

Leggi-provvedimento e istruttoria legislativa: una prospettiva «partecipativa», rileggendo Cammeo e Mortati

di Demetrio Scopelliti*

SOMMARIO: 1. Un inquadramento dogmatico del fenomeno. – 2. Brevissimi cenni sulla storia del dibattito sulle leggi-provvedimento. – 3. Un problema di separazione dei poteri? – 4. Leggi-provvedimento e leggi auto-applicative nelle recenti tendenze della legislazione. – 5. Al crocevia tra Stato liberale e Stato sociale. – 6. L'utilizzo della legge-provvedimento nella legislazione regionale: un antico pregiudizio. – 7. Lo *strict scrutiny* della Corte costituzionale. – 8. Oltre il sindacato giurisdizionale: rileggendo Cammeo e Mortati. – 9. Le leggi-provvedimento nel parlamentarismo anglosassone: i *private bills*. – 10. Alla ricerca di strumenti di partecipazione all'istruttoria legislativa. – 11. Conclusioni.

1. *Un inquadramento dogmatico del fenomeno*

La caratteristica più pregnante delle leggi-provvedimento è rappresentata dall'essere atti al crocevia tra poteri dello stato, dalla forma della legge, ma dal contenuto provvedimentale¹; se l'archetipo della legge è un atto generale ed astratto, la legge-provvedimento² si caratterizza invece per essere particolare e concreta; come sottolinea Rescigno, già dalla necessità di attribuire un aggettivo alla legge si evince che tale fenomeno rappresenta un rilevante discostamento dal modello di riferimento³.

La riflessione può essere svolta a partire dalla questione dell'individuazione dei destinatari della legge, nell'idea che, se in un momento iniziale la

* Dottore di Ricerca in Scienze Giuridiche nell'Università degli Studi di Messina.

¹ Il tema delle leggi-provvedimento non riguarda solamente l'ordinamento italiano. Per un'analisi del fenomeno nell'ordinamento tedesco, *ex multis*, E. FORSTHOFF, *Le leggi provvedimento*, in *Stato di diritto in trasformazione (Rechtsstaat im Wandel, 1964)*, trad. it. di L. RIEGERT e C. AMIRANTE, Milano, 1973, 116 ss.

² Sebbene la dottrina utilizzi il sostantivo provvedimento come aggettivo, in questo contributo, la legge-provvedimento viene considerata quale un unico sostantivo al fine di porre l'accento sulla natura del tutto anomala dell'atto e sulla difficoltà, se non ricorrendo a criteri formalistici, a ricondurlo nelle categorie del provvedimento amministrativo ovvero della legge.

³ G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Diritto pubblico*, 2, 2007, 334 ss.

legge ha natura generale e astratta, successivamente è la fase dell'applicazione ed esecuzione a «calarsi nella realtà sociale (nelle sue varie componenti) ed individuare i destinatari delle norme ai quali ricollega gli effetti in essa previsti». Ed in questa chiave di lettura sarebbero gli organi dell'amministrazione che «attraverso atti e provvedimenti amministrativi possono concorrere, per la loro parte, all'individuazione di categorie o classi di soggetti sino a quella di singoli individui»⁴.

Al contrario, la legge-provvedimento, *uno actu*, fonde il momento della previsione ed il momento dell'individuazione dei concreti destinatari della legge, scavalcando, dunque, il provvedimento amministrativo nella sua naturale funzione⁵. La fusione dei due momenti, generale e astratto della legge, e particolare e concreto del provvedimento, trasforma la legge-provvedimento in una «scorciatoia»⁶ del principio di legalità. La previsione di due distinti momenti garantisce che quel potere del cui esercizio viene incaricata l'amministrazione, attraverso un'apposita disposizione di legge, sia poi da questa esercitato nel rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento: tale segmentazione della vicenda del potere permette che la previsione astratta dello stesso, pur espressione di un determinato indirizzo politico, avvenga in concreto in modo imparziale, attraverso l'operato di un apparato le cui decisioni sono assunte secondo i sopradetti principi costituzionali. E proprio tali principi, del resto, costituiscono parametro del sindacato dinnanzi al giudice amministrativo⁷.

La circostanza per cui, al contrario, il legislatore costituisce il potere amministrativo e lo esercita direttamente attraverso la legge implica che la garanzia del rispetto del principio di imparzialità non potrà essere assicurata, giacché, sebbene la legge sia imputabile al Parlamento nel suo intero, è atto

⁴ Sul punto, T. MARTINES, *Prime osservazioni sui destinatari delle leggi*, in *Opere*, vol. I, Milano, 2000, 629 ss.

⁵ Cfr. L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1969, 871 ss.

⁶ Sul punto, F. MERUSI, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2007, 430 ss.

⁷ Si richiama, E. RINALDI, *Leggi-provvedimento e statuto costituzionale dell'amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2023, 154 ss., F. SORRENTINO, *Brevi riflessioni su sovranità popolare e amministrazione*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, 2004, 2019 ss., e dello stesso autore, *Principio di legalità*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2016, 83 ss. Da ultimo, la tesi dell'estensione dei limiti del sindacato di legittimità dinnanzi al giudice amministrativo è stata autorevolmente sostenuta per la prima volta da C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1969.

espressione di una precisa maggioranza politica e, pertanto, per definizione, parziale, quando, invece, l'atto che incide direttamente sui singoli dovrebbe essere adottato imparzialmente.

Da queste prime osservazioni, emerge come il carattere generale ed astratto della legge, in contrasto con quello concreto e puntuale del provvedimento, valga a caratterizzare le leggi-provvedimento quali atti che solo formalmente costituiscono una legge. A partire dalla formulazione dell'art. 70 Cost.⁸, invero, non possono rintracciarsi degli elementi materiali del contenuto della legge che valgano a qualificarla come tale⁹. Al contrario, un atto legislativo si identifica solo in forza del procedimento che ha condotto alla sua approvazione¹⁰, sicché, sin dall'avvento della Costituzione, ha preso piede l'idea di una legge che è tale solo in ragione della sua etichetta formale: ciò è frutto di una visione meramente politica, che contraddice l'idea che la razionalità del diritto legislativo debba rintracciarsi proprio a partire dal suo carattere generale ed astratto, in quanto atto espressione della volontà generale¹¹.

In questo senso, nel definire la nozione di potestà legislativa che spetta alle due Camere, il Costituente ha inteso non curarsi degli atti che in concreto il Parlamento avrebbe potuto approvare, nell'esercizio di tale potestà, includendovi, così, un indefinito numero di atti, che incontrano come solo limite la Costituzione¹².

In quanto variegato, il fenomeno della legge-provvedimento rifugge i tentativi di classificazione. In questo senso, si può provare a fornire una definizione: le leggi-provvedimento possono essere definite come quelle

⁸ A.A. CERVATI, *La formazione delle leggi (commento all'art. 70)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, vol. I, Bologna, 1975, 45 ss.

⁹ In questo senso, S. SPUNTARELLI, *Il Parlamento amministratore*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. spec. *La separazione dei poteri*, 2023, 125 ss.

¹⁰ Per una lettura in questo senso si richiama *Diritto pubblico*, a cura di F. MODUGNO, Torino, 2015, 93 ss., in cui l'Autore si sofferma sulla prevalenza degli aspetti formali, che ritiene essere «predominanti nell'indagine dogmatica. In tale visuale, posto che esiste una disposizione che riconosce la legge come fonte del diritto e definisce la legge come l'atto approvato dalle due Camere del Parlamento, ecc., ogni atto approvato dalle due Camere del Parlamento ecc., vale come legge, anche se non ha quel contenuto generale, astratto, ripetibile che sarebbe proprio di una fonte del diritto, ma, addirittura, ha il contenuto puntuale e concreto di un atto amministrativo».

¹¹ In questo senso, *ex multis*, R. CARRÈ DE MALBERG, *La legge espressione della volontà generale*, Milano, 2008.

¹² In questo senso, F.P. CASAVOLA, *L'onnipotenza della legge*, in *Iura & Legal Systems*, 5, 2018, 82 ss.

leggi «finalizzate alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi» o che «recano un contenuto puntuale e/o si rivolgono ad una platea di beneficiari estremamente limitata»¹³.

La dottrina ha provato a offrire un inquadramento sistematico delle leggi-provvedimento individuando diverse sottocategorie. Vi sarebbero leggi cosiddette auto-applicative, che attribuiscono vantaggi a singoli soggetti oppure determinano effetti restrittivi della sfera giuridica di questi: si pensi alle leggi che negli anni '50 hanno condotto agli espropri¹⁴. In altri casi, pur essendo previsto un apposito procedimento, la legge lo aggira, sostituendosi: si pensi al recente caso dell'attribuzione per legge di un contributo economico al Teatro Eliseo di Roma¹⁵. Si evince facilmente come l'espressione legge-provvedimento abbia una valenza polisemica, potendosi ricondurre all'interno di tale categoria fenomeni diversi, pur accomunati dal carattere concreto e particolare delle disposizioni.

2. *Brevissimi cenni sulla storia del dibattito sulle leggi-provvedimento*

L'avversione per le leggi-provvedimento va ricercata già agli albori del costituzionalismo, quando il mito della legge generale ed astratta si afferma a partire dalla Rivoluzione Francese sulla base di due distinte *rationes*.

In primo luogo, la natura generale della legge si affermava in rottura con il particolarismo medievale, fondato su *iuria et privilegia*, basati su singoli *status* personali, rappresentando, dunque, un precipitato diretto del principio di uguaglianza formale¹⁶: i caratteri della generalità e astrattezza in questa prospettiva, valevano – e valgono tutt'ora – a costituire la neutralità del potere pubblico dinnanzi ai singoli individui. In secondo luogo, se la legge è la principale manifestazione della volontà generale, rappresentata attraverso le assemblee elettive, il contenuto non potrà che essere generale ed astratto.

¹³ CAMERA DEI DEPUTATI, Comitato per la legislazione, Rapporto sullo stato della legislazione del 2015.

¹⁴ Corte Cost. sent. n. 13 del 1962.

¹⁵ Si veda d.l. n. 50 del 2017, art. 22 c.8., censurata da Corte cost sent. n. 186 del 2022, commentata da L. TRIPODI, *La Corte dichiara il finanziamento "extra-FUS" al teatro Eliseo "incongruo", "sproporzionato" e idoneo ad alterare la libera concorrenza*, in *Nomos*, 3, 2022, 2 ss., C. DI MARTINO, *Considerazioni sull'ammissibilità delle leggi-provvedimento: il caso del finanziamento del «Teatro Eliseo» al vaglio della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 22, 2021, 1 ss.

¹⁶ Sul punto, si rinvia a P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Bari, 2009, 16 ss.

In un momento successivo, nelle forme di governo parlamentari duali, l'ostilità verso la legge-provvedimento non fu più soltanto sostenuta dal pregiudizio verso particolarismi che ricordavano l'*Ancien régime*, ma divenne uno degli strumenti di reazione agli eccessivi controlli del Parlamento sull'Esecutivo, intercettando, dunque, per la prima volta, il problema della separazione dei poteri¹⁷.

Appare allora chiaro come lo spostamento del dibattito dal piano del rispetto del principio di uguaglianza a quello dell'organizzazione del potere era senz'altro sintomo di un uso distorto della legge, ma, forse, anche di un primo incrinamento della fiducia nei confronti della sua onnipotenza e della fideistica adesione alla sua forza. In questo quadro, il dibattito sulla validità delle leggi-provvedimento non riguardava più il rapporto tra governanti e governati, ossia la forma di Stato¹⁸, ma interessava, per la prima volta, i rapporti tra organi costituzionali, cioè la forma di governo¹⁹.

3. *Un problema di separazione dei poteri?*

Ed allora, le leggi-provvedimento costituiscono un fenomeno che disvela potenziali punti di contrasto e derive patologiche nei rapporti tra Governo e Parlamento, facendo emergere le tensioni a cui porta l'applicazione pratica del principio di separazione dei poteri.

Sotto questo aspetto, le leggi-provvedimento appaiono sin da subito come un'invasione di campo del Parlamento nella sfera d'azione del Governo. A ben vedere, tuttavia, la problematicità di una siffatta tendenza quanto alla lesione del principio di separazione dei poteri deve essere rivista alla luce del peculiare modo con cui tale principio si atteggia all'interno della forma di governo parlamentare.

Ed infatti, come è stato rilevato, la forma di governo parlamentare

¹⁷ A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1989, 1057 ss.

¹⁸ In questo senso, G. MANFREDI, *Leggi provvedimento, forma di Stato, riserva di amministrazione*, in *Foro amministrativo, CdS*, 2003, 1292 ss.

¹⁹ L'efficace ricostruzione storica è di M. LOSANA, *Le leggi-provvedimento: un tentativo di sistematizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021, 498 ss.

delinea un «continuum»²⁰ tra Governo e Parlamento²¹. Nella concezione funzionale della separazione dei poteri, espressa da Bagehot, *l'efficient secret* della forma di governo parlamentare è proprio rappresentata dal *mixed government* tra Governo e Parlamento. Sebbene la separatezza dei due organi non permetta una perfetta fusione delle volontà di questi, nella forma di governo parlamentare si realizza una forte identità politica tra la maggioranza parlamentare e il Governo, nonostante tale identità non possa tradursi in una completa immedesimazione dei due poteri²².

Se il Governo trae gran parte della propria legittimazione²³ dal vincolo fiduciario che lo lega al Parlamento²⁴, bisogna allora domandarsi se sia illegittima un'attrazione della funzione esecutiva da parte di quest'ultimo.

In questo senso, occorre svolgere due preliminari considerazioni. In primo luogo, è ormai un dato di fatto che l'iniziativa legislativa venga esercitata, quasi esclusivamente, dal Governo. In secondo luogo, l'esercizio della funzione legislativa avviene prevalentemente attraverso la decretazione d'urgenza²⁵. Non di rado, disposizioni dal sapore provvedimentale possono

²⁰ L'espressione è ripresa da G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico* voce, in *Enc. dir., Potere e Costituzione*, a cura di M. CARTABIA, M. RUOTOLO, Milano, 2023, 1134 ss.

²¹ Non a caso, E. CHELI, *Il potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, 226 ss. rileva che «il problema non è più quello di limitare l'azione dell'esecutivo attraverso la legge, ma di limitare l'azione complessiva delle forze di maggioranza, a qualunque livello essa si possa manifestare».

²² In questo senso, si veda W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Londra, 1867, trad. it., *La costituzione inglese*, Bologna, 1995, 50 ss., si richiamano inoltre le riflessioni di O. CHESSA, *Indirizzo politico e separazione dei poteri nel governo parlamentare*, in *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, 250 ss.

²³ Sul rapporto tra leggi-provvedimento e principio di separazione dei poteri, *ex multis*, G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Milano, 2013, 53 ss.

²⁴ Sull'applicazione del principio di separazione dei poteri ai rapporti tra Governo e Parlamento si veda S. BONFIGLIO, *Separazione dei poteri, forma di governo e sistema partitico: note su alcune recenti elaborazioni della dottrina italiana*, in *Il Politico*, 1, 1992, 35 ss.

²⁵ Sulle tendenze della legislazione, *ex multis*, si faccia riferimento agli ultimi *Rapporti sullo stato della legislazione*, a cura del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati. In dottrina, inoltre, si richiamano A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 1999, 172 ss., G.F. CIAURRO, *Il governo legislatore*, in *Nuovi studi politici*, 1, 1977, 117 ss., C. SALVI, A. BALDASSARRE, *L'abuso dei decreti-legge: contro l'irrigidimento autoritario del sistema politico*, in *Politica del diritto*, 3, 1980, 386 ss., S. RODOTÀ, *L'abuso dei decreti legge: fenomenologia dei decreti* in *Politica del diritto*, 3,

essere rinvenute all'interno di atti aventi forza di legge, quali i decreti-legge, i cui tempi limitati per la conversione comprimono notevolmente l'esame parlamentare²⁶: sarebbe, dunque, lo stesso organo di direzione politica dell'amministrazione a servirsi di strumenti volti ad aggirare i procedimenti amministrativi.

Come ha sottolineato autorevole dottrina, il progressivo spostamento della funzione normativa dal Parlamento al Governo, mette in crisi il modello liberale classico, basato sulla «legislazione generale e astratta spettante ai rappresentanti del popolo riuniti in assemblea e [su]ll'amministrazione particolare e concreta spettante al governo ed all'apparato da esso dipendente»²⁷.

Allora, *ad absurdum*, muovendo da questa prospettiva si potrebbe giungere a dire che la legge-provvedimento non si presenta più come un'usurpazione di funzioni del Governo da parte del Parlamento. Infatti, se si accetta l'idea di una separazione dei poteri non rigida all'interno della forma di governo parlamentare, si può concludere che la lesione di questo principio a seguito del ricorso a leggi-provvedimento non rappresenta una mera «vindicatio potestatis» di un potere nei confronti di un altro, quanto un problema di garanzie connaturate ai procedimenti che conducono alla formazione dell'uno o dell'altro atto, quale espressione di volontà tipica dell'uno o dell'altro organo.

4. *Leggi-provvedimento e leggi auto-applicative nelle recenti tendenze della legislazione*

Ad un esame dettagliato della legislazione, emerge, inoltre, come le leggi-provvedimento rappresentino un aspetto problematico ma che fa il paio con altre diffuse tendenze patologiche. In questo senso, si è già rimarcato che tanto la decretazione d'urgenza quanto l'iniziativa legislativa del Governo non sono solamente la parte preponderante della legislazione ma,

1980, 379 ss., A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Macerata, 2006, *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Torino, 2011.

²⁶ Sulla natura non provvedimentale dei decreti-legge, si veda, *ex multis*, E. RINALDI, *Leggi-provvedimento e statuto costituzionale dell'amministrazione*, cit.

²⁷ G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, cit., 1136 ss.

ai fini di questa ricerca, costituiscono il principale mezzo di diffusione delle leggi-provvedimento.

Al di là di tale fenomeno, la legislazione è sempre di più permeata da cosiddette norme auto-applicative, che, non solo non necessitano di alcun procedimento amministrativo ma che – quantomeno nelle intenzioni del legislatore – non abbisognano di alcuna mediazione dell'autorità per poter essere applicate²⁸. La spiegazione di una simile tendenza va ravvisata in due tendenze. In primo luogo, vi è una radicale diffidenza da parte del tandem Governo-Parlamento verso l'amministrazione pubblica, nei cui confronti vi è la percezione diffusa di una difficoltà a controllarne le decisioni. In secondo luogo, la politica è sempre in cerca di misure che possano essere annunciate e applicate in modo immediato²⁹, senza attendere le lungaggini della burocrazia e gli esiti imprevedibili dei suoi procedimenti³⁰.

Lo stesso problema emerge, con le dovute distinzioni, con riguardo ai cosiddetti automatismi, rispetto ai quali la giurisprudenza costituzionale è più volte intervenuta, censurandoli, per violazione del principio di ragionevolezza. Entrambi i fenomeni sono frutto di una diffusa sfiducia del circuito Governo-Parlamento nei confronti degli altri poteri dello Stato³¹. Ed allora,

²⁸ Sul punto, *ex multis*, A. GUAZZAROTTI, *L'autoapplicabilità delle norme. Un percorso costituzionale*, Jovene Editore, Napoli, 2011; A. CERRI, *Brevi note sulle leggi auto-applicative, valore di legge regionale e principio di divisione dei poteri*, in *Le Regioni*, 1992, 1039 ss.; F. SALMONI, *Prime note in tema di dissociazione tra forma e valore di legge nelle leggi provvedimento regionali auto-applicative*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 6, 1999, 870 ss.; A. CARDONE, *Le leggi-provvedimento e le leggi auto-applicative*, in *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, a cura di R. ROMBOLI, Napoli, 2006, 394 ss.

²⁹ In senso contrario, si segnala il fenomeno, sempre più, frequente dei rinvii a regolamenti o a decreti attuativi. Se le norme autoapplicative sembrano riflettere una decisione politica forte, fondata su accordi così saldi che li si vuole mettere al riparo dalle ingerenze di altri soggetti, al contrario, il rinvio a fonti regolamentari o a decreti attuativi sembra far trasparire un compromesso talmente debole che il contenuto sostanziale della fattispecie è per il legislatore irrilevante. Inoltre, questo fenomeno contribuisce a spostare la produzione normativa dal Parlamento al Governo e a rendere ancora più oscuri i procedimenti di produzione del diritto. Sul punto, per un'analisi più approfondita e una accurata indagine statistica, si rinvia al Rapporto *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2022-2023*, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, 2023.

³⁰ Sul tema, si rimanda a L. CASINI, *Il governo legislatore*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. spec. *La separazione dei poteri*, 2023, 174 ss.

³¹ Su questo punto, *ex multis*, L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 100 ss., L. PACE, *L'adeguatezza della legge e gli automatismi. Il giudice delle leggi*

gli organi di direzione politica, incerti sull'esito delle proprie decisioni, eliminano del tutto il procedimento attraverso l'introduzione di norme auto-applicative e leggi-provvedimento, ovvero ne precostituiscono il risultato, riducendo al minimo il potere dell'amministrazione – o del giudice – di determinare caso per caso la soluzione da applicare.

La lesione del principio di legalità dell'azione amministrativa, inoltre, in una prospettiva sostanziale, si realizza non tanto per effetto di una decisione di un Parlamento che amministra³², quanto di un Governo che, a causa dello spostamento del baricentro della legislazione verso sé stesso, beneficia di uno strumento che lo mette nelle condizioni di scrivere e applicare simultaneamente le regole del proprio agire, sulla cui base si estrinsecano gli atti tipici della propria funzione.

In definitiva, la legge-provvedimento è, anch'essa, il sintomo di una forma di governo parlamentare sempre più sbilanciata verso il potere esecutivo. Una tale patologia influisce sulla stessa definizione di funzione esecutiva, nella misura in cui, abusando della decretazione d'urgenza, e comprimendo le procedure parlamentari, è lo stesso Governo a unificare in capo a sé la previsione in astratto ed il concreto esercizio del potere, talvolta, addirittura, fondendo in unico atto i due momenti, come avviene nelle leggi dal contenuto provvedimentale. In questo senso, come ricordava autorevole dottrina, si verifica una certa confusione sul piano delle fonti, da parte di una classe politica «che ha degradato la legislazione ad amministrazione, smarrendo ormai la distinzione tra le due funzioni sul terreno delle fonti, come su quello dei contenuti»³³.

A ben vedere, allora, le leggi-provvedimento divengono patologiche poiché le due figure organizzative risultano ontologicamente preposte all'esercizio di funzioni differenti, con tutte le conseguenze che ne derivano. Se la legge, muovendosi su un piano astratto abbisogna della mediazione di un atto che individui i casi della vita a cui concretamente questa si indirizza, al contrario, attraverso il provvedimento «si conclude un processo che ha inizio con la posizione del testo normativo e che può svolgersi per diversi gradi prima

fra norma "astratta" e caso "concreto", Napoli, 2020, G. LEO, *Automatismi sanzionatori e principi costituzionali* voce, in *Il Libro dell'anno del Diritto*, a cura di R. GAROFOLI, T. TREU Roma, 2014.

³² In questo senso, S. SPUNTARELLI, *Il Parlamento amministratore*, cit.

³³ Cfr. L. FERRAJOLI, *Lo stato di diritto tra passato e futuro*, in *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, a cura di P. COSTA, D. ZOLA, Milano, 2002, 349 ss.

di giungere alla produzione di effetti»³⁴: proprio dalla diretta esplicazione di effetti del provvedimento deriva la sua attitudine immediatamente lesiva di posizioni giuridiche soggettive e la conseguente diretta impugnabilità davanti al giudice per sindacarne la legittimità.

Al riguardo, occorre partire dall'assunto che, come ha osservato anche la Corte costituzionale, è assente in Costituzione una specifica «riserva di amministrazione»³⁵ che individui nel provvedimento amministrativo l'atto tipico con cui si manifesta la funzione amministrativa, sicché nulla vieterebbe al Legislatore di «attrarre a sé» il livello amministrativo³⁶.

Ed allora, appare in tutta la sua evidenza come, alla luce delle considerazioni svolte sulla forma di governo parlamentare, la legge-provvedimento presenti significativi profili problematici, non tanto o non solo nella prospettiva segnata dal principio di separazione dei poteri, quanto piuttosto perché finisce per privare le situazioni giuridiche soggettive compromesse dalle sue previsioni di un reale strumento di tutela, attraverso cui far valere davanti a un giudice l'asserita lesione da parte della legge.

In questo senso, il dibattito sulla legge-provvedimento non coinvolge solamente considerazioni attinenti alle possibili ricadute sulla forma di governo, specie se si considera, come già ampiamente rimarcato, che sono sempre più atti aventi forza di legge a contenere disposizioni di natura provvedimentale.

Al contrario, i nodi problematici intersecano, nuovamente, la forma di Stato, e determinano il rischio di potenziali irrigidimenti autoritari del rapporto tra governati e governanti, nella misura in cui viene meno il principale strumento di tutela di diritti soggettivi ed interessi legittimi, rappresentato dal sindacato di legittimità del giudice amministrativo. In definitiva, l'aspetto maggiormente disfunzionale della legge provvedimento è rappresentato dalla

³⁴ T. MARTINES, *Prime osservazioni sui destinatari delle leggi*, cit., 642 ss.

³⁵ Da ultimo, Corte Cost. sent. n. 116 del 2020.

³⁶ Davvero sterminata la letteratura sul punto. *Ex multis*, si richiamano M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, in *Diritto Pubblico*, 2000, 642 ss., L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, 872 ss., G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, cit., 223 ss. V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1, 1962, 130 ss., M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, 67 ss., G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, 29 ss., D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, 1996, F. RIGANO, *Scrutinio stretto di ragionevolezza sulle leggi-provvedimento e riserva d'amministrazione*, in *Le Regioni*, 3, 1996, 516 ss.

carenza di garanzie attraverso cui il privato può difendersi da lesioni dirette della propria sfera giuridica soggettiva, per il tramite della previsione costituzionale di cui all'art. 24 Cost. che garantisce il diritto alla difesa dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi.

5. *Al crocevia tra Stato liberale e Stato sociale*

Secondo alcuni orientamenti dottrinali, non esenti da critiche, la legge-provvedimento rappresenterebbe una caratteristica tipica della forma di Stato sociale³⁷. In particolare, queste tesi sarebbero suffragate dall'idea che il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale ha determinato l'assunzione di nuove funzioni: da mero «guardiano notturno», arbitro delle controversie private, difensore esterno dei confini, il passaggio al *welfare state* ha determinato l'assunzione in capo allo Stato del compito di raggiungere l'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale, attraverso appositi interventi in ambiti prima lasciati all'autonomia dei privati.

Questa tesi si regge sull'idea che simili interventi, costituzionalmente previsti, si realizzano per mezzo della funzione legislativa³⁸, «preordinata al soddisfacimento di interessi generali attraverso un atto collocato nel sistema delle fonti direttamente sotto la Costituzione»³⁹. In questa chiave di lettura, invero, sarebbe la stessa Costituzione a definire la «consistenza» della funzione legislativa, e cioè «il mantenimento e lo sviluppo della Costituzione, ossia dei valori fondamentali di cui è sostanziato l'ordinamento»⁴⁰.

Ora, come anticipato, tale tesi non ha avuto successo in dottrina ed è stata, a vario titolo, contestata. Ed infatti, a ben vedere, già la legislazione del Regno non mancava di casi di leggi-provvedimento, ampiamente richiamati dalla dottrina⁴¹. La legge-provvedimento non nasce quindi con lo Stato sociale e non è un suo tratto caratterizzante: ciononostante, non può negarsi che l'attrazione al livello legislativo della funzione amministrativa si sia accentuata a partire dall'avvento dell'era costituzionale.

³⁷ *Ex multis*, C. AMIRANTE, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973, 105 ss., A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, 1968, 106 ss.

³⁸ In questo senso, G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 35 ss.

³⁹ Cfr. Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa e il sindacato di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2012, 2457 ss.

⁴⁰ Cfr. F. MODUGNO, *Diritto pubblico generale*, Bari, 2002, 199 ss.

⁴¹ Sul punto, M. LOSANA, *Leggi-provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2015.

In questo senso, si può rilevare che, sebbene non ne costituisca un tratto caratterizzante, la legge-provvedimento assurge a «male necessario» quanto alla realizzazione di obiettivi che la Costituzione richiede. Del resto, soprattutto in passato, nei periodi di maggiore centralità del Parlamento, la legge contemperava gli interessi contrapposti delle diverse forze politiche, in una veste che, talvolta, assumeva necessariamente una dimensione concreta e particolare⁴². Come ha rilevato autorevole dottrina, talvolta, è la stessa Costituzione a prescrivere l'adozione di leggi dal carattere puntuale e concreto, specialmente se si guarda al titolo relativo ai rapporti economici⁴³, ove numerose disposizioni costituzionali acquisirebbero quasi i contorni di «riserve di legge-provvedimento».

Proprio questo contemperamento di interessi, come si è già cercato di dimostrare, viene compiuto a livello legislativo anche a causa della sfiducia del circuito Governo-Parlamento nei confronti delle amministrazioni, che, anziché essere riconosciute come uno strumento di attuazione dell'indirizzo politico, vengono, sempre di più, percepite come un corpo estraneo, separato e ostile dagli organi di direzione politica.

A ben vedere, l'utilizzo della legge in funzione provvedimentale non pare essere stata il segno distintivo di una sola fase storica a cui corrispondeva un preciso sistema politico. Occorre domandarsi se non vi siano altre istanze che oggi agevolino l'utilizzo della legge in luogo di provvedimento.

In questo senso, bisogna chiedersi se il raggiungimento degli obiettivi posti dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E. non renda, talvolta, necessario l'utilizzo della legislazione di carattere provvedimentale. In questo senso, il raggiungimento degli obiettivi posti dal piano europeo *Next Generation UE*, attuati in Italia attraverso il PNRR, potrebbe favorire l'emersione di una legislazione provvedimentale, a riprova del fatto che la legge, quando diviene uno strumento nelle mani di un legislatore non del tutto libero nel fine e vincolato al raggiungimento di taluni obiettivi, deve necessariamente acquisire una valenza provvedimentale al fine di garantire il

⁴² E. RINALDI, *Leggi provvedimento e statuto costituzionale dell'amministrazione*, cit., 146 ss.

⁴³ In questo senso, si veda A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, cit., 30 ss., N. LUPO, *La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari dal 1920 a oggi*, in *Ventunesimo Secolo*, vol. 8, n. 18, *Il secolo breve della democrazia italiana (1919-2008)*, 2009, 77 ss., G. ORSINA, *Il "luogo" storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in *Giornale di storia costituzionale. I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, 15, 2008, 53 ss., A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004, 143 ss.

raggiungimento di quegli obiettivi del cui conseguimento si è fatto garante davanti ed enti sovranazionali⁴⁴.

6. *L'utilizzo della legge-provvedimento nella legislazione regionale: un antico pregiudizio*

L'utilizzo della legislazione provvedimentale, invero, ha segnato anche il quadro dei rapporti stato-autonomie e ha rappresentato, in passato, uno strumento attraverso cui aprire una breccia nel riparto di competenze. Invero, prima della riforma del Titolo V, anche servendosi della clausola dell'«interesse nazionale», il legislatore statale ha, di frequente, attraverso leggi di natura provvedimentale, invaso la sfera di competenza del legislatore regionale, appropriandosi dei suoi già ristretti spazi di intervento⁴⁵. Sotto questo aspetto, l'utilizzo provvedimentale della legge, al fine di realizzare gli obiettivi di *welfare state* imposti dalla Costituzione, ha notevolmente compromesso l'autonomia politica delle Regioni nella prima fase del regionalismo italiano⁴⁶.

Se, dunque, il legislatore statale ha fatto uso e abuso della prassi delle leggi-provvedimento – anche grazie ad un sindacato della Corte costituzionale particolarmente debole – al contrario, in un primo momento, sussisteva sia in dottrina che in giurisprudenza un certo disfavore circa l'utilizzo delle leggi-provvedimento da parte delle Regioni.

⁴⁴ Cfr. E. RINALDI, *Leggi provvedimento e statuto costituzionale dell'amministrazione*, cit., A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2, 2022, 430 ss. in senso contrario, si richiama F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il giudice*, in *La Magistratura*, 12 agosto 2022. Negli strumenti legislativi – direttamente e indirettamente – attuativi del PNRR si possono rinvenire diverse disposizioni dal carattere provvedimentale. Ad esempio, *ex multis*, si può fare riferimento alla L. 26 maggio 2023 n. 58, di conversione del d.l. 31 marzo 2023 n. 55, sul c.d. ponte sullo Stretto di Messina.

⁴⁵ In questa direzione, risultano di interesse le riflessioni di Q. CAMERLENGO, *Leggi provvedimento e sussidiarietà verticale: la cura concreta degli interessi pubblici tra l'attività legislativa, statale e regionale, e l'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1, 2004, 51 ss., il quale, all'indomani dell'approvazione della riforma del Titolo V, si interrogava sull'utilizzo del principio di sussidiarietà verticale, quale ulteriore limite all'utilizzo e possibile parametro per dichiarare l'incostituzionalità delle leggi-provvedimento, laddove attraggono al livello nazionale funzioni amministrative che andrebbero esercitate a livelli di governo più vicini al cittadino.

⁴⁶ Il tema è stato ampiamente trattato da F. SALVIA, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, Padova, 1977, 100 ss.

Infatti, l'utilizzo delle leggi provvedimento da parte dei legislatori regionali scontava un pregiudizio, frutto della vecchia formulazione dell'art. 117. Nel ripartire le competenze, invero, l'art. 117 *ante* riforma del Titolo V conferiva alle Regioni la potestà di «emanare norme legislative», laddove, al contrario l'art. 70 attribuisce, più genericamente, alle Camere la potestà legislativa. Proprio a partire da tale dato testuale e dal carattere necessariamente generale ed astratto delle norme, si rinveniva un generale pregiudizio della dottrina circa l'adozione di leggi-provvedimento da parte del legislatore regionale⁴⁷.

Sempre in questo senso deponeva l'espressa attribuzione ai Consigli regionali della titolarità della potestà regolamentare. Tale orientamento, in realtà, non ha ricevuto alcun seguito da parte della giurisprudenza costituzionale, la quale, semmai, si è trovata a censurare le leggi-provvedimento regionali per ragioni del tutto diverse. Un simile pregiudizio, poi, è del tutto venuto meno a partire dalla riforma del Titolo V, a seguito della quale la posizione dello Stato e delle Regioni risulta, sotto questo aspetto, parificata, nella misura in cui il comma I dell'art. 117 sancisce che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni» e, inoltre, rimette all'autonomia statutaria l'individuazione dell'organo titolare della potestà regolamentare.

In questo contesto, del resto, la giurisprudenza costituzionale in materia sembra essersi mossa più sul crinale della delimitazione delle competenze tra Stato e Regioni, che su quello della legislazione provvedimentale. In effetti, assumono rilevanza tutte quelle decisioni con cui la Corte ha sanzionato con l'illegittimità costituzionale quelle leggi regionali adottate in luogo di provvedimento, in tutti quei casi in cui lo Stato, nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva o concorrente, assegnava le relative funzioni amministrative alle Regioni, prevedendo che queste adottassero un provvedimento e non una legge. In definitiva, per molto tempo, il sindacato costituzionale sulle leggi-provvedimento regionali si è assestato sui parametri del riparto di competenza, individuati dall'art. 117, e solo di recente, a partire dalle sent. n. 66 del 2018 e n. 116 del 2020, gli art. 24 e 97 sono divenuti effettivi parametri del giudizio di costituzionalità⁴⁸ di questi peculiari atti.

⁴⁷ In questo senso, G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 811 ss. 830, A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 269 ss., P. VIPIANA, *Legge-provvedimento regionale* voce, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2010, 250 ss.

⁴⁸ Per una puntuale ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sulle leggi-provvedimento regionali, si richiamano P. SCARLATTI, *Leggi in luogo di provvedimento delle Regioni e potestà esclusiva dello Stato. Osservazioni a margine della sentenza n. 66 del 2018 della*

In questo senso, poi, occorre sottolineare come la Corte si ritrovi a fare i conti con una legislazione regionale di pessima fattura⁴⁹. Ristretta in ambiti angusti dal peso del diritto europeo e dall'invadenza del legislatore statale, la competenza legislativa regionale assume sempre più di frequente i toni della legge-provvedimento, anche a causa della natura micro-settoriale degli ambiti in cui si trova ad operare.

7. *Lo strict scrutiny della Corte costituzionale*

A partire dalla difficoltà a rinvenire strumenti per reagire a concrete lesioni della sfera giuridica dei privati, autorevole e risalente dottrina aveva individuato una possibile sanzione rispetto a tale prassi nell'estensione dei poteri di sindacato del giudice costituzionale, parificandoli al potere di sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti⁵⁰. Tale soluzione, sebbene originale e risolutiva, sconta una scarsa aderenza quanto all'effettiva portata del sindacato di legittimità costituzionale.

Nel corso del tempo, è venuta meno l'idea che le leggi-provvedimento siano incostituzionali per il solo fatto di avere un carattere puntuale e concreto. A partire da numerose decisioni, al contrario, il Giudice delle leggi ha chiarito come il controllo non si soffermi sulla scelta dello strumento legislativo in luogo di quello amministrativo, quanto sulla ragionevolezza intrinseca della disparità di trattamento che la legge-provvedimento realizza tra i consociati⁵¹. Ora, proprio a partire da tale linea di tendenza della giurisprudenza costituzionale, sembra confermato l'assunto per cui, stante la continuità dei rapporti tra Governo e Parlamento, la compromissione della separazione dei poteri appare sempre meno evidente⁵².

Corte costituzionale, in *Diritti regionali*, 1, 2019, 2 ss., P. VIPIANA, *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento delle Regioni*, in *Quaderni regionali*, 3, 2009, 898 ss.

⁴⁹ In questo senso, si richiamano R. LIBERTINI, *Le Regioni e le tecniche legislative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2002, 323 ss., M. AINIS, *Neoregionalismo e qualità della legge*, 1, 2002, 313 ss., O. SEPE, *In tema di legislazione regionale e di infrazione di atti normativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 4, 1983, 1405 ss., D. PARIS, *Il controllo sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 4, 2013, 828 ss., V. DI PORTO, *Qualità della legislazione: elementi di quadro*, in *Parlamenti regionali*, 12, 2004, 89 ss.

⁵⁰ La tesi è di C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit.

⁵¹ Si veda in questo senso, Corte cost. sent. n. 346 del 1991, con cui viene ribadito che «l'ammissibilità di leggi aventi un contenuto concreto e particolare incontra un limite specifico nel rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, nonché il limite generale costituito dal principio di ragionevolezza».

⁵² Critica sui criteri utilizzati dalla Corte costituzionale, D. BELVEDERE, *Lo scrutinio di*

Smentendo la tesi dell'esistenza in Costituzione di una «riserva di amministrazione», la Corte ha più volte legittimato la scelta del legislatore di attrarre funzioni amministrative al livello legislativo. Ciononostante, è stato spesso evidenziato che sui provvedimenti legislativi il Giudice delle leggi esercita uno «scrutinio stretto», sanzionando con l'illegittimità non tutte le leggi-provvedimento in quanto tali, ma tutte le leggi-provvedimento che non superino il test della ragionevolezza⁵³. Ogni qualvolta appaia come irragionevole la scelta di attrarre al livello legislativo la funzione amministrativa, determinando una irragionevole disparità di trattamento, questa verrà colpita da una dichiarazione di incostituzionalità⁵⁴.

La maggiore severità della Corte costituzionale si desume dalla scelta del termine «scrutinio stretto», il quale costituisce una traduzione del termine inglese «strict scrutiny», un'espressione ripresa dal lessico della Corte Suprema degli Stati Uniti, che la utilizza con riferimento all'arcinota giurisprudenza sulle differenziazioni legislative fondate sulle «suspect classifications». Il sospetto di incostituzionalità, dunque, si annida su tutti «[que] gli interventi legislativi [...] che già prima facie appaiono disassati rispetto all'ordinarietà della vita costituzionale»⁵⁵.

La prospettiva adottata dalla Corte Suprema USA⁵⁶ e ripresa dalla Corte

costituzionalità delle leggi provvedimento: variabilità della soluzione ed “evanescenza” dei relativi criteri utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale, in *Rivista AIC*, 1, 2011, 4 ss.

⁵³ *Ex multis*, Corte cost. sent. n. 205 del 1996, n. 2 del 1997 e, da ultimo, n. 186 del 2022. In dottrina, *ex multis*, si richiama A. D'ALOIA, *La legge provvedimento tra teoria e giurisprudenza costituzionale*, in *Variazioni sui temi di diritto del lavoro*, 1, 2022, 19 ss., L. LIPPOLIS, *La nuova giurisprudenza costituzionale sulle leggi-provvedimento: verso un effettivo “scrutinio stretto” di costituzionalità*, in *Diritto e società*, 4, 2020, 837 ss., A. A. DEMMING, *Lo “scrutinio stretto” della legge-provvedimento sulla ricostruzione del ponte Morandi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2020, 2215 ss., C. PINELLI, *Dallo scrutinio stretto all'omaggio al giudice amministrativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2020, 1318 ss., e, dello stesso autore, *In tema di scrutinio stretto sulle leggi provvedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2002, 3235 ss., F. RIGANO, *Scrutinio stretto di ragionevolezza sulle leggi provvedimento e riserva d'amministrazione*, in *Le Regioni*, 3, 1996, 521 ss., 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 *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 1137 ss.

⁵⁴ Sul punto anche A.S. AGRÒ, *Contributo ad uno studio sui limiti della funzione legislativa in base alla giurisprudenza*

sul principio costituzionale di eguaglianza, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, 900 ss.

⁵⁵ Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2022, 135 ss.

⁵⁶ Sulla giurisprudenza costituzionale statunitense, *ex multis*, P. BIANCHI, *La giustizia costituzionale negli Stati Uniti*, in *Esperienze di giustizia costituzionale*, a cura di J. LUTHER, R. ROMBOLI, R. TARCHI, Torino, 2000, 1 ss.

costituzionale attraverso l'utilizzo della medesima formula, sta nel rovesciamento dell'onere della prova, sicché non spetterebbe più a chi agisce provare l'incostituzionalità della norma sospetta, ma a chi difende la norma *de qua* provare che non sussiste alcun vizio di costituzionalità; in particolare, per la legge-provvedimento, dimostrare la non irragionevolezza della scelta di trasporre la funzione amministrativa al livello legislativo. Nel caso di specie, dunque, la legge-provvedimento, in quanto potenziale disfunzione del sistema, viene considerata sintomatica di un probabile vizio di incostituzionalità.

Oltre il sindacato giurisdizionale: rileggendo Cammeo e Mortati.

Dal più recente dibattito dottrinale in materia, emerge come l'attenzione per le leggi-provvedimento sia stata catalizzata dalla discussione sugli strumenti giurisdizionali di sindacato delle stesse. Il fenomeno, senz'altro patologico, viene visto interamente attraverso il prisma della giurisdizione, non intravedendosi altre soluzioni per tentare di ricondurre a coerenza una devianza che si presenta, talvolta, come una soluzione non irragionevole e, in taluni casi, necessaria⁵⁷.

A ben vedere, dottrina meno recente aveva provato a dare una risposta alle disfunzioni causate dalle leggi-provvedimento, anche all'infuori dello schema classico del sindacato del giudice costituzionale. Ed infatti, sia Costantino Mortati che Federico Cammeo individuavano possibili soluzioni al fenomeno *de quo* già a partire dal procedimento legislativo.

Ora, entrambi, in realtà, si limitavano a proporre l'applicazione in Italia di prassi già sperimentate altrove. Ed invero, Cammeo, nel suo *Della manifestazione di volontà* dello Stato nel campo del diritto amministrativo, rammentava che «poiché se è certo che non si deve escludere la possibilità di funzioni amministrative da parte del Parlamento per un esagerato omaggio alla teoria della divisione dei poteri è certo, anche, che le assemblee politiche non sono le più adatte ad amministrare»⁵⁸. Proseguiva affermando che a questi inconvenienti si può rimediare circondando «la loro deliberazione con particolari garanzie di imparzialità mediante commissioni speciali, procedura in contraddittorio degli interessati come in Inghilterra»⁵⁹.

A simili conclusioni giungeva Mortati, il quale dava atto di una tendenza comune a processualizzare l'esercizio delle funzioni, attraverso lo svolgimen-

⁵⁷ Si veda *supra* par. 3 *Al crocevia tra stato liberale e stato sociale*.

⁵⁸ F. CAMMEO, *Della manifestazione di volontà dello stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, Milano, 1901, 108 ss.

⁵⁹ *Ibid.*

to di procedimenti dialettici, a cui neanche il legislatore potrebbe sottrarsi allorché legiferi in via particolare e concreta. La riflessione di Mortati si spingeva a prevedere l'introduzione all'interno dei regolamenti parlamentari di idonei strumenti che circondino di garanzie di contraddittorio con l'interessato l'approvazione di leggi-provvedimento. In questo senso, il legislatore sarebbe tenuto «ad apportare all'ordinaria procedura legislativa quegli adattamenti richiesti dalle particolarità delle statuizioni da adottare»⁶⁰.

La preoccupazione di Mortati era di introdurre le modifiche rese necessarie «dalle peculiarità della materia da disciplinare, allo scopo di un migliore assolvimento della funzione e di tutela delle situazioni soggettive sulle quali incide l'atto da emanare»⁶¹ e, inoltre, tali modificazioni «debbono considerarsi, oltre che consentite, obbligatorie, dato che proprio alla loro osservanza rimane condizionata l'ammissibilità dello spostamento di competenza dall'uno all'altro potere»⁶².

Dunque, «la presenza del privato risul[ta] diretta ad assicurare un debito procedimento legale che può richiedere il contraddittorio con chi venga ad essere colpito dalla legge in preparazione oppure fra più controinteressati»⁶³. Nel corso del tempo, tuttavia, le attenzioni della dottrina si sono concentrate sul sindacato giurisdizionale, ma già in altri ordinamenti, in cui il Parlamento da tempo svolge funzioni materialmente amministrative, forme di partecipazione alla formazione di atti simili sono previste.

8. *Le leggi-provvedimento nel parlamentarismo anglosassone: i private bills.*

Come anticipato, Cammeo e Mortati guardavano ad esperienze estere quando pensavano all'introduzione di garanzie all'interno del procedimento legislativo. Ed in particolare, entrambi facevano riferimento ai *private bills* anglosassoni, su cui occorre ora svolgere delle brevi considerazioni.

L'aggettivo *private* li distingue dalla legge generale ed astratta poiché «private legislation is legislation which affects specific groups of people or localities, unlike public legislation, which affects all people equally. It proceeds through the Houses of Parliament in a similar manner to public legisla-

⁶⁰ C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 130 ss.

⁶¹ C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 131 ss.

⁶² *Ibid.*, 132 ss.

⁶³ *Ibid.*, 133 ss.

tion, but there are a number of additional elements to the process»⁶⁴. Come si comprende agevolmente, la legislazione privata rappresenta un privilegio in senso stretto. Per comprendere agevolmente la distinzione, Perceval paragonava i *private bills* ai nomi propri di persona, riferibili a singoli individui o a gruppi di persone, al contrario un *public bill* è paragonabile ad un nome comune, in quanto riferibile a categorie di soggetti⁶⁵.

Ed infatti, il riferimento ad una «legislazione privata» è da attribuirsi alla peculiarità per cui simili strumenti normativi avrebbero un contenuto così particolare da essere indirizzato a soggetti ben determinati, il cui nome o la cui ragione sociale compare addirittura nell'atto, giacché non potrebbe essere applicato ai soggetti non menzionati nell'atto stesso⁶⁶.

In questo senso, si può forse cogliere la principale distinzione dalle leggi provvedimento. Sebbene, molte volte la legge-provvedimento indichi gli stessi destinatari come nelle leggi che individuano finanziamenti a favore di soggetti specifici, nella maggior parte dei casi, il contenuto immediatamente lesivo è figlio dell'aggravamento del procedimento amministrativo, ma non giunge fino ad individuare, nominalmente, i soggetti interessati dalla disposizione, restando, dunque, su un piano di, pur rarefatta, astrattezza.

L'origine dei *private bills* viene fatta risalire alla stessa nascita del Parlamento a cui, così come al Re, venivano avanzate petizioni perché intervenisse in situazioni private di singoli soggetti. Di questi strumenti si è fatto largo uso negli anni '60, quando era fortemente avvertita dall'opinione pubblica la necessità di realizzare celermente opere pubbliche e l'istituto della delega non era ancora nato⁶⁷.

Per quanto concerne l'oggetto della nostra analisi, va osservato che i *private bills* includono strumenti attraverso i quali i privati possono presentare petizioni a sostegno o contrarie al *private bill*, sempre che sussista un interesse specifico e diretto da parte dei soggetti interessati dall'atto⁶⁸. La presentazione del *bill* può avvenire per mezzo di appositi agenti i *Roll Parliamentary*

⁶⁴ HOUSE OF COMMONS, *Private Bills in Parliament. House of Commons Background Paper*, 2014.

⁶⁵ Si richiama R.W. PERCEVAL, *The origin and essence of hybrid bills*, in *Parliamentary Affairs*, 2, 1949, 139 ss.

⁶⁶ R.W. PERCEVAL, *The origin and essence of hybrid bills*, cit.

⁶⁷ Sul punto, P. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, Milano, 2011, 104 ss.

⁶⁸ La ricostruzione dell'istituto dei *private bills* è di G. CAPONI, V. CAPUZZO, *Il Regno Unito. Gli strumenti di conoscenza dell'attività parlamentare nel Regno Unito*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2014, 315 ss.

Agents, avvocati che professionalmente presentano le istanze dei privati al Parlamento anglosassone.

La procedura per l'esame del *private bill* è particolarmente complessa e include delle fasi simili a quelle di un procedimento amministrativo. Dopo un primo esame, qualora il *bill* sia stato oggetto di opposizione, viene esaminato dall'*Opposed Bill Committee*. In questa specifica fase, il procedimento ha una natura spiccatamente para-giurisdizionale e, tra gli altri strumenti di garanzia, prevede che il parlamentare che si trovi in una posizione di potenziale conflitto di interessi deve dichiararlo alla Commissione di cui è componente ed incaricata di esaminare i *private bills*.

Ora, sebbene anche l'autorevole dottrina fin qui richiamata fosse ben consapevole delle differenze tra il parlamentarismo anglosassone e quello italiano, non si può negare che un siffatto modello potrebbe essere preso a riferimento per l'introduzione di più ampie garanzie quando la legislazione assume un carattere immediatamente lesivo della sfera giuridica dei consociati.

9. *Alla ricerca di strumenti di partecipazione all'istruttoria legislativa*

Nella riflessione di Mortati, la legge-provvedimento va, in tutto e per tutto, ricondotta ad un provvedimento, con tutte le conseguenze in termini di partecipazione al procedimento e garanzie giurisdizionali che ne derivano. La riflessione dottrinale in tal senso si è sempre misurata con l'estensione delle maglie strette del sindacato giurisdizionale di costituzionalità fino a ricondurre forme di censura similari al giudizio amministrativo. Una simile soluzione incontra tutte le difficoltà che genererebbe un sindacato costituzionale poco aderente al modello che il concorso delle fonti di rango costituzionale e primario disegna per il giudizio di costituzionalità delle leggi.

La ragione per cui le considerazioni di Cammeo e Mortati non hanno trovato cittadinanza nel nostro ordinamento né seguito in dottrina è da rivedersi nella peculiarità per cui non sono previsti differenziati procedimenti di approvazione delle leggi in ragione della loro tipologia: alla previsione di un procedimento rinforzato o differenziato viene, di norma, associata una diversa efficacia formale della fonte⁶⁹.

⁶⁹ Così, S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007, 197 ss. Sebbene l'obiezione colga nel segno quanto a efficacia di legge e ad effetti esterni, spesso, in realtà, i

Ciononostante, senza alcuna pretesa di individuare un'esauriente soluzione al problema delle leggi-provvedimento, occorre comprendere se nei regolamenti già sussistano degli strumenti che permetterebbero, in parte, di superare i *vulnera* di tali atti normativi.

Infatti, l'altra faccia della medaglia della tutela delle posizioni giuridiche soggettive è rappresentata dalla partecipazione del privato al procedimento che lo riguarda: sebbene non esaurienti quanto a tutela, strumenti di partecipazione del privato alla formazione della legge-provvedimento potrebbero compensare quel *vulnus* arrecato dall'aggiramento del procedimento. In questo senso, il procedimento amministrativo rappresenta la sede ideale in cui gli interessi dei privati possono trovare una adeguata tutela, in quanto consente di incidere sulla formazione della volontà dell'amministrazione. Sotto questo aspetto, il procedimento è un «luogo protetto», in cui le garanzie partecipative obbligano l'amministrazione a tenere in conto gli interessi dei privati che, attraverso il deposito di memorie e documenti, possono influenzare le scelte discrezionali dell'amministrazione.

Se, allora, le leggi-provvedimento costituiscono una prassi patologica ma talvolta necessaria, al punto che lo stesso Giudice delle Leggi arriva a sanzionarla solo se irragionevole, occorre individuare gli strumenti che, da un lato, abbiano un effetto dissuasivo e che, dall'altro, suppliscano all'assenza di idonee garanzie per i privati nel procedimento legislativo.

Bisogna domandarsi se simili garanzie possano essere rinvenute già a partire dai regolamenti parlamentari. Preliminarmente, occorre individuare la fase ideale del procedimento legislativo, in cui tali istanze di partecipazione potrebbero essere espletate.

Senz'altro, un momento adeguato sarebbe costituito dalla fase istruttoria⁷⁰ ad opera della competente commissione parlamentare⁷¹ alla quale i rego-

regolamenti parlamentari predispongono procedimenti differenti in ragione della tipologia di atto che viene approvato. Si pensi, in tal senso, alle peculiarità dei procedimenti legislativi della legge europea e della legge di delegazione europea ovvero della legge di bilancio. In questi casi, nell'autonomia regolamentare, possono essere prescritti particolari procedimenti, la cui eventuale inosservanza non importa effetti all'infuori dell'ordinamento parlamentare ma, comunque, assicura che il procedimento rifletta le peculiarità dell'atto che viene approvato.

⁷⁰ Sulla classica tripartizione delle fasi del procedimento legislativo in iniziativa, istruttoria ed integrativa dell'efficacia, si richiama S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957.

⁷¹ Sul ruolo delle commissioni, *ex multis*, L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, Modena, 1961, e, dello stesso Autore, voce *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, 1960, 895 ss.

lamenti affidano i poteri più ampi per l'accertamento dei fatti e l'individuazione delle soluzioni più efficaci: per svolgere tale compito, alle commissioni sono assegnati numerosi strumenti. In questa sede, tali strumenti soddisfano il bisogno del Parlamento di «conoscere la verità» e soddisfarne la curiosità e, quanto ai fini di questa indagine, potrebbero meglio consentire ai privati di partecipare al procedimento legislativo, e, dunque, al legislatore, di tenerne la posizione in debita considerazione⁷².

In primo luogo, occorre sgomberare il campo da possibili equivoci circa l'espressione «partecipazione» al procedimento legislativo. Per partecipazione non si intende la titolarità di una posizione giuridica soggettiva che metta il privato nella condizione di influenzare la decisione legislativa, a cui corrisponda un obbligo per l'assemblea legislativa di tenerne conto, quanto la mera possibilità in via di fatto e puramente facoltativa per le Camere di far entrare all'interno del procedimento legislativo la posizione del singolo direttamente colpita dalla legge.

Emerge, in questo senso, la totale differenza rispetto al procedimento amministrativo, in cui, la mancata partecipazione del privato è causa di annullabilità del provvedimento per violazione di legge, salva, ovviamente, la dequotazione dei vizi formali.

Invero, gli strumenti a cui si farà riferimento sono, in prevalenza, utilizzati per far confluire all'interno del procedimento gli interessi non dei singoli ma di gruppi di interesse, rappresentanti di categorie e di corpi intermedi, nella consapevolezza che la rappresentanza politica attraverso i partiti non esaurisce la vastità degli interessi presenti in società complesse⁷³.

Si pensi alle indagini conoscitive⁷⁴, disciplinate all'art. 144 RC: «1. Le Commissioni, nelle materie di loro competenza, possono disporre, previa intesa con il Presidente della Camera, indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili alle attività della Camera. 2. Nelle

⁷² Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2019, 213 ss.

⁷³ In questo senso, V. DI CIOLO, *Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia*, in *Rassegna parlamentare*, 1968, 650 ss., R. PAGANO, *È davvero utile il ricorso alle udienze legislative? Le "indagini conoscitive" in Parlamento*, in *La discussione*, 21, 1967, 8 ss.

⁷⁴ P. MASSA, F. VENTURINI, *1971-1992: venti anni di indagini conoscitive delle due Camere*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1993, 347 ss., V. LIPPOLIS, *Indagini conoscitive*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVI, 1989, 1 ss., P. SANTOMAURO, *Udienze e indagini conoscitive: linee regolamentari e soluzioni informali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 52, 1981, 109 ss., F. D'ONOFRIO, *Le indagini conoscitive delle commissioni parlamentari: problemi e prospettive*, San Giorgio a Cremano, 1971, 2 ss.

sedute dedicate a tali indagini le Commissioni possono invitare qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell'indagine».

Nello stesso senso, un utile strumento potrebbe essere rappresentato dalle audizioni informali. Istituto extra-regolamentare, si è affermato nella prassi delle assemblee parlamentari quale mezzo formidabile per addivenire ad una maggiore informazione, all'infuori dei rigidi canali istituzionali⁷⁵. In particolare, si tratta di uno strumento, che, già successivamente alla riforma regolamentare del 1971, si era diffuso nella prassi delle commissioni che operano in sede referente, e che permette l'audizione di soggetti diversi e ulteriori rispetto a quelli previsti dai regolamenti.

Le audizioni informali, specificamente regolamentate da circolari interne delle assemblee, sono prevalentemente svolte dagli Uffici di Presidenza delle commissioni, integrate dai capigruppo in commissione. Nella chiave di lettura che si intende ora dare di tale strumento, attraverso le audizioni informali, la posizione dei soggetti colpiti direttamente dalla legge-provvedimento potrebbe giungere all'interno del procedimento legislativo, attraverso un'istruttoria agile e informale⁷⁶.

Un ulteriore strumento di incisione diretta, così come avviene nel Parlamento anglosassone, potrebbe essere rappresentato dall'esercizio del diritto di petizione, previsto all'art. 50 Cost: «tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità»⁷⁷. Il vantaggio di tale strumento sarebbe rappresentato dalla

⁷⁵ Sulle audizioni informali, *ex multis*, si richiama G. LETTA, *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, 161 ss.

⁷⁶ Per un'analisi più approfondita si richiamano F. TAGLIANI, *Audizioni*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 2, 1994, 265 ss., C. GATTI, *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle commissioni permanenti*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, 1998, 59 ss., D. PICCIONI, *Audizioni parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2006, 338 ss.

⁷⁷ Per un'analisi più approfondita dell'istituto si rinvia a P. GIOCOLI NACCI, *Il diritto di petizione negli ordinamenti dello stato e delle regioni*, Napoli, 1979, R. ORRÙ, *La petizione al pubblico potere tra diritto e libertà: evoluzione storica e profili comparatistici*, Torino, 1996, P. GIOCOLI NACCI, *Informazione e petizione: profili di partecipazione*, Bari, 1983, J. FERRACUTI, *Gli istituti di democrazia diretta a 75 anni dall'entrata in vigore della Costituzione: bilancio provvisorio e prospettive di riforma*, in *Consulta online*, 1, 2023, 296 ss., L. FLORIANA, *La petizione*, in *Le nuove sfide della democrazia diretta*, a cura di A. CELOTTO, G. PISTORIO, Napoli, 2015, 2 ss., R. D'ORAZIO, *Petizione (diritto di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, a cura di S. CASSESE, Milano, 2006, 4285 ss., L. CIAURRO, *Petizioni collettive e conflitti di attribuzione*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 1998, 467 ss., E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1, 1957, 84 ss.

peculiarità per cui la presentazione della petizione è il frutto di un'autonoma iniziativa dei cittadini, potendo essere presentata anche dai singoli e, per l'appunto, non richiede che la petizione venga presentata da un membro delle Camere o da un'ampia minoranza qualificata di cittadini come avviene per gli altri procedimenti parlamentari.

Si tratta di un istituto da sempre poco utilizzato, la cui finalità è «quella di rappresentare al Parlamento una serie di esigenze concrete presenti nel seno del corpo sociale e comuni ad un certo numero di individui, di esprimere, cioè, delle domande al fine di ottenere il soddisfacimento di un interesse»⁷⁸; sicché la petizione è posta in un rapporto di mezzo a fine rispetto alla decisione del Parlamento che il soggetto che presenta la petizione mira a influenzare.

Ed infatti, il diritto di petizione è stato qualificato alla stregua di «un diritto funzionalizzato alla partecipazione del cittadino alla formazione della volontà statale e, quindi, all'esercizio di un'attribuzione costituzionale»⁷⁹. Tuttavia, i regolamenti non determinano un obbligo in carico alle assemblee di esaminare le petizioni, le quali ben possono essere valutate contestualmente all'esame di pertinenti disegni di legge da parte delle commissioni, ovvero essere direttamente archiviate.

In questo senso, gli artt. 140 e 141 del regolamento del Senato prevedono l'assegnazione alla commissione competente per materia delle petizioni, le quali, se attinenti a disegni di legge già assegnati a commissioni, sono inviate alle stesse e discusse congiuntamente a tali disegni di legge, mentre, nelle altre ipotesi, le commissioni competenti possono deliberarne, previa nomina di un relatore, la presa in considerazione o l'archiviazione.

Allo stesso modo l'art. 109 del regolamento della Camera dei deputati dispone che le petizioni sono esaminate dalle commissioni competenti e il loro eventuale esame può concludersi con una risoluzione diretta a interessare il Governo ovvero con una decisione di abbinamento con un progetto di legge all'ordine del giorno.

Dai regolamenti si evince come le petizioni vengano considerate uno strumento recessivo e marginale, in alcun modo vincolante per il legislatore. Del resto, la stessa Corte costituzionale, in una sua recente decisione, ha ribadito che la presentazione di una petizione «non determina un obbligo per le Camere di deliberare sulla stessa, né tantomeno di recepirne i contenuti,

⁷⁸ P. STANCATI, *Petizione (dir. cost.)* voce, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIII, Milano, 1983, 597 ss.

⁷⁹ Corte Cost. ord. n. 245 del 2021.

bensì un mero dovere di acquisirne il testo e assegnarlo alle commissioni competenti, come conferma la disciplina prevista nei regolamenti parlamentari⁸⁰. Definito «limitato e anacronistico»⁸¹, in un certo senso, si potrebbe rivitalizzare tale istituto proprio con riferimento alle leggi-provvedimento, per permettere ai privati di disporre di uno strumento di partecipazione diretta al procedimento legislativo.

Malgrado il quadro regolamentare ora messo in luce, il principale problema applicativo sarebbe rappresentato dall'effettività di simili garanzie procedurali all'interno dell'ordinamento parlamentare, in alcun modo giustiziabili dinnanzi al Giudice delle Leggi in ragione dell'autodichia delle Camere. Invece, il difetto dei rimedi ora individuati sta nella scarsa coercibilità e, inoltre, nella assoluta impossibilità di ottenere tutela giurisdizionale dinnanzi a inadempimenti di tali previsioni regolamentari. Nella prospettiva che anima questo lavoro di ricerca, le soluzioni circa l'effettività e la coercibilità delle forme di partecipazione del privato vanno, anch'esse, ritrovate all'interno dell'ordinamento parlamentare, con tutte le conseguenze che ne derivano.

In questo senso, il ruolo del Comitato per la legislazione potrebbe essere valorizzato, considerata la sua peculiare funzione di organo incaricato di monitoraggio delle tendenze e degli aspetti patologici della legislazione⁸². Ed infatti, va ricordato che la mancata conformazione al parere formulato da parte del Comitato per la legislazione, nella sede redigente o legislativa, produce, in termini sanzionatori, il passaggio alla sede referente.

⁸⁰ Corte Cost. ord. n. 245 del 2021, cit.

⁸¹ P. STANCATI, *Petizione (dir. cost.)* voce, cit.

⁸² Per un'analisi più approfondita del ruolo del Comitato per la legislazione nel procedimento legislativo si rinvia a L. LORELLO, *Funzione legislativa e comitato per la legislazione*, Torino, 2003, S. ROTOLO, *Il nuovo Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, in *Federalismi*, 6, 2023, 143 ss., G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo: Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione in Quaderni costituzionali*, 3, 2023, 551 ss., L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, 2019, V. DI PORTO, *Il comitato per la legislazione, venti anni dopo*, in *LUISS School of Government working paper series*, 2018, 2 ss., S. SPADA, *La qualità della legislazione secondo la "giurisprudenza" del Comitato per la legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2010, P. PICCIACCHIA, *Il comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi normativi*, in *Il Politico*, 1, 2000, 29 ss., G. RIZZONI, *Il comitato per la legislazione*, in *Il nuovo regolamento della Camera: spunti di riflessione per il funzionamento delle assemblee legislative regionali e provinciali*, Firenze, 1999, 75 ss., N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione tra norma e prassi*, in *Cahiers européennes. European Forum of Public Law*, 20 giugno 2001, F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 3, 1998, 711 ss.

Sotto questo aspetto, allora, consistendo la legge-provvedimento in un'autentica patologia della legislazione, che si impadronisce del piano amministrativo, tale organo, anche grazie all'autorevolezza dei propri pareri, potrebbe rendere maggiormente coercibile l'obbligo di adottare forme di coinvolgimento del privato inciso direttamente dall'azione legislativa.

Simili strumenti sanzionatori potrebbero essere introdotti anche al fine di ottenere un effetto indiretto: scoraggiare il legislatore a introdurre leggi-provvedimento attraverso la previsione dell'obbligo di un'istruttoria legislativa aggravata, nell'idea che, trasponendo sul piano legislativo la funzione amministrativa, non verrebbero meno le garanzie che caratterizzano quest'ultima. Senz'altro, è evidente agli occhi di chi scrive l'ontologica differenza tra procedimento legislativo e procedimento amministrativo; l'introduzione di simili garanzie partecipative non varrebbe, in alcun modo, a mutare la sostanza della legge, anche quando questa assume i caratteri del provvedimento. Ciononostante, la partecipazione al procedimento legislativo potrebbe in una certa misura attenuare quel *deficit* di contraddittorio che rappresenta una delle cause del carattere patologico della legge-provvedimento.

Ed invero, come non si è mancato di sottolineare in una recente sentenza della Corte, spesso il contenzioso sulle leggi-provvedimento prende le mosse da una «mancata partecipazione all'istruttoria e [dal]la conseguente inadeguatezza della stessa»⁸³, sicché, «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»⁸⁴.

In questo senso, il mancato coinvolgimento dei privati, lungi dal rappresentare un vizio *ex se*, ben potrebbe essere indiziario di un'istruttoria legislativa carente, quale possibile sintomo dell'irragionevolezza dell'atto legislativo. Lungi dal voler introdurre forme di sindacato similari a quelle del giudizio amministrativo, un'istruttoria legislativa carente potrebbe essere sintomatica dell'uso distorto del potere legislativo e, come tale, costituire un vizio formale della legge, nella misura in cui, «l'istruttoria è

⁸³ Corte Cost. sent. n. 116 del 2020, punto n. 9 *cons. dir.*

⁸⁴ Corte Cost. sent. n. 116 del 2020, punto n. 10 *cons. dir.*

una componente essenziale del potere discrezionale riconosciuto al legislatore»⁸⁵.

Nel caso di specie, allora, il mancato coinvolgimento dei singoli incisi direttamente dalla legge provvedimento, ben potrebbe costituire un indice dell'irragionevolezza della decisione legislativa. Inoltre, in dottrina, non è mancato chi ha sottolineato che un'istruttoria legislativa adeguata, nel caso di specie arricchita dalla partecipazione dei soggetti interessati, è indice della «qualità democratica della legge»⁸⁶.

Sotto questo aspetto, ben potrebbe porsi in contrasto con la tesi qui sostenuta l'idea che un simile controllo diverrebbe eccessivamente penetrante e lesivo dell'autonomia e indipendenza delle Camere. Invero, il controllo che qui si invoca manterrebbe le vesti di un semplice controllo esterno e rileverebbe sotto due profili.

In primo luogo, sarebbe teso semplicemente alla verifica che l'istruttoria sia avvenuta correttamente e, dunque, che siano stati percorsi «tutti i canali di indagine ragionevolmente attivabili alla luce dell'oggetto della disciplina in via di costruzione»⁸⁷. In questo senso, una buona istruttoria legislativa dovrebbe tenere in considerazione «la situazione di fatto che intende disciplinare e gli effetti che è realmente in grado di determinare»⁸⁸. Ed allora, il controllo del giudice costituzionale sarebbe limitato ai casi in cui, in modo manifesto, il legislatore non ha tenuto conto della posizione di soggetti privati, facilmente individuabili e che pur hanno espresso l'intenzione di contribuire all'istruttoria legislativa.

In secondo luogo, un procedimento legislativo al cui interno sono, pur parzialmente, riprodotte le garanzie di partecipazione del privato, costituirebbe un utile strumento di ausilio all'interprete che, assieme ad altri dati testuali, potrebbe meglio valutare il corretto uso del potere discrezionale da parte del legislatore e, dunque, la ragionevolezza o meno della scelta del legislatore di attrarre a sé la funzione amministrativa⁸⁹.

⁸⁵ Cfr. Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa*, cit.

⁸⁶ Sul punto, P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, 2007, 20 ss.

⁸⁷ Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa*, cit.

⁸⁸ Sul punto, M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AA.VV. *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Napoli, 2012, 7 ss.

⁸⁹ Cfr. R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2000, 210 ss.

10. Conclusioni

Il percorso di ricerca di questo contributo si fonda sul tentativo di trovare «antidoti» diversi dal sindacato di legittimità costituzionale alla deprecabile prassi della legge-provvedimento, verificando l'applicabilità di istituti che emergono dalla comparazione con altri ordinamenti e, in secondo luogo, la fattibilità di antiche tesi dottrinali. Sebbene la comparazione offra spunti originali, e dalla dottrina si ricavano tesi suggestive, il rischio che si presenta è di una scarsa effettività dei rimedi apprestati. A scanso di equivoci, va rammentato che non può tacersi la natura patologica della legge-provvedimento, sicché anche l'astratta sussistenza di garanzie idonee a riprodurre quelle previste nel procedimento amministrativo non vale a sostituire né ad attenuare il sindacato di costituzionalità che va, comunque, esercitato su atti che costituiscono una macroscopica deviazione dall'equilibrio costituzionale tra poteri⁹⁰. Semmai, il tentativo è quello di affiancare al controllo giurisdizionale rimedi di natura partecipativa, per ricondurre il più possibile a razionalità⁹¹ una prassi altrimenti del tutto disfunzionale.

La presenza di strumenti che mettano il privato in grado di partecipare al procedimento, allora, non si spiega con l'intento di riprodurre all'interno del procedimento legislativo le medesime garanzie del procedimento amministrativo, ché un simile intento oltre che pretenzioso, diverrebbe foriero di conseguenze pratiche del tutto sconvenienti. Ed allora l'applicazione di idonee garanzie non sostituirebbe il rimedio del sindacato giurisdizionale ma, semmai, assisterebbe il giudice costituzionale nella verifica del «test» della ragionevolezza. Dinanzi a strumenti di legislazione su cui grava, sin dall'inizio, il sospetto di incostituzionalità, l'introduzione nel procedimento legislativo di siffatti strumenti, allora, renderebbe al legislatore più semplice dimostrare la bontà e la non irragionevolezza della decisione legislativa assunta.

Nella chiave di lettura che si intende qui dare, la tesi mortatiana dell'ap-

⁹⁰ Su questo tema, da ultimo, M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, cit.

⁹¹ Sulla dimensione procedurale della razionalità legislativa, si richiama G.M. CORDOBA, *La razionalità legislativa nello Stato costituzionale*, in *Ragion pratica*, 2, 2005, 365 ss., la quale si sofferma sulla dimensione in parte sostanziale e in parte procedurale del costituzionalismo contemporaneo, affermando che «I miglioramenti apportati alla razionalità legislativa dovrebbero tendere alla depurazione delle condizioni della produzione normativa e alla trasparenza dei suoi risultati: apertura del dibattito democratico, eguale accesso alle forme di partecipazione, pubblicità delle ragioni espresse, idoneità della legge quale strumento di comunicazione della volontà democratica e sua efficacia per conformare la realtà sociale, ecc.».

plicazione dei più ampi limiti di sindacato del giudice amministrativo sulle leggi-provvedimento viene ora rivista alla luce degli strumenti di indagine di cui il giudice costituzionale dispone e della posizione di autonomia e indipendenza delle Camere nel sistema costituzionale.

Tale tentativo si propone, semplicemente, di offrire all'interprete una prospettiva diversa dai tradizionali strumenti di controllo sulle leggi-provvedimento, senza alcuna pretesa di fornire una soluzione esaustiva, ma, al contrario, con lo scopo di arricchire l'indagine su un fenomeno sintomatico di alcune tendenze della legislazione che disvelano torsioni potenzialmente patologiche della forma di Stato e della forma di governo.

Abstract

Il saggio studia il fenomeno delle leggi-provvedimento, evidenziandone i problemi cui dà luogo sotto il profilo della separazione dei poteri. Recuperando alcune antiche proposte dottrinali si intende modificare la prospettiva classica di esame delle leggi dal contenuto provvedimentale, anche attraverso il riferimento ad alcune esperienze di ordinamenti stranieri.

Legislation with administrative features and legislative inquiry: a “participatory” perspective inspired by Cammeo and Mortati

The essay examines the phenomenon of legislative acts with administrative content, highlighting the issues they raise concerning the separation of powers. Drawing on some early doctrinal proposals, it seeks to shift the classical perspective on analyzing decrees with regulatory content, also by referencing experiences from foreign legal systems.