

## **Questioni ambientali e «amministrazione per (atti aventi forza di) legge» (nota a Tar Campania, sentenza n. 1471/2016)\***

di **Matteo Losana** – Ricercatore in Diritto costituzionale, presso l'Università degli Studi di Torino

ABSTRACT: The paper analyzes some problematic issues related to the practice of adopting – especially in environmental matters – decree-laws containing very detailed provisions.

**SOMMARIO:** 1. L'«amministrazione per legge» e «leggi provvedimento»: le grandi concezioni – 2. Il problema dell'«amministrazione per legge»: la dottrina – 3. Il problema dell'«amministrazione per legge»: la giurisprudenza costituzionale – 4. Un esempio di «amministrazione per (atti aventi forza di) legge» – 5. Il sindacato giurisdizionale e il controllo politico sull'«amministrazione per (atti aventi forza di) legge».

### **1. L'«amministrazione per legge» e «leggi provvedimento»: le grandi concezioni**

La sentenza annotata – pur rigettando il ricorso del Comune di Napoli per l'annullamento di due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri contenenti misure per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana dell'area di Bagnoli-Coroglio – offre comunque qualche spunto di riflessione in merito al fenomeno dell'«amministrazione per legge»<sup>1</sup> e alla figura delle «leggi provvedimento»<sup>2</sup>. Seppur dai contorni ancora piuttosto indefiniti, entrambe le menzionate

---

\*Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

<sup>1</sup> Per una ricostruzione delle origini del fenomeno dell'«amministrazione per legge» cfr., in particolare, S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007, 45 ss.

<sup>2</sup> Come evidenziato da S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, cit., 50 s., l'espressione «legge provvedimento» si rinviene, per la prima volta, nel saggio di F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, Società Editrice Libreria, Milano, 1901, 94, nota n. 1, e 104. Per analoga osservazione cfr. G. ARCONZO, *Contributo allo studio della funzione legislativa provvedimentale*, Giuffrè, Milano, 2013, 68. Per un inquadramento generale del tema cfr. il fondamentale contributo di C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968, spec. Cap. I. Per una rassegna delle sentenze della Corte costituzionale in cui compare l'espressione

espressioni alludono, anche solo intuitivamente, al medesimo fenomeno: l'introduzione nell'ordinamento di leggi (formali) che, raggiungendo il grado di dettaglio caratterizzante i comuni provvedimenti amministrativi, tradiscono «[il] concetto e [la] natura della legge senza aggettivi»<sup>3</sup>.

Le grandi concezioni giuridico-filosofiche che più direttamente hanno influenzato il dibattito intorno a questi temi sono note: da un lato, l'idea – fatta propria dai padri spirituali della rivoluzione francese – che la legge, in quanto espressione della volontà generale, debba avere anch'essa un oggetto (e quindi esprimersi in modo) generale<sup>4</sup>; dall'altro lato, il concetto – maturato nel contesto delle monarchie dualiste della seconda metà dell'800 – di legge in senso materiale (intesa come la legge contenente regole giuridiche capaci di modificare l'ordinamento, incidendo sullo *status* giuridico dei cittadini)<sup>5</sup>. Gli obiettivi polemici delle menzionate grandi concezioni sono altrettanto noti: la legge generale e astratta dei rivoluzionari, tramite il suo inscindibile legame con il principio di uguaglianza formale, ambiva a rovesciare l'*Ancien Régime*, abbattendo i privilegi di nobili e clero; il concetto di legge materiale ambiva, invece, a preservare l'autonomia del potere esecutivo (con specifico riguardo, almeno originariamente, alle spese militari) dal sempre più penetrante controllo parlamentare. Queste due grandi costruzioni hanno contribuito a generare il pregiudizio che ancora oggi accompagna il fenomeno dell'«amministrazione per legge» e la prassi delle «leggi provvedimento». La degenerazione in senso “provvedimentale” della funzione legislativa («amministrazione per legge») oppure del singolo atto legislativo («legge provvedimento») è spesso percepita come il sintomo di una violazione del principio di uguaglianza, oppure come il sintomo di un vizio di competenza (che si realizza tramite lo sconfinamento del potere legislativo in ambiti riservati – o, meglio, che si vorrebbero riservati – ad altri poteri).

## 2. *Il problema dell'«amministrazione per legge»: la dottrina*

Già in epoca statutaria la dottrina segnalava, spesso con accento polemico, il carattere provvedimentale di taluni atti legislativi<sup>6</sup>. La polemica era condotta, principalmente, su due

---

«legge provvedimento» cfr. M. LOSANA, *Leggi Provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, spec. 53 ss.

<sup>3</sup> Così G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 321.

<sup>4</sup> L'idea che la legge debba avere un contenuto generale è, invero, molto più risalente. Già Aristotele, infatti, riteneva caratteristica «naturale» della legge il pronunciarsi («il dire») in termini universali (cfr. ARISTOTELE, *Etica Nicomachea*, V, 14, nella traduzione di Marcello Zanatta, Biblioteca Universale Rizzoli, Rizzoli, Milano, IX ed., 2001, 379-380; ID., *Politica*, III, 15, nel testo curato da C.A. VIANO, Biblioteca Universale Rizzoli, Rizzoli, Milano, III ed., 2008, 301). Al riguardo cfr. G. ARCONZO, *Contributo allo studio della funzione legislativa provvedimentale*, cit., 8 ss.

<sup>5</sup> I concetti di «legge materiale» elaborati dalla dottrina tedesca sono, come noto, almeno tre: (i) innanzitutto, quello che – in armonia con la tradizione francese rivoluzionaria – identifica la legge materiale con la regola generale e astratta; (ii) in secondo luogo quello che identifica la legge con la regola giuridica che interviene a innovare lo *status* giuridico dei cittadini (si tratta del concetto cui si fa riferimento nel testo); (iii) infine, quello che identifica la legge con la regola che limita i diritti di libertà e proprietà dei cittadini. Su queste tre diverse declinazioni del concetto in commento cfr. C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität*, trad. it. di Pierangelo Schiera, *Legalità e legittimità* in ID., *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna, 1972, 229 ss.

<sup>6</sup> Al riguardo cfr. F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, cit., 92 ss., il quale fornisce un dettagliato elenco (composto di undici voci) di «atti amministrativi attribuiti al Parlamento»; V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, 380, il quale – con riferimento alle «leggi improprie» e cioè alle leggi che, pur assumendo la forma

versanti. Innanzitutto, si denunciava l'inadeguatezza delle *assemblee politiche* a svolgere attività sostanzialmente amministrativa: il Parlamento – si osservava – quando si occupa di atti amministrativi «li delibera con criteri politici invece che con criteri di opportunità amministrativa e di rispetto della legge generale»<sup>7</sup>. In secondo luogo, si denunciava l'inadeguatezza del *procedimento legislativo* rispetto alla natura, concretamente amministrativa, dell'atto: «gli statuti-provvedimenti – si diceva – si iniziano, si discutono, si promulgano come le altre leggi: nessuna inchiesta preliminare, nessun mezzo per gli interessati di far valere le loro ragioni od opposizioni, è reso obbligatorio o quanto meno autorizzato dalle leggi generali, o dai regolamenti delle camere. Perfino in quei casi in cui le fonti del diritto prescrivono formalità particolari per identici atti emanati dall'amministrazione, come accade per l'espropriazione, il Parlamento, amministrando, è dispensato da quelle forme. Non vi è traccia di alcuna consuetudine, che il Parlamento osservi sia nel merito che nella forma, nel deliberare quei provvedimenti, né di quella accurata indagine dei precedenti che è caratteristica nelle camere inglesi per i *bills privati*»<sup>8</sup>. Le prime riflessioni intorno al fenomeno dell'«amministrazione per legge» consideravano, dunque, il discorso intorno alle «leggi provvedimento» una questione riguardante, principalmente, il rapporto tra l'organo rappresentativo e l'apparato amministrativo: rivestendo con la forma (e dunque con la forza) di legge provvedimenti sostanzialmente amministrativi, il Parlamento svolgeva, infatti, una funzione che *normalmente* – e, come si usava dire, in «via prevalente»<sup>9</sup> – era svolta dall'amministrazione.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il dibattito intorno all'«amministrazione per legge» e alle «leggi provvedimento» prosegue lungo direttrici, almeno in parte, nuove. Nel nuovo ordinamento, infatti, alcuni degli argomenti con i quali si era combattuta, sino a quel momento, la battaglia contro le leggi del caso concreto perdono efficacia. Innanzitutto, si afferma l'idea che l'art. 70 della Costituzione, accogliendo una concezione puramente formale della legge, abbia definitivamente delegittimato ogni tentativo di individuare nella generalità e nell'astrattezza i contenuti *tipici* dell'atto legislativo<sup>10</sup>. In secondo luogo, si consolida l'idea che taluni interventi legislativi particolari siano non solo costituzionalmente ammissibili, ma addirittura funzionali all'attuazione dei traguardi di giustizia materiale prescritti dalla Costituzione<sup>11</sup>. Da ultimo, si

---

legislativa, non hanno un «contenuto giuridico» – si chiede quale sia il diritto pubblico oppure privato «stabilito da una legge che regola il modo di esercizio di una rete ferroviaria? O che stabilisce speciali facilitazioni e sovvenzioni ad una cassa di pensioni per i lavoratori vecchi o inabili da un male? O che dispone dei modi con cui la istruzione verrà impartita? O che decide del tracciato da assegnare a quella o questa o quella strada ferrata e dell'epoca in cui costruirla? O che fissa un assegnamento annuo ad una persona per servizi straordinariamente resi alla causa nazionale?». Cfr., altresì, M. DOGLIANI, *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 26, spec. nota n. 60, in cui l'Autore rinvia all'*Archivio di diritto e storia costituzionali*, consultabile all'indirizzo internet [www.dircost.di.unito.it](http://www.dircost.di.unito.it), per verificare l'incidenza delle «leggi provvedimento» nella legislazione pre-unitaria. Per una rassegna di leggi dal contenuto provvedimentoale tratte dal medesimo *Archivio* cfr. M. LOSANA, *Le «leggi-provvedimento»*, in *Archivio di diritto e storia costituzionali*, sezione «Frammenti di un Dizionario per il Giurista», 2012, 11 ss., consultabile all'indirizzo internet [www.dircost.di.unito.it](http://www.dircost.di.unito.it).

<sup>7</sup> Così F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, cit., 100.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem.*, 11.

<sup>10</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 682 ss. *Contra*, peraltro, cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, 118, il quale critica l'idea che la Costituzione «non dia alcuna indicazione sui caratteri, anche sostanziali, della funzione legislativa»; G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente Costituzione italiana*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 827.

<sup>11</sup> Cfr. E. FORSTHOFF, *Über Massnahame-Gesetze*, trad. it. *Le leggi-provvedimento*, in ID., *Rechtsstaatimwandel*, trad. it., *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973, 105 ss. L'idea che esista un nesso fisiologico tra le

diffonde l'idea che la Costituzione, non contenendo una «riserva» in favore dell'amministrazione, lasci il legislatore libero di scegliere il grado di dettaglio del proprio intervento legislativo<sup>12</sup>.

Peraltro, la costituzionalizzazione del principio di uguaglianza, il riconoscimento in Costituzione del diritto di agire e resistere in giudizio (per la tutela di diritti soggettivi e interessi legittimi) e l'introduzione – sempre nel testo costituzionale – di principi tesi a garantire l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario offrono argomenti nuovi alla polemica contro le «leggi provvedimento». Calato nell'ordinamento costituzionale, l'atto legislativo a carattere provvedimentale genera il sospetto che dietro l'intervento legislativo si nascondano arbitrarie discriminazioni, oppure si celi un pregiudizio per il diritto individuale alla tutela giurisdizionale<sup>13</sup>. Il sospetto – avvertito anche dalla giurisprudenza costituzionale che ritiene necessario sottoporre le «leggi provvedimento» a un sindacato «stretto» di costituzionalità<sup>14</sup> – è che, tramite questa tipologia di leggi, il legislatore: attribuisca benefici individuali; colpisca taluni soggetti con provvedimenti svantaggiosi; «legifichi» taluni provvedimenti amministrativi (sottraendoli, così, alla giurisdizione amministrativa); orienti il corso di specifiche vicende giudiziarie; rovesci decisioni, oramai, coperte

---

«leggi provvedimento» e la lo Stato costituzionale (e, più in generale, tra leggi a basso tasso di generalità e astrattezza e forma di stato sociale) è peraltro piuttosto diffusa. In questo senso cfr. F. MODUGNO-D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 413; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 270; L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, *Giur. cost.*, 1969, 885; ID., *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 184; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, 43 ss.; ID., *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, Utet, Torino, 1988, 156; G. ARCONZO, *Contributo allo studio della funzione legislativa provvedimentale*, cit., 49 ss. Sul «diritto diseguale» quale espressione di un «Sollen costituzionale» cristallizzato dall'art. 3, comma 2, Cost., cfr. L. NIVARRA, *Ipotesi sul diritto privato e i suoi anni settanta*, in ID. (a cura di), *Gli anni settanta del diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2008, 17 ss. *Contra*, peraltro, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto del diritto italiano*, cit., 120, il quale osserva: «[...] se è compito dello Stato sociale rimuovere gli ostacoli che impediscono alle categorie più disagiate di partecipare – in condizioni di vera uguaglianza – alla vita politica, economica e sociale del Paese, assicurare ai meno abbienti condizioni di vita dignitose, redistribuire ricchezze, offrire sicurezza sociale, fornire servizi pubblici, e via seguitando, non è detto che queste prestazioni vadano realizzate con lo strumento legislativo e non debbano essere erogate dall'autorità amministrativa sulla base di preve determinazioni normative. In altre parole – conclude l'Autore sul punto – la circostanza che lo Stato sociale assuma su di sé compiti ulteriori rispetto a quelli dello Stato liberale di per sé non comporta alcuna alterazione nei rapporti tra legislazione ed amministrazione».

<sup>12</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, cit., 682, il quale svolge una ricognizione dei parametri costituzionali e degli argomenti utilizzati per sostenere l'esistenza di una riserva (costituzionale) di amministrazione.

<sup>13</sup> Cfr., al riguardo, V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 1962, 134, per il quale la degenerazione in senso provvedimentale della legge rischia di vanificare i rimedi giurisdizionali che, ai sensi dell'art. 113 Cost., assistono i comuni provvedimenti amministrativi. Analogamente, seppur con riguardo all'istituto della riserva di legge, cfr. R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Giuffrè, Milano, 1989, 1207.

<sup>14</sup> Sulla necessità di sottoporre le «leggi provvedimento» a un sindacato «stretto» di costituzionalità cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2013, punto n. 7 del *Considerato in diritto*; Corte costituzionale, sentenza n. 267 del 2007, punto n. 4 del *Considerato in diritto*; Corte costituzionale, sentenza n. 241 del 2008, punto n. 6.4. del *Considerato in diritto*; Corte costituzionale, sentenza n. 137 del 2009, punto n. 2 del *Considerato in diritto*; Corte costituzionale, sentenza n. 270 del 2010, punto n. 7.2. del *Considerato in diritto*; Corte costituzionale, sentenza n. 289 del 2010, punto n. 3.1. del *Considerato in diritto*; Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013, punto n. 12.1. del *Considerato in diritto*. In dottrina cfr. C. PINELLI, *In tema di scrutinio stretto sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2002, 3236 ss.; ID., *Cronaca di uno scrutinio stretto annunciato*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3270 ss.; F. RIGANO, *Scrutinio stretto di ragionevolezza sulle leggi provvedimento e riserva di amministrazione*, in *Le Regioni*, 1996, 527; A. CERRI, *Scrutinio più o meno rigoroso con riguardo a leggi provvedimento di sanatoria ed alla garanzia dei principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento*, in *Giur. cost.*, 1999, 1137 ss.; G. FONTANA, *Legge provvedimento regionale contra personam e scrutinio stretto di costituzionalità: un'occasione mancata*, in *Giur. cost.*, 2014, 3786 ss.

dal giudicato<sup>15</sup>. Il dibattito intorno alle «leggi provvedimento» tocca così aspetti nuovi, che non riguardano più la sola forma di governo ma che coinvolgono, direttamente, anche la forma di stato.

### 3. *Il problema dell'«amministrazione per legge»: la giurisprudenza costituzionale*

La giurisprudenza costituzionale sembra affrontare il “problema” delle «leggi provvedimento» in una prospettiva, almeno per certi versi, diversa sia da quella seguita dalla riflessione scientifica del periodo statutario, sia da quella comunemente seguita dagli studi più recenti (successivi all'entrata in vigore della Costituzione). Osservando la giurisprudenza costituzionale emerge, infatti, un dato interessante: gli atti normativi statali che più frequentemente la Corte costituzionale ascrive alla classe delle «leggi provvedimento» non sono leggi formali, bensì atti aventi forza di legge e, più in particolare, decreti-legge<sup>16</sup>. Agli occhi della Corte, il fenomeno dell'«amministrazione per legge» *parlamentare* – che da tempo suscita l'interesse degli studiosi – è dunque quasi del tutto sconosciuto. Si può dire che nella giurisprudenza costituzionale, la prassi dell'«amministrazione per legge» riguarda, in modo sempre più incisivo, l'attività normativa del Governo<sup>17</sup>. Trova, dunque, conferma, l'opinione di chi, già negli anni '70 del secolo scorso, metteva in luce la “provenienza” prevalentemente governativa delle leggi provvedimento<sup>18</sup>.

A livello statale (e con specifico riguardo alla giurisprudenza costituzionale) sembra pertanto preferibile discutere oggi non più di «amministrazione per legge», bensì di «amministrazione per (atti aventi forza) di legge». In questa prospettiva, la «legge provvedimento» non rappresenta più lo

<sup>15</sup> Sul rapporto tra «legge provvedimento» e funzione giudiziaria cfr., in particolare, G. ARCONZO, *Contributo allo studio della funzione legislativa provvedimentoale*, cit., spec. 232 ss.

<sup>16</sup> A fronte delle circa cinquanta disposizioni normative esplicitamente ascritte dalla Corte alla classe delle «leggi provvedimento» solamente due sono disposizioni formalmente legislative: l'art. 1, comma 796, lettera o), della l. 27 dicembre 2006, n. 296, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007* (qualificato esplicitamente dalla Corte «legge provvedimento» nella sentenza n. 94 del 2009, punto n. 7.6 del *Considerato in diritto*) e l'art. 11-*quinquies*, comma 7, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, recante *Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*, introdotto dalla legge di conversione del 2 dicembre 2005, n. 248 (qualificato esplicitamente dalla Corte «legge provvedimento» nella sentenza n. 267 del 2007, punto n. 4 del *Considerato in diritto*). Le altre disposizioni ascritte dalla Corte alla medesima classe sono atti aventi forza di legge (decreti-legge e decreti legislativi delegati) e leggi regionali. Cfr., al riguardo, M. LOSANA, *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, cit., 2015, 60 ss.

<sup>17</sup> Il legame tra le «leggi provvedimento» e l'attività di «indirizzo politico» è segnalato – quale elemento che incide sull'ammissibilità delle stesse – da M. CAMMELLI, *Premesse allo studio delle leggi-provvedimento regionali*, in *Riv. trim dir e proc. civ.*, 1971, 1368 ss. Seppur nell'ambito di un discorso incentrato sul fenomeno dell'«amministrazione per legge», detto legame è poi ripreso da S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, cit., 100 ss.

<sup>18</sup> Cfr. M. CAMMELLI, *Premesse allo studio delle leggi-provvedimento regionali*, cit., 1343, nota n. 8. L'Autore – richiamando i dati riguardanti le leggi pubblicate nel I semestre del 1960, raccolti da A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, in S. SOMOGYI, S. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, (a cura di), *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, Appendice, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1963, 266 ss. – osserva che «delle 111 «legge» pubblicate in tale periodo 80 sono di iniziativa governativa e solo 31 di iniziativa parlamentare». A differenza di quanto argomentato nel testo, l'Autore ritiene che il dato non rifletta il ruolo prevalente del Governo nell'ambito dei procedimenti di produzione normativa a contenuto provvedimentoale, bensì la «collaborazione» che – in materia di «leggi provvedimento» – caratterizza l'azione di Governo e Parlamento.

strumento attraverso cui il Parlamento afferma il suo «diritto all'ultima parola»<sup>19</sup>, bensì il mezzo con il quale il Governo realizza – in modo sempre più “autonomo” e “immediato” - il proprio *indirizzo politico*<sup>20</sup> (in una duplice direzione). Rivestendo, infatti, con la forza di legge provvedimenti sostanzialmente amministrativi, il Governo: per un verso – ponendo, spesso, la questione di fiducia sul disegno di legge di conversione del decreto<sup>21</sup> – limita la discrezionalità del Parlamento in merito ai contenuti della decisione politica “provvedimentale” (cosa che non accadrebbe laddove il Governo si aprisse al dibattito parlamentare tramite un ordinario disegno di legge, non “rinforzato” dalla questione di fiducia); per altro verso, esclude l'amministrazione dalla possibilità di adottare il provvedimento concreto (secondo i principi che, normalmente, governano l'agire amministrativo). Tramite l'atto avente forza di legge dal contenuto provvedimentale e il successivo disegno di legge “rinforzato”, dunque, il livello politico “dominante” tende ad appropriarsi sia della funzione legislativa (*normalmente* attribuita, seppur secondo il principio di maggioranza, al complesso delle forze politiche rappresentate in Parlamento), sia della funzione amministrativa (*normalmente* attribuita a organi dotati di discrezionalità, appunto, amministrativa e non politica). In questa prospettiva, il fenomeno degli atti aventi forza di legge a contenuto provvedimentale può essere letto come il sintomo di una tendenza in atto, già ampiamente segnalata dalla dottrina: il progressivo spostamento del baricentro della produzione normativa dal Parlamento al Governo<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> In questo senso cfr. M. DOGLIANI, *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, cit., 11.

<sup>20</sup> Sul concetto di «indirizzo politico» inteso quale «potere di parte, effettivo in quanto imposto da forze concrete (da frazioni della società) che hanno conquistato la prevalenza sulle altre» cfr. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, 83; ID., *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993, 254; ID., *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Giuffrè, Milano, 1991, 7 ss. Sul legame tra il concetto di «indirizzo politico» e il concetto di costituzione materiale cfr., in particolare, T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 139 ss. Più in generale, sulla concentrazione dell'«attività di governo» in senso ampio – intesa, cioè, come attività complessa, attraverso cui si determina: l'indirizzo politico amministrativo; l'indirizzo politico in quanto tale; la politica nazionale (esercitando, in ultima analisi, la sovranità) – nel Governo-organo cfr. M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, in AA.VV., *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, in AA.VV., *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Parma, 29-30 ottobre 2010, Jovene, Napoli, 2012, 45 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, spec. 57 ss.

<sup>21</sup> La prassi è quella del c.d. del maxiemendamento gravato della questione di fiducia. Al riguardo cfr. A. MANZELLA, *Introduzione ai lavori. Cinque interrogativi, tra legittimità e leggibilità della legge*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del seminario svoltosi presso la Luiss Guido Carli il 1° ottobre 2009, Cedam, Padova, 2010, 9 ss.; P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi discorsiva di difficile contrasto*, ivi, 13 ss.; A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, ivi, 19 ss.; D. RAVENNA, *La patologia dei maxi-emendamenti e i possibili rimedi*, ivi, 29 ss.; A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2011, 277 ss.; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, cit., 8 ss.

<sup>22</sup> Sul fenomeno e sulle sue origini cfr. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AA.VV., *Decisioni conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, cit., 18 ss.; P. CARETTI, *La legge parlamentare tra modello costituzionale e sviluppo della prassi*, ivi, 291 ss.; L. CARLASSARE, *La “riserva di legge” come limite alla decretazione d'urgenza*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Jovene, Napoli, 2004, 423 ss.; L. PALADIN, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri*, in *Quad.*

Pertanto, il “sospetto” generato dal fenomeno dell’«amministrazione per (atti aventi forza) di legge» non discende più dal contenuto provvedimentale dell’atto (è, infatti, la stessa Costituzione a qualificare il decreto-legge come «provvedimento»), bensì dalla forma (quella, appunto, del decreto-legge) assunta, nel caso concreto, dall’intervento legislativo. A generare il sospetto, dunque, è l’abuso dell’«amministrazione per (atti aventi forza) di legge» (e cioè il ricorso a tale prassi oltre i limiti previsti dalla Costituzione per la decretazione d’urgenza) e non il carattere provvedimentale del singolo atto avente forza di legge.

#### 4. *Un esempio di «amministrazione per (atti aventi forza di) legge»*

La vicenda sulla quale si è pronunciato il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania con la sentenza n. 1471 del 22 marzo 2016 rappresenta un esempio piuttosto chiaro di «amministrazione (per atti aventi forza di) legge». In estrema sintesi, la vicenda può essere così riassunta. Il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. *Decreto sblocca Italia*), convertito nella l. 11 novembre 2014, n. 164, ha introdotto nel nostro ordinamento “*Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*”. In armonia con il modello di «amministrazione (per atti aventi forza di) legge» tratteggiato, il Governo ha posto - sia alla Camera, sia al Senato – la questione di fiducia sull’articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 133 del 2014<sup>23</sup>.

Per quanto di nostro interesse, l’art. 33 del menzionato decreto contiene alcune norme volte a disciplinare la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale. Si tratta di un complesso normativo che, almeno per certi versi, deroga alla disciplina legislativa vigente dettata dal *Codice dell’ambiente* per la bonifica dei *siti* inquinati (e contenuta nell’art. 252 d.lgs. 152 del 2006). In particolare, il menzionato articolo 33 del decreto disciplina: il procedimento per l’individuazione, tramite deliberazione del Consiglio dei Ministri, delle aree di rilevante interesse nazionale (comma 3); i soggetti (Commissario straordinario nominato dal Governo e il Soggetto Attuatore) incaricati di formare, approvare e attuare il programma di risanamento ambientale e del documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana (comma 4); il procedimento per la nomina, tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, del

---

*cost.*, 1996, 7 ss.; A. DI GIOVINE, *La decretazione d’urgenza in Italia tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, n. 111, 5 ss.; L. VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti*, in ID. (a cura di) *Storia d’Italia – Annali 17 – Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, spec. LXIII; S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall’unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d’Italia*, cit., 385 ss.; M. CARTABIA, *Il Governo “signore delle fonti”?*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Giappichelli, Torino, 2011, XII; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, spec. 1, nota n. 1; E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell’attività normativa del Governo nel primo anno della XVII legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2014, consultabile all’indirizzo internet [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

<sup>23</sup> Cfr. *retro* nota n. 21. Alla Camera, la questione di fiducia è stata posta nella seduta del 23 ottobre 2014; al Senato, nella seduta del 5 novembre 2014.

Commissario straordinario del Governo e i compiti assegnati al soggetto medesimo (comma 5); il procedimento per la nomina del Soggetto Attuatore e i compiti assegnati al medesimo soggetto (comma 6); il trasferimento delle aree di interesse nazionale al Soggetto Attuatore (comma 7); i tempi e le modalità di attuazione del programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana (commi 8, 9 e 10).

Il citato art. 33 del decreto non si limita, peraltro, a disciplinare, in modo astratto, la bonifica delle «aree di rilevante interesse nazionale». Secondo una modalità di intervento ampiamente sperimentata<sup>24</sup>, detto articolo scende nel dettaglio e si premura, innanzitutto, di qualificare le aree comprese nel comprensorio Bagnoli-Coroglio come «aree di rilevante interesse nazionale» (comma 11), in secondo luogo, di individuare nell’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti s.p.a. (quale società in *house* dello Stato) il soggetto Attuatore cui trasferire, con successivo decreto del presidente del Consiglio dei ministri, la proprietà delle aree e degli immobili attualmente di proprietà della società, in stato di fallimento, Bagnoli Futura S.p.A. (comma 12); da ultimo, di individuare le strutture (tra cui un’apposita “Cabina di regia”, istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri) e le procedure volte a garantire il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati nell’elaborazione del programma di risanamento (commi 13 e 13.2.). Con successivi decreti attuativi della menzionata disciplina normativa<sup>25</sup>, il Presidente del Consiglio dei ministri ha quindi: nominato il Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio; disciplinato la cabina di regia volta a garantire l’adeguato coinvolgimento, nella procedura di bonifica, degli interessi territoriali; nominato il soggetto attuatore (peraltro già individuato dal decreto), specificandone i compiti; trasferito al medesimo soggetto attuatore la proprietà delle aree e degli immobili coinvolti dall’intervento di bonifica.

Il Comune di Napoli ha impugnato i menzionati provvedimenti del Presidente del Consiglio dinanzi al T.A.R. Campania per «illegittimità derivata»: dall’illegittimità costituzionale della disciplina introdotta dal citato art. 33 (derivante dalla violazione di vari parametri costituzionali) deriverebbe, nella ricostruzione del ricorrente, l’illegittimità dei provvedimenti attuativi. Le censure avanzate dal ricorrente di nostro diretto interesse riguardano, essenzialmente, due profili. Innanzitutto, il Comune di Napoli denuncia il difetto dei presupposti (di necessità e urgenza) che, secondo la nostra Costituzione, devono sussistere affinché il Governo possa ricorrere allo strumento del decreto-legge. In particolare, il ricorrente, denunciando la carenza di omogeneità del decreto-legge, ritiene l’art. 33 del medesimo decreto una vera e propria “norma intrusa”, eccentrica rispetto

---

<sup>24</sup> Con riguardo agli «stabilimenti di interesse strategico nazionale» l’art. 1, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012 (*Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell’ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*) disciplina il procedimento per l’individuazione dei menzionati stabilimenti, mentre il successivo art. 3, comma 1, del medesimo decreto stabilisce che «gli impianti siderurgici della società ILVA s.p.a. costituiscono stabilimenti di interesse strategico nazionale a norma dell’art. 1». Con riguardo, invece, al commissariamento delle «imprese di interesse strategico nazionale», l’art. 1, comma 1, del d.l. 61 del 2013 (*Nuove disposizioni urgenti a tutela dell’ambiente, della salute e del lavoro nell’esercizio di imprese di interesse strategico nazionale*) disciplina il procedimento per il commissariamento straordinario dell’impresa, mentre il successivo art. 2, comma 1, del medesimo decreto stabilisce che «i presupposti di cui al comma 1 dell’articolo 1 sussistono per la s.p.a. ILVA avente sede a Milano [...]».

<sup>25</sup> Si tratta, in particolare, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 settembre 2015 e del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 ottobre 2015.

alle finalità complessivamente perseguite dall'intervento legislativo emergenziale (il "rilancio" dell'economia). In secondo luogo, il Comune di Napoli censura il carattere "provvedimentale" dei commi del menzionato art. 33 specificatamente dedicati al comprensorio di Bagnoli-Coroglio: un insieme di norme che, complessivamente considerate, sono ascrivibili alla controversa classe delle «leggi provvedimento».

Con la citata sentenza n. 1471 del 22 marzo 2016, il giudice amministrativo ha rigettato il ricorso. Per quanto attiene ai presupposti della decretazione d'urgenza, il giudice – ritenuto «innegabile, in fatto, l'estremo degrado ambientale dell'area di Bagnoli»<sup>26</sup> - esclude che l'intervento legislativo possa rivelarsi «evidentemente o palesemente non necessario e non urgente»<sup>27</sup>. Per quanto attiene, invece, al carattere provvedimento del medesimo intervento, il giudice – in armonia con la giurisprudenza costituzionale - osserva come la ragionevolezza delle «leggi provvedimento» debba essere valutata «in rapporto alla concreta situazione attuale»<sup>28</sup>; e sotto questo profilo – prosegue il medesimo giudice richiamando la gravità dell'inquinamento dell'area interessata dal decreto – «la ragionevolezza dell'intervento urgente, concreto, puntuale, non è oggettivamente confutabile»<sup>29</sup>.

### **5. Il sindacato giurisdizionale e il controllo politico sull'«amministrazione per (atti aventi forza di) legge»**

Il sindacato giurisdizionale sull'«amministrazione per (atti aventi forza di) legge» si risolve, come visto, in un sindacato sui presupposti (di necessità e urgenza) che devono sorreggere il decreto-legge (presupposti la cui «evidente mancanza» determina, per la recente giurisprudenza costituzionale, l'illegittimità sia del decreto-legge, sia della legge di conversione<sup>30</sup>). Dinanzi al giudice amministrativo, come visto, il ricorrente denuncia l'illegittimità "derivata" dei

<sup>26</sup> Così T.A.R. Campania Napoli, sez. I, sentenza del 22 marzo 2016, n. 1471, punto n. 9 della motivazione.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Così T.A.R. Campania Napoli, sez. I, sentenza del 22 marzo 2016, n. 1471, punto n. 19 della motivazione.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenze: n. 29 del 1995; n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008. Per una ricostruzione degli orientamenti che sorreggono la "svolta" giurisprudenziale segnalata cfr. R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Giappichelli, Torino, 2011, 67 ss.; ID., *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro it.*, fasc. 7-8, I, 2007, 1986 ss.; ID., *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e sugli effetti di alcune affermazioni della Corte*, in *Foro it.*, fasc. n. 11, I, 2008, 3044 ss.; A. RUGGERI, *Ancora un stretta (seppur non decisiva) ai decreti legge*, in *Foro it.*, fasc. n. 10, I, 2007, 2664 ss.; ID., *"Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge (a margine di Corte cost., n. 128 del 2008)*, in *Foro it.*, fasc. n. 11, I, 2008, 3048 ss.; F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?* in *Giur. Cost.*, 2007, 1676 ss.; S. BOCCALATTE, *La Corte manipola se stessa: la disomogeneità (evidente?) come motivo di illegittimità dei decreti legge?*, in *Giur. cost.*, fasc. n. 5, 2008, 3978 ss.; A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le «condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti» e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, fasc. n. 2, 2008, 1502 ss.; ID., *L'«abuso» del decreto-legge*, I, Cedam, Padova, 1997, 413 ss.; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Giuffrè, Milano, 2000, 41 ss.

provvedimenti impugnati, lamentando direttamente l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del decreto-legge che disciplinano, nel dettaglio, il contenuto dei provvedimenti medesimi<sup>31</sup>.

Si tratta di un sindacato nel quale il giudizio sui presupposti del decreto-legge e il giudizio sul carattere (più o meno) "provvedimentale" delle disposizioni contenute nel medesimo decreto sono strettamente intrecciati. E' proprio il carattere provvedimentale del decreto a giustificare l'intervento legislativo d'urgenza. Nella sentenza in commento, infatti, è «l'estremo degrado ambientale dell'area di Bagnoli»<sup>32</sup> la ragione (fondamentale) che esclude l'irragionevolezza «dell'intervento urgente, concreto, puntuale»<sup>33</sup>. D'altra parte, anche la giurisprudenza costituzionale sembra oggi orientata a instaurare un legame sempre più stretto tra la «gravità» e «l'eccezionalità» della fattispecie concreta regolata dal decreto-legge e il carattere spiccatamente "provvedimentale" del medesimo<sup>34</sup>. In tutti questi casi, l'esigenza di evitare che, dietro «previsioni di tipo particolare e derogatorio», si nascondano «disparità di trattamento»<sup>35</sup> soccombe dinnanzi alla necessità di regolare, con immediatezza, il caso concreto. In armonia con la lettera dell'art. 77 Cost., più il decreto-legge assume le vesti del "provvedimento", più sono evidenti le ragioni di fatto che lo giustificano.

Con riguardo all'«amministrazione per (atti aventi forza di) legge», dunque, a generare qualche sospetto non sono le disposizioni più dettagliate, bensì le disposizioni che traducono, in termini generali e astratti, il contenuto provvedimentale del decreto. Più il decreto-legge si allontana dalla fattispecie concreta che reclama un intervento legislativo immediato, più è facile che il medesimo decreto difetti dei requisiti necessari per la sua emanazione (fatti, ovviamente, salvi i casi in cui l'urgenza non riguardi il "provvedimento", bensì il "provvedere"). Ritornando alla vicenda in commento: quale urgenza ha indotto il Governo a inserire, nel decreto-legge n. 133 del 2014, oltre alle specifiche disposizioni sulla bonifica del comprensorio Bagnoli-Coroglio, una disciplina più generale riguardante la bonifica e la riqualificazione urbana di tutte le «aree di rilevante interesse nazionale»? Detto altrimenti: quale urgenza sorregge un intervento legislativo volto a introdurre – in via generale, prescindendo cioè dalla necessità di fronteggiare un'emergenza concreta – una deroga alla disciplina contenuta nel *Codice dell'ambiente*?

Volendo trarre una conclusione – e provando a tenere insieme gli orientamenti generali della Corte costituzionale sulla decretazione d'urgenza con quelli, più particolari, riguardanti il contenuto provvedimentale di taluni decreti – si può dire che, nell'«amministrare» tramite atti aventi forza di legge, il Governo dovrebbe: innanzitutto, astenersi sempre dall'inserire le disposizioni a carattere

<sup>31</sup> Come segnalato dalla dottrina, nel caso di «leggi provvedimento» immediatamente lesive di posizioni giuridiche soggettive l'atto introduttivo del giudizio di merito «per intrinseca ed ineliminabile necessità, non può contenere che una sola domanda cioè quella rivolta ad ottenere l'annullamento della legge» (così C. MORTATI, *Osservazioni sul sindacato di costituzionalità delle leggi-provvedimento*, in AA.VV., *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1969, 1349. Le medesime espressioni sono rintracciabili altresì in ID., *Le leggi provvedimento*, cit., 161).

<sup>32</sup> Così T.A.R. Campania Napoli, sez. I, sentenza del 22 marzo 2016, n. 1471, punto n. 9 della motivazione.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013, punto 12.2. del *Considerato in diritto* (riguardante il decreto-legge sull'Ilva di Taranto) e Corte costituzionale, sentenza n. n. 270 del 2010, punto n. 9 del *Considerato in diritto* (riguardante il decreto-legge sul salvataggio di Alitalia).

<sup>35</sup> Le espressioni sono tratte da Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013, punto n. 12.1. del *Considerato in diritto* (riguardante talune norme contenute nel decreto-legge concernente l'Ilva di Taranto).

provvedimentale in decreti riguardanti una molteplicità di materie eterogenee (al fine di non rompere la necessaria “omogeneità” del singolo decreto-legge e l'altrettanto necessaria corrispondenza del contenuto rispetto al titolo<sup>36</sup>); in secondo luogo, adottare sempre disposizioni provvedimentali “aderenti” alle circostanze di fatto che reclamano una regolamentazione immediata. Senza, peraltro, evocare la vecchia idea della “necessità” come fonte del diritto<sup>37</sup>, la Costituzione (nel fondare essa stessa il potere legislativo d'urgenza del Governo) ha comunque stabilito un legame inscindibile tra detto potere e i «casi straordinari di necessità e di urgenza». Un legame la cui rottura determina, inesorabilmente, l'illegittimità del decreto-legge e della successiva legge di conversione<sup>38</sup>. In questa prospettiva, il menzionato art. 33 del d.l. n. 133 del 2014 - almeno nelle parti più generali - presenta, forse, qualche plausibile profilo di illegittimità costituzionale.

Ricondotto il carattere provvedimentale del decreto-legge nell'area del costituzionalmente obbligatorio, il problema suscitato dal fenomeno dell'«amministrazione per (atti aventi forza) di legge» riguarda - principalmente - il ruolo assunto dal Governo nella procedura che porta dall'emanazione del decreto all'approvazione della legge di conversione. E' il Governo che - ponendo, come detto, la questione di fiducia sul contenuto del disegno di legge di conversione<sup>39</sup> -

<sup>36</sup> Per una ricostruzione dell'orientamento giurisprudenziale in commento cfr. C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto-legge*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, spec. 3 ss., consultabile all'indirizzo internet [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it). Il principio secondo il quale il contenuto del decreto-legge deve essere “omogeneo” (ma anche di immediata applicazione, specifico e corrispondente al titolo) trova, invero, riconoscimento anche nell'art. 15, comma 3, della l. 400 del 1988. Cfr., altresì, l'art. 16 del *Testo di legge costituzionale* (approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016, che, “costituzionalizzando” i limiti già posti dal menzionato art. 15 della l. n. 400 del 1988, modifica il vigente art. 77 della Costituzione, introducendo il seguente quinto comma: «I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».

Con riguardo, invece, alla legge di conversione cfr. l'art. 96-bis, comma 7, del *Regolamento della Camera* che attribuisce al Presidente il potere di dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articolati aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge; cfr., altresì, l'art. 97, commi 1 e 3, del *Regolamento del Senato* che attribuisce al Presidente il potere di decidere, peraltro in modo inappellabile, sull'improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione (il *Regolamento del Senato* - a differenza di quello della Camera - non prevede, sul punto, una norma specifica per i disegni di legge di conversione, bensì una norma generale applicabile a ogni disegno o progetto di legge; cfr., peraltro, il parere della Giunta per Regolamento dell'8 novembre 1984 che richiama l'esigenza di un'applicazione rigorosa dell'art. 97, comma 1, del Regolamento in sede di conversione di un decreto-legge). Con riguardo alla giurisprudenza costituzionale, cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2014, punto n. 4.1. del *Considerato in diritto*: il pericolo che si vuole evitare - osserva la Corte - è «l'uso improprio» del potere di conversione; un pericolo «che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.». Sul punto cfr. V. MARCENÒ, *L'eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, consultabile all'indirizzo internet [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>37</sup> Idea che, come noto, ha permesso, già nel periodo statutario, l'affermazione nella prassi dei decreti-legge, pur in assenza (almeno sino alla l. n. 100 del 1926) di una specifica disciplina normativa. Cfr., al riguardo, C. ESPOSITO, *Decreto legge* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, 831 ss.

<sup>38</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 171 del 2007, punto n. 5 del *Considerato in diritto*: «affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto - osserva la Corte - significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie». Al riguardo cfr. F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. cost.*, 2007, 1676 ss.; ID., *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, 200.

<sup>39</sup> Cfr. *retro* nota n. 21 del presente scritto.

riesce a imporre al Parlamento il proprio indirizzo politico. Trattandosi, peraltro, di questione riguardante l'attività di indirizzo politico (un'attività difficilmente riconducibile – se non per quanto riguarda il rispetto formale delle procedure - alle categorie logico-giuridiche del diritto), il compito di salvaguardare le prerogative del Parlamento non può gravare, per intero, sulla giurisdizione costituzionale. E' il Parlamento stesso che – assumendo scelte politiche anche “tragiche”, incidenti, cioè, sul rapporto di fiducia – deve riappropriarsi di quel ruolo sostanziale che la Costituzione gli assegna nell'ambito della decretazione d'urgenza<sup>40</sup>. Altrimenti, il fenomeno dell'«amministrazione per (atti aventi forza di) legge» rimarrà uno dei tanti punti di vista da cui può essere osservata il progressivo spostamento dell'attività legislativa dal parlamento al Governo.

---

<sup>40</sup> Il tema riguarda gli strumenti che permettono alle Camere (anche tramite l'ausilio di organi interni) di esercitare, nel momento della conversione, un controllo sui contenuti del decreto-legge. Sul punto cfr. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, cit., 14 s.; A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, cit., 116 ss.; L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2003, spec. 247 ss. e 266 ss.