

**Il giudizio comparativo tra atti colpisce anche la fonte primaria statale: ancora su riserva di amministrazione e leggi-provvedimento (nota a C. cost. n. 116 del 2020)\***

FABIO FERRARI\*\*

---

Nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 116 del 23 giugno 2020

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0116s-20.html>

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 4 agosto 2020

**Suggerimento di citazione**

F. FERRARI, *Il giudizio comparativo tra atti colpisce anche la fonte primaria statale: ancora su riserva di amministrazione e leggi-provvedimento (nota a C. cost. n. 116 del 2020)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Contributo in corso di pubblicazione in *le Regioni*.

\*\* Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Verona. Indirizzo mail: [fabio.ferrari@univr.it](mailto:fabio.ferrari@univr.it).

1. L'esercizio di un sindacato para-giurisdizionale sulle leggi-provvedimento rappresenta un tratto importante della giurisprudenza della Corte costituzionale, ma discusso<sup>1</sup>. Le perplessità della dottrina<sup>2</sup> si sono concentrate sulla precaria compatibilità di una tale opzione con i canoni della pregiudizialità della q.l.c.<sup>3</sup>, e forse ancor più sulla reale efficacia del controllo: la Corte, strutturalmente priva di molti degli strumenti giurisdizionali azionabili dal giudice comune e amministrativo<sup>4</sup>, ha talvolta dato la sensazione di limitarsi ad affermare un rigoroso scrutinio sulle leggi-provvedimento, senza però concretamente esercitarlo<sup>5</sup>. Ciò ha

---

<sup>1</sup> Si vedano le note riflessioni di V. CRISAFULLI, *Dichiarazione di manifesta infondatezza e limiti al giudizio della Corte. Interrogativi in tema di leggi singolari di espropriazione*, in *Giur. cost.*, 3, 1966, p. 1145 e, con tesi ben più possibilista, C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 155 ss. Ancora, L. PALADIN, *Le legge come norme e come provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1, 1969, in particolare pp. 875 ss. ed E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 316 ss.

Nello specifico dell'ammissibilità di leggi-provvedimento regionali cfr. C. cost. n. 143 del 1989 e le relative osservazioni di A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 6, 1989, in particolare pp. 1046 ss.

Il tema fu peraltro avvertito fin da principio anche in altri contesti costituzionali: E. FORSTHOFF, *Le leggi-provvedimento*, in ID., *Stato di diritto in trasformazione (Rechtsstaat im Wandel)*, 1964), trad. it. di L. Riegert e C. Amirante, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 116 ss.

<sup>2</sup> Si tratta qui di dubbi strettamente processuali: com'è noto, importanti perplessità hanno accompagnato anzitutto la legittimità della stessa fonte primaria a contenuto particolare e concreto: una ricostruzione sul punto è offerta, tra gli altri, da G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimento*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 158 ss.

<sup>3</sup> Lo rilevava già, per esempio, C. MORTATI, *Le leggi*, cit., in particolare pp. 159-164. Quanto alla storica giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di legittimità dei decreti legislativi di esproprio (contenuti nella riforma agraria del 1950) quale primo esempio di possibile coincidenza tra i *petita*, si veda S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Riv. AIC*, 2, 2014, p. 3. Sul punto, altresì, le obiezioni dell'Avvocatura di Stato in punto di ammissibilità della q.l.c. esposte in C. cost. n. 59 del 1957.

<sup>4</sup> Si pensi, per esempio, all'impossibilità sia di impugnare le sentenze del giudice delle leggi, sia di disporre – per il cittadino – della domanda nel processo costituzionale. Per un'analisi più approfondita R. MANFRELOTI, *Qualche ombra sull'effettività della tutela giurisdizionale avverso le leggi provvedimento*, in *Giur. cost.*, 5, 2019, pp. 3740 ss. Tra i rari casi di interventi legislativi finalizzati ad aggiornare i poteri della Corte costituzionale cfr. l'art. 9, comma 4, della l. n. 131 del 2004 in tema di sospensione degli atti normativi impugnati nel giudizio in via principale.

<sup>5</sup> Sottolineano questo aspetto, tra gli altri, A. CERRI, *Scrutinio più o meno rigoroso con riguardo a leggi provvedimento di sanatoria ed alla garanzia dei principi di eguaglianza*,

di molto ampliato la discrezionalità del legislatore statale, il quale è nel tempo sempre più ricorso ad un cospicuo uso di queste particolari fonti<sup>6</sup>, con le note conseguenze sulla tutela giurisdizionale degli interessi delle situazioni soggettive coinvolte<sup>7</sup>. I dubbi sull'operato della Corte sono poi aumentati registrando il diverso atteggiamento nei confronti del legislatore regionale, a cui con molta più severità sono state annullate leggi dal contenuto particolare e concreto<sup>8</sup>: questo, a seguito delle modifiche al titolo V della Costituzione introdotte nel 2001<sup>9</sup>, è soprattutto avvenuto nei casi di legge statale che, in materia di competenza esclusiva o concorrente, consente alla Regione di regolare parte della disciplina, imponendo però a tal fin l'atto amministrativo<sup>10</sup>; la scelta dell'ente territoriale di adottare al contrario una legge-provvedimento ha provocato numerose censure della Corte<sup>11</sup>.

---

*imparzialità e buon andamento*, in *Giur. cost.*, 2, 1999, pp. 1136 ss. e C. PINELLI, *Cronaca di uno scrutinio stretto annunciato*, in *Giur. cost.*, 5, 2019, pp. 3739-3740.

<sup>6</sup> La mancanza di generalità e astrattezza è variamente declinabile: cfr. G. ARCONZO, *Contributo*, cit., pp. 59 ss.; ancora, G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento*, cit., *passim*. e nello specifico della leggi-provvedimento regionali, P. VIPIANA, *Legge-provvedimento regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., UTET, Torino, 2010, l'intero par. 3.

<sup>7</sup> Sul punto, per esempio, le osservazioni di N. ZANON, *La legge di sanatoria non è onnipotente: un'ammissione importante in nome del «giusto procedimento» e degli artt. 24 e 113 Cost.*, in *Giur. cost.*, 3, 1998, pp. 1659 ss.

<sup>8</sup> L'osservazione critica è di G.U. RESCIGNO, *Variazioni sulle leggi-provvedimento (o, meglio, sulle leggi al posto di provvedimento)*, in *Giur. cost.*, 4, 2008, pp. 3070-3071, che rimarca la «disparità di trattamento» tra leggi-provvedimento statali e regionali.

<sup>9</sup> L. cost. n. 3 del 2001.

<sup>10</sup> In alcuni casi l'imposizione dell'atto amministrativo non è esplicita nemmeno nella fonte legislativa statale, ed è desunta in via interpretativa dalla Corte: cfr. sent. n. 28 del 2019, *Considerato in diritto*, n. 2.2: «Poiché, tuttavia, l'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 non pone un vincolo esplicito in tal senso, limitandosi a prevedere che per l'approvazione (e l'adeguamento) dei piani di gestione integrata dei rifiuti si applichi la procedura in materia di VAS, si tratta di valutare se detta disposizione vada interpretata nel senso proposto dal ricorrente, ossia come prescrittiva di un atto amministrativo di pianificazione». Critico, su quest'ultimo punto, altresì P. SCARLATTI, *Aggiornamenti in tema di limiti alle leggi-provvedimento regionali: luci e ombre della sentenza n. 28 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1, 2019, pp. 360 ss.

<sup>11</sup> Limitandosi qui ai casi più recenti, e rimandando al proseguo del testo per ulteriori esempi, per la prima ipotesi cfr. C. cost. nn. 16, 28, 65, 258 del 2019, per la seconda (quanto alla determinazione dei principi fondamentali ad opera della legge statale), C. cost. n. 69 del 2018.

*Mutatis mutandis*, la questione era già nota prima della novella costituzionale dell'art. 117: Cfr., per esempio, C. cost. n. 73 del 1991, nn. 225 e 226 del 1999, n. 143 del 1989.

Per il complesso di queste ragioni, la sentenza in commento appare di grande interesse, trattandosi dell'accoglimento di una q.l.c. avente ad oggetto una fonte primaria provvedimentale, ma statale, con una *ratio decidendi* in gran parte sviluppata su argomenti solitamente addotti ad illegittimità di leggi-provvedimento regionali.

2. Il caso evoca le tipiche dinamiche fattuali che tendono a sfociare in leggi-provvedimento di sanatoria<sup>12</sup>: constatata la grave situazione economica, finanziaria e sanitaria della Regione Molise, la legge di stabilità 2015<sup>13</sup> prevedeva un significativo sostegno monetario a favore dell'ente territoriale, condizionandolo però alla definizione di uno specifico accordo – Programma Operativo Straordinario (POS) – da siglare entro la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome<sup>14</sup>. Quest'ultima raggiungeva l'intesa sul punto<sup>15</sup>, subito recepita con apposito decreto del Commissario *ad acta*<sup>16</sup>. Il piano risultava successivamente oggetto di un giudizio pendente innanzi al TAR Molise<sup>17</sup>, ma proprio nel corso del procedimento il suo contenuto veniva cristallizzato in fonte primaria attraverso l'art. 34 bis del d.l. n. 50 del 2017, poi ritualmente convertito in legge<sup>18</sup>.

Il giudice amministrativo sollevava dunque q.l.c dell'art. 34 bis citato, argomentando come segue:

1) le eccezioni d'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse erano da disattendere, dovendo interpretarsi la formula di chiusura dell'articolo censurato – «ferma restando la validità degli atti e dei provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti e i rapporti giuridici sorti sulla base della sua attuazione» – come mancata legificazione delle parti del decreto originariamente viziate<sup>19</sup>. Tale opzione ermeneutica, per inciso, si discostava da quella del Consiglio di Stato<sup>20</sup>, che in

---

Più raramente si tratta invece di giudizi in via incidentale: cfr., per esempio, C. cost. n. 137 del 2009 e n. 271 del 2008. Ulteriori esempi in quest'ultimo senso in P. VIPIANA, *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento delle regioni*, in *Quad. reg.*, 3, 2009, pp. 898 ss., spec. 904-905.

<sup>12</sup> Come osserva opportunamente la Corte, «Ciò, fra l'altro, riconduce l'intervento normativo nell'ambito delle leggi di sanatoria, in quanto inteso a fornire "copertura legislativa" a precedenti atti amministrativi»: *considerato in diritto*, n. 10.1.

<sup>13</sup> L. n. 190 del 2014.

<sup>14</sup> Ivi, art.1, comma 604 e 605.

<sup>15</sup> Cfr. Repertorio Atti n. 155/CSR del 3 agosto 2016.

<sup>16</sup> N. 52 del 12 settembre 2016.

<sup>17</sup> *Ritenuto in fatto*, n. 2: «(...) nell'ambito del giudizio di impugnazione del POS e dei suoi provvedimenti attuativi».

<sup>18</sup> N. 96 del 21 giugno 2017.

<sup>19</sup> § 2 *ritenuto in fatto*.

<sup>20</sup> Consiglio di Stato, III sez., sent. n. 2501 del 2018; ordd. nn. 4988 e 4989 del 2018.

analogo procedimento si era espresso sul punto constatando esattamente l'improcedibilità sopravvenuta<sup>21</sup>. In ogni caso, l'ambiguo inciso in esame era affetto da illogicità e contraddittorietà<sup>22</sup>.

2) la norma impugnata contrastava altresì con gli artt. 3 e 97 Cost. (nonché 24, 103 e 113, anche in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU) poiché impediva l'esercizio del sindacato del giudice amministrativo su un atto potenzialmente annullabile, interferendo sull'attività giurisdizionale<sup>23</sup>;

3) ancora, vi era lesione degli artt. 117.1-3 e 120 Cost., data l'incidenza della norma oggetto in un ambito di competenza concorrente – tutela della salute – così precludendo ogni determinazione regionale di natura sia autonoma, sia concertata<sup>24</sup>.

A tali tesi, l'Avvocatura dello Stato obiettava il sostanziale rispetto dei profili amministrativi sottesi al piano (avendo la fonte primaria cristallizzato l'esatto contenuto dell'accordo siglato nella Conferenza Stato-Regioni e Province autonome), la persistente tutela giurisdizionale esercitabile dai singoli (mutando solo la natura del giudice: da comune a costituzionale), l'inevitabile e necessaria sottrazione alla Regione delle sue formali competenze in materia (derivando proprio dal disennato esercizio delle stesse la giustificazione della nomina del Commissario *ad acta*)<sup>25</sup>.

3. La Corte, affermato il pieno titolo del giudice di I grado a sollevare q.l.c. affrancandosi sul punto dall'interpretazione del Consiglio di Stato<sup>26</sup>, prende

---

<sup>21</sup> Ivi: il Consiglio di Stato «(...) assume l'improcedibilità del ricorso sull'assunto che l'avvenuto recepimento del POS ad opera di una norma di legge statale priva le parti di ogni interesse a vedere decisi dinanzi al giudice amministrativo i ricorsi giurisdizionali avverso il POS medesimo».

<sup>22</sup> § 2.1 *ritenuto in fatto*: «(...) non essendo chiaro se, con questa espressione, si affermi che la norma di legge possa validare anche gli atti e i provvedimenti del tutto illegittimi, ivi compresi gli atti attuativi del POS, ovvero se s'intenda l'esatto contrario, vale a dire che la validità degli atti e dei provvedimenti recepiti nella norma di legge sia il presupposto indefettibile della legificazione e che gli effetti e i rapporti giuridici sorti sulla base dell'attuazione del POS siano fatti salvi a condizione che gli atti e i provvedimenti adottati siano validi».

<sup>23</sup> Ivi: in particolar modo, sarebbero lesi i principi di ragionevolezza e di non contraddizione, nonché di legalità e imparzialità della pubblica amministrazione.

<sup>24</sup> Ivi.

<sup>25</sup> *Ritenuto in fatto*, n. 3 (a cui si aggiunge il totale difetto di motivazione, secondo lo Stato, circa la supposta lesione dell'evocato parametro *ex art.* 103 Cost.).

<sup>26</sup> *Considerato in diritto*, nn. 4-4.1. Sul rapporto tra libertà interpretativa del giudice comune, diritto vivente e possibilità di sollevare q.l.c. cfr., di recente., C. Cass. n. 8325 del 2020.

immediatamente in esame il tema della legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento. L'argomentazione, come si accennava, è molto interessante e per certi aspetti innovativa, poiché proietta sulla legge statale un complesso di limiti fino ad ora riservato alle leggi-provvedimento regionali; e non sembra certo un caso che il giudice delle leggi senta il bisogno di sottolineare esplicitamente proprio questo punto<sup>27</sup>, quasi a voler marcare la tanto auspicata parificazione (sostanziale) del sindacato su tale tipo di fonti, a prescindere dal legislatore che le adotta.

Nello specifico, il richiamo alla giurisprudenza costituzionale sulle leggi-provvedimento regionali fissa il perno attorno il quale ruota l'illegittimità della norma oggetto: le qualità del procedimento amministrativo. Solo quest'ultimo, afferma il giudice delle leggi, consente una puntuale istruttoria sul caso concreto ed un'efficace ponderazione dei moltissimi interessi in gioco, i quali emergono anche grazie allo spazio che tale procedimento *de jure* riserva ai privati coinvolti, e così alla proposizione attiva delle loro istanze<sup>28</sup>. Esattamente tutto ciò che è precluso all'adozione della legge ordinaria, la quale – strutturalmente – stempera il peso delle rivendicazioni dei singoli per mediarli nel più interesse generale, con ciò che ne segue in termini di procedura di adozione dell'atto.

È un passaggio decisivo. In altra sede<sup>29</sup> si è provato a sottolineare come la dichiarazione di illegittimità delle leggi-provvedimento regionali tenda a basarsi su due parametri – riparto di competenze *ex art. 117.2-3 Cost.* e tutela giurisdizionale *ex art. 111 Cost.* – che rappresentano in realtà solo il perimetro formale del ragionamento<sup>30</sup>; la sostanza sembra invece emergere proprio da un confronto, da

---

<sup>27</sup> *Considerato in diritto*, n. 6.1: «Di fatto la tematica negli ultimi tempi è emersa con frequenza nel vagliare la legittimità delle leggi regionali che avevano provveduto in luogo dell'amministrazione, come invece prevedeva il legislatore nazionale».

<sup>28</sup> Sul procedimento amministrativo quale luogo elettivo entro il quale convogliare le istanze dei singoli G. MORBIDELLI, *La riserva di atto amministrativo nella disciplina delle modifiche di destinazione d'uso senza opere*, in *Giur. cost.*, 2, 1991, p. 2453. Da una prospettiva più generale, G. BERTI, *Amministrazione e Costituzione*, in *Dir. amm.*, 4, 1993, pp. 463-465, nonché ID., *Procedimento, procedura, partecipazione*, in AA.VV., *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, CEDAM, 1975, pp. 800 ss.

<sup>29</sup> Sia consentito un rinvio a F. FERRARI, *Riserva di amministrazione o giudizio comparativo tra atti? Sul rapporto tra leggi-provvedimento regionali e atti amministrativi*, in *Le Regioni*, 3, 2020, in particolare modo § 3 ss. (in corso di stampa).

<sup>30</sup> Quanto al primo parametro cfr., per esempio, C. cost. n. 271 del 2008 e n. 20 del 2012. Criticamente su una tale estensione della trasversalità è F. CINTIOLI, *La riserva di amministrazione e le materie trasversali: «dove non può la Costituzione può la legge statale?»* Ossia «la trasversalità oltre se stessa», in *Giur. cost.*, 4, 2008, pp. 3075-3076 e 3081 ss.; C. CHIOLA, *La legge-provvedimento sul calendario venatorio*, in *Federalismi.it*, 11, 2012, pp. 2-4. Per un possibile argomento a favore del «titolo» statale a precludere, *ex art. 117*, comma

un *giudizio comparativo* tra atto legislativo e amministrativo, nel quale si riconoscono al secondo delle prestazioni più idonee a proteggere di volta in volta gli interessi coinvolti; un classico esempio di «razionalità rispetto allo scopo»<sup>31</sup>. Maggiore semplicità della procedura in caso di modifica<sup>32</sup>, concreta istruttoria<sup>33</sup>, idoneità a raccogliere eventuali pareri tecnici<sup>34</sup>, necessità di motivazione<sup>35</sup> sono gli elementi di *comparazione* che portano la Corte a preferire l'atto amministrativo;

---

2, Cost., l'adozione della fonte primaria alla Regione, P. VIPIANA, *La recente*, cit., pp. 904-905.

Quanto al secondo cfr., per esempio, C. cost. n. 271 del 2008, *Considerato in diritto*, n. 3, e n. 20 del 2012, *Considerato in diritto*, n. 5.2. Sulla possibilità di leggere il profilo della tutela giurisdizionale quale vera asse portante della decisione, G.U. RESCIGNO, *Variazioni*, cit., in *Giur. cost.*, 4, 2008, pp. 3070-3071.

<sup>31</sup> Com'è ovvio, il riferimento è a M. WEBER, *Economia e società*, vol. I: *Teoria delle categorie sociologiche (Wirtschaft und Gesellschaft, 1922)*, trad. it. di T. Baglioni, F. Casabianca, P. Rossi, pp. 21-22. Matrice sociologica a parte, la razionalità rispetto al fine è una branca del parametro della proporzionalità: M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 12 novembre 2013, p. 6.

<sup>32</sup> Sent. n. 20 del 2012, *Considerato in diritto*, n. 5.2: «La scelta che si provveda con atto amministrativo (...) si riconnette altresì ad un regime di flessibilità certamente più marcato che nell'ipotesi in cui il contenuto del provvedimento sia cristallizzato nella forma della legge. Ove si tratti di proteggere la fauna, un tale assetto è infatti il solo idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato». Sempre in materia di tutela dell'ambiente e calendario venatorio, sent. n. 258 del 2019, *Considerato in diritto*, n. 4.3.

<sup>33</sup> Sentt. n. 69 del 2018, *Considerato in diritto*, n. 6.1, in materia (concorrente) di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e n. 66 del 2018, *Considerato in diritto*, n. 7, in materia di tutela dell'ambiente e cave. Sul valore attribuito dalla Corte al procedimento amministrativo, in generale e nel primo dei casi qui segnalati, F. CORTESE, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *Le Regioni*, 4, 2018, in particolare pp. 763 ss.

<sup>34</sup> Sent. n. 20 del 2012, *Considerato in diritto*, n. 5.2: «(...) il passaggio dal provvedere in via amministrativa alla forma di legge è più consono alle ipotesi in cui la funzione amministrativa impatta su assetti della vita associata, per i quali viene avvertita una particolare esigenza di protezione di interessi primari "a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti" (...); viceversa, nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità». Ancora, C. cost. nn. 28 del 2019 e 20 del 2012.

<sup>35</sup> Sent. n. 173 del 2017, *Considerato in diritto*, n. 4.1, in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza da un lato, e di ambiti territoriali ottimali (ATO) dall'altro.

non si tratta, a dire il vero, di argomenti sempre convincenti<sup>36</sup>, data l'esistenza di tecniche legislative con le quali poterli almeno in parte superare<sup>37</sup> (come peraltro avvenuto nella sent. n. 16 del 2019)<sup>38</sup>.

Ma ciò che conta in questa sede è l'insistenza con cui la Corte costituzionale li ritiene – pare di poter dire per la prima volta – applicabili anche nei confronti del legislatore statale: proprio a questo proposito, è bene sottolineare che l'argomentazione della Corte è sviluppata in piena autonomia, posto che il giudizio comparativo non rientra tra i vari rilievi indicati dal giudice *a quo* a sostegno dei propri dubbi di legittimità; come talvolta capita, il giudice delle leggi ha individuato *ex se* il vero parametro di riferimento, per buona parte sganciandosi dalle norme poste a base dell'ordinanza di rinvio<sup>39</sup>. Dunque, la precisa volontà della Corte di ispessire l'importanza di questa *ratio* risulta lapalissiana.

---

<sup>36</sup> Come messo in luce, per esempio, da C. CHIOLA, *La legge-provvedimento sul calendario venatorio*, in *Federalismi.it*, 11, 2012, pp. 2 ss. e Q. CAMERLENGO, *Legge o atto amministrativo? La Corte costituzionale e il calendario venatorio*, in *Le Regioni*, 3, 2012, in particolare pp. 566 ss., i quali si pronunciano criticamente anche su un argomento usato dalla Corte per la specifica ipotesi dei calendari venatori in deroga (sent. n. 70 del 2018, *Considerato in diritto*, n. 3, sent. n. 20 del 2012, *Considerato in diritto*, n. 5.2 e sentt. nn. 405, *Considerato in diritto*, n. 5 e 250, *Considerato in diritto*, n. 6, del 2008): la fonte primaria regionale è insuscettibile di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri nei casi previsti *ex art.* 19-*bis*, punto 4, della l. n. 157 del 1992.

<sup>37</sup> F. FERRARI, *Riserva*, cit., § 4 ss.

<sup>38</sup> F. FERRARI, *Riserva*, cit., § 5: la Corte, preso atto della scelta regionale di intervenire con legge, riconosceva a quest'ultima la capacità di tutelare esaustivamente gli interessi protetti dalla norma statale, dichiarandola dunque legittima nonostante la pretesa dello Stato di adottare un atto amministrativo.

Più in generale, sulla «processualizzazione della funzione legislativa» si veda 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*, 4, 2018, p. 758.

<sup>39</sup> La tendenza della Corte a sganciarsi dallo stretto *petitum*, e per quanto qui interessa dal parametro fissato nell'ordinanza di rinvio, era già descritta da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, vol. II: L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, CEDAM, 1984, pp. 378 ss. Più in generale e di recente sul punto, A. MORELLI, *Corrispondenza tra «chiesto» e «pronunciato» e principio di effettività nel giudizio incidentale sulle leggi*, in A. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI, *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, in particolare pp. 401 ss.

4. Si giunge così al tema che pare davvero centrale: la riserva di amministrazione<sup>40</sup>. È noto il netto rifiuto della Corte a riconoscere la costituzionalità di tale principio<sup>41</sup>, il cui preciso ancoraggio al testo costituzionale risulta peraltro assai difficile da dimostrare<sup>42</sup>; specularmente, l'ormai storica ammissibilità delle leggi-provvedimento ha spesso dato la sensazione di chiudere ogni ambizione di consacrazione costituzionale del principio<sup>43</sup>.

È stata però proprio la consolidata (e sopra richiamata) giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento regionali a riaccendere fortemente il dibattito sul punto: la Corte ha sempre schivato il problema, basando l'illegittimità delle fonti primarie su altri parametri<sup>44</sup>; ma la dottrina non ha potuto fare a meno di rilevare quanto il tema della riserva di amministrazione apparisse in realtà latente, e forse quasi sottinteso, in molte di quelle pronunce<sup>45</sup>.

Una parziale eccezione si è tuttavia verificata con la sent. n. 258 del 2019<sup>46</sup>: nel dichiarare, ancora una volta, illegittima la legge-provvedimento regionale che disciplinava un ambito di materia riservato dalla legge statale ad un provvedimento amministrativo, la Corte costituzionale ha sostenuto a chiare lettere l'esistenza di una «*implicita* riserva di amministrazione»<sup>47</sup>; la forte affermazione appariva certo temperata sia dell'oculato aggettivo prescelto, sia dalla fonte dalla quale la Corte

---

<sup>40</sup> Più precisamente, a cospetto della pluralità di significati che il concetto può assumere, si tratta qui di una *riserva di atto amministrativo*. Sul punto, D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 1-13; G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento illegittime*, in *Dir. pub.*, 2, 2007, pp. 334 ss.

<sup>41</sup> Esplicitamente, per esempio, in C. cost. n. 137 del 2009.

<sup>42</sup> Tale difficoltà è stata abbondantemente indagata in letteratura: su tutti, M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, in *Dir. Pub.*, 3, 2000, pp. 682 ss. Pare però a chi scrive condivisibile il ragionamento di G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento*, cit., p. 339, per il quale del principio è in esame non sarebbe necessario ricercare un fondamento costituzionale autonomo, trattandosi in realtà di una «conseguenza» naturale della riserva di amministrazione: «[i]l legislatore che prima approva la legge e poi pretende di applicarla sottrae al giudice la essenziale funzione di controllare l'esercizio del potere sulla base della legge».

<sup>43</sup> Sulla stretta relazione tra i due problemi, almeno per come sono stati prevalentemente trattati da dottrina e giurisprudenza, M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, cit., p. 675. Quanto alla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di ammissibilità delle leggi provvedimento, a partire dalle notissime pronunce del 1957, D. VAIANO, *La riserva*, cit., pp. 30 ss.

<sup>44</sup> Sul punto cfr., qui, nn. 29-30.

<sup>45</sup> Da ultimo, per esempio, le considerazioni di P. SCARLATTI, *Aggiornamenti*, cit., pp. 359 ss.

<sup>46</sup> F. FERRARI, *Riserva*, cit., § 2.

<sup>47</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.3, corsivo aggiunto.

ricavava la riserva: non la Costituzione, bensì la legge statale cornice<sup>48</sup>; non si trattava, dunque, di una formale costituzionalizzazione del principio, ma non poteva passare inosservata la scelta del giudice delle leggi di chiamarlo in causa, ponendolo al centro del proprio ragionamento senza che fosse stato esplicitato dai ricorrenti.

Nella sentenza in esame, la Corte sembra invece preferire glissare sul punto<sup>49</sup>: essa segnala la chiara scelta della legge di stabilità del 2015 di affidare ad un atto amministrativo di pianificazione la disciplina della materia in esame e, trattandosi di una materia «*naturaliter* amministrativ[a]», giudica coerente tale opzione<sup>50</sup>. Sembra però discutibile che da questa pur condivisibile constatazione possa ricavarsi – come apertamente auspicato dalla Corte<sup>51</sup> – la copertura «giuridico-formale» alla declaratoria di illegittimità costituzionale della legge provvedimento-statale: da un lato, la legge di stabilità del 2015 e del pari quella impugnata sono disposizioni formalmente identiche – leggi ordinarie –, non potendosi dunque trarre dalla prima in ordine cronologico alcun vincolo giuridico nei confronti della seconda; dall'altro, la reiterata, mancata costituzionalizzazione della riserva di amministrazione, e con essa del principio del giusto procedimento<sup>52</sup>, priva di carica precettiva la natura intrinsecamente amministrativa della disciplina censurata.

Forse, anche per questa non solidissima *ratio* la Corte sente il bisogno di ricorrere all'ulteriore argomento della tutela giurisdizionale del singolo, la quale

<sup>48</sup> Ivi: l. n. 157 del 1992, in particolare per quanto qui interessa art. 18, comma 4.

<sup>49</sup> *Considerato in diritto*, n. 7: «L'insistente valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi *non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve poter emergere a livello giuridico-formale*, quale limite intrinseco alla scelta legislativa, pur senza mettere in discussione il tema della “riserva di amministrazione” nel nostro ordinamento», corsivo aggiunto.

<sup>50</sup> *Considerato in diritto*, n. 8: «Non vi è dubbio infatti che l'oggetto della legificazione abbia tutte le caratteristiche di una materia ragionevolmente inquadrabile fra quelle *naturaliter* amministrative, come del resto ritenuto dallo stesso legislatore statale del 2014»

<sup>51</sup> Cfr., qui, n. 49.

<sup>52</sup> Quanto alla relazione tra (uno dei possibili modi di intendere) la riserva di amministrazione e il giusto procedimento, ancora, D. VAIANO, *La riserva*, cit., pp. 95 ss., con opportuni riferimenti alla nota C. cost. 13 del 1962. Ivi, altresì, per la difficile configurabilità costituzionale del giusto procedimento. Altresì, sul punto, L. BUFFONI, *Il rango costituzionale del giusto procedimento e l'archetipo del processo*, in *Quad. cost.*, 2, 2009, pp. 280 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, CEDAM, 1983, pp. 178 ss. Sul valore «para-costituzionale» della tutela legislativa del giusto procedimento si veda però G. SALA, *I principi del giusto procedimento e del giusto processo nell'età della (post)codificazione*, in G. SALA, G. SCIULLO (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, ESI, 2017, pp. 21 ss., nonché G. MANFREDI, *Giusto procedimento e interpretazione della Costituzione*, in *Foro amm.-TAR*, 2007, pp. 2715 ss.

però cela ancora una volta la sottolineatura delle virtù dialogiche del giusto procedimento: infatti, afferma la Corte, sebbene il diritto ad un giudice e ad un giudizio non venga meno con il passaggio da giurisdizione comune a costituzionale, quest'ultima non potrebbe imputare alla legge ordinaria la mancata presa in considerazione delle istanze dei privati coinvolti, essendo la modalità di adozione della fonte primaria strutturalmente priva di una tale apertura<sup>53</sup>.

Per queste ragioni, la disposizione impugnata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrarietà agli artt. 3 e 97 Cost.<sup>54</sup>

5. Con sempre maggior frequenza, dunque, la Corte costituzionale annulla leggi-provvedimento mediante argomentazioni che sottintendono l'esistenza di una riserva di amministrazione, pur senza mai esplicitare la costituzionalità di un tale principio.

È senz'altro da salutare con favore il rigore con cui il giudice delle leggi, in questa sentenza, ha ritenuto illegittima anche una tale fonte statale, dando dunque l'impressione di estendere allo Stato una puntualità di giudizio sino ad oggi riscontrabile quasi esclusivamente nei confronti del legislatore regionale.

Tuttavia, non si può ignorare come il fulcro dell'argomentazione appaia nel caso qui esaminato non del tutto solido: in effetti, quando la Corte giudica leggi-provvedimento regionali, può ancorare formalmente la declaratoria di illegittimità al riparto di competenze, celando così dietro le rassicuranti spalle dell'art. 117.2-3 Cost. una sostanza di ragionamento quasi per intero basata sulla riserva di amministrazione e sulle virtù del giusto procedimento; o, quantomeno, su un *giudizio comparativo* tra atto amministrativo e legislativo di norma risolto a favore del primo. Nel caso del legislatore statale, al contrario, la mera successione nel

---

<sup>53</sup> *Considerato in diritto*, n. 11: «E se è vero che in linea di principio la tutela giudiziaria non viene meno per il trasferimento del contenzioso alla giurisdizione costituzionale (così, anche di recente, sentenza n. 2 del 2018), è anche vero che non può non considerarsi che in casi come quello in esame vengano in rilievo mancanze, quali il difetto di partecipazione degli interessati, che non si potrebbero addebitare all'atto legislativo, in quanto fisiologicamente estranee al relativo procedimento».

<sup>54</sup> La Corte accenna, inoltre, ad un altro argomento classico del filone di giurisprudenza sulle leggi-provvedimento regionali: la supposta (cfr., qui, n. 32) maggior flessibilità e elasticità dell'atto amministrativo (*considerato in diritto*, n. 12). Per una possibile critica a questo punto, C. CHIOLA, *La legge provvedimento*, cit., pp. 6 ss.; Q. CAMERLENGO, *Legge o atto amministrativo?*, cit., p. 574; F. FERRARI, *Riserva*, cit., § 4.1.

Quanto all'eventuale violazione delle norme della CEDU (cfr., qui, § 2), la Corte segnala l'errata prospettazione di questo profilo della questione da parte del giudice *a quo*, il quale si è limitato a chiamare direttamente in causa le norme della Convenzione, senza la necessaria intermediazione del parametro interno (art. 117.1 Cost.): cfr. *Considerato in diritto*, n. 2.

tempo di leggi ordinarie tipiche non consente nulla di simile, dovendo quindi cercare altrove i parametri formali che diano copertura costituzionale all'annullamento della legge<sup>55</sup>: ma tali parametri, appunto, sono proprio quelli che la Corte non sembra voler esplicitamente riconoscere.

---

<sup>55</sup> Al netto del principio di ragionevolezza, che ormai da tempo connota il controllo di costituzionalità sulle leggi-provvedimento (sul punto G. ARCONZO, *Contributo*, cit., pp. 184 ss.), il riferimento – come nel caso di specie – è all'art. 97 Cost. (principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione), tipicamente uno dei più indiziati a cristallizzare il parametro da cui trarre la riserva di amministrazione. Sul punto, tra i molti, V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., pp. 73 ss. Ivi, ancora, le riflessioni sul parametro dell'art. 113 Cost., alle quali è possibile aggiungere, seppur da una prospettiva critica, M. DOGLIANI, *Riserva?*, cit., pp. 685 ss.