituzionale in relazione ad alcune iniziali pronunce d'incostituzionalità avverso leggi-provvedimento regionali adottate in materia di organizzazione degli enti locali. Le quali, in effetti, sembravano avvalorare una concezione in senso sostanziale della potestà

---

*recente giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento delle Regioni, in Quad. reg., 2009, 889 ss.*

<sup>11</sup> In particolare, v. Corte cost. n. 59 del 1957, con commento di P. BARILE, *Competenza della Corte costituzionale sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1957, 677 ss. Sul tema, più di recente, 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, 381 ss.

<sup>12</sup> In proposito, v. C. MORTATI, *Osservazioni sul sindacato di costituzionalità delle leggi-provvedimento*, in *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*, III, Milano 1969, 1343, che in particolare constata come ormai pacifica in dottrina l'ammissibilità sul piano costituzionale di leggi regionali singolari e concrete in forza della mancanza di una riserva di amministrazione in Costituzione e, soprattutto, in seguito alle richiamate pronunce della Corte costituzionale relative alla vicenda della riforma fondiaria (*ivi*, nota (4)).

legislativa della Regione tesa, in particolare, ad escludere la possibilità di dare luogo a leggi regionali prive dei caratteri di generalità ed astrattezza, con l'importante precisazione per cui «la diversità delle garanzie offerte dall'ordinamento nei confronti degli atti amministrativi e di quelli legislativi rendono tutt'altro che irrilevante il fatto che un determinato provvedimento venga adottato nell'una piuttosto che nell'altra forma»<sup>13</sup>.

Ma è soltanto con la sentenza n. 13 del 1962 che la Corte precisa compiutamente i termini di questa singolare cautela verso l'esercizio della funzione legislativa provvedimentale regionale, conformando attorno alla «esigenza del giusto procedimento» i presupposti di un discrimine fondamentale tra lo Stato e le Regioni.

Più in dettaglio, tale diversità di trattamento venne sancita, in quella occasione, attraverso l'espressa collocazione del principio del giusto procedimento tra i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, i quali operano – osservava la Corte – come vincoli per il solo legislatore regionale, non essendo il legislatore statale tenuto al rispetto di questi ultimi

---

<sup>13</sup> Cfr. Corte cost. n. 61 del 1958. Al riguardo, v. M.S. GIANNINI, *Divieto di leggi regionali singolari ed eccezionali?*, in *Giur. cost.*, 1958, 919, che lamenta la carenza di motivazione rispetto al tema posto realmente dalla pronuncia in questione, concernente la portata del divieto di leggi regionali singolari a contenuto derogatorio o eccezionale. Analogamente, manifesta seri dubbi sulla ammissibilità di leggi regionali singolari, V. CRISAFULLI, *Dichiarazione di manifesta infondatezza e limiti al giudizio della Corte. Interrogativi in tema di leggi singolari di espropriazione*, in *Giur. cost.*, 1966, 1142. In senso conforme alla pronuncia n. 61 del 1958, Corte cost. n. 9 del 1961, su cui v. l'osservazione di V. CRISAFULLI in *Giur. cost.*, 1961, 53 ss., nonché Corte cost. n. 16 del 1961, in cui tuttavia si precisa che la potestà legislativa regionale in materia di enti locali «possa dettare norme speciali per situazioni speciali, ma a condizione, anche in questo caso, che siano assunte a base della normativa, ipotesi generali ed astratte, non già, com'è della norma in questione, casi singoli» (punto 4 del Cons. dir.).

allorché non si identifichino con norme o principi della Costituzione. Alla stregua di questo orientamento, il principio del giusto procedimento si proietta quale limite di ammissibilità alle sole leggi-provvedimento regionali in forza della sua conformazione quale principio generale dell'ordinamento, inidonea di per sé a limitare l'adozione di leggi-provvedimento da parte dello Stato, che non a caso – riconosceva infine la Corte – spesso deroga all'esigenza di stabilire un giusto procedimento, per quanto ciò non infici la sua portata di principio generale<sup>14</sup>.

D'altronde, rispetto ai contenuti del principio del giusto procedimento, la Corte costituzionale riconobbe che il legislatore statale, quando dispone che si apportino limitazioni ai diritti dei cittadini, segue di norma la regola «di enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano ad imporre concretamente tali limiti», ma ciò soltanto «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 nell'interesse pubblico»<sup>15</sup>.

Trattasi dunque di una configurazione ampia del principio in parola, che riflette – come notoriamente evidenziato in dottrina<sup>16</sup> – una duplice connotazione di contenuto. Non soltanto infatti emergeva una connotazione tipicamente “procedimentale” del principio del giusto procedimento, che presuppone l'allestimento di una procedura amministrativa funzionale alla

---

<sup>14</sup> Corte cost. n. 13 del 1962, punto 3 del Cons. dir.

<sup>15</sup> Corte cost. n. 13 del 1962, punto 3 del Cons. dir. Nello stesso senso in proposito, Corte cost. n. 151 del 1986; Corte cost. n. 143 del 1989; Corte cost. n. 344 del 1990; nonché, più di recente, Corte cost. n. 71 del 2015.

<sup>16</sup> V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, in *Giur. cost.*, 1962, 131-132.



partecipazione ed alla rappresentazione degli interessi coinvolti, oltreché di idonei rimedi di natura amministrativa e giurisdizionale, affinché «l'interessato sia messo in grado di esporre le proprie ragioni davanti alla stessa od altra autorità amministrativa, specialmente prima che gli sia inflitta una sanzione»<sup>17</sup>. Ma dalla pronuncia in questione si ricavava altresì chiaramente una connotazione del principio del giusto procedimento come declinazione del principio di legalità dell'azione amministrativa, che impone la scissione tra “disporre” in astratto e “provvedere” in concreto, distinguendo così la funzione legislativa, intenta appunto a fissare in via preventiva norme generali ed astratte, da quella amministrativa, invero preposta alla concretizzazione successiva di tali norme mediante l’emanazione di appositi provvedimenti amministrativi<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Corte cost. n. 13 del 1962, punto 4 del Cons. dir.

<sup>18</sup> Al riguardo, nel senso della deducibilità, dal testo della Costituzione, di una «riserva di concreto provvedere», nei singoli casi, in attuazione o sulla base di preve norme legislative, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 69; ID., *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, cit., 133 ss. Analogamente, circa l’esistenza, secondo i principi costituzionali, di una riserva di atto amministrativo ma non di amministrazione, in virtù della quale Parlamento e Consigli regionali (come pure il Governo) possono adottare, in forza di precedenti leggi, atti amministrativi, ma non possono attribuirsi il potere di eseguire leggi mediante legge, G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 335-336. Nel senso di una riserva di funzione d’organizzazione nei confronti dell’esecutivo costituzionalmente garantita ai sensi dell’art. 97 Cost., M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano 1966, 167 ss. Più in generale sui diversi significati e le prospettive del riferimento alla “riserva di amministrazione”, v. S. SPUNTARELLI, *L’amministrazione per legge*, Milano 2007, 270 ss.; D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, cit., 1 ss.

Nonostante tale connotazione piena del principio del giusto procedimento sia stata in larga parte ridimensionata nella successiva giurisprudenza costituzionale soprattutto con riferimento a quella accezione che ne valorizzava il legame di derivazione dal principio di legalità<sup>19</sup>, il suo mantenimento tra i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato gli ha permesso, quantomeno rispetto ai profili di garanzia prettamente procedimentali, di presentarsi ancora per molti anni come limite esclusivamente rivolto alla legislazione regionale di carattere provvedimentale, in tal modo perseverando in un trattamento ineguale tra legislatore statale e legislatore regionale<sup>20</sup>.

È infatti soltanto con la sentenza n. 143 del 1989 che la Corte costituzionale certifica in termini espressi un mutamento d'indirizzo in merito al regime dei limiti alla produzione legislativa provvedimentale di Stato e Regioni, aprendo così ad una nuova fase della giurisprudenza costituzionale.

In questa seconda fase, che prende dunque avvio dalla fine degli anni Ottanta, la Corte costituzionale pone le basi per un trattamento omogeneo tra Stato e Regioni nell'esercizio della funzione legislativa provvedimentale,

---

<sup>19</sup> L. BUFFONI, *Il rango costituzionale del “giusto procedimento” e l’archetipo del “processo”*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6 ss.; M.C. CAVALLARO, *Il giusto procedimento come principio costituzionale*, in *Foro amm.*, 2001, 1829 ss.; A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell’ordinamento, principio del giusto procedimento (in margine alla innovativa sent. n. 143 del 1989 della Corte costituzionale)*, in *Giur. cost.*, II, 1989, 1074 ss.; G. SERENO, *Riflessioni sulla problematica delle leggi-provvedimento (in margine alla sent. n. 20 del 2012)*, in *Giur. cost.*, 2012, 1609.

<sup>20</sup> Sul mantenimento della qualificazione del principio del giusto procedimento come principio generale dell'ordinamento, in termini più o meno espliciti, *ex multis*, Corte cost. n. 59 del 1965, punto 2 del Cons. in dir.; Corte cost. n. 212 del 1972, punto 1 del Cons. in dir.; Corte cost. n. 23 del 1978, punto 5 del Cons. in dir.

che ne renda equivalenti i presupposti ed i limiti, assestando dunque le premesse per un inedito orientamento interpretativo.

Nel merito, la sentenza n. 143 del 1989 riprende e stabilizza alcune importanti aperture sancite in precedenti pronunce in cui il giudice costituzionale, ancorché in maniera sommaria, rigettava la tesi di una riserva di potestà amministrativa a favore dell'esecutivo regionale e rimarcava il fatto di non aver mai enunciato un divieto generalizzato di leggi-provvedimento<sup>21</sup>, riconoscendo anzi anche nei confronti delle leggi delle Regioni, siano esse ordinarie o speciali, la necessità di escludere che non possano avere un contenuto particolare e concreto<sup>22</sup>.

Su tali basi, la Corte ribadisce l'adesione della Costituzione e degli Statuti regionali ad una definizione in senso rigorosamente formale anche nei confronti della funzione legislativa regionale, nonché conferma l'assenza di disposizioni costituzionali o statutarie implicanti una riserva agli organi amministrativi o esecutivi nei confronti di atti a contenuto particolare e concreto, precisando sul punto l'insostenibilità di un divieto di leggi regionali

---

<sup>21</sup> Corte cost. n. 190 del 1986, punti 2 e 3 del Cons. in dir. Per una critica severa, nell'ottica della effettività delle garanzie costituzionali di cui agli artt. 24 e 113 Cost., nei confronti dell'avallo generalizzato a leggi-provvedimento regionali operato in questa occasione, con una certa disinvoltura, dalla Corte costituzionale, L. CARLASSARE, *Garanzia dei diritti e leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1986, 1488 ss., spec. 1491-1492.

<sup>22</sup> Corte cost. n. 331 del 1988, secondo cui «per un verso, infatti, tanto la Costituzione (artt. 70 e 121) quanto gli Statuti regionali definiscono la legge, non già in ragione del suo contenuto strutturale o materiale, bensì in dipendenza dei suoi caratteri formali, quali la provenienza da un certo organo o potere, il procedimento di formazione e il particolare valore giuridico (rango primario delle norme, trattamento giuridico in sede di controllo o di sindacato, etc.). Per altro verso, nessuna disposizione costituzionale o statutaria prevede che gli atti a contenuto particolare e concreto debbano necessariamente avere la forma di atto amministrativo» (punto 2.6 del Cons. in dir.).

con contenuto provvedimento derivante da un «presunto» principio generale dell'ordinamento poiché siffatto principio, «concernendo i caratteri strutturali della legge diretti a qualificarne l'essenza o l'identità tipologica come atto normativo, dovrebbe essere desunto da una inequivoca norma avente un rango superiore alla stessa legge, che in verità non è dato rinvenire nel nostro ordinamento positivo»<sup>23</sup>.

In conseguenza di queste posizioni, la Corte non soltanto ha circoscritto la portata garantista del principio del giusto procedimento ai soli profili procedurali – disconoscendo in maniera ormai generale e definitiva ogni rilievo alla scissione tra norma astratta e provvedimento concreto che pure era stata in precedenza riconosciuta quale componente ulteriore del principio del giusto procedimento in funzione del principio di legalità – ma ha altresì introdotto un'interpretazione chiaramente restrittiva della tutela approntata dall'art. 113 Cost.

Sotto quest'ultimo profilo, la Corte costituzionale ritenne infatti che il significato della disposizione costituzionale citata non fosse quello «di esigere che ogni atto particolare e concreto, qualunque sia la sua veste formale, debba essere sottoposto ai controlli giurisdizionali previsti per gli atti amministrativi», bensì quello «di escludere che i provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione, qualunque ne sia il contenuto strutturale, possano essere sottratti al controllo giurisdizionale». Alla stregua di questa interpretazione, che essenzialmente riduce l'art. 113 Cost. ad «una manifestazione di un principio costituzionale più generale, secondo il quale il regime delle impugnazioni segue la natura giuridica degli atti oggetto di contestazione», il giudice delle leggi ha ricondotto dunque la tutela avverso

---

<sup>23</sup> Corte cost. n. 143 del 1989, punto 2 del Cons. in dir. Sul punto, cfr. A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento (in margine alla innovativa sent. n. 143 del 1989 della Corte costituzionale)*, cit., 1041 ss.; F. SALVIA, *Giusto procedimento e leggi provvedimento regionali*, in *Le Regioni*, 1990, 1110 ss.

la legislazione di carattere provvedimentale, statale o regionale che fosse, nel quadro di un regime unitario, consistente nel sistema di controllo di costituzionalità delle leggi di cui all'art. 134 Cost.<sup>24</sup>.

Al di là di alcune successive pronunce, rimaste isolate e fortemente criticate in dottrina, che sostanzialmente non attribuivano valore di legge al contenuto dell'atto legislativo censurato<sup>25</sup>, l'impostazione seguita dalla sentenza n. 143 del 1989 costituirà la base di un solido indirizzo giurisprudenziale. Essa infatti apre alla prospettiva di un trattamento

---

<sup>24</sup> Corte cost. n. 143 del 1989, punto 2 del Cons. in dir. Criticamente nei confronti dell'interpretazione restrittiva della portata delle tutele giurisdizionali di cui all'art. 113 Cost. in questione, F. SORRENTINO, *Garanzia giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1991, 2780 s., che in particolare sostiene come «il problema della tutela contro le leggi-provvedimento non può, come sinora ha fatto la Corte, essere risolto con l'argomento meramente lessicale per il quale la Costituzione garantisce il singolo contro gli atti «dell'Amministrazione», ma non impedisce che la stessa garanzia possa essere aggirata e nullificata attraverso atti legislativi». Al riguardo, v. altresì F. CINTIOLI, *Posizioni giuridicamente tutelate nella formazione della legge provvedimento e «valore di legge»*, in *Legge in sostituzione di atto amministrativo, atti preparatori e attuativi di atto legislativo, responsabilità del legislatore e responsabilità dell'amministrazione e verso l'amministrazione*, Atti del XLVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione. Varenna, Villa Monastero 21-23 settembre 2000, Milano 2001, 106.

<sup>25</sup> Specificamente, Corte cost. nn. 225 e 226 del 1999. Criticamente al riguardo, 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. SALMONI, *Prime note in tema di dissociazione tra forma e valore di legge nelle leggi-provvedimento regionali autoapplicative*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 870 ss.; G.U. RESCIGNO, *Rinasce la distinzione-opposizione tra legge in senso formale e legge in senso sostanziale?*, in *Giur. cost.*, 1999, 2013 ss.; A. SIMONCINI, *La legge «senza valore» (ovvero, della necessità di un giudizio sulla ragionevolezza delle scelte normative)*, *ivi*, 2024 ss.

unitario tra Stato e Regioni in materia di legislazione provvedimentale, che sancisce anche nei confronti delle leggi-provvedimento regionali un'ammissibilità di principio e che infine identifica nel sindacato di legittimità costituzionale la forma della tutela avverso leggi-provvedimento indipendentemente dall'autorità statale o regionale da cui promanano<sup>26</sup>. Un sindacato, peraltro, che dai primi anni Novanta si è andato precisando nei termini di un controllo "stretto" di ragionevolezza sul contenuto dell'atto legislativo<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Circa l'esigenza di una maggiore incisività del controllo di costituzionalità avverso le leggi-provvedimento regionali rispetto a quelle statali in ragione del fatto che, se minore è la base elettorale dell'assemblea legislativa rappresentativa, maggiori risulteranno le possibili distorsioni, collisioni e favoritismi in danno dei singoli cittadini estranei alla rappresentanza dell'assemblea, A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento (in margine alla innovativa sent. n. 143 del 1989 della Corte costituzionale)*, cit., 1079.

<sup>27</sup> Corte cost. n. 62 del 1993, punto 6 del Cons. in dir. In senso conforme, Corte cost. n. 289 del 2010; Corte cost. n. 20 del 2012; Corte cost. n. 85 del 2013; Corte cost. n. 231 del 2014. Per una critica nei confronti di questa giurisprudenza costituzionale in relazione alla compressione del diritto di difesa derivante dal suo trasferimento dal giudizio amministrativo a quello costituzionale in coerenza con la natura giuridica dell'atto oggetto di contestazione, v. M. ESPOSITO, *Legge ad personam e garanzie giurisdizionali: la Consulta sceglie la via della fuga*, in *Giur. it.*, 2015, 183 ss.; G. SERENO, *Alcune discutibili affermazioni della Corte costituzionale sulle leggi in luogo di provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2013, 1511 ss. Nel senso invero di una esaltazione della difesa degli interessi del cittadino avverso le leggi-provvedimento in forza della loro impugnabilità dinnanzi alla Corte costituzionale per il controllo di legittimità, A. PIRAINO, *Ancora sulle leggi provvedimento*, cit., 176 ss. nonché, Cons. St., sez. IV, n. 1559 del 2004, là dove in particolare reputa l'impostazione seguita dalla Corte sull'assetto della tutela delle posizioni soggettive incise dalla legge-provvedimento un presupposto che «valorizza la pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della

4. *L'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 e l'avvio di un nuovo indirizzo giurisprudenziale: la questione delle leggi regionali in luogo di provvedimento negli ambiti di potestà legislativa esclusiva dello Stato*

Successivamente all'entrata in vigore, nel 2001, della riforma costituzionale del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, la Corte costituzionale registra l'apertura di un inedito indirizzo sulla compatibilità costituzionale delle leggi-provvedimento delle Regioni, che dà conto – come si vedrà subito – di un ritorno ad una disparità di trattamento tra legislatore statale e legislatore regionale.

Tale indirizzo, più precisamente, si sviluppa all'interno del rapporto tra ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato ed un tipo particolare di legislazione provvedimentale adoperato dalla Regione, riconducibile alla categoria della c.d. legge autoapplicativa o in luogo di provvedimento<sup>28</sup>, la

---

legge, ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, e finisce, quindi, per riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a (se non maggiore di) quella offerta dal sindacato giurisdizionale» (punto 5.3.2). In senso conforme, Cons. St., sez. IV, n. 6727 del 2004; Cons. St., sez. IV, n. 1349 del 2012. Infine, sul sindacato stretto di non arbitrarietà e ragionevolezza, v. G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano 2000, 94 ss.

<sup>28</sup> Sulla nozione di legge in luogo di provvedimento, secondo una terminologia ormai invalsa in dottrina, v. A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento (in margine alla innovativa sent. n. 143 del 1989 della Corte costituzionale)*, cit., 1057; R. DICKMANN, *La legge in luogo di provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 924 ss. Più in generale sulla distinzione tra leggi-provvedimento innovative e leggi-provvedimento esecutive, da cui tale nozione prende origine, C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 47 ss. Infine, per una ricognizione delle diverse classificazioni per tipi delle leggi-provvedimento, da ultimo, G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione*

quale non richiede per definizione alcun atto successivo per la sua concreta attuazione dando direttamente luogo alla esecuzione del precetto legislativo rispetto al caso specifico, e quindi ad una sostituzione in concreto all'azione amministrativa da parte del legislatore senza in alcun modo modificare il quadro legislativo vigente.

In questo senso, la legge autoapplicativa o in luogo di provvedimento rappresenta, all'interno della vasta tipologia elaborata in dottrina in merito alla legislazione di carattere provvedimentale, quel tipo di atto legislativo che più di altri accentua i tratti provvedimentali risultando, in fin dei conti, quello maggiormente pericoloso per le situazioni soggettive costituzionalmente riconosciute e tutelate<sup>29</sup>.

---

*legislativa provvedimentale*, cit., 107 ss.; P. VIPIANA, *Legge-provvedimento regionale*, in *Dig./Pubbl.*, Agg. IV (2010), 254 ss.; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, cit., 125 ss.

<sup>29</sup> In proposito, v. A. PACE, *Postilla in tema di leggi-provvedimento (autoapplicative)*, in *Giur. cost.*, 2010, 3749, che in particolare lega la violazione degli artt. 24 e 113 Cost. proprio alla natura autoapplicativa della legge, potendo quest'ultima connotare tanto una legge-norma quanto una legge-provvedimento. Più in generale, circa l'intenzione di calibrare il sindacato di legittimità costituzionale sul contenuto della legge-provvedimento alla stregua della sua specifica natura provvedimentale affinché risulti tanto più rigoroso e stringente quanto maggiori si presentino i profili provvedimentali che lo caratterizzano, *ex multis*, Corte cost. n. 275 del 2013; Corte cost. n. 289 del 2010 (con commento di C. PINELLI, *Cronaca di uno scrutinio stretto annunciato*, in *Giur. cost.*, 2010, 3739 s.); Corte cost. n. 241 del 2008 (con commenti di A. CARDONE, *Nuovi sviluppi (rectius, ritorni al passato) sulle aree regionali protette in tema di riparto di giurisdizione tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*, in *Le Regioni*, 2008, 1203 ss.; G.U. RESCIGNO, *Ancora sulle leggi-provvedimento, sperando che la Corte cambi opinione*, in *Giur. cost.*, 2008, 2877 ss.; S. SPUNTARELLI, *La parità delle armi nel processo amministrativo*, *ivi*, 2883 ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale chiarisce la*

Questa terza fase della giurisprudenza costituzionale, che prende avvio nel 2008 con l'adozione ravvicinata da parte della Corte di due pronunce, la n. 250 e la n. 271<sup>30</sup>, sembra pertanto giustificarsi nell'esigenza di contenere gli eccessi della legislazione regionale dal contenuto provvedimentoale quantomeno rispetto alle forme maggiormente lesive delle tutele giurisdizionali e dei canoni dell'imparzialità nell'esercizio dell'attività amministrativa<sup>31</sup>.

Ci si riferisce all'emanazione di numerose declaratorie d'incostituzionalità avverso leggi o disposizioni legislative regionali adottate in luogo di provvedimento amministrativo malgrado la legge dello Stato, nel quadro di una materia di sua competenza legislativa esclusiva, prevedesse nei confronti dell'intervento regionale la forma dell'atto amministrativo, sicché dal contrasto con la legislazione statale, al netto delle argomentazioni addotte, la Corte fa derivare una violazione delle competenze di cui all'art. 117, co. 2, Cost.

L'operatività di siffatto meccanismo trova riscontro in quell'ormai cospicuo filone giurisprudenziale inerente alla disciplina regionale

---

*propria giurisprudenza in materia di leggi di approvazione di provvedimenti amministrativi*, in *Foro amm. - CDS*, 2008, 2925 ss.); Corte cost. n. 267 del 2007; Corte cost. n. 153 del 1997.

<sup>30</sup> Per un commento a Corte cost. nn. 250 e 271 del 2008, v. G.U. RESCIGNO, *Variazioni sulle leggi-provvedimento (o, meglio, sulle leggi al posto di provvedimento)*, in *Giur. cost.*, 2008, 3070 s.; 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», *ivi*, 3072 ss.

<sup>31</sup> Sulla proliferazione ormai patologica della produzione legislativa di carattere provvedimentoale da parte delle Regioni e sulla relativa esigenza di contenimento, v. S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, cit., 111 ss.; M. MACCHIA, *Il procedimento di formazione delle leggi-provvedimento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 380; A. FRANCO, *Il controllo costituzionale sulle leggi provvedimentoale*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli 2011, 1517.

dell'attività venatoria, riconducibile nella sfera della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., che ha di regola sanzionato d'incostituzionalità le previsioni legislative regionali di mera autorizzazione al prelievo venatorio in deroga in quanto impediscono «l'esercizio del potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri» previsto nei confronti dei provvedimenti derogatori regionali contrastanti con la normativa europea e nazionale<sup>32</sup>, e determinano altresì – più in generale – «il venir meno dell'obbligo di motivazione della deroga, l'assenza di controllo preventivo, la sostituzione dei soggetti deputati all'espressione dei pareri tecnici»<sup>33</sup>.

Analoga incostituzionalità ha riguardato la pratica dell'approvazione dei calendari venatori con legge regionale anziché con provvedimento amministrativo, sebbene il legislatore statale, «esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento»<sup>34</sup>. Costatazione, quest'ultima, particolarmente

---

<sup>32</sup> Corte cost. n. 250 del 2008, punto 6 del Cons. in dir.; in senso conforme, Corte cost. n. 160 del 2012, nonché, seppur in relazione al diverso parametro dell'art. 117, co. 1, Cost., Corte cost. n. 266 del 2010; Corte cost. n. 190 del 2011.

<sup>33</sup> Corte cost. n. 260 del 2017, punto 6 del Cons. in dir. Al riguardo, v. S. SPUNTARELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di prelievo venatorio e un silenzioso parametro di legittimità*, in *Giur. cost.*, 2017, 2754, che in particolare sottolinea come dall'argomentazione della Corte emerga chiaramente che l'adozione con legge regionale dell'autorizzazione in deroga al prelievo venatorio anziché con provvedimento amministrativo secondo quanto imposto dalla normativa statale implichi, in fin dei conti, l'interruzione di tutte le garanzie procedurali e sostanziali elaborate in attuazione dell'art. 97 Cost.

<sup>34</sup> Corte cost. n. 20 del 2012, punto 5.3 del Cons. in dir. Per un commento della pronuncia in questione, con particolare riferimento alla estensione operata dalla Corte rispetto alla

significativa ai fini dell'ammissibilità delle leggi-provvedimento regionali, poiché non soltanto estende il divieto nei confronti della Regione di esercitare la funzione amministrativa in via legislativa oltre i casi espressamente previsti dalla legge dello Stato, potendo tale divieto invero desumersi anche in maniera implicita, ma lo precisa proprio in considerazione della qualità tecnica dell'intervento messo in atto dalla Regione<sup>35</sup>, tipica dell'atto amministrativo e non della legge. D'altronde, la scelta in favore di un intervento di natura necessariamente amministrativa deriva anche dal regime di flessibilità a cui l'atto amministrativo è sottoposto, il quale si presenta «certamente più marcato che nell'ipotesi in cui il contenuto del provvedimento sia cristallizzato nella forma della legge», poiché per definizione mostra una capacità di assicurare «un pronto adattamento alle

---

possibilità di desumere anche solo implicitamente dalla legislazione statale il divieto per le Regioni di provvedere tramite legge, cfr. S. SPUNTARELLI, *La forma del provvedere*, in *Giur. it.*, 2012, 1999 ss.; G. SOBRINO, *Leggi-provvedimento delle Regioni e competenze legislative dello Stato: la Corte costituzionale fissa i "paletti" (ulteriori) all'esercizio dell'autonomia regionale*, *ivi*, 2013, 781 ss., spec. 787; G. SERENO, *Riflessioni sulla problematica delle leggi-provvedimento (in margine alla sent. n. 20 del 2012)*, *cit.*, 1612 ss.; Q. CAMERLENGO, *Legge o atto amministrativo? La Corte costituzionale e il calendario venatorio*, in *Le Regioni*, 2012, 559 ss. Successivamente, in senso conforme, Corte cost. nn. 105, 116 e 310 del 2012; Corte cost. n. 90 del 2013.

<sup>35</sup> Al riguardo, v. Corte cost. n. 20 del 2012, secondo cui spetta all'interprete, e quindi innanzitutto alla Corte costituzionale, stabilire se una restrizione nei confronti delle Regioni circa la forma del provvedere «possa essere desunta dall'impianto logico della normativa statale, anche in difetto di una disposizione che la preveda univocamente» (punto 5.1 del Cons. in dir.).

sopravvenute diverse condizioni di fatto» che la rigidità delle forme ed i tempi della legislazione non consente in egual misura di soddisfare<sup>36</sup>.

Alla stessa stregua la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime leggi e disposizioni legislative adottate dalla Regione al posto di provvedimenti amministrativi per la proroga delle autorizzazioni all'esercizio di cave<sup>37</sup> e per il rinnovo dell'autorizzazione agli scarichi domestici ed assimilati<sup>38</sup> lamentando, anche in questi casi, una violazione della legislazione statale ad opera della scelta in sé di conferire a tali provvedimenti la forma della legge. Scelta che porta, infine, alla fondatezza della questione di legittimità per contrasto con il riferito art. 117, co. 2, lett. s), Cost., ma che dalla stessa Corte costituzionale viene nel merito argomentata e sorretta in ragione della elusione sia delle procedure amministrative di rinnovo delle autorizzazioni sia, più precisamente, dei controlli e delle verifiche che usualmente, ai sensi della legislazione statale, le accompagnano.

Per quanto la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema rappresenti l'ambito privilegiato di questo recente indirizzo giurisprudenziale, la Corte costituzionale ha tuttavia seguito la medesima impostazione anche in relazione ad interventi legislativi regionali adottati in sostituzione di provvedimenti amministrativi ed incidenti su profili propri di altre materie di carattere trasversale, quali l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato<sup>39</sup> ed il regime regionale di rimborsabilità dei farmaci<sup>40</sup>, riconducibili rispettivamente nella sfera della tutela della concorrenza *ex art.* 117, co. 2,

---

<sup>36</sup> Corte cost. n. 20 del 2012, punto 5.2 del Cons. in dir.; Corte cost. n. 105 del 2012, punto 4 del Cons. in dir.

<sup>37</sup> Corte cost. n. 67 del 2010, su cui v. P. COLASANTE, *Competenza regionale esclusiva in materia di cave e tutela dell'ambiente*, in *Giur. cost.*, 2010, 772 ss.

<sup>38</sup> Corte cost. n. 133 del 2012.

<sup>39</sup> Corte cost. n. 62 del 2012.

<sup>40</sup> Corte cost. n. 271 del 2008. Al riguardo, v. altresì Corte cost. n. 44 del 2010.

lett. *e*), Cost. e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost. Anche in questi casi, difatti, il giudice costituzionale opta per una soluzione in virtù della quale il riferimento a vizi sostanziali d'incostituzionalità nei confronti della legislazione regionale, chiaramente esposto o evocato nelle argomentazioni<sup>41</sup>, non viene reso esplicito attraverso il richiamo a parametri costituzionali diversi od ulteriori rispetto a quelli inerenti alle competenze legislative esclusive dello Stato appena citati, i quali permangono gli unici espressamente indicati a fondamento dell'accoglimento delle questioni di legittimità.

Più in generale, la traccia seguita dal giudice costituzionale nella elaborazione di questo filone giurisprudenziale si incardina attorno a due premesse consolidate nel tempo: la prima, di ormai lontana acquisizione, concerne il riconoscimento della mancanza di un divieto costituzionale di adozione di leggi-provvedimento regionali, per cui non è preclusa alla legge, statale o regionale che sia, «la possibilità di attrarre nella propria sfera di

---

<sup>41</sup> È il caso, in particolare, della sentenza n. 271 del 2008, in cui la Corte costituzionale dà conto del fatto che il legislatore statale abbia configurato il potere regionale di escludere la rimborsabilità dei farmaci «come il punto di arrivo di uno speciale procedimento amministrativo, in particolare caratterizzato dal determinante ruolo valutativo di un apposito organo tecnico nazionale sulla base dei criteri determinati dal legislatore statale. Procedimento che evidentemente garantisce pure i soggetti direttamente interessati, anche attraverso la possibilità di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale, consentendo il soddisfacimento delle tutele richieste fin dalla fase cautelare, ove ne ricorrano i presupposti, e comunque con immediatezza da parte del giudice competente a conoscere della legittimità dell'atto amministrativo (ed ora mediante la sanzione della nullità dei provvedimenti amministrativi regionali difformi da quanto deliberato dall'organo tecnico statale)» (punto 3 del Cons. in dir.).

disciplina oggetti o materie normalmente affidati alla autorità amministrativa»<sup>42</sup>.

Mentre la seconda premessa, successiva alla entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V del 2001 ed espressione di una più generale propensione verso il contenimento dell'autonomia legislativa regionale, riguarda più propriamente l'assunto per cui il legislatore statale, nel caso in cui venga in considerazione una materia a lui riservata in via esclusiva, sia pienamente competente a determinare anche le forme tramite le quali la Regione può esercitare le attribuzioni riconosciutele in proposito dalla stessa normativa statale, e pertanto a vietare legittimamente alla Regione di esercitare la funzione amministrativa in via legislativa, in questo modo configurando una sorta di riserva di atto amministrativo regionale<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Da ultimo, Corte cost. n. 66 del 2018, punto 7.4. Conformemente sul punto, Corte cost. n. 231 del 2014, punto 3 del Cons. in dir.; Corte cost. n. 85 del 2013, punto 12.2 del Cons. in dir.; Corte cost. n. 289 del 2010, punto 3.1 del Cons. in dir.; Corte cost. n. 137 del 2009, punto 2 del Cons. in dir.; Corte cost. n. 94 del 2009, punto 7.6 del Cons. in dir. Sulla mancanza di un divieto costituzionale di leggi-provvedimento regionali, Corte cost. nn. 63 e 248 del 1995, nonché, in termini generali, Corte cost. n. 62 del 1993; Corte cost. n. 347 del 1995; Corte cost. n. 267 del 2007.

<sup>43</sup> Cfr., tra le tante, Corte cost. nn. 62 e 20 del 2012; Corte cost. n. 44 del 2010; Corte cost. nn. 405, 271 e 250 del 2008. Per una valutazione critica di questa giurisprudenza, che pare effettivamente porsi nel solco di un più ampio orientamento della Corte costituzionale intento a ridimensionare gli ambiti di autonomia legislativa della Regione in forza di una interpretazione estensiva della portata della legislazione statale, cfr. 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.*, 2012, 219; Q. CAMERLENGO, *Legge o atto amministrativo? La Corte costituzionale e il calendario venatorio*, cit., 579-580; 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»*, cit.,

Sulla base di tali presupposti, dunque, dinnanzi ad una legislazione dello Stato che, nell'esercizio di una competenza legislativa esclusiva, esplicitamente o in via implicita imponga alla Regione d'intervenire con atto amministrativo, l'adozione di leggi regionali autoapplicative viola quanto disposto al riguardo dallo Stato determinando di conseguenza – ad avviso della Corte – un contrasto con le competenze legislative ad esso costituzionalmente riservate in via esclusiva.

*5. L'inadeguatezza della più recente giurisprudenza costituzionale in materia di leggi-provvedimento regionali e le prospettive per il suo superamento nella sentenza n. 66 del 2018*

L'indirizzo giurisprudenziale di cui si è dato conto è stato accolto da forti resistenze, suscitando ampie perplessità ed obiezioni in ordine alla sua reale ragion d'essere.

A prescindere infatti dalla farraginosità del meccanismo allestito e del ragionamento ad esso sottostante che, come indicato in dottrina, si sarebbe potuto agevolmente evitare mediante l'adozione di pronunce di accoglimento che fondano l'illegittimità della legge-provvedimento regionale in ragione della sua stessa presenza in un ambito di competenza legislativa affidato dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato<sup>44</sup>, ciò che proprio non convince è il fatto che la Corte costituzionale, nonostante individui con puntualità, nelle

---

3081 ss.; G. MOBILIO, *Tra forma e sostanza normativa. La Corte sacrifica i criteri di qualificazione delle fonti a vantaggio dell'autonomia regionale?*, in *Le Regioni*, 2012, 1081; C. CHIOLA, *La legge-provvedimento sul calendario venatorio*, in *www.federalismi.it*, 11/2012, 2-3.

<sup>44</sup> G. SOBRINO, *Leggi-provvedimento delle Regioni e competenze legislative dello Stato: la Corte costituzionale fissai "paletti" (ulteriori) all'esercizio dell'autonomia regionale*, cit., 786-787.

argomentazioni addotte, i profili d'incostituzionalità sostanziale che risultano effettivamente lesi dall'adozione di provvedimenti legislativi regionali intesi unicamente a sottrarre l'atto amministrativo dai rimedi e dalle garanzie procedurali e sostanziali ad esso altrimenti applicabili, identifichi infine nell'art. 117, co. 2, Cost. il parametro di costituzionalità di volta in volta lesa<sup>45</sup>.

In altri termini, la lesione delle garanzie di partecipazione degli interessati al procedimento e delle tutele giurisdizionali dei diritti e degli interessi legittimi del cittadino costituzionalmente perpetrate ad opera di previsioni provvedimentali regionali adottate in contrasto con la legislazione dello Stato che, in una materia di competenza legislativa esclusiva, precluda alla Regione l'esercizio della funzione amministrativa in via legislativa, per quanto rigorosamente scandagliata nei suoi tratti essenziali dal giudice costituzionale, risulta infine cedere ed essere dunque assorbita dinnanzi alla violazione della ripartizione costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Così argomentando, tuttavia, la Corte costituzionale sembra tradire l'intento di nascondere dietro a vizi di ordine "organizzativo" le ragioni reali dell'incostituzionalità delle leggi regionali autoapplicative, riconducibili in verità alla lesione di parametri di costituzionalità di carattere sostanziale quali sono gli artt. 24, 113 e 97 Cost.<sup>46</sup>. E nel far ciò, peraltro, dà conto di un'opzione che si dimostra comunque insoddisfacente in quanto acconsente ad una disparità di trattamento tra leggi in luogo di provvedimento dello Stato e leggi in luogo di provvedimento delle Regioni i cui esiti pratici – come

---

<sup>45</sup> Da ultimo in proposito, S. SPUNTARELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di prelievo venatorio e un silenzioso parametro di legittimità*, cit., 2754.

<sup>46</sup> Nel senso invece della correttezza dell'indirizzo giurisprudenziale in considerazione, v. M. LOSANA, *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, Torino 2015, 155.

puntualmente sottolineato<sup>47</sup> – risultano insostenibili sul piano delle garanzie giurisdizionali e del diritto di difesa dei soggetti interessati. La privazione delle tutele predisposte nei riguardi di questi ultimi, addotta a pregiudizio autentico e sostanziale nel ragionamento che porta, infine, al riconoscimento dell’illegittimità della legge in luogo di provvedimento della Regione per violazione della ripartizione costituzionale delle competenze, verrebbe infatti integralmente pretermessa in quei casi in cui, viceversa, la sostituzione dell’atto legislativo al provvedimento amministrativo, da parte dello Stato o delle Regioni, rispetti la ripartizione dei rispettivi ambiti di competenza. E ciò, nonostante permanga inalterata la lesione delle richiamate garanzie giurisdizionali ed amministrative prodotta da tale modalità di legiferare.

In questo contesto s’inserisce la sentenza n. 66 del 2018, con la quale la Corte costituzionale dichiara fondate alcune questioni di legittimità costituzionale, tra le tante affrontate, inerenti a disposizioni di una legge

---

<sup>47</sup> G.U. RESCIGNO, *Variazioni sulle leggi-provvedimento (o, meglio, sulle leggi al posto di provvedimento)*, cit., 3071, il quale in particolare prende a fondamento della «clamorosa disparità di trattamento» in questione, per un verso, il caso di una legge regionale in luogo di provvedimento adottata in contrasto con quanto richiesto dalla legge dello Stato in una materia di sua esclusiva competenza, e perciò considerata dalla Corte incostituzionale, e per altro verso il caso di una legge regionale che prende il posto di un provvedimento regionale in materia regionale ovvero di una legge statale che prende il posto di un provvedimento statale in materia statale, ambedue reputate sotto questo aspetto non incostituzionali nonostante la perdita, comune a tutti e tre i casi, dei consueti mezzi giurisdizionali di difesa nei riguardi dei soggetti interessati. Analogamente sul punto, S. SPUNTARELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di prelievo venatorio e un silenzioso parametro di legittimità*, cit., 2756; G. SERENO, *Alcune discutibili affermazioni della Corte costituzionale sulle leggi in luogo di provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2013, 1518-1519; G. SAPUTELLI, *Dall’illegittimità della legge «in luogo» di provvedimento regionale alla «riserva (materiale) implicita» di atto amministrativo per la disciplina dei calendari venatori*, cit., 223.

veneta adottate in materia di attività estrattiva<sup>48</sup>. E lo fa in virtù di un'argomentazione dai tratti certamente innovativi<sup>49</sup>.

In via preliminare, la Corte sottolinea come la normativa censurata, nel vietare l'apertura di nuove cave e nel limitare l'ampliamento di quelle già esistenti nel territorio regionale, sia espressione di un bilanciamento tra interessi contrapposti – la tutela del paesaggio dall'eccessivo consumo di suolo per un verso, e l'approvvigionamento dei materiali inerti per lo svolgimento di determinate attività produttive per altro verso – che «spetta senz'altro alla discrezionalità della Regione»<sup>50</sup>.

La disciplina delle cave e torbiere infatti, per quanto venga pacificamente riconosciuta quale materia di competenza regionale residuale in seguito alla revisione costituzionale del Titolo V del 2001, interseca «strettamente» la sfera della tutela dell'ambiente e del paesaggio di competenza dello Stato, che al riguardo impone di procedere mediante gli strumenti propri della pianificazione amministrativa. In quest'ottica, poi, la stessa Regione Veneto – osserva la Corte – ha coerentemente provveduto a disciplinare, in termini generali, le modalità di esercizio delle proprie funzioni in materia di attività estrattiva, allestendo appositi strumenti di pianificazione, tutti riconducibili al più generale «Piano regionale dell'attività di cava (Prac)» che, dunque,

---

<sup>48</sup> Specificamente, art. 95, co. 4 e 5, della legge della Regione Veneto del 30 dicembre 2016, n. 30, recante «Collegato alla legge di stabilità regionale 2017».

<sup>49</sup> Per un commento a Corte cost. n. 66 del 2018, v. S. SPUNTARELLI, *Le Regioni alla prova della tutela del paesaggio: limiti statali e strumenti giuridici doverosi*, in *Giur. cost.*, 2018, 656 ss.; 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 *Le Regioni*, 2018, 744 ss.

<sup>50</sup> Corte cost. n. 66 del 2018, punto 7.1 del Cons. in dir.

riveste un ruolo di programmazione ed indirizzo fondamentale per tutto il territorio regionale<sup>51</sup>.

Ciò premesso, la Corte stigmatizza la mancata approvazione nel tempo di tale piano da parte della Regione, con il conseguente protrarsi del regime transitorio predisposto dalla medesima legislazione regionale, e dunque riconosce come le disposizioni regionali censurate rappresentino in fin dei conti il tentativo di «sopperire all' indefinita provvisorietà e alla mancata pianificazione amministrativa delle attività estrattive nel territorio regionale». Tuttavia – e questo è il punto cruciale – ciò che la Corte in questa circostanza contesta «non è l'esito del bilanciamento che è qui censurato, bensì lo strumento normativo prescelto»<sup>52</sup>.

Benché infatti la sentenza n. 66 del 2018 riaffermi, in linea di principio, il consolidato orientamento per cui alla legge regionale, al pari di quella statale, è consentita l'attrazione nella propria sfera di competenza di ambiti normalmente affidati all'azione amministrativa, in questo caso l'ampliamento delle attività estrattive tramite la legge anziché per via amministrativa, incidendo su procedimenti di piano che – come accennato – intersecano ambiti al contempo statali e regionali, «rischia di travolgere gli atti di pianificazione territoriale eventualmente incompatibili con il dettato legislativo, così generando una automatica prevalenza delle esigenze legate all'approvvigionamento del materiale inerte sulle istanze di protezione paesaggistica»<sup>53</sup>. D'altro canto, tale ampliamento per via legislativa, operando in assenza del Piano regionale dell'attività di cava, non può rispondere alle esigenze di una pianificazione in sintonia con il rispetto dei vincoli paesaggistici e di tutela ambientale posti dalla legislazione statale.

---

<sup>51</sup> Legge della Regione Veneto 7 settembre 1982, n. 44, recante «Norme per la disciplina dell'attività di cava».

<sup>52</sup> Corte cost. n. 66 del 2018, punto 7.1 del Cons. in dir.

<sup>53</sup> Corte cost. n. 66 del 2018, punto 7.4 del Cons. in dir.

In definitiva, precisa la Corte, «la Regione è intervenuta con legge laddove avrebbe dovuto operare con atti di pianificazione, da adottarsi a seguito di un'adeguata istruttoria e di un giusto procedimento, aperto al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati e preordinato alla valutazione e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (statali, locali, private)». E tale assunto, a differenza del passato, viene nella pronuncia in questione agganciato, finalmente in maniera espressa, alla lesione dell'art. 97 della Costituzione, là dove la Corte afferma conclusivamente che «è all'esito del procedimento, infatti, che l'amministrazione realizza la ponderazione degli interessi emersi nella sequenza procedimentale, in vista del perseguimento del primario interesse pubblico, in coerenza con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.»<sup>54</sup>.

La portata innovativa della sentenza n. 66 del 2018 risiede dunque nel fatto che la Corte, in fondo, disattende alla riconduzione delle ragioni della declaratoria d'incostituzionalità all'interno del paradigma del criterio di competenza, orientando invece il giudizio di fondatezza delle disposizioni legislative in luogo di provvedimento della Regione Veneto esaustivamente nell'ottica della lesione delle garanzie sottese al principio del giusto procedimento. Il richiamo esplicito all'art. 97 della Costituzione si lega infatti ad una accezione – nuovamente – ampia del principio del giusto procedimento, non più circoscritta alla sua sola connotazione procedimentale ma inclusiva di quei significati di garanzia derivanti dal legame con il principio di legalità. Legame che in questa occasione la Corte recupera ed esplicita in virtù di una valorizzazione per intero della nota – ancorché lontana – sent. n. 13 del 1962<sup>55</sup>, reputando infine costituzionalmente illegittimo che, «posta una disciplina legislativa generale in una materia

---

<sup>54</sup> *Ivi.*

<sup>55</sup> *Ivi.*

strettamente legata a competenze esclusive dello Stato, la Regione intervenga con una legge di contenuto particolare, rendendo così inoperanti le garanzie proprie del procedimento amministrativo»<sup>56</sup>.

*6. Le leggi regionali in luogo di provvedimento nell'ottica della tutela giurisdizionale e dell'imparzialità dell'amministrazione. Considerazioni conclusive*

Per quanto apprezzabile nelle sue ragioni di fondo – concernenti la necessità di arrestare o almeno contenere il ricorso eccessivo, da parte delle Regioni, all'adozione con legge di atti sostanzialmente amministrativi al solo fine di aggirare le garanzie ad essi altrimenti applicabili se coerentemente adottati nella veste amministrativa – la recente giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento regionali persiste nell'osservanza di un assunto che, invero, dovrebbe essere superato.

Trattasi, specificamente, del presupposto della fungibilità tra la giurisdizione amministrativa e la giurisdizione costituzionale per quanto concerne la garanzia dei diritti e degli interessi legittimi dei soggetti coinvolti a fronte dell'esercizio della funzione legislativa (statale o regionale che sia) in via provvedimentale<sup>57</sup>, fungibilità che fonda le premesse per una considerazione in via di principio costituzionalmente legittima delle leggi-provvedimento, incluse le leggi autoapplicative o in luogo di provvedimento.

Sotto quest'ultimo profilo, il presupposto della fungibilità tra i modelli di giustizia amministrativa e costituzionale sul piano delle garanzie continua ad essere utilizzato dalla Corte costituzionale per giustificare l'ammissibilità di leggi adottate al solo scopo di sostituirsi ad atti amministrativi evitando così

---

<sup>56</sup> Corte cost. n. 66 del 2018, punto 7.5 del Cons. in dir.

<sup>57</sup> V. nt. 27.

l'applicazione del relativo regime giuridico, benché l'intricato meccanismo da ultimo elaborato dalla Corte che, in forza del criterio di competenza, conduce a ritenere incostituzionali leggi al posto di provvedimento adottate dalle Regioni in contrasto con la legislazione dello Stato in una materia di sua esclusiva competenza, sembra in realtà denotare tutte le difficoltà e le incertezze derivanti dal suo mantenimento, ormai non più praticabile al cospetto del sistema vigente.

Dovrebbe infatti ormai prevalere la consapevolezza intorno alla insostenibilità della tesi per cui l'adozione di leggi in luogo di provvedimento non determina alcuna reale compromissione delle garanzie giurisdizionali a fronte del trasferimento di queste ultime, in termini sostanzialmente analoghi, dal giudizio amministrativo al giudizio costituzionale in quanto, invero, tale compromissione risulta oggi incontestabile.

Sebbene qualche spunto di equiparazione tra i due modelli poteva in effetti rintracciarsi in origine, il sistema della giustizia amministrativa attuale, evolutosi attorno ad un'idea di giudizio sull'esercizio della funzione amministrativa e non più sulla mera legittimità dell'atto amministrativo, rende il confronto con il modello di giustizia costituzionale del tutto insostenibile. I due modelli appaiono infatti intrinsecamente incomparabili sul piano della effettività degli strumenti e dei livelli di tutela rispettivamente assicurati se si considera, ad esempio, che, a differenza del sistema di giustizia amministrativa, le sentenze della Corte costituzionale sono inoppugnabili, non sono previsti rimedi o tutele cautelari nel giudizio costituzionale in via incidentale né, tantomeno, strumenti diretti d'impugnazione a disposizione del cittadino dinnanzi alla Corte costituzionale; o se si pensa all'inconsistenza pratica del ricorso ai mezzi istruttori da parte di quest'ultima<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> In proposito, di recente, v. R. MANFRELOTTI, *Qualche ombra sull'effettività della tutela giurisdizionale avverso le leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2010, 3742 ss., nonché, in termini generali, F. CINTIOLI, *Posizioni giuridicamente tutelate nella formazione della legge*

Una incomparabilità che, evidentemente, non viene rimossa dalla prospettazione nei confronti delle leggi di carattere provvedimentale di uno scrutinio “stretto” di costituzionalità. Pur prescindendo dai dubbi sulla sua stessa configurabilità nel quadro del sistema italiano di giustizia costituzionale, che non a caso non ha in linea di massima dato luogo da parte del giudice costituzionale ad un controllo sulle leggi-provvedimento più penetrante o comunque distinto dal consueto sindacato di ragionevolezza<sup>59</sup>, tale scrutinio “stretto” non può essere accostato a quello che il giudice

---

*provvedimento e «valore di legge»*, cit., 114; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Assago-Padova 2015, 83.

<sup>59</sup> Per una critica sulla configurabilità stessa del sindacato “stretto” di legittimità a fronte del modello di controllo di costituzionalità allestito in Italia R. MANFRELOTTO, *Qualche ombra sull'effettività della tutela giurisdizionale avverso le leggi provvedimento*, cit., 3743; A. PACE, *Postilla in tema di leggi-provvedimento (autoapplicative)*, cit., 3748. Sulla sua sostanziale inconsistenza rispetto alla legislazione di carattere provvedimentale, che in linea di massima non lo distingue dal canonico sindacato di ragionevolezza sulle leggi, cfr. F. RIGANO, *Scrutinio stretto di ragionevolezza sulle leggi-provvedimento e riserva d'amministrazione*, in *Le Regioni*, 1996, 526-527; 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.*, 1999, 1136 ss.; M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 689 ss.; C. PINELLI, *In tema di scrutinio stretto sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2002, 3236-3237; P. FALLETTA, *Leggi provvedimento e tutela giurisdizionale*, *ivi*, 4445. Più di recente in proposito, C. PINELLI, *Cronaca di uno scrutinio stretto annunciato*, in *Giur. cost.*, 2010, 3739 s.; D. BELVEDERE, *Lo scrutinio di costituzionalità delle leggi provvedimento: variabilità della soluzione ed “evanescenza” dei relativi criteri utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. AIC*, 1/2011; G. FONTANA, *Legge provvedimento regionale contra personam e scrutinio stretto di costituzionalità: un'occasione mancata*, in *Giur. cost.*, 2014, 3786 ss.; A. TURTURRO, *Scrutinio stretto e presunzione di illegittimità nel controllo sulle leggi*, in *www.gruppodipisa.it*, 3/2015, 20 ss.

amministrativo svolge in relazione all'eccesso di potere sugli atti amministrativi. E ciò, non soltanto perché risulta già di per sé difficile prospettare l'esistenza di un eccesso di potere legislativo, ma quand'anche tale esistenza fosse riconosciuta, il suo accertamento in manifestazioni sintomatiche risulterebbe comunque ben più arduo a fronte dell'assenza di un obbligo di accurata motivazione della legge-provvedimento<sup>60</sup>.

A tal proposito, la recente sentenza n. 66 del 2018 sembra segnare un importante e positivo mutamento d'indirizzo nella giurisprudenza costituzionale. Essa difatti appare finalmente radicare, in termini diretti ed espliciti, le ragioni dell'incostituzionalità della legge regionale in luogo di provvedimento al pregiudizio di per sé arrecato dall'adozione di tale tipo di atto alle garanzie proprie del processo amministrativo, accantonando – o mantenendo comunque sullo sfondo – il rilievo del criterio della competenza.

In questo senso, la sentenza n. 66 del 2018 consente di essere letta secondo una giusta prospettiva tesa a valorizzare quella iniziale giurisprudenza costituzionale che, in sintonia con lo spirito dell'ordinamento costituzionale, si presentava consapevole della «diversità delle garanzie offerte dall'ordinamento nei confronti degli atti amministrativi e di quelli legislativi», le quali in realtà «rendono tutt'altro che irrilevante il fatto che

---

<sup>60</sup> Come in effetti auspicato dallo stesso Mortati proprio ai fini di agevolare l'indagine della Corte costituzionale su questo tipo di atti legislativi (C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 134 ss.). Sul punto, v. altresì G. BERNABEI, *Legge provvedimento e tutela giurisdizionale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 1333. Sulle problematiche inerenti alla configurazione dell'eccesso di potere legislativo in relazione al controllo di costituzionalità delle leggi-provvedimento, A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 280, nonché, più di recente, S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, cit., 214 ss.; R. MANFRELOTTO, *Qualche ombra sull'effettività della tutela giurisdizionale avverso le leggi provvedimento*, cit., 3744 ss.; G. SERENO, *Riflessioni sulla problematica delle leggi-provvedimento (in margine alla sent. n. 20 del 2012)*, cit., 1600 ss.

un determinato provvedimento venga adottato nell'una piuttosto che nell'altra forma»<sup>61</sup>. E su tali basi declinare i principi posti a presidio dell'imparzialità dell'amministrazione e della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, i quali dovrebbero di norma orientare il giudizio della Corte costituzionale nel senso della incostituzionalità *tout court* delle leggi in luogo di provvedimento<sup>62</sup>, indipendentemente dalla loro matrice statale o regionale, dall'ambito materiale d'intervento e dal riferimento all'eventuale mancato rispetto del sistema di ripartizione delle competenze.

---

<sup>61</sup> Corte cost. n. 61 del 1958, ultimo capoverso del Cons. in dir.

<sup>62</sup> In favore della tesi, da tempo sostenuta in dottrina, della inammissibilità delle leggi in luogo di provvedimento a fronte, in particolare, della sospensione delle garanzie predisposte dagli artt. 97 e 113 Cost., per tutti, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, cit., 788; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 70-71. Più di recente nel senso della incostituzionalità di leggi-provvedimento meramente esecutive o autoapplicative, cfr. G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, cit., 343; G. SERENO, *Riflessioni sulla problematica delle leggi-provvedimento (in margine alla sent. n. 20 del 2012)*, cit., 1617; R. DICKMANN, *La legge in luogo di provvedimento*, cit., 945 ss.