UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2025

«La decretazione d'urgenza nella storia costituzionale italiana: dallo Statuto Albertino alla prassi della XIX legislatura»

a cura di

Andrea Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi

Giugno 2025

SOMMARIO

Introduzione alla Ricerca	2-7
Capitolo I	9-116
Capitolo II	117-196
Capitolo III	197-301
Capitolo IV	303-373

INTRODUZIONE ALLA RICERCA

1. Il tema scelto per la ricerca dei borsisti del Seminario 2025 non è certo un tema nuovo: l'istituto della decretazione d'urgenza nelle varie fasi della nostra storia costituzionale. Un tema antico, ma che più di ogni altro consente di cogliere da un lato il nesso strettissimo tra le regole scritte (e non scritte) della produzione normativa e gli sviluppi della forma di governo, e dall'altro di misurare in tutta la sua consistenza quanto sia difficile nel nostro sistema costituzionale (come del resto in altri sistemi) conciliare modalità efficienti e tempestive di decisioni politiche che richiedono la veste formale della legge con le esigenze legate al principio rappresentativo.

   La ricerca ha seguito quattro direttrici: la prima, volta alla ricostruzione dell'istituto della decretazione nel corso del periodo statutario e del regime fascista; la seconda, volta all'analisi della prassi del ricorso all'istituto nel quadro della nuova disciplina costituzionale e dell'esercizio del controllo preventivo da parte del Capo dello Stato e del controllo successivo da parte della Corte costituzionale; la terza, orientata all'analisi dei riflessi conseguenti sulle procedure parlamentari di produzione normativa a partire dall'approvazione della legge di conversione; infine, la quarta direttrice volta a richiamare l'attenzione sull'esperienza maturata in altri ordinamenti (in particolare quello francese, tedesco, spagnolo e statunitense) nei quali sono presenti istituti che in qualche misura si avvicinano al nostro decreto-legge, al fine di sottolinearne affinità e divergenze col caso italiano.

2. La ricostruzione storica dimostra come l'istituto della decretazione d'urgenza abbia rappresentato fin dall'inizio uno degli elementi caratterizzanti il nostro sistema delle fonti. Pur non previsto dallo Statuto albertino, esso è entrato in uso da parte del Governo a sottolineare la tendenza a rafforzare il ruolo dell'Esecutivo in una duplice direzione (da una parte, nei confronti del Sovrano; dall'altra, nei confronti del Parlamento) contribuendo così, insieme all'affermarsi, sempre in via di prassi, della fiducia parlamentare, alla progressiva affermazione del Governo quale organo costituzionale autonomo, nel quadro di un assetto dualista tutto centrato sul rapporto Sovrano-Parlamento. Successivamente, l'esercizio di poteri normativi primari da parte dell'Esecutivo troverà, come è noto, la sua prima disciplina formale con la legge n.100 del 1926, all'avvento del regime fascista, che ne fa un elemento strutturale di un sistema delle fonti coerente con la profonda trasformazione della forma di governo che si afferma nei primi anni '20.

   Il peso di questa tradizione non poteva non riflettersi nei lavori dell'Assemblea costituente. Accantonata l'idea di vietare la decretazione d'urgenza, come pure era stato proposto nel quadro di un sistema delle fonti orientato a valorizzare al massimo il ruolo della legge parlamentare in un rifondato e rafforzato sistema delle fonti ordinarie (come dimostrato dalle numerose riserve di legge previste nella Carta), a prevalere tra i costituenti è la posizione di chi suggerisce il mantenimento dell'istituto, sia pure con una serie di limitazioni direttamente stabilite dalla Costituzione (rigorosa

definizione dei presupposti, termine breve di conversione, perdita di efficacia *ex tunc* in caso di mancata conversione in legge), a sottolinearne la natura del tutto eccezionale rispetto all'ordinario esercizio del potere legislativo, se non addirittura di atto originariamente (cioè, fino alla conversione) invalido, come sostenuto da Carlo Esposito.

È su questa base, dunque, che si sviluppa l'esperienza repubblicana. La ricerca ne propone una suddivisione in due grandi prospettive di comparazione diacronica. Ossia la fase delle prime legislature durante le quali il ricorso alla decretazione d'urgenza, nella generale adesione di pressoché tutte le forze politiche al modello costituzionale, risulta quantitativamente modesto; e il periodo successivo alla "grande crisi" dei primi anni '90, quando vengono consolidandosi la tendenza al ricorso sempre più frequente e ricorrente al decreto-legge. Una fase in cui la decretazione d'urgenza si trasforma da strumento di normazione primaria del tutto eccezionale a strumento "ordinario" di legislazione. I dati statistici richiamati nella ricerca sono impietosi. Oltre che alle autorizzazioni alla ratifica di trattati internazionali e all'assunzione dei provvedimenti legati alla manovra di bilancio, si assiste a una vera metamorfosi strutturale del processo legislativo in Italia, con un costante regredire - qualitativo e funzionale - della normazione parlamentare a dispositivo meramente finalizzato, e in larghissima misura, alla conversione dei decreti-legge. E dunque allo sfruttamento correlato dei margini di negoziato emendativo che il vincolo dei 60 giorni può di volta in volta consentire o almeno prospettare sia alle incursioni delle formazioni di maggioranza, sia a quelle dei gruppi di opposizione, sia ai membri della compagine governativa e agli *stakeholder* che ad essa possono accedere.

A questa tendenza si accompagna una prassi endogovernativa che rende lo stesso procedimento di approvazione del decreto-legge assai poco trasparente, spesso con violazioni delle regole previste al riguardo dalla legge n.400 del 1988, a partire dall'obbligo dell'approvazione collegiale in Consiglio dei sMinistri (si pensi ai decreti approvati con la clausola "salve intese tra Ministeri"). Se a tutto questo si aggiungono fenomeni ricorrenti come l'uso invalso da parte del Governo di proporre in sede di conversione maxi emendamenti accompagnati dall'apposizione della questione di fiducia, ovvero la richiesta di conversione di decreti-legge abrogativi di disposizioni contenute in altri decreti-legge a loro volta in corso di conversione, ecco che il ricorso alla decretazione d'urgenza sconvolge gli equilibri costituzionali tra Governo e Parlamento nell'esercizio del potere legislativo.

Si tratta, in verità, di torsioni del modello costituzionale cui hanno contribuito anche comportamenti dello stesso Parlamento: si pensi alle leggi in sanatoria atipiche o al ricorso al c.d. "monocameralismo alternato" in sede di conversione ovvero, ancora e più in generale, alla mancata fermezza delle Camere nel contrastare la trasformazione del procedimento di approvazione della legge di conversione in uno strumento utilizzato dal Governo per superare il dissentire di specifiche componenti della propria maggioranza anziché per consentire un qualche bilanciamento del ruolo dell'esecutivo a favore del Parlamento.

Va aggiunto che per contenere gli effetti distorsivi delle prassi in atto poco hanno potuto fare sin qui il controllo preventivo del Presidente della Repubblica, in sede di emanazione, e quello successivo della Corte costituzionale, che pure si è andato nel

tempo intensificando. Si pensi, ad esempio, all'impegno del Capo dello Stato e al suo ricorso a diversi mezzi interdittivi, anche non formalizzati, utilizzati sui decreti che gli vengono sottoposti o alle sollecitazioni più volte inviate ai Presidenti delle Camere per una più attenta vigilanza sul contenuto delle leggi di conversione: che in molte occasioni alimentano l'estensione delle materie oggetto del decreto ad aspetti che nulla hanno a che fare con esigenze straordinarie di necessità e urgenza. Ma si pensi anche a tutta la giurisprudenza costituzionale successiva alla nota pronuncia n. 360 del 1996, che sanciva l'illegittimità costituzionale della reiterazione dei decreti non convertiti, fino alle più recenti sentenze relative alla sussistenza o meno dei presupposti costituzionali dei decreti (sentenze nn. 247 del 2019, 245 del 2022 e 146 del 2024).

Così come poco o nulla hanno potuto le disposizioni legislative in tema di decretazione d'urgenza contenute nella legge n.400 del 1988, che hanno rivelato tutta la debolezza di un tentativo di regolare in modo più stringente l'istituto ma con un atto dello stesso valore normativo del decreto e dunque facilmente aggirabile.

Nascono di qui, dalla costatazione della scarsa efficacia dei controlli, le diverse proposte volte a favorire un'inversione di tendenza nella prassi che si è venuta sviluppando: dalla modifica dell'art. 77 Cost. da integrare con i limiti aggiuntivi previsti dalla stessa legge n.400, all'introduzione nello svolgersi del procedimento legislativo ordinario di un istituto analogo al c.d. "voto bloccato" quale previsto dalla Costituzione francese e che potrebbe configurarsi come il "voto a data certa". Un dispositivo similare è stato per l'appunto adottato con l'approvazione del nuovo art. 55 del Regolamento del Senato. Si tratta di innovazioni procedimentali di cui è del tutto evidente lo stimolo innovativo che sottendono. Tuttavia, appare lecito dubitare della loro efficacia di contrasto ove, con tali "rimedi", si intenda fronteggiare quella che Alberto Predieri, già all'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso - e a fronte di ammontari ben inferiori a quelli che la prassi contemporanea evidenzia - definiva l'«alluvione» dei decreti-legge nel processo legislativo italiano, ritenendoli disegni di legge "rinforzati". Si tratta di uno scetticismo che nulla toglie alle potenzialità mitigatrici di intelligenti e nuove regolazioni del processo legislativo ma che chiama in causa un dato di fatto, tanto pacifico quanto ormai di rilevanza "strutturale" nel funzionamento reale del sistema politico con cui è chiamata a misurarsi la forma effettiva di governo della nostra Repubblica parlamentare. Vale a dire la crescente difficoltà della mediazione parlamentare di svolgere ancora un qualche ruolo, come avrebbe detto Max Weber, "direttivo": a fronte e nell'ambito di regimi politici, ancora formalmente a legittimazione elettorale ma comunque "radicalizzati" nel contrapporsi di "amici e nemici", e dunque di leaders in perenne competizione tra loro insieme alle loro rispettive formazioni partitiche. Ossia di visioni alternative di principi, valori e regole istituzionali, così come di concezioni del mondo e delle agende o almeno delle ipotesi di *public policies* che ne possono derivare. Al fondo dell'abuso della decretazione d'urgenza, perché di un abuso si tratta - vi è insomma l'estremo fabbisogno di semplificazioni comunicative e di offerte provvedimentali ad efficacia apparentemente immediata, ossia capaci di "saltare" le vischiosità delle compromissioni "parlamentaristiche" anche se incapaci di ovviare alle sollecitazioni, per non dire alle pulsioni, di matrice particolaristica, localistica e lobbistica.

Semplificazioni e offerte provvedimentali, pertanto, aliene da modalità "kelseniane" di *composizione* rappresentativa degli "opposti". Di qui il normale ricorrere a un istituto come il decreto-legge che, nella sua asserita e garantita urgenza, sussume in sé, anche e proprio simbolicamente, la capacità del o della leader di saper ascoltare, raccogliere e aggregare nel proprio volere e nella propria agenda politico-amministrativa qualunque fabbisogno regolativo o distributivo qualificandolo e gratificandolo come un'emergenza da assumere ed enfatizzare in tempi immediati, o per lo meno entro un calendario vincolante. Cioè al riparo e con la tutela di un anello fiduciario che si contrappone a eventuali resistenze centrifughe dentro o attorno alla maggioranza che sostiene la leadership dell'Esecutivo.

3. Infine, la ricerca si conclude con un capitolo dedicato all'analisi delle esperienze maturate in alcuni ordinamenti stranieri, utili per leggere e interpretare l'esperienza italiana.

Il primo modello analizzato è quello disegnato dalla Costituzione francese del 1958 che, come è noto, accantona l'istituto dei *decrets-lois*, ma li sostituisce con le *ordonnances*: atti di normazione primaria adottabili dal Governo, previa legge di autorizzazione, la quale fissa anche il termine entro il quale deve essere presentato il disegno di legge per la loro ratifica parlamentare, pena la loro decadenza. La prassi applicativa dell'istituto segnala la significativa crescita quantitativa delle *ordonnances* nei periodi di maggiore difficoltà del sistema politico; un fenomeno che non ha mancato di suscitare forti critiche e che viene denunciato come un vero e proprio sovvertimento del principio della divisione dei poteri. E questo nonostante il fatto che la Costituzione preveda altri strumenti volti a favorire l'attuazione del programma di governo: si pensi alla "riserva di regolamento" disciplinata dall'art. 37 o al c.d. "voto bloccato", disposto dall'art. 44, c.3.

Tutta diversa è invece la situazione in Germania, dove il modello costituzionale e le conseguenti prassi applicative hanno dato vita a una esperienza che è forse la più lontana da quanto avviene nel nostro Paese. La Costituzione federale del 1949 non contiene infatti alcun riferimento ad un potere normativo primario del Governo. Si tratta, notoriamente, di una cautela normativa a fronte di quanto avvenuto nel corso della vicenda weimariana che aveva visto la progressiva emarginazione del ruolo del Parlamento a causa del ricorso a poteri siffatti, dando il via a una tendenza destinata ad aggravarsi con l'avvento della dittatura. All'Esecutivo la Costituzione conferisce soltanto un modesto potere regolamentare da esercitarsi unicamente previa legge di delegazione parlamentare, oltre che alcuni poteri di intervento emergenziale in determinate occasioni (stato di tensione, stato di difesa e di calamità, stato di emergenza legislativa).

Il terzo sistema preso in considerazione è quello spagnolo, che, al contrario di quello tedesco, è assai simile a quello italiano. La Costituzione del 1978 prevede espressamente, infatti (art.86), la possibilità per il Governo di adottare disposizioni legislative provvisorie "in casi di straordinaria e urgente necessità" nella forma di decreti-legge, ma con un doppio ordine di limiti. Innanzitutto, limiti sostanziali: il decreto-legge non può intervenire in determinate materie (ordinamento delle istituzioni statali, diritti individuali, regime delle Comunità autonome, delega

legislativa, revisione della Costituzione, autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, materia di bilancio). In secondo luogo, limiti procedurali: il decreto deve essere presentato immediatamente al Congresso dei Deputati per la sua convalida. Ove questa non intervenga nel termine di 30 giorni, il decreto decade. Per quanto il costituente spagnolo si sia sforzato di circoscrivere nei modi detti il ricorso alla decretazione d'urgenza, la prassi (in parte avallata dal Tribunale costituzionale) presenta caratteri non dissimili da quella che si è sviluppata in Italia: dalla approvazione di decreti "omnibus", alla disciplina mediante decreto di materie nelle quali la decretazione è costituzionalmente esclusa, al carente rispetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza.

Da ultimo, è stato preso in esame l'istituto degli *executive orders* dell'ordinamento statunitense. Nati originariamente come direttive presidenziali volte ad indirizzare l'attività dell'amministrazione federale, sono atti che, nel tempo, hanno ampliato la loro portata fino a divenire un importante strumento di attuazione dell'indirizzo politico presidenziale, con effetti diretti sull'amministrazione ma anche effetti indiretti sui cittadini. La loro natura, in assenza di una precisa definizione nella Costituzione, nelle leggi o nelle pronunce giurisprudenziali resta incerta. Ciò non ha impedito che tali atti vengano ritenuti, di fatto, dotati della stessa forza della legge, purché adottati nell'esercizio di sicuri poteri presidenziali e non pretendano di interferire con i poteri normativi del Congresso. Si tratta, tuttavia, di limitazioni generiche, suscettibili di interpretazioni diverse e che, in ogni caso, non hanno impedito il progressivo aumento del ricorso a tale istituto. Tanto che, anche negli Stati Uniti, si è aperto un dibattito circa la compatibilità di questa prassi con il principio della divisione dei poteri che, come è noto, pretende un'applicazione particolarmente rigorosa nel sistema costituzionale statunitense. E a maggior ragione allorché si registra un incremento importante del ricorso a tale istituto ad opera di alcuni Presidenti.

4. Complessivamente, l'analisi comparata consente di evidenziare, pur nella diversità della disciplina degli istituti riconducibili alla decretazione d'urgenza, alcuni tratti comuni.

   In primo luogo, la generale difficoltà a garantire il rispetto dei limiti (di varia natura e intensità) imposti ai poteri di normazione primaria dell'Esecutivo. I meccanismi di controllo predisposti a questo scopo mostrano ovunque una scarsa efficacia nel contrastare le prassi distorsive che si sono venute a formare. Non solo, ma lo stesso legislatore parlamentare non ha saputo reagire in modo significativo alla progressiva marginalizzazione del suo ruolo proprio sul terreno che dovrebbe caratterizzarlo, ossia l'esercizio del potere legislativo.

   In secondo luogo, e di conseguenza, si osserva l'irresistibile tendenza degli Esecutivi a trasformare la decretazione d'urgenza da strumento eccezionale a strumento ordinario di normazione, soprattutto nei periodi nei quali il processo di mediazione politica si presenta particolarmente denso di tensioni sia nelle compagini governative sia tra queste e le maggioranze che formalmente le sostengono. Ciò, a maggior ragione, nelle circostanze in cui il processo legislativo si presenta troppo ricco di insidie, difficile da coordinarsi e incapace di garantire tempi politicamente

accettabili di risposta per chi guida un dato Esecutivo e vuole controllarne l'impatto sui portatori di interessi coinvolti e i risvolti mediatici.

5. Alla luce dei risultati della ricerca c'è da chiedersi, nella prospettiva italiana ma anche delle democrazie europee e occidentali, quali visioni culturali e quali strategie normative e procedimentali possano realisticamente venire studiate, proposte e messe in opera per stabilire un rapporto più equilibrato e più fedele ai modelli costituzionali di divisione dei poteri che definiscono il rapporto tra governi e parlamenti nell'esercizio del potere legislativo.

   Nel caso italiano c'è di sicuro bisogno di una disciplina più rigorosa e stringente della decretazione d'urgenza, ma anche (se non soprattutto) si pongono la necessità e l'urgenza di una diversa e più efficace definizione dell'ordinario procedimento legislativo parlamentare. Occorre insistere ancora sul Parlamento, per quanto possibile nelle condizioni politiche date e nelle modalità adeguate a una società estremamente lontana dai tempi che ne postulavano la centralità, e restituirgli la funzione di luogo deputato a garantire il formarsi dialettico di una volontà popolare. Ma non per un atto di fede retrospettivo. Bensì per ridare alla democrazia italiana una sua qualità.

   .