

# Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime<sup>1</sup>

di Giuseppe Ugo Rescigno

Indice-sommario: 1. *Premessa: che cosa suggerisce il nome legge-provvedimento*; 2. *Leggi che disciplinano direttamente comportamenti di individui e leggi che disciplinano direttamente eventi o stati di cose*; 3. *La distinzione del paragrafo precedente in relazione con la distinzione tra Stato liberale e Stato sociale*; 4. *Le riserve di leggi generali e astratte (e la conseguente incostituzionalità delle leggi che in tali casi non sono generali e astratte)*; 5. *Leggi personali nei casi per i quali non c'è riserva di legge generale e astratta*; 6. *Leggi che disciplinano tipi di eventi o stati di cose e leggi che disciplinano singoli eventi o stati di cose*; 7. *Leggi, che si occupano di un singolo evento o stato di cose, innovative o meramente esecutive*; 8. *Leggi madri e leggi figlie*; 9. *La riserva di atto amministrativo*; 10. *Sulla distinzione tra leggi meramente esecutive di precedente legge e leggi-provvedimento innovative rispetto al sistema legislativo*; 11. *Il fondamento costituzionale della riserva di atto amministrativo*; 12. *Leggi e disposizioni retroattive*; 13. *Type e Token (Tipo ed Occorrenza)*; 14. *Conclusioni riassuntive*.

## 1. *Premessa: che cosa suggerisce il nome legge-provvedimento*

Gli atti normativi chiamati ufficialmente "leggi" sopportano senza difficoltà nei discorsi dei giuristi e talvolta in quelli dello stesso legislatore distinte aggettivazioni, e cioè danno luogo ad espressioni composte del tipo "leggi statali", "leggi regionali", "leggi ordinarie", "leggi costituzionali" ecc., nelle quali la parola legge indica il genere e l'aggettivo una specie entro il genere.

Anche la espressione composta legge-provvedimento (nella quale l'aggettivo, contro la lingua italiana, è sostituito da un sostantivo, come avviene in tedesco: la ragione di questa particolarità sta verosimilmente proprio nelle osservazioni seguenti) sembra rientrare in questo modo di classificare le leggi (gli atti ufficialmente chiamati leggi). Si tratta però di una impressione superficiale, che nasconde le significative differenze che esistono tra le aggettivazioni di cui sopra e il sostantivo che nel secondo caso accompagna la parola legge. Nel caso delle leggi costituzionali, statali, regionali, ordinarie ci si basa esclusivamente sulla forma, e cioè sul soggetto che le delibera (Parlamento nel caso di leggi statali ordinarie, Consiglio regionale nel caso di leggi regionali, ecc.), sul nome ufficiale (che è appunto legge costituzionale oppure legge e basta), sul regime tipico dell'atto (la forza di legge ed il controllo di costituzionalità). Nel caso delle leggi-provvedimento (immaginando per il momento di sapere già quali sono le caratteristiche di questo tipo di legge) si presuppone che si tratti di una legge in senso formale ma questa presupposizione serve a giustificare la parola "legge", mentre a fondamento della parola "provvedimento" sta il contenuto della legge, ciò che essa dispone e che viene qualificato come provvedimento (in forma di legge), cosicché: a) la legge-provvedimento può essere sia una legge statale che una legge regionale (ma anche costituzionale, ed un caso di legge costituzionale-provvedimento si è verificato); b) la legge-

---

<sup>1</sup> \* Relazione esposta al 53° convegno di studi amministrativi di Varenna – 22 settembre 2007. Il testo presentato a Varenna e distribuito ai partecipanti è leggermente diverso dal presente per due punti (a parte alcune poche e insignificanti correzioni di errori materiali e nello stile): la nota 1 sul decreto-legge che è stata aggiunta; la parola "Occorrenza" che, leggendo una traduzione italiana di un noto filosofo statunitense che usava la coppia *Type-Token*, mi è parsa più felice della parola "Esemplare" (come sostantivo) che avevo usato per tradurre *Token*.

provvedimento, rispetto a tutte le altre leggi, si individua soltanto in base al suo contenuto, che appunto si sostiene essere il contenuto tipico di qualunque provvedimento amministrativo, presupponendo per ciò solo che il contenuto tipico di una legge non provvedimentale non è quello tipico di un provvedimento amministrativo (cosicché resta da stabilire in positivo quale sarebbe questo contenuto tipico delle leggi non provvedimentali); c) poiché bisogna rifarsi al contenuto, viene in rilievo non il documento legge, ma quella o quelle parti di una legge formale che meritano il nome di provvedimento in forma di legge, cosicché da ora in poi quando dirò legge-provvedimento non necessariamente mi riferisco all'intero testo, ma a quella o quelle disposizioni che appunto costituiscono il provvedere in forma di legge, accanto ad eventuali altre disposizioni che non meritano questa qualificazione.

Non esiste propriamente nel linguaggio giuridico (e comune) una espressione composta per designare, in opposizione alla legge-provvedimento, la legge che appunto non è legge-provvedimento. L'espressione "legge non provvedimentale" è chiaramente una mia invenzione linguistica dettata dalla necessità di nominare in qualche modo, in opposizione alle leggi-provvedimento, tutte quelle altre leggi che appunto non sono leggi-provvedimento. Alla legge-provvedimento si oppone la legge senza aggettivazioni, a ricordare, secondo una opinione diffusa anche se in generale molto confusa, che la legge-provvedimento viene sentita in qualche modo come una anomalia, una deviazione rispetto al concetto e alla natura della legge senza aggettivi. Detto diversamente: esiste la legge secondo il concetto di legge ed esiste una legge che devia rispetto al concetto, e per questa ragione viene chiamata legge-provvedimento, come qualcosa che unisce insieme due caratteri che in principio stanno separati (i caratteri, tutti o alcuni, della legge e quelli, tutti o alcuni, tipici di un atto ben diverso che appunto nel linguaggio giuridico corrente si chiama provvedimento).

Il primo e principale obiettivo della mia relazione è cercare di dimostrare che nella sostanza l'opinione corrente intuisce la verità, ma ha bisogno di una formulazione rigorosa affinché la distinzione possa essere compresa ed usata a fini giuridici con sufficiente precisione e completezza.

## *2. Leggi che disciplinano direttamente comportamenti di individui e leggi che disciplinano direttamente eventi o stati di cose.*

Comincio mettendo a confronto un qualunque esempio di legge che nessuno si sognerebbe di chiamare legge-provvedimento (ed anzi verrebbe considerata esemplificazione canonica del concetto di legge) ed un qualunque esempio di legge che pacificamente verrebbe chiamata legge-provvedimento: per il primo caso faccio l'esempio di una legge che modifica il codice penale; per il secondo faccio l'esempio di una legge che organizza e disciplina un evento sportivo (ad es. i campionati del mondo di calcio del 1990).

La tentazione di molti è dire che nel primo caso la legge è generale e astratta, nel secondo invece è concreta. Per quanto io sia un deciso sostenitore della generalità e astrattezza come carattere normale e fondamentale degli atti normativi, proprio alla luce di una rigorosa definizione sia della generalità sia della astrattezza debbo concludere che la legge che organizza e disciplina un evento sportivo è sul piano dei destinatari e dei comportamenti regolati tanto generale e astratta quanto una qualunque legge penale o altra legge pacificamente generale e astratta (fermo restando che generalità e astrattezza sono cose graduabili e vi sono leggi più generali e più astratte di altre: si tratta però di questione del tutto diversa da quella che qui interessa, di quantità per dir così, mentre a noi interessa la qualità). Tutto dipende naturalmente dalle definizioni di generalità e astrattezza adottate. Se riteniamo, secondo la sola costruzione che mi appare coerente e rigorosa, che corrisponde del resto alla dottrina prevalente, che la generalità riguarda i destinatari dell'atto normativo, e si definisce come insieme *aperto* di tutti quei soggetti che rivestono e rivestiranno nel tempo le qualità indicate dalla norma (tutti gli uomini, nel caso di massima generalità pensabile, oppure tutti i cittadini, oppure tutti gli artigiani, e così via), e l'astrattezza riguarda il comportamento

disciplinato e si definisce come descrizione del *tipo* di comportamento, che potrà essere nel tempo realizzato dai destinatari mai, una volta, molte volte, innumerevoli volte (l'omicidio, il furto, la messa in mora, l'intimazione, il contratto di compravendita, e così via all'infinito), allora la legge su un futuro evento sportivo si rivolge ad un numero indeterminato e indeterminabile di soggetti (tutti quelli che a vario titolo avranno i doveri, i poteri, gli oneri, ecc., sufficienti e necessari per attuare la legge) e disciplina un numero indeterminato e indeterminabile di comportamenti, tanti quanti saranno realizzati in conformità ai tipi previsti da tutte quelle leggi che dovranno essere applicate per ottenere il risultato voluto.

Per rendere più chiaro il punto farò un esempio provocatorio, che vuole dimostrare come il numero degli atti concettualmente normativi (anche se poi per varie ragioni l'ordinamento non li tratta come tali) è sterminato: il cartello stradale che pone un divieto di sosta (o altro divieto) lungo una strada è la pubblicazione legale di un atto normativo; l'autorità che ha stabilito quel divieto (ed una autorità c'è ed ha da esserci) si rivolge ad un insieme aperto di destinatari (tutti coloro che mediante un veicolo transiteranno per quella strada) ed impone loro un tipo di comportamento (nel caso una astensione, a cui si accompagna la sanzione nel caso della commissione) che si tradurrà nel tempo in infiniti comportamenti concreti o di astensione o di violazione del divieto.

Pure una distinzione molto significativa, ripiena di conseguenze giuridiche, tra i due casi c'è, anche se non sta nella generalità e astrattezza come prima definite. La legge penale dell'esempio (e infinite altre leggi comparabili con la legge penale per l'aspetto che qui interessa) individua essa stessa i propri destinatari (tutti gli uomini, ad es., oppure i pubblici ufficiali, e così via) e si propone di disciplinare *direttamente* un comportamento tipo di tali destinatari (o rendendolo obbligatorio o vietandolo). La legge intorno ad un evento sportivo ha come oggetto *diretto* proprio l'evento sportivo ed in generale non individua i propri destinatari e non si preoccupa di disciplinare direttamente comportamenti, perché il suo scopo e la sua ragion d'essere è proprio che si realizzi al meglio quell'evento sportivo. Naturalmente l'evento intanto si realizzerà in quanto esseri umani in carne ed ossa faranno tutto ciò che è necessario e sufficiente per realizzarlo: però la legge in questione si rivolge a destinatari ed a tipi di comportamento soltanto o principalmente in via *indiretta* (tanto è vero che nella maggioranza dei casi, per individuare quali soggetti specificamente dovranno attuare la legge e quali comportamenti bisognerà tenere per ottenere il risultato, sarà necessario fare ricorso ad altre leggi o atti normativi, e solo attraverso tali altre leggi saranno concretamente individuati i soggetti incaricati della attuazione e i comportamenti che essi debbono o possono tenere).

### 3. *La distinzione del paragrafo precedente in relazione con la distinzione tra Stato liberale e Stato sociale*

La distinzione ora fatta è talmente presente e pervasiva che serve a caratterizzare due tipi di società, ciascuna delle quali, se portata all'estremo, esclude l'altra, cosicché nella realtà empirica si trovano, diversamente mescolati secondo le condizioni di ciascuna concreta società, forme di organizzazione che mescolano elementi dell'una ed elementi dell'altra. La prima società è quella liberale, che ha come principio guida il criterio secondo cui tutto ciò che non è vietato o obbligatorio è per ciò solo libero, con la conseguenza che, fermo restando obblighi e divieti, l'assetto dei rapporti sociali dipende dal libero incontro delle volontà di ciascuno e di tutti. Il diritto si limita a dare le regole di comportamento (quali sono gli obblighi, i divieti, le possibilità), ma si disinteressa dei risultati di fatto dei comportamenti e non pretende di imporre e perseguire esso stesso risultati pratici (che non siano comportamenti conformi alle regole). La seconda società assegna alle autorità pubbliche il compito di realizzare praticamente obiettivi e risultati, rispondendo a bisogni ed esigenze della collettività, e quindi anche dei singoli che costituiscono la collettività (bisogni indivisibili e bisogni divisibili), cosicché gli apparati pubblici non hanno il solo compito di garantire l'obbedienza dei sottoposti alle regole di comportamento ma hanno anche e soprattutto il compito di portare a compimento programmi, obiettivi, risultati. Lo Stato sociale

*versus* lo Stato liberale. Lo Stato liberale, se potesse raggiungere il suo limite ideale, escluderebbe del tutto lo Stato sociale; lo stesso all'inverso farebbe lo Stato sociale nei confronti di quello liberale.

Si vede così di quante premesse, implicazioni, collegamenti è ricco il tema delle leggi-provvedimento, o meglio il tema della distinzione tra leggi che disciplinano direttamente comportamenti e leggi che disciplinano direttamente eventi o stati di cose, posta qui come premessa conoscitiva per giungere a parlare delle leggi-provvedimento.

#### *4. Le riserve di leggi generali e astratte (e la conseguente incostituzionalità delle leggi che in tali casi non sono generali e astratte)*

La ragione di questa dicotomia, tra leggi o disposizioni che disciplinano direttamente comportamenti di esseri umani, e leggi o disposizioni che disciplinano solo indirettamente comportamenti umani e si preoccupano direttamente di eventi, stati di cose, obiettivi e risultati, viene fatta perché porta, alla luce della Costituzione, e prima ancora alla luce del principio di divisione dei poteri (e quindi alla luce di qualunque costituzione moderna ispirata al principio), a conseguenze giuridicamente diverse rispetto ai due tipi di leggi qui individuati e costruiti (e attraverso queste diversità a conclusioni diverse in materia di leggi-provvedimento).

Rispetto al primo tipo (le leggi o le disposizioni di legge che disciplinano direttamente comportamenti di individui), è facile sul piano concettuale costruire la legge che non è né generale né astratta (e quindi è, per usare una terminologia efficace, particolare e concreta; delle leggi che sono generali e concrete o particolari e astratte per semplicità non tratto). Immaginiamo una legge che punisce penalmente un singolo individuo, sia che il comportamento per il quale viene punito sia stato già previsto da precedente legge generale e astratta (la legge ipotizzata si presente come meramente esecutiva di precedente legge, e cioè come una legge sentenza) sia che il comportamento per il quale viene punito venga descritto per la prima volta (la legge in tal caso è innovativa, e naturalmente retroattiva se pretende di punire in ragione di un comportamento già tenuto, non retroattiva se minaccia la punizione per il comportamento futuro che il soggetto potrebbe tenere). La risposta è immediata: la Costituzione italiana pone in materia sia una riserva di legge sia una riserva di giurisdizione, e cioè esige che la legge penale sia generale e astratta, perché solo così ha senso e può funzionare la riserva di giurisdizione, e cioè la prescrizione per cui solo il giudice, mediante il giusto processo, può condannare una singola persona, attenendosi appunto alla legge generale e astratta. La medesima conclusione deve darsi ogni qual volta il testo costituzionale pone contemporaneamente una riserva di legge ed una riserva di giurisdizione (ad es. nell'art. 13, nell'art. 14, ad eccezione dell'ultimo comma, nell'art. 15; diverso a prima vista il caso dell'art. 23 che prevede secondo lettera solo una riserva di legge; se però l'art. 23 viene letto, come deve essere letto, insieme all'art. 24, si vede come la Costituzione anche in questo caso insieme alla riserva di legge prevede anche una riserva di giurisdizione).

La mia tesi è più ampia e radicale, come sviluppo del principio implicito nelle cose ora dette: ogni qual volta la legge prevede obblighi o divieti o comunque svantaggi per gli individui (si badi bene: da un lato gli individui, e quindi il principio, fin qui, non riguarda le organizzazioni; dall'altro obblighi e divieti o comunque svantaggi, e quindi il principio non riguarda altre figure soggettive, quali poteri, diritti, o comunque vantaggi, ma anche oneri, che sono cosa profondamente diversa dagli obblighi e divieti), la legge deve essere generale e astratta, e l'applicazione della legge generale astratta ai singoli individui o spetta, sulla base ed in conformità della Costituzione e della legge, direttamente al giudice, o, sulla base ed in conformità della Costituzione e della legge, spetta prima ad un atto amministrativo, e poi, indirettamente, pur sempre al giudice (posto che tutti gli atti amministrativi, da chiunque compiuti, debbono essere giustiziabili). In questo caso non ha alcuna importanza che la legge che si rivolge ad un individuo o a singoli individui sia meramente esecutiva di precedente legge oppure innovativa entro il sistema legislativo: nell'un caso e nell'altro essa è incostituzionale.

Per ricordare un caso importante e discusso: la legge 25 gennaio 1982 n. 17 sulle associazioni segrete in una prima parte dice che cosa deve intendersi per associazione segrete e stabilisce in generale chi e come accerta tale situazione e quali conseguenze negative derivano dall'accertamento compiuto; ma in una seconda parte scioglie essa stessa una associazione, la loggia massonica chiamata P2, e cioè esegue (pretende di eseguire ed in pratica è riuscita ad eseguire) per un caso concreto (rispetto a quella specifica associazione composta da quegli specifici associati) la sua stessa normazione generale e astratta. A mio parere questa seconda parte, alla luce delle cose ora dette, era e resta incostituzionale. Se però lo scioglimento della loggia P2 fosse stato deliberato, in assenza di una legge generale e astratta sul punto, con decreto-legge, la cosa sarebbe stata ammissibile perché è la stessa Costituzione a prevedere che in casi di necessità e urgenza il Governo possa adottare provvedimenti con forza di legge (e se ne capisce bene la *ratio*, se c'è necessità e urgenza)<sup>2</sup>.

Nello stesso senso i decreti legislativi di esproprio della riforma agraria degli anni '50 erano incostituzionali: la legge generale e astratta sulla riforma agraria andava attuata mediante comuni provvedimenti amministrativi.

##### *5. Leggi personali nei casi per i quali non c'è riserva di legge generale e astratta*

La tesi fin qui argomentata e sostenuta riguarda le leggi che impongono obblighi o stabiliscono divieti o comunque fanno oggetto di provvedimenti svantaggiosi individui, o singolarmente o come insiemi già delimitati (il caso delle norme retroattive sarà trattato a parte). Si tratta di leggi che diminuiscono la libertà degli individui.

Che dire delle leggi che invece attribuiscono vantaggi ad individui, dando ad essi diritti o poteri o comunque situazioni di vantaggio? Che dire ad es. di un legge che concede una pensione ad una persona che altrimenti non ne avrebbe diritto? E' evidente che in questa ipotesi viene diminuita l'eguaglianza. Ma è sufficiente questa notazione per determinare la incostituzionalità di una tale legge? Diventa a questo punto necessario riprendere la distinzione tra leggi che intendono essere mera esecuzione di precedenti leggi generali e astratte (nell'esempio fatto una legge che attribuisce una pensione attenendosi alle disposizioni previgenti di una legge generale e astratta, e cioè sostituendosi alla amministrazione che normalmente è incaricata di attuare tale legge) ed una legge che si rende necessaria perché in sua assenza la pensione non potrebbe essere concessa da nessuna autorità (la legge cioè, per quanto personale, è innovativa rispetto al sistema legislativo vigente). Nel primo caso la legge è incostituzionale per le ragioni più generali che tratterò nel seguito di questo saggio; nel secondo caso tutto dipende dal contesto, ma di per sé un legge personale che attribuisce vantaggi (e cioè aumenta il grado di libertà del singolo, che acquista maggiori possibilità rispetto alla situazione quale essa era prima della legge a suo vantaggio) non è incostituzionale: bisogna esaminare la *ratio* di una tale legge (ad es. la persona beneficiata versa in condizioni di indigenza epperò ha onorato la patria con la sua arte). Faccio notare che oggi per un caso del genere esiste una legge generale e astratta, che viene via via attuata mediante provvedimenti amministrativi concreti; il primo caso che si impose all'opinione pubblica e che costituì poi l'occasione per arrivare alla legge generale e astratta fu risolto proprio con una legge *ad personam*.

---

<sup>2</sup> Sarebbe stato possibile però sciogliere l'associazione mediante un decreto-legge per ragioni di necessità e urgenza: l'art. 77 della Costituzione dice non per caso "provvedimento" e non per caso nello stesso tempo subordina la possibilità di un concreto provvedimento con forza di legge alla necessità e urgenza, cosicché il decreto-legge adottato senza che sussistano quei requisiti è incostituzionale (e incostituzionale deve per conseguenza dirsi anche la legge di conversione, contro quanto per decenni ha sostenuto la Corte costituzionale, secondo la quale la legge di conversione sanava comunque l'eventuale vizio del decreto-legge; però oggi, e si spera per sempre, la Corte costituzionale con la recente sentenza n. 271 del 2007 ha corretto questa sua posizione e aderito a quanto qui sostenuto, seguendo una dottrina rimasta a lungo minoritaria senza mai perdere la speranza in un ristabilimento della lettera e della ratio della Costituzione). Non esamino qui la diversa questione se la legge di conversione può rendere definitiva e generale la disciplina prevista dal decreto-legge per fronteggiare con un provvedimento con forza di legge un evento specifico.

## 6. Leggi che disciplinano tipi di eventi o stati di cose e leggi che disciplinano singoli eventi o stati di cose

Tratterò ora delle disposizioni di legge che *non* hanno come destinatari individui rispetto ai quali disciplinano loro comportamenti o comunque impongono situazioni svantaggiose, per ciò solo limitatrici della loro libertà (che viene diminuita per definizione rispetto alle possibilità che essi avrebbero senza tali leggi limitatrici), ma hanno lo scopo di fronteggiare eventi, accadimenti, situazioni, stati di cose. Ho già spiegato che se collochiamo tali disposizioni all'interno del sistema, esse sono pur sempre generali e astratte (e comunque non particolari e concrete) per quanto riguarda destinatari (indiretti o diretti) e comportamenti. Però tra di esse è possibile tracciare una distinzione analoga a quella che corre tra disposizioni generali e astratte e disposizioni particolari e concrete.

Faccio un esempio che vale per tutti i casi: c'è differenza tra una legge sulla istituzione e regolamentazione dei parchi, ed una legge che istituisce e regola un singolo parco. Anche questa seconda legge, se riferita a coloro che dovranno dare ad essa attuazione giorno per giorno, è generale e astratta; essa però, se paragonata alla legge generale sui parchi, appare come un legge particolare e concreta perché disciplina un singolo parco, e cioè tratta il singolo parco come un individuo, laddove quella che disciplina i parchi tratta di una specie che può contenere un numero indeterminato di individui (appunto i singoli parchi).

Questa distinzione non ha nulla di strano e sorprendente, perché corrisponde pienamente al modo naturale di ragionare e vedere il mondo da parte degli esseri umani, i quali, nel continuo fluire delle cose e degli avvenimenti, sono in grado e debbono poter distinguere il singolo evento, o accadimento, o stato di cose, dal tipo di eventi, accadimenti o stati di cose rispetto ai quali i singoli casi costituiscono esemplificazioni. Possiamo dunque ben immaginare una legge che si occupa di quel terremoto, accaduto in quel luogo e in quella data, o al contrario una legge generale sui terremoti; una legge sulla singola calamità naturale o invece una legge sulle calamità naturali; una legge su un singolo evento previsto (ad es. le olimpiadi invernali a Torino nel 2006) o una legge sugli eventi sportivi (ad es. una legge sulle misure di sicurezza negli stadi), e così via. E' possibile cioè, logicamente si badi, distinguere tra leggi generali e leggi particolari, anche quando tali leggi si occupano direttamente di eventi, stati di cose, accadimenti, secondo che si riferiscano a *tipi* di eventi, accadimenti, stati di cose, oppure a *singoli* eventi, passati o futuri, singoli accadimenti, singoli stati di cose, da trattare come individui e non come classi di individui.

Non mi pare corretto chiamare leggi-provvedimento le leggi che si presentano come generali rispetto a tipi di eventi, o accadimenti, o stati di cose. Dire che tutte le leggi provvedono a qualcosa è affermazione vera ma banale e inerte: l'analisi è più raffinata, e intende distinguere tra leggi che si occupano di *tipi* o *classi* di cose (tipi o classi di individui, tipi o classi di comportamenti, tipi o classi di eventi, accadimenti, stati di cose) e leggi che invece si occupano di singoli individui, singoli comportamenti, singoli eventi o accadimenti o stati di cose. Il primo tipo di leggi, anche quando non si occupano direttamente di individui e dei loro comportamenti (quindi ad esse non è possibile applicare le categorie della generalità e della astrattezza costruite per gli individui ed i loro comportamenti), sono pur sempre generali perché si occupano di tipi di cose, e dunque, come le leggi generali e astratte che si occupano di individui e dei loro comportamenti non vengono e non possono essere chiamate leggi-provvedimento, egualmente le leggi che si occupano di tipi di eventi, o di accadimenti o stati di cose non sono e non possono essere chiamate leggi-provvedimento. Viceversa meritano il nome di leggi-provvedimento, prescindendo per ora dalla loro ammissibilità secondo Costituzione, le leggi che si occupano di un singolo accadimento o di un singolo evento o stato di cose.

Nel caso di leggi che si occupano di tipi di eventi, o accadimenti, o stati di cose, sul piano giuridico *nulla quaestio* (salvo ovviamente eventuali vizi per altre ragioni). Non si vede quale questione di costituzionalità ponga il fatto in sé e per sé di occuparsi di un tipo di eventi o accadimenti o stati di cose, stabilendo legislativamente come ottenere i risultati perseguiti rispetto quegli eventi, accadimenti, stati di cose che corrispondono al tipo disciplinato dalla legge (cosicché

la normativa predisposta per il tipo sarà applicata molte volte non predeterminate ai singoli casi che realizzano il tipo).

#### *7. Leggi, che si occupano di un singolo evento o stato di cose, innovative o meramente esecutive*

Nel secondo caso, e cioè nel caso di leggi che si occupano di un singolo evento o accadimento o stato di cose, ritorna la distinzione tra una legge (come insieme di disposizioni intorno ad un oggetto unitario) che si limita ad eseguire una precedente legge generale (una legge ad es. che istituisce un singolo parco attuando una precedente legge generale sui parchi) ed una legge che per un singolo caso pone regole specifiche (una legge cioè innovativa nel sistema legislativo vigente).

Nel caso di leggi provvedimento innovative che si occupano di eventi o accadimenti o stati di cose non si vede per quale ragione sospettarle di incostituzionalità. Beninteso potrebbero essere incostituzionali perché contrarie ai principi di imparzialità e buon andamento, o perché manifestamente irragionevoli (seguendo la giurisprudenza della Corte costituzionale), o altro ancora, ma, come si vede, non perché leggi-provvedimento che intendono far fronte in modo specifico ad un specifico evento o accadimento o stato di cose. C'è di più: spesso la ragione di una specifica legge in questi campi sta nel fatto che senza di essa addirittura l'evento o l'accadimento o lo stato di cose non potrebbe essere fronteggiato mediante una spesa, che invece è necessaria; oppure nel fatto che il legislatore vuole che la spesa sia fatta proprio per quell'evento e non intende demandare all'esecutivo la decisione sulla base di una legge generale che l'esecutivo, in base alla discrezionalità a lui attribuita dalla legge generale, potrebbe non usare per quell'evento specifico. Se teniamo presenti queste due ragioni così comuni per adottare leggi-provvedimento, ci rendiamo conto che è proprio la Costituzione con la legge di bilancio, e con le leggi che modificano il bilancio (sia pure con il vincolo della copertura), la quale legittima queste leggi-provvedimento.

#### *8. Leggi madri e leggi figlie*

Diverso, e complesso, il discorso intorno alle leggi che sono costruite e pretendono di essere mera attuazione di precedente legge (ad es. una legge figlia che istituisce un singolo parco in attuazione di una legge madre sulla istituzione dei parchi).

C'è un caso esemplare (che, proprio per questa ragione, va visto come una eccezione disposta dalla stessa Costituzione piuttosto che come esemplificazione di un principio generale) costituito dalla legge di bilancio. La legge di bilancio, per quanto riguarda entrate e spese, è una legge priva di forza di legge attiva: non può modificare le leggi previgenti per quanto riguarda entrate e spese (quindi *per questo aspetto* è una legge meramente esecutiva di precedenti leggi). Non è però una legge che non può modificare altre leggi che non siano di entrata o di spesa e quindi non deve limitarsi ad approvare o respingere o emendare il bilancio presentato dal Governo: nella legge di bilancio possono entrare ed in generale entrano anche disposizioni che, fermo restando il vincolo costituzionale, modificano precedenti leggi.

Vi sono casi diversi, anche se in parte analoghi alla legge di bilancio: la legge finanziaria; la legge comunitaria; la legge di semplificazione amministrativa. La prima particolarità rispetto a queste leggi è che esse non sono previste dalla Costituzione, ma da una legge ordinaria base (che chiamerò per comodità la legge madre): quindi a) esse non sono obbligatorie, e il Parlamento può anche non attuarle anno per anno (come viene previsto) o non attuarle affatto per anni; b) in quanto previste da una legge ordinaria esse possono sia derogare alla legge-madre sia addirittura modificare la legge madre, con la conseguenza che la singola legge figlia per una parte è attuazione della legge madre e per un'altra parte può essere modificazione della stessa legge madre (con quale felicità dei poveri operatori giuridici è facile capire). Se le cose stanno così, e stanno così, le leggi-madre sono in realtà per il Parlamento impegni politici, e giuridicamente in tanto si applicano in

quanto non derogate o modificate, espressamente o (si noti) tacitamente, dalle leggi figlie: si applica il comune principio per cui se una legge successiva non deroga o modifica, magari tacitamente, quella precedente, continua ad applicarsi anche quella precedente. Ancora più importante ai nostri fini osservare che le singole leggi finanziarie o comunitarie o di semplificazione, se anche contengono disposizioni-provvedimento, contengono disposizioni-provvedimento che non sono mera attuazione delle leggi madre in materia, ma disposizioni-provvedimento innovative entro il sistema legislativo; se poi per avventura dovessero contenere qualche disposizione-provvedimento che si presenta come mera attuazione di precedente legge, si tratterebbe non di attuazione della legge madre (che tratta le caratteristiche in generale della legge finanziaria, di quella comunitaria e di quella di semplificazione) ma di attuazione di altra legge, e rientreremmo nel caso seguente.

Vi sono però casi, soprattutto a livello regionale, ma non mancano anche a livello statale, nei quali la legge madre pretende di vincolare la legge figlia (ad es. sul piano procedurale) ed in principio l'organo legislativo si ritiene vincolato rispetto alla legge madre, o per lo meno così ritengono gli interessati (che infatti ricorrono ai giudici nei confronti delle leggi figlie se contrarie alla legge madre). Ho già fatto un esempio canonico che vale per tutti i casi di questo gruppo: la legge madre prevede la istituzione di parchi, e prevede che ogni singolo parco venga, al termine di un procedimento più o meno complesso, istituito anch'esso mediante una legge regionale (una legge figlia dunque). La vicenda ha sempre lasciato perplessi e inquieti giuristi e giudici (oltre che gli interessati, come ovvio) perché l'atto finale previsto dalla legge madre potrebbe essere benissimo un comune atto amministrativo (come avviene in innumerevoli altri casi) e dunque la legge figlia per ciò solo lascia il sospetto che si tratti, mediante la sua approvazione con legge formale, di un escamotage truffaldino per sottrarre l'atto di natura provvedimentoale al comune trattamento giuridico degli atti amministrativi.

Da qui il tentativo di molti di costruire sulla base della Costituzione una riserva di amministrazione, e dunque concludere che leggi di tal fatta, violando tale riserva, sono incostituzionali, alla pari di quelle che violano la riserva di giurisdizione (che viene pacificamente ammessa perché prevista in Costituzione sia in generale che in casi specifici).

### *9. La riserva di atto amministrativo*

Intendo qui dimostrare che anzitutto bisogna distinguere tra riserva di atto amministrativo e riserva di amministrazione, e in secondo luogo che esiste secondo i principi costituzionali (o meglio deve essere riconosciuta) una riserva di atto amministrativo ma non sussiste una riserva di amministrazione.

E' utile cominciare con una paragone. Quando si dice riserva di giurisdizione si intende dire che una determinata funzione, o compito, o atto è riservato alla giurisdizione e cioè, seguendo le distinzioni imposte o consentite dalla Costituzione, ad uno degli organi della funzione giurisdizionale. La caratterizzazione dell'atto come giurisdizionale è una conseguenza necessaria della riserva di giurisdizione. Reciprocamente un atto non è giurisdizionale se non è attribuito ad un organo della giurisdizione (fatte salve le eventuali eccezioni previste dalla Costituzione: si pensi al caso certo della messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune, e all'opinione controversa secondo cui la Corte costituzionale non è propriamente organo giurisdizionale). Mentre le riserve giurisdizionali, sia di ordine generale (ad es. art. 24) che di ordine specifico (ad es. art. 13 Cost.), sono chiaramente enunciate dalla Costituzione, non esiste nel testo costituzionale alcun appiglio testuale (e non esiste alcun appiglio nella tradizione del principio di divisione dei poteri) che possa fondare una pretesa riserva della pubblica amministrazione (in quanto insieme di specifici apparati distinti sia dalla giurisdizione che dagli organi legislativi che dall'organo governo e altri organi costituzionali). La pubblica amministrazione è un apparato servente, sempre subordinato sia alla legge ed agli atti aventi forza di legge, sia alla giurisdizione per quanto attiene alla tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi, sia al governo per quanto riguarda la direzione (che, sulla base delle leggi, potrebbe



sempre tradursi in gerarchia in senso proprio e stretto). Vi sono casi nei quali ciò che non potrebbe fare la pubblica amministrazione non può essere fatto neppure dal legislatore o dal governo (ad es. esercitare la funzione giurisdizionale) e casi nei quali la legge non potrebbe fare ciò che invece potrebbe fare la pubblica amministrazione sulla base della legge (tutti quei casi appunto che vengono esaminati in questo saggio nei quali si sostiene che la legge non potrebbe sostituirsi ad un atto amministrativo), ma questa conclusione comporta che esiste una riserva di atto amministrativo ma non della amministrazione, e cioè comporta che sia gli organi legislativi che il governo potrebbero, sempre sulla base della legge (principio di legalità), essere investiti del potere di compiere atti amministrativi, e cioè atti che ricevono esattamente lo stesso trattamento di tutti gli altri atti amministrativi (a cominciare dall'essenziale controllo giurisdizionale a tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi). E' ben possibile dunque che il Parlamento o il Consiglio regionale (come del resto il Governo, cosa che in principio non ha mai sollevato questioni) adottino, sulla base di precedenti leggi, atti amministrativi, ma questi sono comuni atti amministrativi, in nulla diversi dagli altri per quanto riguarda il loro regime giuridico. Mentre la cosa appare pacifica per quanto riguarda i Consigli regionali (organi legislativi regionali), per la viscosità di antichi principi ottocenteschi precostituzionali, giudici e Corte costituzionale continuano ad esentare gli atti amministrativi del Parlamento dalla giurisdizione, contro la Costituzione. Qui sostengo una tesi ancora più forte: sostengo cioè che Parlamento e Consigli regionali (o il Governo con atto con forza di legge) non possono attribuire a se stessi il potere di eseguire leggi mediante legge (cosicché questa tesi crea una riserva di atto amministrativo, ma non di pubblica amministrazione, perché l'atto amministrativo verrebbe adottato da un organo legislativo).

#### *10. Sulla distinzione tra leggi meramente esecutive di precedente legge e legge-provvedimento innovative rispetto al sistema legislativo*

E' necessario a questo punto chiarire con il massimo possibile di esattezza la differenza tra una legge meramente esecutiva di precedente legge ed una legge-provvedimento (o del caso concreto) ma innovativa.

La legge è meramente esecutiva rispetto a precedente legge se non contiene alcuna disposizione modificativa per qualche aspetto del sistema legislativo. Questa legge, qui ipotizzata a fini di indagine, conterrebbe beninteso alcuni aspetti nuovi non contenuti nel sistema legislativo, come accade per ogni atto applicativo delle leggi, di qualunque genere, che proprio perché applicativo individua ciò a cui si applica, a differenza della legge che ovviamente non prevede i casi concreti ai quali viene applicata, ma appunto i *tipi* di casi ai quali dovrà essere applicata. Se però la legge, confrontata col sistema legislativo, non contiene rispetto ad esso nessuna disposizione in qualche modo modificativa, essa appare ed è meramente esecutiva, come esecutivo è un qualunque atto amministrativo che per definizione applica la legge, ma non può in nulla modificare il sistema legislativo. Se invece la legge, per quanto si riferisca ad uno specifico caso (ad un evento specifico, ad un accadimento particolare, ad uno stato di cose esattamente delimitato in quanto specifico stato, distinto da ogni altra situazione), disciplina quello specifico caso introducendo una innovazione, quale che sia, entro il sistema legislativo, allora essa, per quanto in buona parte riproduttiva di disposizioni già presenti o tacitamente legata a disposizioni legislative già presenti, non è meramente esecutiva. Questa, la legge che disciplina un caso specifico (un evento, un accadimento, uno stato di cose specifico) in modo innovativo, è la classica legge-provvedimento.

In principio non è incostituzionale, anzitutto per la banale ragione che non è vietata dalla Costituzione in modo espresso e, lungi dall'essere irragionevole, molte volte è altamente ragionevole. Ricordiamo che stiamo parlando di una legge che non si dirige a singoli individui e non disciplina comportamenti concreti. Per questo aspetto è anch'essa una legge generale e astratta, perché rispetto ad una tale legge i soggetti incaricati di attuarla non sono individuati (pensate ad una legge che attribuisce uno specifico obbiettivo ad un ministero: sapere chi sono i soggetti incaricati della attuazione dipende dalla complessa normativa sulla organizzazione del ministero) ed anche i

comportamenti necessari sono per la maggior parte ricavabili da altre leggi. E' invece una legge non generale e non astratta per quanto riguarda l'evento o l'accadimento o lo stato di cose disciplinato: la legge si occupa di quello specifico parco che contestualmente essa istituisce; di quello specifico evento sportivo; di quella specifica calamità naturale. Nessuno può escludere che quello specifico parco, quello specifico evento, quella specifica calamità naturale presentano aspetti che esigono norme legislative particolari, innovative entro il sistema legislativo (norme che non sono già contenute nel sistema).

Possono emergere altri aspetti per i quali una tal legge diventa incostituzionale: ad es. viola l'eguaglianza; ad es. appare manifestamente irragionevole; oppure viola il principio del buon andamento o quello della imparzialità della amministrazione (che si applica anche alle leggi che appunto amministrano, e cioè si pongono obiettivi di raggiungere e risultati concreti da realizzare). Ma, come si vede, di per sé la legge-provvedimento innovativa che disciplina un evento, un accadimento, uno stato di cose, non è incostituzionale.

### 11. *Il fondamento costituzionale della riserva di atto amministrativo*

La conclusione raggiunta nel paragrafo precedente ribadisce *a contrario* che un atto il quale si limita ad applicare precedenti leggi ad un caso concreto senza nulla innovare nel sistema legislativo è o un atto giurisdizionale (e qui non ci interessa) oppure è un atto amministrativo, da chiunque compiuto che non sia un giudice o magistrato, e deve essere trattato come tutti gli atti amministrativi. Viene ribadito cioè che in questo modo esiste una riserva di atto amministrativo.

E' necessario ora spiegare perché, in base alla Costituzione, deve concludersi che esiste una riserva di atto amministrativo.

La ragione sta nel fatto che la nostra Costituzione, tra i principi fondamentali che la costruiscono e la innervano, contiene il principio di divisione dei poteri ed il principio della democrazia. Non credo sia necessario spiegare che il principio della divisione di poteri da solo non comporta la democrazia; la democrazia realizza una specifica forma di divisione dei poteri, e cioè il principio per cui la legge spetta soltanto alle assemblee rappresentative del popolo, e queste assemblee sono elette appunto da tutto il popolo (attraverso il corpo elettorale). Chiarito dunque che le leggi vengono dalle assemblee rappresentative, anche in democrazia il principio di divisione dei poteri ha come chiave di volta, al fine di disciplinare e controllare l'esercizio del potere, il principio conseguente secondo cui solo i giudici dicono l'ultima parola sulla esatta applicazione della legge nei casi concreti, e nello stesso tempo i giudici debbono limitarsi a decidere sui casi concreti applicando la legge. Il legislatore che prima approva la legge e poi pretende di applicarla sottrae al giudice la essenziale funzione di controllare l'esercizio del potere sulla base della legge (e non si dica che c'è la Corte costituzionale: tra ciò che possono fare i giudici che decidono su diritti soggettivi ed interessi legittimi e ciò che può fare la Corte, che è stata costruita non per decidere su diritti soggettivi e interessi legittimi ma appunto sulle leggi, c'è un abisso). La riserva di atto amministrativo (che non esclude le leggi provvedimento-innovative che intendono fronteggiare eventi o stati di cose) è una conseguenza della riserva di giurisdizione.

### 12. *Leggi e disposizioni retroattive*

Le leggi e le disposizioni retroattive hanno sempre messo a dura prova le costruzioni teoriche intorno al concetto di legge (e quindi anche di legge-provvedimento) per la ragione essenziale che esse, imponendo regole in ragione di fatti già accaduti e relativamente ad essi (leggi retrospettive, è stato detto con maggior precisione, giacché l'accaduto è comunque irreversibile), hanno per oggetto sempre comportamenti già tenuti di individui già individuabili oppure eventi già accaduti. Sono cioè, anche quando si presentano con l'apparenza della generalità e astrattezza, oppure sembra che disciplinino tipi di eventi, leggi scindibili in una sommatoria di provvedimenti

concreti, tanti quanti sono i comportamenti già tenuti ed i soggetti già individuati, oppure gli eventi già accaduti.

Però non sembra difficile applicare anche a queste leggi o disposizioni retroattive (per la parte in cui sono retroattive, giacché esse potrebbero essere leggi per casi futuri che esigono di essere applicate a partire da casi passati, cosicché possono dividersi in due parti, quella che guarda al futuro e quella che guarda al passato) alcune conclusioni già raggiunte in generale, e per altre trovare argomenti ragionevoli.

Se la legge retroattiva riguarda un evento o stato di cose già verificatosi ed è innovativa, riceve la medesima conclusione già raggiunta in tema di leggi-provvedimento innovative; se essa è meramente esecutiva (a parte la improbabilità di una tale evenienza) seguirà la regola di questo tipo di leggi-provvedimento (e cioè è una legge incostituzionale, come ho sostenuto). Per quanto invece riguarda le leggi retroattive che pongono divieti o obblighi a carico di individui, a parte i casi espressi di divieto di leggi retroattive contenuti in Costituzione, esse sono incostituzionali appunto perché non sono generali e astratte, e pretendono di giudicare oggi come vietati od obbligatori, e quindi sanzionare, comportamenti che quando furono tenuti ieri non erano vietati o obbligatori. Diverso il caso nel quale la legge retroattiva sia svantaggiosa per coloro ai quali si applica retroattivamente perché toglie da allora in poi (e cioè retroattivamente) un vantaggio: se la retroattività si accompagna ad una disposizione che nega la concessione del vantaggio per il futuro (e cioè abroga per questo aspetto una precedente legge), la retroattività potrebbe essere giustificata proprio alla luce del principio di eguaglianza. Se il vantaggio viene confermato per il futuro e viene tolto retroattivamente sembra difficile evitare l'accusa di provvedimento manifestamente diseguale ed irragionevole, e quindi incostituzionale. Se la legge attribuisce retroattivamente un vantaggio, si torna ad applicare quanto già detto per le leggi-provvedimento che attribuiscono vantaggi (senza beninteso che siano svantaggi per altri individui, come avverrebbe nel caso di costituzione di una relazione diritto-obbligo), e cioè che in principio non sono incostituzionali. Penso che questi brevi suggerimenti non siano sufficienti per fronteggiare tutti i complicati e contorti casi che presentano le leggi retroattive: ma ciò dipende dal sovrapporsi alla tematica della legge-provvedimento di una diversa tematica che assorbe la prima, e cioè la tematica delle leggi retroattive, che qui ovviamente non può essere trattata approfonditamente.

### 13. *Type e Token (Tipo ed Occorrenza)*

Se prescindiamo dal problema della loro ammissibilità secondo Costituzione, l'elemento che accomuna tutte le leggi-provvedimento e che le differenzia dalle leggi che appunto non sono provvedimento sta in una caratteristica che richiama (ma non corrisponde pienamente alla) distinzione ben conosciuta dai logici tra *Type* e *Token* (per usare la terminologia introdotta originariamente dal filosofo Peirce e ripresa da tutti) o, con traduzione italiana, Tipo ed Occorrenza. La legge-provvedimento è un *Token*, talvolta corrispondente a un *Type* già descritto in una precedente legge, talvolta costruito dal legislatore come *Type* di se stesso (come *Type* singolare, si potrebbe dire, che si realizza in un solo esemplare o in un numero finito di esemplari già individuati dalla legge).

Per mostrare un indice più sicuro e più facilmente maneggiabile al fine di individuare le leggi-provvedimento (che siano o non siano ammissibili costituzionalmente), conviene usare la distinzione uno-uno e uno-molti (in senso potenziale): la legge che si occupa di tipi che avranno successivamente molti possibili casi concreti corrispondenti al tipo si configura come un rapporto uno (appunto la legge) – molti possibili (i molti casi seriali orizzontalmente eguali nel futuro per la parte corrispondente al tipo). La legge ad es. si occupa di furto ( il tipo; uno) e sarà applicata ad una serie illimitata e indeterminabile di futuri furti (casi concreti; i molti possibili); si occupa genericamente della istituzione e della disciplina dei parchi (il tipo parco), vi saranno poi i molti possibili parchi in applicazione della legge (e cioè i parchi che verranno via via istituiti sulla base della legge generale). La legge-provvedimento invece presenta un rapporto uno-uno: alla previsione

della legge corrisponde quello specifico evento e solo quello (o una sommatoria di specifici eventi già tutti individuati), quello specifico comportamento e solo quello (o una sommatoria di specifici comportamenti già tutti individuati), e così via.

#### 14. Conclusioni riassuntive

Il saggio è costruito sulla base della combinazione di tre distinti criteri: da un lato la distinzione tra leggi che si rivolgono ad individui e disciplinano loro comportamenti e leggi che si occupano di eventi o stati di cose; dall'altro lato la distinzione tra leggi che disciplinano tipi di cose e leggi che disciplinano casi concreti (sia che corrispondano ad un tipo già previsto da leggi sia che vengano costruiti come casi singolari); infine la distinzione tra leggi innovative nel sistema legislativo e leggi meramente esecutive. Questo incrocio di criteri (e di eventuali altri criteri subordinati all'interno di un criterio più generale) determina una tipologia di leggi-provvedimento, in alcuni casi costituzionalmente ammissibili, in altri invece incostituzionali.

Sono certo di non aver esaminato tutti i casi: ad es. non ho trattato il caso di una legge che si rivolge a comportamenti di organizzazioni (una legge ad es. sulle società per azioni o su una determinata società per azioni). Non sono neppure in grado di indicare quanti sono tutti i casi che sono rimasti non trattati, come quello precedente. Dubito sempre delle pretese di completezza all'interno di un mare così vasto e contorto come è l'esperienza giuridica. Ho tentato però di offrire soluzioni per alcuni casi, verosimilmente i più frequenti e significativi:

1) le leggi (provvedimento) che pretendono di disciplinare comportamenti futuri di specifici individui già tutti individuati imponendo ad essi divieti oppure obblighi o comunque svantaggi sono incostituzionali;

2) le leggi (provvedimento) innovative che attribuiscono vantaggi ad uno o più individui già tutti individuati non sono per ciò solo incostituzionali;

3) le leggi (provvedimento) innovative rispetto al sistema legislativo che si propongono di fronteggiare specifici eventi, passati o futuri (ovviamente quelli futuri sono specifici eventi previsti come possibili o probabili, e sono auspicati o temuti), accadimenti, stati di cose, col fine di realizzare specifici obiettivi e risultati concreti, non sono per ciò solo incostituzionali;

4) le leggi (provvedimento) meramente esecutive di precedenti leggi sono incostituzionali; la mera esecuzione nei casi concreti di un legge spetta all'atto amministrativo (riserva di atto amministrativo) ma non necessariamente alla pubblica amministrazione; la costruzione però regge se e solo se tutti gli atti amministrativi, anche quelli del Parlamento, sono giustiziabili;

5) le leggi che disciplinano tipi di evento o tipi di stati di cose non sono leggi-provvedimento.

---

#### **Nota finale**

Tutte le affermazioni contenute nel testo, quand'anche espresse in altro modo, si trovano già sia nella imponente bibliografia sul tema sia nella giurisprudenza. Ciò che muta continuamente è l'assemblaggio, per dir così, dei diversi elementi. Quello che propongo è un ulteriore assemblaggio, nella speranza naturalmente che sia più produttivo e maggiormente chiarificatore di altri. Recentemente, nel 2007, è apparso un libro di una valorosa ricercatrice, Sara Spuntarelli,

*L'amministrazione per legge*, Giuffrè, che offre una ricostruzione in qualche punto diversa. Siccome però si tratta di un ottimo libro che riporta praticamente tutto ciò che vale la pena di ricordare per quanto riguarda sia la dottrina che la giurisprudenza, oltre ovviamente alla raccolta e al commento di tutti i casi più significativi di leggi-provvedimento, rinvio per questi aspetti a questo libro, ringraziando l'autrice sia per le molte e faticose ricerche che mi ha risparmiato (oltre le molte letture già fatte e le cose che a suo tempo ho scritto sul tema), sia per i molti e acuti spunti di riflessione e approfondimento.