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

CAPITOLO I
LA DECRETAZIONE D'URGENZA IN ITALIA. UN PROFILO STORICO

SOMMARIO: 1) LA DECRETAZIONE D'URGENZA DALLA CONCESSIONE DELLO STATUTO ALBERTINO ALLA CRISI DELLO STATO LIBERALE (1848-1922): 1. Introduzione. - 2. Tra vuoti normativi e *trompe-l'oeil* istituzionali: la decretazione d'urgenza e lo Statuto Albertino. - 3. L'intervento della dottrina in tema di decreti-legge. - 4. La posizione della Giurisprudenza in tema di decreti-legge. - 5. Alcuni tentativi di arginare il fenomeno. - 6. Considerazioni conclusive. 2) NORMARE PER DECRETO: L'ECCEZIONE DIVENUTA REGOLA NEL DIRITTO DEL REGIME FASCISTA: 1. La prassi in tema di decretazione d'urgenza nell'immediato periodo post bellico. - 2. Brevi cenni al dibattito dottrinale sulla decretazione d'urgenza tra la fine della guerra e il disegno di legge Scialoja. - 3. Il *revirement* giurisprudenziale in materia di decreti-legge. - 3.1. *(segue)* Consolidamento del regime fascista e nuovo *overruling* giurisprudenziale. - 4. La *ratio* fascista dietro la prima disciplina in materia di decreti-legge. - 4.1. *(segue)* L'art. 3 della legge n. 100 del 1926. - 5. Considerazioni conclusive. 3) L'EVOLUZIONE DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA NEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE: 1. Introduzione. - 2. I punti di riferimento del Costituente repubblicano: dalla prassi statutaria alle esperienze comparate. - 3. Il dibattito nella Seconda Sottocommissione: un divieto "unanime" alla decretazione d'urgenza? - 4. Il dibattito in Assemblea plenaria: dai dubbi al ripensamento del Costituente. - 5. Il dibattito in Assemblea plenaria (segue): l'approvazione del testo dell'art. 77 Cost. - 6. Conclusioni. Dai limiti del dettato costituzionale alle storture della prassi legislativa. 4) DECRETAZIONE D'URGENZA, SISTEMA PARTITICO E FORMA DI GOVERNO NEL PERIODO DEL CENTRISMO: 1. Introduzione. – 1.1 Una premessa. - 1.2 L'oggetto della ricerca. - 2. Il dato fattuale: poco ricorso alla decretazione d'urgenza e utilizzo ictu oculi appropriato. - 3. La continuità con l'epoca statutaria nelle prassi di utilizzo della decretazione d'urgenza nel centrismo. - 4. Alcuni casi di utilizzo apparentemente abusivo del decreto-legge risalenti al centrismo. - 5. Il valore del decreto legge come strumento di scambio politico. - 6. Il volto del Parlamento italiano tra il '48 e il '63 e forma di governo. - 7. Il Parlamento del centrismo nel rapporto fra rappresentanti e rappresentati. - 8. Forza e debolezza della DC e gli albori del consociativismo occulto. - 9. Conclusioni. 5) CRISI ISTITUZIONALE E DECRETAZIONE D'URGENZA: UN'ANALISI DELLA RISPOSTA NORMATIVA DELLO STATO AL TERRORISMO EVERSIVO: 1. Premessa. – 2. Il contesto storico-politico dell'Italia negli anni di piombo. – 3. La dimensione politico-istituzionale. – 4. Assetto delle istituzioni repubblicane. – 5. Evoluzione normativa e limiti del quadro legislativo ordinario. – 6. Finalità e struttura della ricerca. – 7. La svolta del 1978: il sequestro Moro. – 8. Analisi comparativa della produzione normativa tra le legislature. – 9. Decreto-legge 59/1978 (D.L. Moro). – 10. Decreto-legge 625/79 (D.L. Cossiga). – 11. Riflessioni conclusive: diritto dell'emergenza e tenuta costituzionale. 6) LA DECRETAZIONE D'URGENZA E LA CRISI DELLA PRIMA REPUBBLICA: IL BIENNIO 1992-1994: 1.1. Un nuovo corso politico? Introduzione alla decretazione d'urgenza nel passaggio della Repubblica. - 2.1. Profili costituzionali e prassi applicative del decreto-legge. - 2.2. Il decreto-legge nella prassi tra la Prima e la Seconda Repubblica. - 3.1. La dimensione quantitativa della decretazione d'urgenza: continuità e fratture nella XI Legislatura. - 3.1.1. Un'inversione strutturale: la sostituzione della

legge ordinaria e l'aggiramento dell'articolo 70 della Costituzione. - 4.1. La XI Legislatura come snodo sistemico. - 4.2. Il decisionismo politico degli anni '90: tra Esecutivo forte e leadership personalizzata. - 4.3. Decisionismo e decretazione d'urgenza: il paradigma schmittiano nella crisi politico-istituzionale. - Conclusioni.

LA DECRETAZIONE D'URGENZA DALLA CONCESSIONE DELLO STATUTO ALBERTINO ALLA CRISI DELLO STATO LIBERALE (1848-1922)

di Riccardo Maria Sciarra

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Tra vuoti normativi e *trompe-l'oeil* istituzionali: la decretazione d'urgenza e lo Statuto Albertino. - 3. L'intervento della dottrina in tema di decreti-legge. - 4. La posizione della Giurisprudenza in tema di decreti-legge - 5. Alcuni tentativi di arginare il fenomeno. - 6. Considerazioni conclusive

1. *Introduzione*

Il presente studio si propone di analizzare l'utilizzo della decretazione d'urgenza in Italia, circoscrivendo l'indagine al periodo compreso tra il 1848, anno della concessione dello Statuto Albertino ai sudditi del Regno di Sardegna, e il 1922, anno della Marcia su Roma[1] e dell'ottenimento della fiducia da parte delle Camere[2] nei confronti di Benito Mussolini, segnando, almeno sul piano formale, la fine dell'assetto costituzionale liberale.

Occorre tuttavia precisare che la disciplina normativa in materia di decretazione governativa non subì modifiche immediate: fino al 1924, infatti, l'Assemblea legislativa elettiva rimase quella formatasi secondo i meccanismi rappresentativi propri del sistema liberale e soltanto con l'entrata in vigore della Legge Rocco del 1926 si determinò una revisione sostanziale della disciplina del decreto-legge.

Tali elementi avrebbero potuto, in astratto, giustificare una diversa scelta del termine cronologico dell'analisi.

La decisione di arrestare l'indagine al 1922 risponde, tuttavia, all'esigenza di adottare una scansione temporale chiara e coerente con i principali snodi storici ed istituzionali.

In particolare, si è voluto porre l'accento sulle due significative pronunce della Suprema Corte di Cassazione del 16 novembre e del 30 dicembre 1922, costituenti l'ultimo tentativo giurisdizionale di contenere l'uso crescente della decretazione d'urgenza, alla vigilia della definitiva affermazione del regime totalitario.

Il 1922 rappresenta, inoltre, un anno particolarmente significativo per lo sviluppo dei primi due tentativi parlamentari[3] di disciplinare ed arginare il fenomeno della decretazione d'urgenza, che già manifestava tutti i sintomi di un abuso.

Occorre tuttavia premettere che il tentativo di delineare una ricognizione storica sull'uso della decretazione d'urgenza durante il periodo statutario si presenta come un'operazione articolata poiché la materia è già stata oggetto di ampi e approfonditi studi da parte di numerosi e autorevoli

[1] Sul ruolo e sulle implicazioni simboliche della Marcia su Roma *vd.*, tra gli altri, P. NELLO, *La «Marcia su Roma». Ottobre 1922*, in A. CIAMPANI – D. M. BRUNI (a cura di), *Istituzioni politiche e mobilitazioni di piazza,* Rubbettino Ed., Soveria Mannelli, 2018, pp. 79-106.

[2] La fiducia fu concessa dalla Camera dei Deputati il 17 novembre 1922 e, successivamente, dal Senato del Regno il 29 dello stesso mese.

[3] Come si vedrà più avanti, si tratta del Disegno di Legge Scialoja al Senato e della proposta di riforma del Regolamento alla Camera, avanzata dall'On. Paratore.

maestri del diritto[4] e, inoltre, trattandosi di un tema certamente ampio, ogni pretesa di esaustività risulterebbe ambiziosa.

Appare comunque utile un tentativo di inquadramento del fenomeno sotto un profilo storico, al fine di offrire una cornice introduttiva che agevoli l'inquadramento del diffuso fenomeno della decretazione d'urgenza, dimostrando come quest'ultima non abbia affatto costituito una novità nella storia dell'Italia.

Per quanto concerne il titolo dello studio, occorre sottolineare che, originariamente, per riferirsi ai decreti-legge, veniva ampiamente utilizzata l'espressione "ordinanze d'urgenza", mentre tale locuzione venne istituzionalizzata soltanto nel 1915.[5]

L'uso del termine decreto-legge è da ricondurre alla traduzione del corrispondente francese "*décrets-lois",* dinanzi al quale ci si può porre l'interrogativo circa l'opportunità di inserire o meno il trattino tra i due termini, risultando diffusamente utilizzati entrambi gli usi.[6]

In questa sede si è voluta adottare la prima ipotesi, per altro prevalente, poiché essa evidenzia come *"i decreti legge non sono nè decreto, nè legge, ma partecipano dell'uno e dell'altro, anzi più propriamente, sono dei decreti che diventano leggi: il tratto di unione tra le due parole denota precisamente il passaggio dall'una all'altra forma"*[7].

2. *Tra vuoti normativi e trompe-l'oeil istituzionali, la decretazione d'urgenza e lo Statuto Albertino*

Sotto un profilo squisitamente formale occorre anzitutto sottolineare come la decretazione d'urgenza, o potere di decretazione, non era prevista dallo Statuto Albertino, come emerge chiaramente dall'Articolo 6 della Carta: «*il Re nomina tutte le cariche dello Stato e fa i decreti necessarii (sic) per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza».*

Dal testo dell'articolo riportato risulta chiaramente che la legislazione italiana non prevedeva atti normativi legittimati a modificare o ad abrogare i testi delle leggi: in proposito può ricordarsi

[4] Tra gli altri: A. CELOTTO, *L'«Abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, V. I, Padova, 1997; M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del Governo. Dalla Francia d'ancien régime all'italia liberale*, Giuffrè Ed., Milano, 2009; E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione,* Giuffrè Ed. Milano, 1988; C. NASI, *Necessitas non habet legem. La decretazione d'urgenza fra Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, in Diritto e Società 1995; A. M. DE CESARIS, *La decretazione legislativa d'urgenza nella storia costituzionale italiana*, in Decreto legge e suoi aspetti problematici, Roma, 1980; M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti legge. Saggio sulla decretazione governativa d'urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in Nomos. Le attualità nel diritto, 2012; L. Paladin, *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Soc. Ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1979; G.F. CIAURRO, Decreto legge, in Enciclopedia giuridica, Roma, 1988; F. ROSSI, *Parlamento e decretazione d'urgenza nella crisi dello Stato liberale (1918-1925),* in V. CASAMASSIMA – A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, Edizioni della Normale, Pisa, 2016.

[5] A. CELOTTO, *L'abuso dei Decreti legge*…, p. 2.

[6] D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Ed. Scientifica, Napoli, 2014, cit., p. 3.

[7] *Vd.* V. DI SALVO, "*Legge*", in Digesto Italiano, XIV, Torino, 1905, cit., p. 290.

quanto disposto nel Codice civile del Regno d'Italia del 1865[8] che riconosceva soltanto ad una legge la possibilità di abrogare un'altra legge[9].

Non può non tenersi presente che lo Statuto concesso da Carlo Alberto era flessibile, a differenza della Costituzione repubblicana del 1948 e, quindi, modificabile attraverso l'utilizzo di legislazione ordinaria.

Pertanto sarebbe stato possibile introdurre il decreto-legge nell'ordinamento mediante una legge approvata dal Parlamento.

L'articolo, ripreso quasi interamente dalla *Charte* francese del 1830[10], poneva in risalto uno degli aspetti caratterizzanti le monarchie costituzionali, vale a dire una netta e codificata divisione dei poteri[11].

Si deve considerare anche l'art. 82[12] nel quale era previsto: *"Il presente Statuto avrà il pieno suo effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere, la quale avrà luogo appena compiute le elezioni. Fino a quel punto sarà provveduto al pubblico servizio d' urgenza con Sovrane disposizioni, secondo i modi e le forme sin qui seguite, omesse tuttavia le interazioni e registrazioni dei Magistrati, che sono fin d' ora abolite".*

Dal testo del secondo articolo ricordato sembra potersi ricavare il principio giuridico in base al quale il Sovrano era stato riconosciuto il potere di emanare decreti aventi forza di legge nel periodo compreso tra l'entrata in vigore dello Statuto e la prima riunione delle Camere, ma tale potere era venuto meno dopo la già menzionata riunione[13].

Le uniche eccezioni erano costituite:

- dal Codice penale militare il cui art. 251[14] prevedeva la possibilità di emanare disposizioni aventi forza di legge in particolari casi di necessità;
- dal Codice penale per l'Esercito, il cui art. 246 autorizzava a dichiarare con decreto reale lo stato di guerra con la conseguente concentrazione di tutti i poteri, anche legislativi, nelle autorità militari;
- dai decreti riguardanti questioni daziari e fiscali, i *c.d.* "decreti catenaccio"[15].

---

[8] Disposizioni sulla pubblicazione, interpretazione ed applicazione delle leggi in generale: Art. 5 *"Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del Legislatore, o per incompatibilità delle nuove disposizioni con le precedenti, o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore"*.

[9] Sulla primazia della legge, A. MORRONE osserva che *"in filigrana poteva leggersi una vicenda storica che aveva visto ordinanze e legge contendersi il campo in parallelo con l'evoluzione della forma di governo: dalla fase nella quale l'ordinanza era la legge dell'ordinamento (in coincidenza con l'assolutismo monarchico), a quella del primato assoluto della legge (per effetto, soprattutto, della Rivoluzione francese)",* A. Morrone, Diritti, principi e fonti del diritto. Saggi scelti, Bononia University Press, Bologna, 2015, cit., p. 183.

[10] Sul rapporto tra modello costituzionale francese e quello italiano, *vd.* F. BONINI, *Amministrazione e costituzione: il modello francese*, Carocci Ed., Roma, 1999.

[11] Sulle caratteristiche dello Statuto Albertino *vd.* A. PISANESCHI, *Diritto Costituzionale*, III ed., G. Giappichelli Ed., Torino, 2018, pp. 11-13; 21-24.

[12] L'articolo 82 era contenuto nelle disposizioni generali.

[13] V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge*. Milano, 1970, p. 6.

[14] Art. 251: "Il generale comandante in capo, ovvero il comandante di un corpo d'esercito o di una fortezza assediata che non sia in comunicazione col comandante in capo, potranno pubblicare bandi militari che avranno forza di legge nella periferia del proprio comando".

[15] Decisamente contrario ai *c.d.* "decreti catenaccio" A. SCOPELLITI, *I decreti-legge catenaccio*, Torino, 1897.

Con riferimento a questi ultimi è stato autorevolmente rilevato che nel 1892 il decreto che aumentava il dazio sullo zucchero trovava senz'altro giustificazione nella necessità di frenare la speculazione in danno dei consumatori[16]. Il decreto fu poi regolarmente convertito in legge dalle Camere[17].

La nuova fonte del diritto pervenne ad esistenza e si consolidò saldamente nel corso degli anni a far data dal 1848, secondo quanto sostenuto da una parte della dottrina[18], dal 1849 secondo quanto rilevato da altri studiosi[19], dal 1859 alla luce di quanto evidenziato da altri[20].

La predetta prassi non incontrò ostacoli concreti se non da parte degli studiosi che nel corso del XIX secolo si espresse, almeno inizialmente, in senso contrario[21] e si andò sviluppando enormemente nel corso degli anni: un unico decreto nel 1849, 1043 decreti settanta anni dopo nel 1919.

Sempre con riferimento al XIX secolo non può non rilevarsi che una parte della dottrina non era schierata in favore dei decreti-legge[22]: tale locuzione venne normalmente utilizzata dagli studiosi nel XX Secolo, mentre in precedenza veniva usata la locuzione "ordinanza d'urgenza"[23].

Come si è visto nel capitolo precedente, nonostante l' esclusione del decreto-legge tra le fonti del diritto dell' ordinamento statutario, il ricorso a tale istituto ebbe inizio subito dopo l' entrata in vigore dello Statuto stesso.

Con riferimento all'esistenza di una condizione di urgenza e di necessità a legiferare, il primo decreto emanato dopo l' entrata in vigore dello Statuto Albertino è stato indicato nel R.D. 27 maggio 1948, n. 738, mediante il quale veniva abolito il dazio con il Ducato di Piacenza per motivi di urgenza nel provvedere[24].

Con riferimento, invece, alla prescrizione di dover presentare alle due Camere il testo del decreto per poter essere convertito in una legge, il primo vero decreto-legge sarebbe stato il R.D. 1° dicembre 1859, n. 3811, il cui art. 2 disponeva: "Il presente Decreto sarà presentato al Parlamento per essere convertito in legge".

La dottrina italiana nel corso del XIX secolo non utilizzò, se non raramente, il termine decreto-legge nei confronti degli atti governativi aventi una funzione legislativa ma preferì utilizzare l'

I "decreti catenaccio" contenevano norme riguardanti le materie finanziarie, mediante le quali venivano modificati i tributi, in particolare quelli indiretti. La maggioranza degli studiosi li valutava come necessari per tutelare gli interessi dello Stato ed evitare possibili speculazioni.

[16] *Vd.* G. ARANGIO-RUIZ, *Storia Costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898),* Napoli, 1985 cit., p. 487.

[17] *Vd.* G. ARANGIO-RUIZ, *Storia Costituzionale…*, cit., p. 488.

[18] G. FERRARI, *Formula e natura dell' attuale decretazione con valore legislativo*, Milano, 1948, p. 17; G. VIESTI, *Il decreto-legge*. Napoli, 1967, p. 21.

[19] A. CELOTTO, *L'abuso del decreto legge, in Pubblicazioni dell'Istituto di Diritto Pubblico*, V. I, Casa Ed. Dott. Antonio Milani, 1997, p. 205.

[20] V. DI CIOLO, *Questioni*..., cit., p. 6.

[21] M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del Governo. Dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale,* Giuffrè Ed., MIlano, 2009, p. 177.

[22] Per tutti *vd*. F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, V. III, p. 296 ss.

[23] F. COLAO, *Decreti-legge nell'esperienza dello stato liberale*, in Democrazia e Diritto, 1981, n. 5, p. 136; R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologia. Il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848* , Torino, 2008, p. 493.

[24] G. FERRARI, *Formula e natura…,* cit., p. 17.

espressione "ordinanza d' urgenza"[25] che probabilmente veniva considerata più adeguata per giustificare l'utilizzazione di un provvedimento legislativo che lo Statuto non aveva assolutamente previsto e che da quanto è stato visto nel paragrafo precedente, era stato escluso dal testo statutario.

Il motivo per cui il Governo si andò orientando verso l'adozione dei decreti-legge può trovare una spiegazione nella lentezza dell'*iter* di approvazione delle leggi da parte delle due Camere e nel corso degli anni dalla effettiva necessità di essere in grado di porre nuove norme in considerazione sia della politica estera dell'Italia sia dell'evolversi delle condizioni economiche e sociali che, al pari di quanto avveniva negli altri Stati, andava ponendo la necessità di intervenire con nuove leggi.

In ordine al primo punto non possono non tenersi presenti i numerosi problemi legati alla politica militare del Regno di Sardegna prima e, soprattutto, del Regno d'Italia poi.

Numerosi i problemi emersi man mano che si perveniva all'unità del Paese e alla conquista delle colonie in Africa (Eritrea, Somalia, Libia) e, infine, alla partecipazione dell'Italia alla Prima Guerra Mondiale.

Con riguardo al secondo profilo, non può omettersi di considerare il profondo mutamento intervenuto nelle condizioni socio-economiche della popolazione italiana e, più in generale, europea. Nel periodo di riferimento, l'Italia, tradizionalmente connotata come Paese a prevalente struttura agricola, con una forza lavoro dispersa in piccoli nuclei operanti presso aziende agrarie spesso isolate, caratterizzate da difficoltà di comunicazione e interazione reciproca – dovute tanto alla disgregazione territoriale quanto alla carenza di infrastrutture e mezzi di trasporto – andava progressivamente trasformandosi in uno Stato a vocazione anche industriale. Tale processo di industrializzazione comportava una crescente concentrazione di lavoratori in ambiti produttivi contigui, favorendo forme di aggregazione e di comunicazione diretta tra gli stessi, con rilevanti implicazioni sul piano delle dinamiche sociali e giuridiche, in particolare in materia di relazioni industriali e diritti collettivi.

L'evoluzione della situazione economico sociale venne seguita con attenzione dalla Chiesa Cattolica: il Pontefice Leone XIII promulgò l'enciclica *Rerum Novarum* nel 1891, dedicata alle problematiche del lavoro bisognose di studio e di soluzioni differenti da quelle esistenti, non tollerabili a lungo dai lavoratori.

Procedendo con una sintetica analisi quantitativa dei decreti legge emanati dal Governo tra il 1848 e il 1922, si osserva un significativo incremento nel corso del tempo[26]. Questo dato, tuttavia, non si manifestò in maniera costante, ma fu caratterizzato da un'intensità variabile in specifici

[25] M. FIORAVANTI, *Le potestà normative…*, cit., p. 177.

[26] Non risulta possibile indicare con sicura certezza il numero dei decreti legge adottati dal Governo nel corso degli anni dal momento che emergono dati non completamente omogenei tra quelli contenuti in Atti Parlamentari-Senato del Regno, (n. 345), Legislatura XXVI, seduta del 15 marzo 1922 e quelli riportati nel pregevole studio di A. CELOTTO, *L'abuso…*, pp. 205 e 216.

periodi storici: un numero molto limitato dal 1848 al 1862[27], un numero più ampio dal 1863 al 1867[28], un numero limitatissimo dal 1868 al 1881[29], mentre tornò a crescere dal 1882 al 1910[30].

Nel triennio 1911-1913 il numerò della decretazione d'urgenza incrementò[31], raggiungendo tuttavia il suo apice tra il 1914 ed il 1921[32], in particolare nel 1919[33].

Si trattò indubbiamente di un periodo eccezionale, nel quale si resero necessari numerosi interventi legislativi aventi immediata efficacia, ma è innegabile che alcuni di essi risultarono completamente estranei da qualsiasi situazione di necessità o di urgenza, fino a giungere al caso del "ridicolo decreto-legge"[34] 8 giugno 1919, con il quale fu conferito il grado di sottotenente al direttore del Corpo musicale della Regia Marina.

In tale periodo si registrò, quindi, un vero e proprio abuso della decretazione d'urgenza e intervennero alcune sentenze che operarono una distinzione tra gli elementi formali e quelli sostanziali dell'urgenza, affermando una competenza del giudice a conoscere della legittimità dei decreti-legge.[35]

3. *L'intervento della dottrina in tema di decreti-legge*

Per quanto riguarda i contributi della dottrina in materia di legittimità o meno dell'utilizzo del decreto-legge, si riportano sinteticamente le principali posizioni espresse nell'epoca considerata nel presente lavoro.

Come accennato in precedenza, nel XIX Secolo venivano utilizzate varie denominazioni come "decreti", "provvedimenti", "atti necessari", per riferirsi ad atti emergenziali nella forma dell'ordinanza.

La prassi consolidatasi nel tempo venne in parte approvata ed in parte osteggiata dalla dottrina, presentando le caratteristiche del "provvedimento d'urgenza emergenziale" adottato da un'autorità amministrativa indipendentemente da una specifica previsione di legge[36].

---

[27] A.P. ne riporta 15, A. CELOTTO, 17.
Vd. Atti Senato, XXVI Legislatura, I Ses. 1921-22, doc. n. 345-a.
[28] A.P. ne riporta 90, A. CELOTTO 67.
Atti Senato, XXVI Legislatura, I Ses. 1921-22, doc. n. 345-a
[29] A.P. ne riporta 7 A. CELOTTO 12.
Atti Senato XXVI Legislatura, I Ses. 1921-22, doc. n. 345-a
[30] A.P. ne riporta 129 A. CELOTTO 129.
Atti Senato XXVI Legislatura, I Ses. 1921-22, doc. n. 345-a
[31] A.P. ne riporta 59 A. Celotto 67.
[32] A.P. furono 3039 A. Celotto 3048.
[33] A.P. ne riporta 1029 A. Celotto 1043.
[34] *Vd.* A. SCIALOJA, A.P., Senato, Documenti, Relazione dell'Ufficio centrale, p. 7.
[35] Cassazione SS. UU. Civili, Sentenza del 16 novembre 1922, in Giurisprudenza Italiana, 1922, I, 1, p. 929.
[36] S. ROMANO, *Sui decreti legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1909, V. I, p. 251.

Nel 1909 il Terremoto di Messina e Reggio Calabria[37] rese necessaria l'adozione di una serie di provvedimenti per far fronte ad una gravissima situazione d'emergenza: a tal proposito Santi Romano sviluppò la sua teorica sulle emergenze nei confronti del diritto[38].

Per fare fronte alle straordinarie esigenze dei territori terremotati il governo adottò necessariamente provvedimenti d'emergenza, costituiti da ordinanze e decreti, anche in deroga alle leggi e senza alcuna autorizzazione legislativa preventiva: "la sanatoria" giunse pochi giorni dopo con la legge 12 gennaio 1909, n. 12.

La legge giustificava i provvedimenti assunti in precedenza ed estendeva i poteri eccezionali assunti dal governo per fronteggiare la catastrofe avvenuta, ma se i provvedimenti d'urgenza potevano ritenersi senz'altro legittimi, non altrettanto poteva dirsi dei provvedimenti eccezionali[39] adottati alcuni giorni prima dell'entrata in vigore della legge[40].

Tali provvedimenti, prescindendo dalla terminologia utilizzata "decreti", "decreti d'urgenza", "ordinanze", ponevano necessariamente il problema di una giustificazione di poteri speciali attribuiti al Governo, nei casi di specifiche emergenze, poteri che non essendo stati autorizzati dalla legge, risultavano *contra legem.*

Santi Romano ritenne possibili tali interventi governativi facendo riferimento alla necessità[41] e all'urgenza di provvedere immediatamente a tutti i servizi pubblici venuti meno, al mantenimento dell'ordine e alla tutela della sicurezza pubblica; la constatazione della necessità e dell'urgenza avevano indotto il Governo a ritenersi competente nell'adottare i provvedimenti necessari. Lo studioso sostenne che sia lo stato di necessità, sia il diritto di difesa dello Stato potevano rappresentare la ragione e il presupposto di un intervento, ma non costituivano una fonte del diritto legittimante il potere eccezionale di ordinanza del governo[42].

Una parte della dottrina fece riferimento alla consuetudine come fonte del diritto[43], la maggioranza degli studiosi, tra cui S. Romano, espresse un'opinione contraria ritenendo che fatti imprevedibili, emergenziali e limitati nel tempo non potessero rappresentare l'elemento oggettivo di una consuetudine.[44] Egli riteneva che non esistesse la consuetudine in quanto i caratteri dell'eccezionalità e della provvisorietà non potevano essere considerati elementi di una consuetudine e non avevano quindi un valore oltre l'evenienza alla quale erano riferiti.

La maggior parte della dottrina individuava la legittimità degli interventi governativi nei casi di emergenza nel principio fondamentale "*salus publica suprema lex"*[45].

---

[37] Sulla gestione dell'emergenza nel periodo statutario in casi di cataclismi naturali vd. per tutti S. BOTTA, *Quando il Regno d'Italia tremava: la politica liberale alla prova del sismografo*, in G. SILEI (a cura di), Società del rischio e gestione del territorio, Pacini Ed., Pisa, 2020.

[38] *Vd.* S. ROMANO, *Sui decreti legge*…, cit. p. 262.

[39] Decreti 3 e 8 gennaio 1909.

[40] S. ROMANO, *Sui decreti legge*…, cit. p. 262.

[41] Sulla necessità come fonte del diritto, vd. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, XXIV ed., Giappichelli Ed., Torino, 2023, p. 392.

[42] S. ROMANO, *Sui decreti legge…*, cit. p. 255.

[43] Di questo avviso era F. CAMMEO, *Lo stato d'assedio e la giurisdizione*, in Giurisprudenza Italiana, 1898, p. 376.

[44] S. ROMANO, *Sui decreti legge*…, cit. p. 260.

[45] S. ROMANO, *Sui decreti legge*…, cit. p. 260.

Questo principio trovò il consenso nella quasi totalità della dottrina, d'accordo nel ritenere che esistesse un diritto non scritto, ma di rango costituzionale, sul quale era legittimato il potere straordinario di ordinanza del Governo in seguito all'insorgere di emergenze.

Tali emergenze potevano derivare da una sommossa, da un'invasione o da un evento naturale come per l'appunto un terremoto[46], tesi peraltro condivisa anche dalla giurisprudenza[47].

Si trattava di un principio legittimato dal fatto che fossero in gioco gli interessi supremi e fondamentali dell'esistenza dello Stato e, quindi, se il Parlamento non avesse regolato la situazione di emergenza a garanzia dello Stato, sarebbe stato compito del governo procedere mediante l'adozione di provvedimenti aventi forza di legge, purché l'azione governativa fosse rimasta entro i confini dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.[48]

In favore dell'intervento governativo in casi di straordinarietà e urgenza, si affermò che l'Esecutivo venisse costretto "ad anticipare l'opera del potere legislativo e sostituendosi a questo, emanare dei provvedimenti che in tempi ordinari non sarebbero stati possibili senza il consenso delle Camere. In tali casi, sottrarre all'autorità esecutiva, custode suprema della pubblica prosperità e dell'ordine dello Stato, la potestà di emanare atti di quel genere, importerebbe costringerla all'inerzia proprio quando vi sarebbe il maggior bisogno di agire. Sta in questa suprema necessità di Stato il fondamento giuridico di tale potestà, la quale lungi dall'essere contraria allo Statuto, lo seconda e lo compie".[49]

In favore dell'ammissibilità dei decreti-legge, tesi ampiamente diffusa, venne fatto riferimento all'articolo 6 dello Statuto.

Come è noto lo Statuto non era privo di collegamenti alla Carta costituzionale francese del 1830, in particolare il testo dell'articolo 6 si rifaceva all'articolo 13 della predetta Carta che enunciava, tra l'altro, *"sans pouvour jamais suspendere ni les lois elles-memes".*

L'omissione del termine "jamais" nello Statuto venne valutata da alcuni come l'intenzione di non voler sottrarre al potere esecutivo la facoltà di provvedere nei casi di urgenza[50].

Già nei primi anni del XX Secolo un'autorevole dottrina[51] aveva riconosciuto al Governo la facoltà di emanare decreti-legge per causa di necessità pubblica.

In tali casi il potere esecutivo era legittimato ad oltrepassare i limiti posti dallo Statuto e ad adottare "*qualsiasi grave provvedimento quando la salute pubblica lo esiga"*[52].

In tal caso se il Parlamento fosse stato sciolto o se la necessaria rapidità dell'azione non avesse permesso "Gl'indugi propri di un'assemblea deliberante, il potere esecutivo non solo potrà, ma dovrà assumere la responsabilità di questa azione"[53].

---

[46] *Vd.* F. CAMMEO, *Lo stato d'assedio*…, cit., p. 199; S. ROMANO. p. 162; O. RANELLETTI, *La potestà legislativa del Governo*, in Riv. dir. pubbl., 1926, p. 174; V. E. ORLANDO, *Principi di Diritto Costituzionale,* Firenze, 1912, p. 219.

[47] Cassazione, Sez. Civ., 17 novembre 1888, in La Legge, V. I, 1889, p. 400.

[48] S. ROMANO, *Sui decreti legge*…, cit. p. 262.

[49] P. CANEPA VACCARO, *Sulle Ordinanze d'Urgenza (a proposito di sentenze recenti)*, in Arch. di Dir. Pubbl., 1895, p.338.

[50] Tra gli altri: A. CODACCI PISANELLI, Ammissibilità delle ordinanze d'urgenza nel diritto italiano e valore di esse innanzi all'autorità giudiziaria, in Foro Italiano, 1890, V. I, p. 8.

[51] V. E. ORLANDO, *Principi di Diritto Costituzionale*, Firenze, 1912, p. 215.

[52] V. E. ORLANDO, *Principi di Diritto*…, cit., p. 215.

[53] V. E. ORLANDO, Principi di Diritto…, cit., p. 215.

4. *La posizione della Giurisprudenza in tema di decreti-legge*

Per quanto riguarda la giurisprudenza[54] vi furono sentenze contrarie all'ammissibilità dei decreti-legge, con le quali fu rifiutato di dare applicazione alle norme in essi contenute.[55]

In generale la giurisprudenza riconobbe la competenza dell'Esecutivo ad emanare norme legislative nelle situazioni in cui erano presenti l'urgenza e la necessità, ritenendole non legittime, ma accettabili in ragione della straordinaria necessità di provvedere, evidenziando che tali provvedimenti risultavano coperti dalla responsabilità politica dei Ministri in carica.[56]

Vi furono importanti prese di posizione in favore della legittimità dei decreti-legge adottati dal Governo[57]: la giurisprudenza riconobbe tale legittimità nei casi di urgenza con la condizione, tuttavia, che venissero presentati al Parlamento per la necessaria conversione[58] (*cd*. clausola di conversione)[59].

La Cassazione riconobbe la legittimità soprattutto per l' "invincibile necessità del fatto che diventa suprema ragione di diritto".[60]

La Magistratura, tuttavia, volle precisare che ogni valutazione relativa alla sussistenza o meno del presupposto dell'urgenza era di competenza del Parlamento e non dell'autorità giudiziaria perché: "la politica è campo chiuso, inaccessibile per essa, ed è di ragione politica il valutare se un impero di circostanze abbia necessitato un decreto reale".[61]

I principi enunciati dalla Cassazione trovarono conferma negli anni successivi al 1888, ma non si può non ricordare quanto stabilito dalla Cassazione di Roma con sentenza del 20 febbraio 1900[62], mediante la quale venne dichiarato inapplicabile il decreto-legge 22 giugno 1899, n. 227 (Decreto Pelloux[63]). La Magistratura valutò il provvedimento del Governo inefficace, poiché,

---

[54] *Vd.* G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Casa Ed. Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1967, p. 25.

[55] Tribunale di Ferrara, 20 ottobre 1921 in Foro Italiano, 1922, II, p. 30; Pretura Urbana di Torino, 22 giugno 1922 in Giurisprudenza Italiana, 1922, II, p. 337.

Occorre rilevare che entrambe le sentenze furono riformate in giudizio di appello.

[56] *Vd.* Corte di Cassazione, SS. UU., 17 novembre 1888, in Foro Italiano, 1890, I, p. 8.

[57] *Vd.* D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Ed. Scientifica, Napoli, 2014, pp. 6-8.

[58] Sulla conversione in legge dei decreti in epoca statutaria e sui "*bill* d'indennità", *vd.* P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma,* Ed. Scientifica, Napoli, 2024, p. 21.

[59] Cassazione di Roma, Sent. 17 novembre 1888, in Foro Italiano, 1890, I, p. 8.

[60] *Idem*.

[61] *Idem*.

[62] Cassazione di Roma, Sent. 20 febbraio 1900, in Giurisprudenza Italiana, 1900, II, p. 53.

[63] Il decreto, sulla scia della linea repressiva inaugurata da Crispi e proseguita da Di Rudinì, intendeva ostacolare e prevenire qualsiasi situazione rivoluzionaria, prevedendo misure tra cui la *"militarizzazione del personale delle ferrovie, delle poste e dei telegrafi, il divieto di sciopero degli addetti a pubblici servizi, l'istituzione del domicilio coatto per coloro che si fossero resi recidivi in certi determinati reati, il divieto, per ragioni di ordine pubblico, delle riunioni e degli assembramenti all'aperto, lo scioglimento, a richiesta dell'autorità giudiziaria, delle associazioni considerate sovversive degli ordinamenti sociali e della costituzione dello Stato, e la limitazione della libertà di stampa".*

C. GHISALBERTI, *Storia Costituzionale d'Italia* (1848/1894), Ed. Laterza, Roma-Bari, 2006, cit. p. 234.

prescindendo da qualsiasi valutazione sui presupposti di necessità ed urgenza, non era stato convertito in legge dal Parlamento entro la sessione e, pertanto, doveva considerarsi decaduto.[64]

Alcuni anni dopo, la Prima Guerra Mondiale determinò, oltre un notevole cambiamento nella storia politica e istituzionale italiana, anche un mutamento notevole nella decretazione d'urgenza: infatti i decreti-legge adottati nel 1914 furono 103, nel 1915 salirono a 229, nel 1916 furono 186, nel 1917 salirono a 238, fino a giungere nel 1918 al numero di 354[65] e, come si è visto, nel 1919 al numero di 1043.

Tale utilizzo del decreto-legge[66] dopo il termine della Prima Guerra Mondiale spinse la Corte di Cassazione[67] a mutare radicalmente la sua precedente giurisprudenza: in primo luogo rilevò che nell'ordinamento costituzionale italiano non erano presenti norme che potessero legittimare l'adozione di decreti-legge, che dovevano essere considerati, pertanto, meri atti del potere esecutivo e quindi disapplicabili se fossero risultati lesivi di un diritto soggettivo privato.

In secondo luogo rilevò che era di competenza dell'autorità giudiziaria sia lo svolgimento di "una indgine meramente estrinseca sugli elementi formali dell'urgenza", sia la verifica che il decreto-legge avesse adempiuto all'obbligo di chiedere alle Camere *"con sollecitudine e diligenza"* la sanatoria dell'atto ritenuto illegittimo, pena il venir meno di ogni suo effetto.

Successivamente, la Cassazione confermò la precedente pronuncia con la sentenza che ritenne non applicabili, dunque inefficaci, i decreti-legge in materia penale prima della loro conversione in legge[68].

Da notare infine che nel 1922 venne presentato un progetto di legge finalizzato a disciplinare e contenere l'utilizzo dei decreti-legge: il progetto venne approvato dal Senato del Regno, ma non in maniera definitiva a causa del termine della legislatura.

5. *Alcuni tentativi di arginare il fenomeno*

Accanto agli interventi dottrinali e giurisprudenziali che, nel corso degli anni, si sono autorevolmente espressi sulla legittimità dell'uso del decreto-legge[69], la questione venne altresì affrontata in ambito parlamentare. Considerata la composizione del Senato del Regno, che comprendeva anche numerosi magistrati, è logico ritenere che su tale questione si siano sviluppati approfonditi dibattiti e riflessioni all'interno della medesima Assemblea.

Nel periodo compreso tra l'unità d'Italia e la breccia di Porta Pia, la sinistra parlamentare si oppose sistematicamente alla politica legislativa della destra storica, la quale faceva largo ricorso allo strumento del decreto-legge. Dopo la conquista di Roma, dal 1871 al 1890, l'uso della

---

[64] Su tale decreto *vd.* C. GHISALBERTI, *Storia Costituzionale d'Italia*…, p. 254; *vd*. anche M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'italia prefascista*, in Nomos. Le Attualità del Diritto, n. 2, 2012.

[65] C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche*…, p. 25.

[66] Alcuni studiosi affermano che "praticamente ogni cosa veniva fatta con decreto-legge".
A. CELOTTO, *L'abuso…*, cit. p. 217.

[67] Cassazione, SS. UU., sent. 16 novembre 1922, in Giurisprudenza Italiana, I, p. 933.

[68] Cassazione, I Sez. Pen., in Il Foro Italiano, 1923, II, p. 1.

[69] Come si è visto nei paragrafi precedenti.

decretazione d'urgenza si mantenne entro limiti relativamente contenuti, con una media annuale limitata a poche decine di atti.

Fu nell'ultimo decennio del XIX secolo che si registrò un sensibile aumento del ricorso ai decreti-legge. In tale contesto, si segnala l'istituzione, da parte della Camera dei Deputati nel 1888 e del Senato del Regno nel 1900, di apposite commissioni incaricate dell'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti, tra cui rientravano anche quelli emanati in violazione delle disposizioni statutarie.

Nel primo decennio del XX secolo si assistette a una momentanea flessione nel numero dei decreti adottati, cui seguì un nuovo incremento nel secondo decennio. Questo dato fu in parte determinato dal crescente livello di conflittualità tra le forze politiche presenti in Parlamento, all'interno del quale si affermarono gradualmente deputati espressione del movimento cattolico[70] e, in misura ancora più significativa, del Partito Socialista.

La crescente tensione politico-sociale, amplificata anche dall'introduzione del suffragio universale maschile[71], trovò riflesso nei lavori parlamentari, contribuendo a rendere più complessa l'attività legislativa.

Nel 1914 vennero adottati numerosi decreti-legge[72] e nel 1915 si passò dalla denominazione "raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti" a quella "raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti-legge"[73].

La stessa estensione del suffragio contribuì a dare rappresentanza in Parlamento alle classi meno abbienti, le cui istanze, che in precedenza si manifestavano prevalentemente attraverso forme di protesta extraistituzionali (scioperi, occupazioni, invasioni), trovarono ora un canale espressivo nella Camera dei Deputati.

Durante il Primo Conflitto Mondiale si verificò un'espansione senza precedenti del ricorso alla decretazione d'urgenza. Il periodo immediatamente successivo alla guerra fu anch'esso caratterizzato da un elevato numero di decreti-legge, espressione di un sistema politico-sociale altamente conflittuale: alla frattura tra neutralisti e interventisti si affiancava, infatti, una profonda divisione sociale tra classi proletarie e ceti economicamente dominanti.

A seguito delle elezioni del 1919 il Partito Socialista e il Partito Popolare di Luigi Sturzo ottennero un numero di voti notevoli ottenendo relativamente 156 e 100[74] seggi presso la Camera dei Deputati, elemento che rese il PPI necessario per formare qualunque ministero, esercitando un forte potere di contrattazione; nonostante avesse ottenuto il maggior numero di seggi, il Partito Socialista continuava invece a costituire una forza politica contro il sistema esistente in Italia[75].

---

[70] Seppure il primo partito ufficiale di orientamento cattolico fondato dopo il ritiro del *non expedit* fu il Partito Popolare di Don Luigi Sturzo, già negli anni precedenti si assistette ad un alleviamento degli effetti della disposizione papale, in particolare in contesti in cui era necessario ostacolare il successo elettorale dei socialisti.

Vd. G. DE ROSA, *Il movimento cattolico in Italia. Dalla Restaurazione all'età giolittiana*, Universale Laterza Ed., Bari, 1970, p. 337 ss.; F. MALGERI (a cura di), *Storia del Movimento Cattolico in Italia*, vv. I-III, Il Poligono Ed., Milano, 1981.

[71] G. SABBATUCCI – V. VIDOTTO, *Storia contemporanea. L'Ottocento*, Ed. Laterza, Bari, 2023, pp. 285-300.

[72] Oltre 100.

[73] *Vd.* F. ROSSI, *Parlamento e decretazione…,* cit., p. 235.

[74] C. GHISALBERTI, *Storia Costituzionale d'Italia (1848/1994)*, Ed. Laterza, pp. 333-336.

[75] *Idem.*

Per i governi divenne pertanto necessario il ricorso ai decreti-legge per poter superare la situazione ostruzionistica e di stallo provocata dai due partiti di massa, in mancanza dei quali la Camera operava con notevoli disordini, che certamente non facilitavano un rapido *iter* di approvazione parlamentare dei decreti-legge.

Il Senato del Regno, composto in larga parte da notabili e magistrati (questi ultimi rappresentavano circa i due terzi dell'assemblea), si configurava come sede privilegiata per affrontare le problematiche inerenti alla decretazione d'urgenza, anche in considerazione della costante instabilità dei governi.

Tra i tentativi di riforma più significativi si segnala la proposta[76] del Sen. Antonio Scialoja, il quale, allo scopo di *"frenare l'abuso e regolare l'uso dei decreti muniti della clausola di presentazione al parlamento per la conversione in legge"*[77], delineò una disciplina[78] dei decreti-legge fondata su precisi termini di decadenza:

- Per decorrenza del termine di presentazione alle Camere previsto entro la terza seduta dopo la conversione del decreto-legge sulla Gazzetta Ufficiale;
- Per il diniego dell'urgenza, essendo previsto un giudizio preliminare attribuito alla Commissione competente per materia alla Camera e all'Ufficio Centrale del Senato;
- Per la decorrenza del termine di presentazione all'altra Camera[79], stabilito in quindici giorni;
- Per la decorrenza del termine di conversione in legge indicato in 6 mesi per ciascuno Camera;

Nel caso di mancata conversione, il Presidente di ogni Camera disponeva la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale con la conseguenza che il decreto avrebbe cessato di avere vigore dal giorno della pubblicazione (*ex tunc*).

A tale disciplina si accompagnava la previsione di un'esplicita abrogazione da parte del Governo dei decreti non convertiti, al fine di evitare che questi, pur privati di efficacia giuridica, potessero continuare a produrre effetti nell'ambito dell'attività amministrativa, in virtù della subordinazione gerarchica delle autorità al potere esecutivo.

Tuttavia, la proposta di Scialoja non venne approvata: la Camera dei Deputati la accantonò, essendo impegnata nella discussione della legge Acerbo. Il disegno di legge fu così lasciato decadere con la fine della Legislatura.

Fino al 1920 i decreti-legge giungevano in Parlamento attraverso due canali principali: dalla Corte dei Conti, che ogni quindici giorni trasmetteva alle Camere i decreti registrati con riserva, oppure dal Governo, che presentava il disegno di legge di conversione senza una indicazione dei termini entro cui effettuare la presentazione e, dunque, anche dopo mesi o anni dalla data dell'entrata in vigore del decreto.

---

[76] A.P. Senato, Legisl. XXVI, sess. 1921-1923. Atti interni, doc., n. 345.

[77] *Idem.*

[78] Lo stesso Sen. Scialoja la definì come un rimedio temporaneo.

[79] Al tempo era infatti il Governo, una volta approvato un suo disegno di legge presso una delle due Camere, a doversi incaricare di trasmetterlo all'altra, procedura che spesso impiegava molto tempo.

Vd. F. ROSSI, *Parlamento e decretazione…,* p. 242.

A seguito della riforma regolamentare del 1920, i decreti-legge e i decreti registrati con riserva furono assegnati alle commissioni permanenti competenti per materia, incaricate di un doppio esame: uno relativo al provvedimento registrato con riserva dalla Corte dei Conti, e l'altro al disegno di legge di conversione presentato dal Governo. Il primo esame riguardava il giudizio sull'urgenza, il secondo il merito del provvedimento.

Poiché, nella prassi, il disegno di legge veniva presentato con notevole ritardo dal Governo, le commissioni parlamentari concentravano la loro attenzione sull'esame del merito, trascurando il controllo preliminare sui decreti registrati con riserva.

L'On. Giuseppe Paratore[80] propose pertanto il ripristino della commissione parlamentare preposta all'esame dei decreti registrati con riserva, abolita con la riforma del 1920, e la reintroduzione del giudizio immediato sull'urgenza, lasciando l'esame del merito alle commissioni permanenti.

Nel dibattito[81] intervenne il deputato socialista Giuseppe Emanuele Modigliani, che si dichiarò contrario alla distinzione tra giudizio politico sull'urgenza e giudizio legislativo sul merito, sostenendo la necessità di esaminare congiuntamente entrambe le questioni all'interno del procedimento di conversione. Anche il deputato socialista Giacomo Matteotti avanzò una proposta per unificare i due giudizi, imponendone l'immediata trattazione. A questo proposito, il Presidente della Camera Enrico De Nicola rilevò che l'unificazione dei due canali di accesso (Corte dei Conti e Governo) non poteva avvenire mediante regolamento parlamentare, ma solo per mezzo di una legge formale. Di conseguenza, sia le proposte dell'On. Matteotti sia quella dell'On. Paratore decaddero.

L'abbandono dei due progetti di riforma presentati da Scialoja in Senato e da Paratore alla Camera evidenziò ulteriormente l'immobilismo parlamentare: tale inerzia avrebbe contribuito fatalmente all'avvento del regime fascista.

Solo dopo la salita al potere di Mussolini, infatti, fu approvata la legge 100 del 1926 con la quale si intervenne in modo incisivo sulla disciplina dei decreti-legge: si sarebbe trattato tuttavia di una stagione diversa, segnata dalla centralità indiscussa dell'Esecutivo e dal venir meno della rappresentanza democratica nella Camera dei Deputati.

La sintesi dell'evoluzione della decretazione d'urgenza nel periodo storico considerato è descritta nella relazione dello stesso Alfredo Rocco sul disegno di legge relativo alla facoltà del potere esecutivo di emanare le norme giuridiche: *"la legislazione italiana non prevede espressamente la forma di legiferare, mediante decreto-legge, ma questa, sotto l'assillo delle necessità pratiche, si è venuta infatto svolgendo sino dai primi anni della costituzione del Regno, all'inizio in esigua misura, poi in proporzioni sempre crescenti, fino a raggiungere in qualche anno il numero di parecchie centinaia di decreti-legge, sulle più diverse materie del diritto pubblico e del diritto privato, esclusa soltanto l'approvazione dei bilanci e la materia elettorale nella parte più essenziale; l'enorme quantità di decreti ha indotto il Parlamento, a due riprese, per sgombrare il terreno dei lavori alla convalidazione in blocco di quelli ormai non più in*

[80] *Vd.* Istituto Nazionale dell'Informazione (a cura di), *Repubblica Italiana, 1948-1998: 50 Anni di Parlamento, Governi, Istituzioni,* La Navicella, Ed. Italiane, 2000, p. 537.

[81] A.P., Camera, 22 giugno 1922, p. 6626.

vigore, o aventi contenuto già superato dal tempo, ovvero di scarsa importanza; ciò che fu fatto con le leggi 15 ottobre 1923, n. 2293 e 17 aprile 1925, n. 473"[82].

6. *Considerazioni conclusive*

L'analisi del fenomeno della decretazione d'urgenza nel periodo compreso tra la concessione dello Statuto Albertino e la crisi dello Stato liberale consente di formulare alcune considerazioni di carattere sistematico e istituzionale.

In primo luogo, va rilevato come l'ordinamento statutario, pur caratterizzandosi per una struttura flessibile, non contemplasse espressamente tra le fonti del diritto il decreto-legge[83]. Tuttavia, tale assenza normativa non precludeva la possibilità, almeno in astratto, di introdurre lo strumento in questione mediante legge ordinaria, passaggio che tuttavia non ebbe riscontri. Nonostante alcune ferme opposizioni espresse sia in sede dottrinale sia giurisprudenziale, la prassi seguita dai governi succedutisi a partire dal 1848 ha progressivamente consolidato l'utilizzo del decreto-legge quale fonte atipica di produzione normativa, in aperto contrasto con la lettera e lo spirito dello Statuto. Tale prassi, protrattasi nel tempo, ha finito per legittimare *de facto* uno strumento non previsto dalla carta costituzionale, conferendogli progressivamente una forza e una diffusione tali da renderlo elemento stabile del sistema.

In secondo luogo, il rapporto tra il Governo e il Parlamento si è progressivamente evoluto in senso tale da ridimensionare il principio della responsabilità del primo di fronte alle Assemblee legislative.

Questo squilibrio ha comportato un indebolimento della funzione di controllo parlamentare, favorendo dinamiche istituzionali incentrate sulla centralità dell'iniziativa governativa.

In terzo luogo, l'evoluzione della prassi istituzionale ha inizialmente determinato una condizione di supremazia dell'Esecutivo rispetto al Parlamento. Successivamente, in un contesto segnato dall'inasprirsi delle tensioni sociali e dall'ampliamento della base elettorale conseguente all'introduzione del suffragio universale maschile, l'azione di governo è divenuta progressivamente più incerta e difficoltosa, dovendosi spesso confrontare con un forte fenomeno di ostruzionismo. Tale indebolimento dell'Esecutivo, tuttavia, non ha comportato un rafforzamento speculare del Parlamento, il quale è rimasto privo della capacità di esercitare una funzione attiva ed incisiva nel sistema politico-istituzionale.

La crisi delle istituzioni liberali, che avrebbe infine agevolato l'instaurazione del regime fascista, trae dunque origine non solo dalle complesse condizioni economico-sociali del tempo, ma anche dalla mancata osservanza delle regole costituzionali da parte della classe politica e dall'inadeguatezza dell'intera architettura istituzionale rispetto alle esigenze del Paese, all'interno della quale una certa responsabilità va affidata allo stesso Parlamento. Tale inadeguatezza si è manifestata tanto nel ricorso distorto alla decretazione d'urgenza quanto nell'incapacità delle forze politiche di garantire un'effettiva dialettica democratica tra poteri dello Stato.

[82] A.P., Camera dei deputati, seduta del 26 maggio 1925.

[83] Come si è visto, una lettura letterale dell'art. 6 tendeva anzi ad escludere del tutto questa possibilità.

Il fallimento di entrambi i tentativi di riforma in tema di decreto-legge che precedono la definitiva deriva del Paese verso il fascismo appaiono come ulteriore riprova di tale incapacità.

NORMARE PER DECRETO: L'ECCEZIONE DIVENUTA REGOLA NEL DIRITTO DEL REGIME FASCISTA

di Alessandro Franca

SOMMARIO: 1. La prassi in tema di decretazione d'urgenza nell'immediato periodo *post* bellico. - 2. Brevi cenni al dibattito dottrinale sulla decretazione d'urgenza tra la fine della guerra e il disegno di legge Scialoja. - 3. Il *revirement* giurisprudenziale in materia di decreti-legge. - 3.1. *(segue)* Consolidamento del regime fascista e nuovo *overruling* giurisprudenziale. - 4. La *ratio* fascista dietro la prima disciplina in materia di decreti-legge. - 4.1. *(segue)* L'art. 3 della legge n. 100 del 1926. - 5. Considerazioni conclusive.

1. *La prassi in tema di decretazione d'urgenza nell'immediato periodo post bellico*

Durante la Prima guerra mondiale furono numerosi i decreti-legge emanati dai vari Governi che si sono succeduti. E questo, nonostante il Parlamento, con la l. n. 671 del 1915[84] (c.d. legge dei *"pieni poteri"*), avesse conferito all'Esecutivo la facoltà di emanare decreti legislativi per far fronte all'emergenza bellica. Si passò, infatti, da 28 decreti-legge emanati nel 1913 a 229 nel 1915, arrivando fino a 354 nel 1918[85]. Se, tuttavia, tali dati possono trovare una giustificazionenella necessità di un'azione tempestiva[86], imposta inevitabilmente dalla

[84] L'art. 1 della l. n. 671/1915 recitava: *"Il Governo del Re ha facoltà, in caso di guerra e durante la guerra medesima, di emanare disposizioni aventi valore di legge per quanto sia richiesto dalla difesa dello Stato, dalla tutela dell'ordine pubblico e da urgenti o straordinari bisogni della economia nazionale. Restano ferme le disposizioni di cui agli articoli 243 a 251 del Codice penale per l'esercito*".

[85] Per la specifica enumerazione dei decreti-legge emanati dal 1893 al 1921 cfr. R. CERCIELLO, *La questione dei decreti-legge*, in Giur. it., 1922, IV, p. 224. Si veda altresì C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, Tipografia delle Mantellate, Roma, 1926, p. 25, per la tabella aggiornata indicativa del numero dei decreti-legge fino al 1925.

[86] Sebbene muovendo dalla giustificazione che il processo legislativo parlamentare fosse lungo e complesso, il Governo intervenne frequentemente anche su questioni prive di reale urgenza. Si pensi, ad esempio, al R.D. del 10 settembre 1914, n. 1326 che l'Esecutivo adottò per delimitare i distretti notarili. In questo senso, cfr. M. SIOTTO PINTOR, *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisdizionali a proposito dei decreti-legge*, in Il foro it., 1923, I, p. 3-4. L'autore, criticando l'abuso della decretazione d'urgenza, procede ad un'esaustiva elencazione delle materie rispetto alle quali sono stati adottati decreti-legge pur in assenza dei requisiti richiesti:*"[...] non si tratta di misure imposte da impellente necessità e da indeprecabile urgenza, giacché non è neppur pensabile che una società umana, dotata di moderni ordinamenti civili, possa versare in siffatte estreme distrette una volta al giorno, in media, per un periodo di tempo che tocca quasi i due lustri! Ogni possibile dubbio svanisce, del resto, se si dia appena un'occhiata all'elenco delle materie che hanno formato oggetto di questa attività legislativa abnorme. Vi si ritrovano, infatti, accanto a materie che possono, per natura loro, implicare la necessità di provvedimenti immediati moltissime altre materie assolutamente incapaci di dar luogo a un siffatto criterio di trattamento, come lo stato giuridico degl'impiegati, le Camere agrumarie, le assicurazioni marittime, l' istituzione e il riordinamento di scuole, i pascoli montani, gli atti di notorietà, il pascolo abusivo, le successioni intestate, i Consigli scolastici provinciali, la frutticultura, la coltivazione del tabacco, i conservatori di musica, gli assegni postali, i consorzi anti fillosserici, gli stabilimenti termali, il seme da bachi, l'industria dei profumi, gli osservatori astro nomici, i lavori catastali, la cessione di crediti, la caccia e la pesca, la regificazione di scuole, le patenti di segretario comunale, gli esami di notariato, gli ufficiali giudiziari, le stazioni agrarie, i passaggi a livello, il riposo settimanale, il riscatto di canoni enfiteutici, l'utilizzazione di piante medicinali, gl'istituti di bonifica, le lotterie, l'analfabetismo, i ricorsi giudiziari, i servizi automobilistici, i locomotori elettrici, l'esercizio dell'avvocatura, l'equipollenza di diplomi, il concordato preventivo, i depositi a risparmio... e persino il conferimento del grado di sottotenente al direttore del Corpo musicale della E. marina!"*. Per un'analisi anno per anno (fino al 1921) del numero dei decreti emanati e le relative materie cfr. V. SCIALOJA, *Sulla*

condizione di guerra[87], appare meno comprensibile che l'uso di questo strumento sia addirittura aumentato una volta terminato il conflitto (nel 1919 furono 1043 i decreti-legge emanati). La questione è ben descritta (anche con ilarità) dall'On. Vittorio Scialoja in un discorso al Senato nel 1923: *"Pareva che, finita la guerra e lo stato gravissimo di cose che era per sé stesso così straordinario da giustificare ogni straordinario provvedimento, dovesse cessare la emanazione dei decreti-legge; e credo che parecchi colleghi, che oggi affermano che cesserà presto tale fenomeno, allora avrebbero avuto ragione di dire che sarebbe cessato prestissimo. Infatti, nel 1919 i decreti-legge ascendono a 1043! Non ho le ultime cifre, ma decreti-legge si sono emanati, non so se nelle stesse proporzioni, ma certo in numero grande, e direi quasi abbastanza scandaloso*[88]*".*

Alla brusca interruzione della parlamentarizzazione della forma di governo dell'ordinamento statutario e all'ampliamento del fenomeno della decretazione d'urgenza contribuirono, oltre ai bisogni soverchianti della guerra e alle esigenze di assestamento successivo, sia l'accresciuto ritmo della vita sociale (che richiedeva improvvisamente e urgentemente la determinazione di nuove norme giuridiche o la modificazione di quelle esistenti) sia l'inadeguatezza degli organi del potere legislativo a regolare tutte le nuove funzioni che l'aumento demografico della popolazione e la profonda trasformazione nella vita economica del popolo italiano avevano determinato[89].

Ma fu soprattutto l'acquiescenza, o, per utilizzare le parole dell'on. Scialoja, *l'accidia* del Parlamento[90] ad alimentare tale prassi. Le Camere dimostrarono sempre una notevole tolleranza,

---

conversione in legge dei decreti-legge, in Archivio giuridico Filippo Serafini. - 89 (1923), p. 3-56. L'autore rileva come non vi fosse quasi materia di diritto pubblico o privato dalla quale si sia astenuto il decreto-legge.

[87] Osserva E. PRESUTTI, *La questione dei decreti-legge*, in Riv. pol. econ. 1922, p. 217: *"Sta in fatto che il fenomeno della larga, eccessiva emanazione dei decreti-legge era ed è una conseguenza necessaria delle condizioni di vita create dalla guerra. [...] La guerra aveva fatto venire meno quelle condizioni della vita sociale, nelle quali aveva potuto sorgere, vivere e prosperare lo Stato giuridico, anzi erano risorte le condizioni di vita sociale proprie del tempo dello Stato di polizia, onde la necessaria evoluzione degli istituti giuridici ed il ritorno dell'ordinamento giuridico a quello dello Stato di polizia. Una di queste manifestazioni era costituita proprio dall'uso e dall'abuso di decreti-legge, con i quali si venivano a violare i due principi fondamentali del moderno stato libero e cioè la divisione dei poteri e la costituzione in base ad elezioni di uno almeno degli organi esercitanti della funzione legislativa".*

[88] Lo stesso rilevava, inoltre, (discussione in Senato, tornata del 30 maggio 1923) in *AP Senato*, XXVI legislatura, 30.5.1923, p. 4893: *"[...] siamo in tempo di parziali pieni poteri per la guerra, e questi numeri non si riferiscono ai decreti aventi valore di legge per delegazione; sono quelli dei decreti che vanno al di là della delegazione; fatti con la clausola della conversione in legge, perchè eccedevano i poteri conferiti dal Parlamento al Governo".*

[89] Così C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, p. 27-28. Osserva poi M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del Governo. Dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia liberale*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 242-243, come il fenomeno del rafforzamento delle potestà del governo e il rispettivo ridimensionamento delle prerogative del Parlamento non fosse solo un problema italiano; anche Francia, Germania e Inghilterra affrontarono le stesse problematiche. L'autore evidenzia che: *"Allo Stato venivano affidati sempre di più nuovi compiti anche in capo sociale ed economico, come la mediazione tra i conflitti di classe, la tutela dei soggetti economicamente più deboli, l'intervento a sostegno delle attività produttive, il ridimensionamento della concezione napoleonica della proprietà privata e, soprattutto la disciplina dell'attività economica attraverso la legislazione speciale".*

[90] Così V. SCIALOJA (discussione in Senato, tornata del 30 maggio 1923) in *AP Senato*, XXVI legislatura, 30.5.1923, p. 4894: *"Il Parlamento come si è contenuto di fronte ai decreti-legge? Purtroppo, anche durante il periodo dell'abuso, convien confessare che il Parlamento si è contenuto con una accidia - se vogliamo chiamarla così - che deve ritenersi anche colpevole. Chi mai ha reagito quando era il tempo di reagire? Abbiamo reagito noi ora, troppo tardi certamente, ma ché*

nonostante non vollero riconoscere la costituzionalità dei decreti-legge, neanche nei periodi in cui ne venivano emanati in numero più grande. Raramente, però, la ratifica venne negata; al massimo, il contenuto del decreto subì modifiche. Nella maggior parte dei casi, l'approvazione avvenne senza alcuna discussione e, quando questa ebbe luogo, si concentrò sul merito dell'atto piuttosto che sulla sua forma, sulla quale solo di rado vennero sollevate obiezioni.

In altri termini, la funzione di controllo, prerogativa fondamentale delle Camere nei confronti dell'Esecutivo, fu sostituita da una mera accettazione del fatto compiuto[91]. L'atteggiamento del Parlamento nei confronti dei decreti-legge fu talmente indulgente che spesso esso ne prese atto ancora prima della loro conversione in legge, includendo nelle previsioni di spesa o di entrata disposizioni derivanti da tali atti. Frequentemente, poi, le stesse Camere legislative, talvolta in modo esplicito, talvolta in via implicita, sollecitavano persino il Governo a emanare decreti-legge[92]. I requisiti fondamentali di necessità e urgenza furono posti in oblio.

In definitiva, la reiterata usurpazione delle prerogative legislative da parte dell'Esecutivo, che non trovò alcun tipo di resistenza da parte del Parlamento, provocò una sistematica violazione dell'ordine costituito, tale da determinare il progressivo assorbimento del potere normativo nelle mani del potere governativo. L'istituto, originariamente concepito come rimedio eccezionale e sporadico, si trasformò gradualmente in una prassi normale e ordinaria.

Lo scenario che si è brevemente descritto e l'assenza di un fondamento normativo del fenomeno perdurarono fino all'approvazione della legge del 31 gennaio 1926, n. 100. L'introduzione della prima regolamentazione volta a disciplinare la facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche fu preceduta da un intenso dibattito, di cui si darà ora conto, che vide giuristi e politici dell'epoca confrontarsi e scontrarsi sulla legittimità della prassi che si era consolidata e sulla necessità di una sua disciplina specifica.

---

poi ci si venga ad incolpare di aver reagito almeno ora, mi pare un po' troppo! Bisogna reagire. Il Parlamento ho detto, compreso il Senato (perchè il mea culpa lo dobbiamo dire anche noi, e il confessare le proprie colpe è anch'esso un atto di dignità). Il Senato, che per bocca di parecchi colleghi oggi si scandalizza tanto di certi decreti-legge (e certo i più scandalosi sono quelli con cui si sono create giurisdizioni speciali), si è pure occupato a lungo del decreto che creava la giurisdizione speciale delle acque. Ha forse reclamato contro l'esistenza del decreto-legge? No; ne ha discusso il contenuto, il che significa che ammetteva che per decreto-legge si fosse potuta fare una cosa simile".

[91] Così M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del Governo. Dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia liberale,* p. 195.

[92] In questi termini C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, p. 30. Qualche anno prima si esprimeva così il Presidente del consiglio: GIOVANNI GIOLITTI (discussione in Senato, tornata del 15 luglio 1920) in *AP Senato*, XXV legislatura, 30.5.1923, p. 1245-1246: *"Ora nel nostro Paese l'autorità dello Stato non può essere rilevata se non rilevando l'autorità del Parlamento, il quale è organo che rappresenta le classi popolari e in un altro ramo, che è il presente, rappresenta l'alta scienza e l'alta amministrazione dello Stato. Il Parlamento in questi ultimi tempi, non si può nascondere, era depresso per una ragione assai evidente: che il Governo aveva assorbito il potere legislativo. Con i decreti-legge il Parlamento diventava una specie di Corte dei conti per registrare il decreto col quale si era legiferato e di più era posto nella condizione di discutere una legge già eseguita. Che il potere esecutivo pubblichi lui delle leggi e le ponga in esecuzione, salvo poi al Parlamento il diritto di revocarle se crederà, questo è un alterare profondamente l'ordinamento politico del Paese".*

2. *Brevi cenni al dibattito dottrinale sulla decretazione d'urgenza tra la fine della guerra e il disegno di legge Scialoja*

Considerata l'importanza della questione e l'imponente rilievo che il fenomeno della decretazione d'urgenza aveva assunto, la dottrina italiana non poté che dividersi in maniera radicale. Al fine, dunque, di comprendere meglio il percorso che portò prima alla stesura del disegno di legge Scialoja, tendente a contenere nei limiti della legalità l'uso dei decreti-legge, e poi all'emanazione della l. n. 100 del 1926 è utile accennare al fervore dottrinale che caratterizzò quel periodo[93].

Quella parte di dottrina che si ingegnò per giustificare il cospicuo ricorso all'istituto del decreto lo fece sulla base di diversi ordini di discipline; fra questi scrittori, infatti, non regnava omogeneità di vedute[94]. Da una parte, vi era chi legittimava tale prassi o invocando il ricorrente stato di necessità nel quale il Governo sarebbe venuto a trovarsi o configurando la necessità quale fonte suprema del diritto. Per i primi[95], la necessità attribuiva il potere di emanare decreti-legge, come suo proprio diritto, all'Esecutivo, il quale avrebbe dovuto avere a sua disposizione tutti i mezzi per la tutela dell'integrità e della sicurezza dello Stato. Secondo tale teoria, le Camere non avrebbero dovuto avere neppure il potere di ratificare misure eccezionali prese dal Governo. Per i secondi[96], la necessità era una fonte del diritto accanto alla legge e alla consuetudine, sulla base

[93] Senza alcuna pretesa di esaustività, considerata la cospicua quantità di pubblicazioni in merito. Per chi volesse approfondire si rinvia a M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista,* in Nomos, 2/2012.

[94] Così M. SIOTTO PINTOR, *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisdizionali a proposito dei decreti-legge,* p. 6. Per una trattazione completa delle tesi dottrinali a sostegno della legittimità del cospicuo utilizzo della decretazione d'urgenza cfr. C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, p. 47 ss. L'autore riconduce le teorie a sostegno della legittimità a tre gruppi: un primo gruppo costituito dalle teorie che si richiamano, direttamente o indirettamente, allo Statuto Albertino; un secondo a cui appartengono le teorie che non si riattaccano allo Statuto e che prescindono, pur non avendone l'intenzione, anche dall'ordinamento giuridico; infine, un terzo gruppo al quale appartengono le teorie che, pur non riallacciandosi allo Statuto, trovano la ragione della propria costruzione giuridica nell'ordinamento giuridico. Sul punto, è interessante quanto osserva in nota (n. 391) M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista,* p. 41. L'autore rileva che molti degli autori considerati da C. SALTELLI come sostenitori della legittimità di questo utilizzo della decretazione d'urgenza, in realtà fossero contrari a tale prassi che si era consolidata e ne disconoscevano la legittimità.

[95] Cfr. L. Rossi, *Il decreto-legge sui provvedimenti politici davanti al diritto e al potere giudiziario*, in Temi veneta, 1899, 512 ss. Rispetto a tale teorizzazione fu osservato da T. PERASSI, *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica*, in Riv. dir. pubbl., 1917 ora in Scritti giuridici, I, Milano, 1958, p. 193 ss., come la stessa superasse lo scopo che si proponeva, perchè, seppure il provvedimento eccezionale del Governo in materia legislativa potesse essere giustificato dall'urgenza, non vi sarebbe poi mai alcuna ragione per sottrarlo in un secondo momento al sindacato del parlamento.

[96] L'ideazione di tale teorizzazione si deve a S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria*, in Riv. dir. pubbl., I, 1909, parte I, pag. 260-261. A tale interpretazione si raccordava, *ex multis*, anche E. CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1922, pag. 240-242, 248 e 250, il quale ravvisava nella necessità una fonte di diritto, e gli attribuiva "*la figura giuridica di un progetto di legge d'iniziativa regia, di cui si è anticipata l'applicazione"*. Di qui la conseguenza, da un lato, che la chiusura della sessione o lo scioglimento della Camera *"involgono necessariamente anche i decreti-legge, siano essi stati correttamente presentati e non votati, o no"*; e, dall'altro, che l'autorità giudiziaria, sino alla chiusura della sessione deve soprassedere a ogni decisione; *"avviene*

di una interpretazione secondo la quale il fondamento dell'obbligatorietà di una norma è riposto in una forma precedente, in una prima norma, la quale non può che aver ricavato la sua forza che dalla stessa necessità che l'ha determinata. In tal senso, la necessità non cessa di essere fonte, sia pure eccezionale, anche in un ordinamento costituito.

Dall'altra, vi era chi costruì i decreti-legge come il frutto di una *negotiorum gestio in absentia domini,* comprovata dalle clausole di presentazione dei decreti stessi al Parlamento. La giustificazione giuridica dei decreti starebbe nel ritenersi il potere esecutivo autorizzato, ove occorra la necessità di Stato, a diventare il *negotiorum gestor* del potere legislativo. In tal modo, il fondamento sarebbe da rinvenire nella volontà stessa del potere legislativo: tale volontà si raccoglierebbe non col normale procedimento probatorio ma con uno straordinario procedimento presuntivo che non può altrimenti giustificarsi che con la necessità di Stato. Secondo l'ideatore di tale interpretazione *"non potendo negarsi dal punto di vista politico il diritto del Governo di anticipare, in condizioni d'urgenza, l'opera del potere legislativo, facendosi quasi pertanto gestore di esso"*, bisognava concluderne che *"i decreti-legge sono da considerarsi come leggi potenziali in sospeso dell'approvazione: approvazione la quale opera con efficacia retroattiva. E poiché è da muovere dal principio che l'operato governativo abbia carattere legittimo, e quindi deve presumersi che sarà ratificato dal potere legislativo, deve l'autorità giudiziaria, in questo normale presupposto, dare applicazione al decreto-legge, salvo a rifiutargli efficacia quando risulti la disapprovazione del potere legislativo*[97]*"*.

---

una vera e propria litispendenza"; "deve...avvenire necessariamente una sosta nel giudizio infino a che non si sia provveduto dal Parlamento". Rispetto a tali teorizzazioni M. SIOTTO PINTOR, *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisdizionali a proposito dei decreti-legge,* p. 20*.,* osservava, *ex multis*, che: *"La necessità è, in senso latissimo, fonte del diritto, come di ogni altra cosa. Ma altro è dir questo, altro è dire che essa è fonte di diritto in senso tecnico. Intesa in questo senso l'asserzione non ha maggior peso di quello che abbia il proverbio «necessità non ha legge». Nessuna traccia esiste, invero, nel nostro ordinamento giuridico, di una qualsiasi norma che conferisca alla necessità la virtù di porre precetti giuridici";* altresì O. RANELLETTI, *Lezioni di diritto amministrativo,* Volumi 1920-1921, L. Alvano, 1921, p. 47-48, obbiettava che *"La necessità esprime solo l'esigenza di una norma: è convenienza, di grado intensissimo, che determina l'emanazione di una norma, ma non la pone; è causa determinante, non fonte del diritto. Se tale si ritenesse si negherebbe ogni valore alla nozione dello Stato come Stato di diritto e si distruggerebbero le garanzie che la formazione del diritto è diretta a costituire in una società, sia nei rapporti fra i singoli, sia e specie nei rapporti con lo Stato. Tale tesi porta ad ammettere un diritto fuori e oltre il diritto positivo, a porre questo alla mercè di una forza superiore, che può continuamente ridurlo nel nulla, indipendentemente dalla volontà degli organi, cui in quel dato ordinamento spetta la formazione del diritto".*

[97] Così F. FERRARA, *Trattato di diritto civile italiano*, vol. I, Roma, Athenaeum, 1921, p. 203. Contro tale interpretazione, *ex multis*, V. SCIALOJA, *Sulla conversione in legge dei decreti-legge*, p. 19, obbiettava che: *"L'analogia col quasi contratto del diritto privato è assai fallace. La somiglianza consiste soltanto nel fatto che ciò che dovrebbe essere compiuto da uno dei poteri dello Stato, è invece compiuto da un altro che non ne ha il mandato. Per tutto il resto la figura di diritto pubblico in esame differisce da quella di diritto privato. Il principale effetto di questa consiste nel produrre reciproche obbligazioni tra il gestore e l'interessato e nel dovere dell'interessato di adempiere le obbligazioni contratte in nome suo del gestore; nel caso del decreto-legge invece l'effetto, di cui si vuol trovare la causa nella gestione, è la forza di legge attribuita all'atto del potere esecutivo, ond'esso diventa obbligatorio anche per i singoli cittadini. E potrà dirsi che l'utilità della gestione obbliga il Parlamento a ratificare il decreto-legge? E chi è l'interessato, il Parlamento o lo Stato? E potrà la gestione compiersi anche da persona diversa dal Re come capo del potere esecutivo? Dove si troverà un limite che escluda i terzi da siffatta gestione? Forse nella impossibilità di fatto? Ma questa potrebbe molto pericolosamente riscontrarsi anche nell'autorità militare. Il vero è che il valore costituzionale della legge non è dato dall'intrinseca bontà del suo contenuto, ma appunto dalla potestà di chi la delibera e dall'osservanza delle forme prescritte".*

Infine, vi era pure chi sosteneva che la decretazione d'urgenza avesse assunto il valore di consuetudine, la quale derogando ripetutamente alle disposizioni dello Statuto, avrebbe avuto il potere di introdurre nel sistema generale del diritto pubblico tale istituto[98].

Al di là di queste opinioni favorevoli e legittimanti il fenomeno della decretazione d'urgenza[99] (che si sono riportate solo in parte), il periodo che segue la fine della Prima guerra mondiale si contraddistinse per una presa di coscienza collettiva, da parte di studiosi e politici, sui problemi congeniti della prassi che si era consolidata e sulla necessità di agire e di arginare tale processo[100]. A tal proposito, scriveva R. Cerciello: *"È innegabile che si è delineata una tendenza contro i decreti-legge. Anche coloro, i quali affermano che i decreti-legge non sono incostituzionali, protestano però contro l'abuso di essi. La tendenza che si è delineata in Parlamento, nella stampa politica, nei circoli di cultura giuridica*[101]*"*. Furono, dunque, molteplici le voci che si levarono a sostegno dell'illegittimità di questo abuso, esprimendo la necessità di una precisa regolamentazione. Solo a titolo esemplificativo, F. Vassalli rilevava che *"il largo uso di decreti-legge che si è fatto in questi anni, così largo da forzare veramente con l'imponenza del fatto le deduzioni del teorico e i principi stessi della costituzione dello Stato, non m'induce menomamente a mutare opinione sulla natura e gli effetti di codesti atti: l'esercizio della potestà*

---

[98] A. MORELLI, *Il Re*, Bologna, 1899, p. 708. Contro tale teoria, *ex multis*, obbiettava R. CERCIELLO, *L'ammissibilità dei decreti-legge nel diritto pubblico postbellico*, in Riv. dir. pubbl., 1921, I, p. 15 ss.: *"Le norme che il Governo emana per far fronte ad un'evenienza straordinaria e che possiedono in grado così spiccato i caratteri dell'eccezionalità e della provvisorietà non possono considerarsi come elementi di una consuetudine e avere quindi valore oltre la evenienza cui furono riferiti. Nell'uso dei decreti-legge non possono poi ravvisarsi sussistenti gli elementi necessari per la formazione di una consuetudine, né una pratica costante ed uniforme, né la relativa opinio juris et necessitatis";* altresì, M. SIOTTO PINTOR, *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisdizionali a proposito dei decreti-legge,* p. 22: *"Che si abbia, davvero, da rifare eternamente la discussione sui pregi del diritto codificato, rispetto al preteso diritto generato spontaneamente da diffusi atteggiamenti abitudinari? Non c'è abitudine inconsiderata, non c'è insensato e pigro adattamento alle circostanze di fatto, che non si possa, con un po' di buona volontà e con qualche corredo di belle parole, far passare per consuetudine giuridica. Questa sconfinata possibilità di configurazione arbitraria di norme pseudo-giuridiche basta a condannare irreparabilmente la teoria, che è in aperto e crudo contrasto con le supreme esigenze del pensiero moderno in fatto di certezza, di precisione, di determinatezza del diritto".*

[99] Sul punto è interessante che mentre secondo C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, p. 76, il riconoscimento della legittimità e della piena legalità dell'intervento eccezionale del Governo nella funzione legislativa fosse sostenuto dalla prevalente dottrina, per B. LIUZZI, *Le ordinanze d'urgenza*, Città di Castello, 1928, p. 32: *"mi preme solo di insistere sul fatto che l'opinione che ne disconosceva la legittimità era quella prevalente. Si trova qualche volta affermato il contrario ma è affermazione infondata".*

[100] Cfr. M. SIOTTO PINTOR, *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisdizionali a proposito dei decreti-legge,* p. 19: *"Per non perdere tempo bisogna sbarazzarsi, a suon di tamburo, delle pseudo-teorie e delle argomentazioni assoluta mentre inconcludenti. [..] La confusione fra argomentazioni politiche e argomentazioni giuridiche è comunissima, e reca, in fin dei conti, poco danno, perchè l'errore si scopre e si confuta facilmente. Di gran lunga più perniciose sono le inverniciature di fatti nudi e crudi con artificiose spennellature di tinte giuridiche svariate, perchè creano - non di rado anche nella mente degli stessi artefici del pennello - l'illusione di aver costruito qualcosa di scientificamente apprezzabile. Figurarsi, poi, la gioia dei pappagalli, che ripetendo le ben costrutte formule possono darsi l'aria d'essere confortati dall'autorità della dottrina! Perciò non si reagirà mai troppo energicamente contro questo deplorevole abuso della terminologia giuridica; non si dirà mai abbastanza recisamente che la legge in sospeso dell'approvazione, il di segno di legge applicato anticipatamente, con la relativa litis pendenza, l'Esecutivo negotiorum gestor del Legislativo e altrettanti piacevolezze, sono proposizioni senza alcun contenuto di serietà, sono miserevoli mascherature della brutale asserzione che il Governo può farsi lecito il libito".*

[101] R. CERCIELLO, *La questione dei decreti-legge*, in Giur. it., 1922, IV, p. 219.

legislativa non è consentito al Governo al di fuori del caso di apposita delegazione del Parlamento; il decreto legge, prima e indipendentemente dalla sua conversione in legge, non ha forza di legge, non può cioè operare gli effetti di cui all'art. 5 delle disposizioni sulla pubblicazione, interpretazione e applicazione delle leggi in generale. E ciò...indipendentemente da ogni allegata urgenza[102]*"*. Ancora R. Cerciello: *"Il decreto-legge in definitiva, allo stato attuale del nostro diritto positivo, non è che un provvedimento arbitrario, che può venir imposto dal Governo coi mezzi e con gli agenti che ha a sua disposizione...può essere accettato dai cittadini e aver legale riconoscimento dai giudici, ma resta sempre fuori dell'ordinamento giuridico*[103]*"*. Mentre per E. Presutti, *"È diventato un luogo comune l'affermare che le Camere sono diventate incapaci di legiferare: ma ciò potrà autorizzare a delegazioni legislative, sia pure larghissime, ma nelle quali sia almeno delimitato l'obbietto per cui è fattala delegazione. Non autorizza a emanare norme che dovrebbero aver valore di legge senza che il potere legislativo si sia neanche pronunciato sulla opportunità politica della loro emanazione*[104]*"*. Lo stesso Presidente del Consiglio G. Giolitti, dunque capo del Governo, all'inizio della XXV legislatura si esprimeva così: *"Questa consuetudine che il potere esecutivo invada il potere legislativo, richiederà di esaminare (e mi propongo di farlo) se non sia il caso di provvidenze legislative, che stabiliscano qualche autorità, la quale possa dichiarare che quel tale atto del potere esecutivo non è legittimo, perché ha invaso il potere legislativo, senza che il Parlamento gli avesse delegato quel potere*[105]*"*. Molti altri autori ancora potrebbero essere citati, la dottrina sul tema è sterminata; ma quello che preme far comprendere è come negli ambienti parlamentari e nella dottrina regnasse un'atmosfera di assoluto sfavore nei confronti di tale prassi.

Ci si rese conto, infatti, di essere di fronte ad un fenomeno che il legislatore non poteva più ignorare, che era contrario al diritto, e che fosse assolutamente necessario che la legge scritta ne contenesse la possibilità entro i confini stessi. Non mancò, comunque, chi si dichiarò contrario a una legge generale volta a legalizzare l'uso dei decreti-legge, sul presupposto che l'Esecutivo legittimato ad emanare norme in casi eccezionali, avrebbe trovato un incentivo ad abusarne[106].

Comunque sia, la necessità di una disciplina dell'istituto fu avvertita pure dal Senato; tra le tante proposte che furono avanzate per regolare la complicata materia dei decreti-legge[107] quella di maggior rilievo fu presentata da Vittorio Scialoja, a nome di altri settantotto senatori.

Il c.d. disegno di legge Scialoja tentò di frenare l'abuso della decretazione d'urgenza e cercò di contenere l'uso nei limiti della legalità[108]. Nella discussione in Senato del 15 marzo 1922 il

---

[102] F. VASSALLI, *In tema di decreti-legge. Il tribunale delle acque pubbliche,* nella Nuova Antologia, 1° aprile 1918, pag. 5.

[103] R. CERCIELLO, *L'ammissibilità dei decreti-legge nel diritto positivo postbellico*, p. 15 ss.

[104] E. PRESUTTI, *La questione dei decreti-legge*, nella Riv. pol. econ., 1922, pag. 221.

[105] G. GIOLITTI, in *AP Senato*, XXV legislatura, (discussione del 15 luglio 1920), p. 1246.

[106] In questo senso cfr. S. D'AMELIO, *Sulla polemica circa i decreti-legge*, in Riv. dir. pubbl., 1925, I, 231; A. FERRACCIU, *Per la disciplina giuridica dei decreti-legge*, in Riv. dir. pubbl., 1923, I, 22.

[107] Per chi volesse approfondire, si rinvia a C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, p. 78-80 (nota 72).

[108] V. SCIALOJA, *Sulla conversione in legge dei decreti-legge*, p. 1: *"Il presente disegno di legge è diretto a frenare l'abuso ed a regolare l'uso dei decreti muniti di clausola di prosecuzione al Parlamento per la conversione in legge, che si sogliono designare col nome di decreti-legge. Esso, pertanto, non concerne i decreti emanati in forza di delegazione*

senatore pur riconoscendo che*: "lo Statuto non ammette che vi siano atti, con forza di legge, i quali non siano stati regolarmente approvati dal Parlamento"* affermava che *"al di sopra degli articoli della legge scritta vi è la necessità", "al di là della costituzione scritta, si è storicamente manifestata la necessità di un intervento straordinario del potere esecutivo nella legislazione"* e che *"siamo giunti proprio al marasma e se dovessimo continuare per questa via, noi dovremmo confessare che tacitamente nel modo più subdolo, e quindi anche meno decoroso, stiamo facendo un colpo di Stato, perchè rovesciamo il potere legislativo costituito dai nostri padri; e lo facciamo inconsciamente, non contro coscienza, ma senza coscienza: il peggior stato d'animo che si possa immaginare, ed anche il più pericoloso"*[109]. In tal senso, di fronte alla formale illegittimità della decretazione d'urgenza divenne sempre più necessario intervenire con una normativa che disciplinasse la materia, individuando dei limiti normativi entro cui poter operare.

La proposta di legge, composta da dieci articoli, prevedeva che il decreto da convertirsi in legge avrebbe dovuto, sotto pena di nullità, essere presentato ad uno dei due rami del Parlamento nella prima seduta susseguente alla data del decreto stesso (art. 1); poi, una Commissione Parlamentare avrebbe dovuto esaminare la conversione in legge del decreto verificando, *in primis*, se questo avesse il carattere di urgente necessità, tale da giustificarne l'emanazione. Ove la Commissione non avesse riscontrato tale carattere avrebbe dovuto proporre l'immediata cessazione di efficacia dello stesso[110] (art. 2). Il decreto avrebbe dovuto, quindi, essere convertito dai due rami del Parlamento (art. 3); infine, qualora ciascuna delle due Camere non avesse approvato la conversione in legge di un decreto entro sei mesi dal giorno della presentazione, il decreto avrebbe cessato di avere vigore[111] (art. 4).

Nonostante l'acceso dibattito che questo primo tentativo di regolamentazione dell'istituto suscitò in Senato[112], alla fine fu approvato il 15 giugno del 1923, ma, una volta trasmesso alla Camera dei deputati, decadde con la chiusura della XXVI legislatura, senza più essere ripresentato.

L'abuso dei provvedimenti governativi d'urgenza e il perdurante lassismo del Parlamento, che raramente si rifiutò di convertirli in legge procedendo, invece, alla conversione di interi blocchi

---

legislativa, né quelli che, pur eccedendo le facoltà legittime del governo e dovendo essere perciò registrati con riserva conservano tuttavia il carattere di atti meramente esecutivi".

[109] V. SCIALOJA, in *AP Senato*, XXVI legislatura, (discussione del 15 marzo 1922), p. 1589 ss.

[110] V. SCIALOJA, in *AP Senato*, XXVI legislatura, (discussione del 15 marzo 1922), p. 1589 ss.: *"La Commissione di questa Camera creata per giudicare sul decreto-legge presentato dovrà innanzi tutto esaminare se esso possiede quei requisiti di necessità e di urgenza assoluta, che solo possono eventualmente giustificare l'emanazione di un decreto-legge. La Commissione deve portare alla rispettiva Camera, con la massima sollecitudine, la sua relazione e la Camera deve pronunziarsi innanzitutto su questo punto. Così in pochissimo tempo si dovrebbe avere un giudizio parlamentare circa l'esercizio della facoltà consentita in via straordinaria al Governo ; dopo di che più comodamente si potrà giudicare del contenuto del decreto-legge in questione".*

[111] V. SCIALOJA, in *AP Senato*, XXVI legislatura, (discussione del 15 marzo 1922), p. 1589 ss.: *"Si è aggiunto che anche il giudizio in merito deve essere dato in termini ristretti, concedendo a ciascuna delle Camere soltanto sei mesi per la deliberazione in merito, e stabilendo anche il termine per quell'intervallo nel quale il decreto-legge approvato da uno dei rami del Parlamento deve passare all'altro".*

[112] Per chi volesse approfondire, cfr. *AP Senato*, XXVI legislatura, discussioni del 14 e del 15 marzo 1922.

di decreti[113], non cessarono. E non cessarono nemmeno con l'entrata in vigore della legge n. 100 del 1926; legge che, come si vedrà, più che a regolare l'uso dell'istituto mirò a legittimarne l'abuso da parte del potere esecutivo.

3. *Il* revirement *giurisprudenziale in materia di decreti-legge*

Parallelamente all'acceso dibattito dottrinale sorto in materia di decreti-legge, anche la magistratura iniziò a manifestare una maggiore attenzione verso la questione. Peraltro, sono numerose le pronunce concernenti l'istituto della decretazione d'urgenza emanate nel periodo antecedente al primo conflitto mondiale; tutte accomunate dal fatto o di ritenere legittima tale prassi o di ritenere l'autorità giudiziaria non competente a giudicarne la legittimità.

La prima fu quella delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 17 novembre 1888. Secondo la Corte, il Governo, in caso di urgenza, aveva facoltà di emettere decreti-legge, nonostante tale principio non fosse sancito dallo Statuto[114]. Tuttavia, andò oltre, affermando che proprio l'assenza di una previsione esplicita non escludeva la legittimità di tale pratica, la quale, al contrario, esplicava e compiva lo Statuto stesso. *"L'esplica e lo compie, perchè nella vita quotidiana di uno Stato non si provvede a sole esigenze ordinarie e sempre rinascenti, che uno Statuto abbia potuto già prevedere; ci ha sempre un imprevisto che sfugge ad ogni legge, e sovra tutto a quella più generale che deve governare tutto uno Stato; ci ha delle necessità, che, non scongiurate oggi, minacciano il pericolo del dimani. Allo impero di esse non può certo sottrarsi inerte il potere esecutivo, chiamato, com'è, ad essere custode permanente della vita di uno Stato; e però a cotesto fine, come necessità di mezzo, corrisponde la potestà estraordinaria, com'è estraordinaria la circostanza in cui si esercita, di emettere decreti reali convertibili in legge. Una invincibile necessità di fatto, che diventa suprema ragione di diritto, ecco il fondamento di quella potestà straordinaria del Re, che personifica il potere esecutivo, e lo Statuto non ha potuto non riconoscerla, anche perchè non lo viola"*[115].

In due sentenze successive poi, la Corte Suprema, dichiarò l'assoluta incompetenza dell'Autorità giudiziaria a sindacare la costituzionalità di un provvedimento emanato dall'Esecutivo, ritenendo sufficiente a renderlo legittimo la dichiarazione d'urgenza e la sottoposizione all'approvazione parlamentare[116].

---

[113] Così L. PALADIN, *Art. 77*, in Commentario della Costituzione, (a cura di) G. BRANCA. *La formazione delle leggi*, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1979, Vol. 2, p. 46.

[114] Cass., sez. un., sent. 17.11.1888, in Il Foro it., 1890, I, p. 23-24: *"pel nostro diritto costituzionale, il potere esecutivo ha facoltà di emettere, anche in materia legislativa, decreti reali, solo in via di urgenza e con riserva di proporli al Parlamento per convertirli in legge; in questo caso, hanno essi vigore provvisorio di legge finché in questa non li converta definitivamente il Parlamento medesimo".* In senso assolutamente contrario, E.A. PORRO, *Sul R. decreto 22 giugno 1899*, in Monitore dei tribunali, 1899, p. 781: *"La questione non dovrebbe neppure potersi proporre: tutto il nostro diritto positivo e il sistema stesso della nostra legislazione escludono che si riconosca al potere esecutivo una qualunque podestà legislativa, né in via normale, né, ugualmente, in via eccezionale".*

[115] Cass., sez. un., sent. 17.11.1888, in Il Foro it., 1890, I, p. 8.

[116] Cass., sez. un., sent. 11.04.1896, in Giur. it., 1896, I, p. 467 ss.; Cass. pen., sez. I, sent. 29.12.1899, in Il Foro it., 1900, II, p. 50 ss.: *"Non essendo dubbia la costituzionalità del decreto-legge 22 giugno 1899 n. 227, ed invocandosene dal ricorrente l'applicazione, sarebbe vana e non a proposito da parte della Suprema Corte una ampia ed accurata disamina*

In continuità con tale interpretazione, nel 1900 un'importante sentenza della Cassazione ribadì, in merito all'impugnazione di un decreto-legge emanato dal presidente del consiglio Luigi Pelloux[117], come fosse riconosciuto all'Esecutivo: *"il diritto ed il dovere di emanare tutti quei provvedimenti di urgenza che ravvisa necessari per la conservazione dell'ordine e per mantenere l'impero della legge",* precisando che: *"il potere giudiziario non ha il diritto di sindacare l'esercizio del potere esecutivo in ciò che riguarda la necessità dello Stato. Vi sarà una responsabilità politica dinanzi al Parlamento riaperto. Se però un decreto reale, che stabilisce dover andare in vigore in un dato giorno e dover essere presentato immediatamente al parlamento per la conversione in legge, viene effettivamente presentato alla Camera dei deputati, ma prima del giorno indicato per la sua attuazione e prima di essere approvato, sopravviene la chiusura della sessione, non si può ritenerlo esistente e non può avere alcuna efficacia"*[118]. E sarebbero ancora numerose le sentenze da citare; si guardi alla pronuncia della Corte di Cassazione a Sezione Unite del 22 giugno 1909[119], alla prima Sezione Penale della Corte di Cassazione del 9 settembre 1915[120] e alla sentenza del 10 giugno 1918 delle Sezioni Unite[121].

Da tale rapida panoramica emerge chiaramente come per quasi trent'anni la giurisprudenza si mantenne ferma nel riconoscere la legittimità dei decreti-legge e la loro insindacabilità da parte della magistratura. Complice, però, sia il sempre maggior ricorso alla decretazione d'urgenza (in ogni campo del diritto privato e pubblico) nonostante la fine delle ostilità belliche, sia la salita al potere dei fascisti[122], la Cassazione attuò una decisa inversione di tendenza in materia.

---

sulla legalità del decreto stesso". In senso contrario, G.B. IMPALLOMENI, *I metodi della Corte di cassazione nel ricorso De Felice e c.*, in Riv. pen., 1894, XL, 232 ritenendo che il sindacato giurisdizionale si configurasse per struttura come distinto e non alternativo a quello politico del Parlamento, affermò: *"a proposito dell'attività parlamentare: "l'à approvata?; e la Corte potrà congratularsi della notizia, ma non si aggiungerà con ciò nulla all'opera sua puramente passiva, espressa nella formola della sua insindacabilità. L'à disapprovata? E la notizia potrà piacere o dispiacere secondo i gusti, ma non perciò potrà essere scossa la beata inerzia della Corte, perché non acquista ella già il diritto di censurare l'opera del potere esecutivo, vale a dire, di non rispettarne i decreti, sol perché un potere diverso del suo l'abbia censurata".*

[117] Decreto-legge 22 giugno 1899, n. 226, il quale, con finalità preventive, comprimeva le libertà di associazione, riunione e stampa, sancendo il divieto di sciopero e punendone la violazione con sanzioni amministrative e penali.

[118] Cass., sez. un., sent. 20.02.1900, in Il Foro it., 1900, II, p. 97 ss. Nella stessa direzione, Cass. pen., sez. I, sent. 9.09.1915, in Giur. pen., 1916, II, p. 18 ss.: *"Data non solo la facoltà, ma il dovere,, di garantire l'esistenza e la vita dello Stato per parte del potere esecutivo, non possono qualificarsi incostituzionali i provvedimenti che a tale scopo siano stati emanati. Giudice unico dell'opportunità e convenienza di essi è il Parlamento al quale debbono essere presentati per la loro conversione in legge: esso solo è chiamato ad apprezzare se nei singoli casi concorrono quella ragioni di urgenza e necessità che li determinarono, accordando o negando l'approvazione ai provvedimenti sottoposti al suo esame".*

[119] Cass., sez. un., sent. 22.06.1909, in Il Foro it., 1909, I, p. 1352 ss.

[120] Cass., pen., sez. I, sent. 09.09.1915, in Giur. pen., 1916, II, p. 18 ss.

[121] Cass., sez. un., sent. 10.06.1918, in Giur. it., 1918, I, p. 654 ss., in cui si legge: *"Le due condizioni, della urgenza come motivo determinante e della approvazione ex post del Parlamento, imprimono ai decreti-legge il carattere di un'anticipazione dell'esercizio che lo stesso Parlamento sarà per fare della ordinaria funzione legislativa, convalidando, modificando o ponendo nel nulla l'atto col quale il Governo, ad esso sostituendosi, ha impegnato la propria responsabilità politica intorno alla opportunità dell'uso fatto di questo straordinario potere. Poiché dell'opportunità politica dell'atto del Governo è solo giudice il Parlamento, finché questo non si sia pronunciato, il decreto-legge deve produrre tutti gli effetti giuridici della legge approvata dai due rami del Parlamento e sanzionata dal Re".*

[122] Così, M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, p. 39: *"Tali orientamenti appaiono senz'altro in controtendenza a fronte del fascismo incipiente, ma si spiegano, forse, alla luce della generale effervescenza, politica non*

L'interpretazione che si era consolidata fu, infatti, interrotta nel 1922, da due sentenze che vedevano come estensore Lodovico Mortara, prima docente di procedura civile presso l'università, tra le altre, di Pisa e poi dal 1902 magistrato della Corte di Cassazione. Da professore sostenne più volte il carattere abusivo della prassi dei decreti-legge[123], ritenendo incostituzionale qualsiasi tipo di decretazione d'urgenza che avesse forza di legge. In relazione, ad esempio, alla sentenza del 1900 (relativa al decreto Pelloux), criticò aspramente, sui fogli della rivista da lui diretta[124], il fondamento argomentativo della pronuncia, la quale eludeva la questione preliminare della legittimità di un decreto-legge in assenza di una previsione esplicita nello Statuto. Questa opposizione provò ad attuarla anche una volta divenuto magistrato.

Con la prima pronuncia, del 24 gennaio, le Sezioni Unite affermarono, per la prima volta, che l'autorità giudiziaria poteva negare l'applicazione a un decreto-legge mancante della clausola di presentazione alle Camere o sfornito dei presupposti di necessità e urgenza[125]. Con la seconda, del 16 novembre, in maniera ancor più esplicita la Corte condannò la prassi che si era consolidata, affermando che: *"I decreti-legge sono atti arbitrari del Governo, eccedenti la sfera del potere esecutivo e quindi per loro stessi incostituzionali, e non sorretti neppure da una consuetudine di diritto pubblico, perchè contrastati tanto dagli organi legislativi quanto dalla pubblica opinione"*.

In definitiva, fu riconosciuto senza giri di parole, che, nonostante fino a quel momento la prassi della decretazione d'urgenza fosse stata tollerata, il progressivo aumento del loro numero aveva esposto i cittadini a un regime caratterizzato da illegalità e incostituzionalità. Ciò richiamò gli organi supremi del potere giurisdizionale a un riesame della questione. Si specificò, dunque, che: *"l'autorità giudiziaria può esaminare, in linea di accertamento materiale, se il Governo abbia adempiuto alla sua promessa di presentare il decreto al Parlamento per la sanatoria, o se da fatti e circostanze particolari risulti che sia venuto meno in lui il proposito di ottenere la conversione del decreto in legge*[126]*"*, e che in mancanza dei requisiti di necessità e urgenza o nel

---

meno che costituzionale, di quel periodo, tutto sospeso tra la possibilità di un evoluzione in senso democratico del complessivo assetto istituzionale – di cui sono indubbia espressione i Governi di F.S. Nitti, G. Giolitti e I. Bonomi – e la realtà, data invece dall'incombere e poi dal consolidarsi del fascismo, oltre che del blocco politico, economico e sociale ad esso retrostante".

[123] Cfr. LODOVICO MORTARA, *I decreti-legge nel diritto costituzionale italiano*, in La Riforma Sociale, 1895, anno II, vol. III, 907-916.

[124] Cfr. LODOVICO MORTARA, *Il decreto-legge 22 giugno 1899 davanti alla Corte di Cassazione*, in Giur. it., 1900

[125] Cass., sez. un., sent. 24.01.1922, in Il Foro it., 1922, I, p. 54 ss.

[126] Cass., sez. un., sent. 16.11.1922, in Il Foro it., 1923, I, p. 1. La sentenza fu accolta positivamente dalla dottrina contraria alla prassi della decretazione d'urgenza. Ad esempio, M. SIOTTO PINTOR, *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisdizionali a proposito dei decreti-legge,* p. 18, commentò così tale sentenza: *"Ma altrettali e forse anche più letificanti motivi di consolazione ci sono offerti dalla sentenza delle Sezioni unite che annotiamo. Un amico fedele delle nostre istituzioni liberali non può, cominciando a leggerla, non sentirsi allargare il cuore quando trova detto che, emettendo un decreto-legge, il Governo «si è arrogato l'esercizio del potere legislativo» ; che è errore di diritto il «fallace presupposto che il decreto-legge sia un istituto ricevuto... nel diritto pubblico italiano», mentre lo Statuto lo esclude assolutamente, e le frequenti violazioni delle norme statutarie non hanno potuto introdurre una consuetudine, che lo giustifichi, sicché l'autorità giudiziaria ha il dovere di disconoscerne la validità; che se non lo ha fatto in passato, fidando nell'immancabile sindacato parlamentare, è richiamata ora a preoccuparsi ben più seriamente del dilagare di arbitrari provvedimenti, che costituiscono un regime di illegalità o di incostituzionalità"*.

caso di mancata presentazione alle Camere per la conversione dovesse essere negata l'efficacia legislativa del decreto.

Tuttavia, dopo questa breve parentesi in senso contrario alla legittimità dei decreti-legge, la Cassazione, come ora si vedrà, ritornò alle sue precedenti tradizioni giurisprudenziali affermando la piena costituzionalità dei decreti stessi. Fatta eccezione, quindi, per alcune isolate pronunce di giudici di merito, non si giunse mai a mettere radicalmente in discussione la prassi. A riguardo, autorevole dottrina osservò che: *"se l'autorità giudiziaria avesse sin dal principio seguito la via regia segnatale non meno dallo Statuto che dalla sua augusta missione, gli abusi sarebbero stati frenati senza per ciò inibire l'adozione di atti imposti da un reale interesse dello Stato*[127]*"*.

3.1. *(segue) Consolidamento del regime fascista e nuovo* overruling *giurisprudenziale*

Proprio il 16 novembre 1922, qualche ora prima dell'emanazione della sentenza della Corte Suprema di Cassazione, Benito Mussolini, divenuto Presidente del Consiglio, tenne il discorso alla Camera dei deputati in occasione del voto di fiducia[128]. Discorso durante il quale chiese e ottenne dal Parlamento pieni poteri con la l. del 3 dicembre 1922, n. 1601[129]. Non è un caso se l'orientamento giurisprudenziale, di condanna della prassi illegale della decretazione d'urgenza a cui la Corte era approdata dopo svariati anni, ebbe vita breve. Il mutamento della cornice politico-istituzionale di riferimento e la volontà del regime fascista di governare con pieni poteri, assumendo in via esclusiva la funzione legislativa, contribuirono al ripristino delle tesi tradizionali che Lodovico Mortara aveva osato sfidare. E non è un caso nemmeno che proprio Mortara fu collocato anticipatamente a riposo nel 1923[130]; impedendogli, tra l'altro, di essere il primo Presidente della nuova unica Corte di Cassazione.

Con una prima sentenza del 25 gennaio 1924 la Cassazione tornò a ribadire che i motivi di necessità ed urgenza non potevano essere sindacati dalla magistratura e che spettava esclusivamente al Governo scegliere la circostanza ed il momento opportuni per la conversione

---

[127] V.E.ORLANDO, *Ancora dei decreti-legge. Per fatto personale*, in Riv.dir.pub., 1925, 218.

[128] Così B. MUSSOLINI, in *AP Camera*, XXVI legislatura, 16.11.1922, 8390 ss.: "[...] *Mi sono rifiutato di stravincere, e potevo stravincere. Mi sono imposto dei limiti. Mi sono detto che la migliore saggezza è quella, che non vi abbandona dopo la vittoria. Con trecentomila giovani armati di tutto punto, decisi a tutto e quasi misticamente pronti ad un mio ordine, io potevo castigare tutti coloro che hanno diffamato e tentato di infangare il Fascismo. Potevo fare di questa Aula sorda e grigia un bivacco di manipoli [...], potevo sprangare il Parlamento e costituire un Governo esclusivamente di fascisti. Potevo: ma non ho, almeno in questo primo tempo, voluto. [...] Chiediamo i pieni poteri perchè vogliamo assumere le piene responsabilità. Senza i pieni poteri voi sapete benissimo che non si farebbe una lira - dico una lira - di economia. Con ciò non intendiamo escludere la possibilità di volenterose collaborazioni che accetteremo cordialmente, partano esse da deputati, da senatori o da singoli cittadini competenti. Abbiamo ognuno di noi il senso religioso del nostro difficile compito. Il paese ci conforta ed attende. Non gli daremo ulteriori parole, ma fatti"*.

[129] Rubricata: *"Delegazione di pieni poteri al Governo del Re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione"*.

[130] Lo spiega bene G. MORTARA, *Appunti biografici su Lodovico Mortara*, Quaderni fiorentini, 1990, 113:*"Dopo l'instaurazione del regime fascista, si andarono rapidamente accentuando le incompatibilità fra il dogma della sovranità della forza, sul quale si basava quel regime, ed il principio della sovranità del diritto, a cui Mortara aveva costantemente ispirato le sue dottrine e la sua azione. Per eliminare un ostacolo al proprio arbitrio, il Governo fascista non esitò a collocarlo a riposo, dal 1° novembre 1923"*.

in legge dei decreti-legge, altrimenti sarebbe stato violato il principio della separazione dei poteri[131]. Stessa massima fu poi ripresa da una seconda sentenza del 6 maggio 1924 in cui la Cassazione ribadì l'insindacabilità da parte dell'Autorità giudiziaria dell'operato del Governo circa l'apprezzamento dei requisiti della necessità urgente ed improrogabile[132].

Ancor più dirompente, almeno dal punto di vista delle nette affermazioni, è, però, la pronuncia del 4 maggio 1925. Le Sezioni Unite, pur riconoscendo che razionalmente si sarebbe dovuto riconoscere l'illegittimità dei decreti-legge, in assenza di una disposizione statutaria che li legittima, specificò che :*"la costante pratica costituzionale li ha sempre ammessi nei casi di necessità e urgenza, salvo la ratifica del Parlamento. Il sindacato giudiziario sui decreti-legge non può estendersi al giudizio su la convenienza ed opportunità di emanarli, solo il Parlamento potendo giudicare della necessità e urgenza di adottarli. La concezione che, nella pendenza di esame da parte del Parlamento, il potere giudiziario debba ignorare la esistenza del decreto-legge, che sarebbe, però, valido di fronte al cittadino, non è ammissibile, risolvendosi nello annullamento sostaziale, se non formale del provvedimento. L'abuso dei decreti-legge da parte del Governo può costituire motivo di giusta censura dottrinale e politica, ma non può autorizzare un sindacato che, in linea di principio non compete al potere giudiziario[133]".*

In definitiva, la Corte di Cassazione ricondusse il diritto pubblico italiano, rispetto all'istituto dei decreti-legge, sulla direttiva tracciata nel 1888 dalla Corte di Cassazione di Roma[134], ed il passo verso la legge 31 gennaio 1926, n. 100, con la quale si riconobbe esplicitamente la potestà normativa del Governo, fu breve.

---

[131] Cass., sez. I., sent. 25.01.1924, in Il Foro it., 1923, II, p. 129 ss. Inoltre, la sentenza specificava che la proroga della sessione e lo scioglimento della Camera producevano la decadenza dei progetti di legge ma non dei decreti-legge: *" Né vale l'obbiettare che, ad ogni modo, la efficacia di legge sarebbe venuta meno non essendo (il decreto) mai stato presentato al parlamento quantunque siano già decorsi quattro anni dalla pubblicazione. Imperocchè, anzi tutto vuolsi osservare che non venne all'uopo fissato alcun termine e che, in secondo luogo, spetta esclusivamente allo stesso governo lo scegliere la circostanza ed il momento opportuno per la conversione in legge dei decreti che nelle contingenze suaccennate esso emana, e non sono rai i casi in cui taluni di quei decreto furono presentati al Parlamento dopo un tempo lunghissimo. Erra poi il Bua nell'affermare che, comunque il decreto di che trattasi, sarebbe caduto per l'avvenuto scioglimento della Camera dei deputati, dappoiché, come è noto la proroga della sessione e quindi anche lo scioglimento della Camera, produce la decadenza unicamente dei progetti di legge".*

[132] Cass., sez. un., sent. 6.05.1924, in Riv. dir. pub., 1924, II, p. 194 ss.: *"Quella necessità urgente e improrogabile, che è fonte e giustificazione della straordinaria forma di attività legislativa esplicantesi con decreti-legge, mal tollera un sindacato che praticamente sottragga al potere esecutivo, custode permanente della vita dello Stato, il giudizio sulla necessità politica di provvedimenti idonei a scongiurare i gravi pericoli che si presentano in straordinarie circostanza, e sulla necessità pure di non seguire, se anche sia aperta, la via dell'ordinaria procedura legislativa per avventura ostacolata dal cattivo funzionamento degli organi legislativi. Che se coll'ammettere il giudizio insindacabile del potere esecutivo in ordine alla valutazione dell'estremo della necessità urgente e improrogabile, si viene a porre nelle mani del Governo un'arma della quale potrebbe abusare facendola funzionare come strumento di interessi partigiani, è questo un inconveniente che trova il suo correttivo nel sindacato parlamentare e che in ogni caso appare meno grave del pericolo di compromettere, in ossequio a scrupoli costituzionali, i vitali interessi dello Stato, pericolo che ben può presentarsi anche nella materia dei rapporti che si formano fra privati per il soddisfacimento dei bisogni dell'esistenza, stante le possibili loro ripercussioni politico sociali".*

[133] Cass., sez. un., sent. 4.05.1924, in Riv. dir. pub., 1925, I, p. 1 ss.

[134] Così C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, p. 45.

4. *La* ratio *fascista dietro la prima disciplina in materia di decreti-legge*

Una volta consolidatosi al potere, il regime fascista si occupò immediatamente, in particolare nella persona del Ministro della Giustizia Alfredo Rocco, del fenomeno della decretazione d'urgenza. Il fascismo ben comprese come tale istituto potesse rappresentare uno strumento di fondamentale importanza per rafforzare il progetto dei c.d. pieni poteri e, in evidente contrapposizione con i suoi dichiarati propositi[135], non solo ricorse quasi abitualmente ai decreti-legge, ma cercò attraverso la legge del 1926 di legittimare il potere esecutivo a emanarli[136].

Fu proprio Rocco a presentare in Senato il 3 aprile 1925 il disegno di legge volto a regolare l'istituto, rispetto al quale affermava che: *"[...] i decreti-legge sono una realtà nell'attuale momento della vita dello Stato. Io non ho per essi alcuna simpatia... Ma siamo in un periodo in cui la pratica dei decreti-legge non si può abbandonare, e non potendola bandire del tutto, occorre, a mio avviso regolarla, posso dire al Senato che, appena giunto al posto di Guardasigilli, mi sono occupato anche di questo problema e ho iniziato studi a cui attendo personalmente[137]".*

Terminati i suoi studi, il Ministro Rocco ricostruì la prassi che si era stabilita nel periodo statutario e in quello *post* bellico per giustificare la nuova disciplina che il regime si apprestava a adottare. Egli rilevava come la frequente deroga al principio della divisione dei poteri avesse creato un abitudine e dall'abitudine era derivato l'abuso. *"In breve, si creò uno stato di cose, che richiedeva una sistemazione definitiva, la quale doveva ispirarsi a due esigenze, apparentemente contraddittorie, ma sostanzialmente armoniche: quella di consacrare infine legislativamente la facoltà del Governo di assumersi, quando la necessità lo richieda, i poteri del Parlamento, e quello di limitare l'uso di una tale facoltà allo stretto necessario, ristabilendo in principio la competenza degli organi legislativi in materia legislativa"[138]*. E continuava scrivendo che: *"La legge 31 gennaio 1926 ha inteso appunto di provvedere a questa duplice esigenza. Il riconoscimento esplicito della facoltà del Governo di legiferare per decreto, quando sia necessario, toglie una causa di gravi incertezza nella vita dello Stato italiano e fa rientrare nella legalità il Governo che da lunghi anni ne era uscito"[139]*. In altre parole, secondo il Guardasigilli:

---

[135] A. ROCCO, (discussione in Senato, tornata del 14 dicembre 1925) in *AP Senato*, XXVII legislatura, 14.12.1925, spiegava come l'intento del Governo nel proporre la nuova disciplina fosse stato *"quello di costituire una nuova legalità per rientrare nella legge"*. Altresì C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, p. 234 giustificava la nuova disciplina scrivendo che: *"La facoltà del Governo di sostituirsi al Parlamento nella funzione legislativa sarà d'ora innanzi una facoltà limitata e controllata"*.

[136] Così la critica di G. VACCHELLI, *Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*, in Riv. dir. pubbl., 1926, I, 62: *"Se il decreto-legge lo si vuole conservare nella sua forma spuria di procedura sbrigativa e sollecita, tanto più sicura e scevra da preoccupazioni, quanta maggiore è la autorità e la forza del governo di fronte alle assemblee legislative, non vi è ragione di credere che non continui ad essere frequente, tanto più ora che la nuova legge ha finito per legalizzarne l'uso"*.

[137] A. ROCCO, (discussione in Senato, tornata del 24 maggio 1925) in *AP Senato*, XXVII legislatura, 24.05.1925.

[138] A. ROCCO, *Prefazione*, in C. Saltelli, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*.

[139] A. ROCCO, *Prefazione*, in C. Saltelli, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*.

"il presente disegno di legge, mantenendosi rigidamente nella linea tracciata dallo Statuto del Regno e dalle consuetudini di diritto pubblico riconosciute ed universalmente accettate disciplina un'ardua materia, portando la certezza e la chiarezza dov'era fin d'oggi il dubbio e l'oscurità, soddisfa le esigenze fondamentali dell'attività dell'opera di Governo"[140].

Sebbene, dunque, la *ratio* della legge 100 del 1926 fosse, in linea teorica, quella di legalizzare e limitare le prerogative del Governo piuttosto che ampiarle, nella realtà dei fatti tale disciplina si inserì all'interno di una logica tipica del regime fascista di ridimensionamento delle prerogative del potere legislativo[141] (il quale non era in grado nemmeno di determinare il proprio ordine del giorno senza l'autorizzazione del Governo[142]) e di rafforzamento dell'Esecutivo[143] (attraverso la facoltà di esercitare un vero e proprio potere legislativo), trasformato definitivamente nella chiave di volta di tutta la struttura e del funzionamento dello Stato[144]. La stessa dottrina del tempo evidenziò come *"la decretazione d'urgenza dopo la legge n. 100 ebbe una eccessiva fluidità, sì da far giustamente rilevare che era divenuta la forma normale e consueta di legiferazione"*[145].

La reale *ratio* sottesa alla disciplina del 1926 risulta evidente dalla lettura dell'art. 3 della legge n. 100 del 1926, il quale attribuiva al Governo del Re la facoltà di emanare norme con forza di legge, sia in presenza di una delega legislativa, sia in situazioni straordinarie in cui ragioni di urgente ed assoluta necessità lo imponessero. Fin qui nulla di particolare; sennonché, il secondo periodo dell'articolo specificava che: *"Il giudizio sulla necessità e sull'urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del Parlamento"*.

Il controllo sui decreti-legge era, dunque, esclusivamente affidato al Parlamento, che avrebbe potuto rifiutarne, teoricamente, la conversione anche in presenza di violazioni dei principi costituzionali. Tuttavia, nella pratica, tali controlli risultavano privi di efficacia sia a causa del sistema elettorale che aveva eliminato ogni reale opposizione (con la legge del 17 maggio 1928) sia a causa della fascistizzazione del Senato. La funzione dell'Assemblea legislativa fu, infatti, ridotta a semplice luogo di riflessione e ratifica degli atti adottati dal Governo, perdendo la sua

---

[140] A. ROCCO, (discussione in Senato, tornata del 26 maggio 1925) in *AP Senato*, XXVII legislatura, 26.05.1925.

[141] In senso contrario e per difendersi dalle accuse A. ROCCO, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, Giuffrè, 1938, pp. 907-910. In merito osservava G. MOSCA, (discussione in Senato, tornata del 19 dicembre 1925) in *AP Senato*, XXVII legislatura, 19.12.1925: *"Ho già. accennato che questa volta parlavo con una certa emozione, perchè noi assistiamo, diciamolo pure sinceramente, alle esequie di una forma di Governo; io non avrei mai creduto di dover essere il solo a fare l'elogio funebre del regime parlamentare"*.

[142] Lo impose l'art. 6 della legge 24 dicembre 1925: *"nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno di una delle due Camere senza l'adesione del capo del governo"*. Il potere di iniziativa parlamentare era praticamente subordinato all'autorizzazione del capo del Governo. In merito osservava G. MOSCA, (discussione in Senato, tornata del 19 dicembre 1925) in *AP Senato*, XXVII legislatura, 19.12.1925: *"Come ho già accennato, con l'attuale disegno di legge cambiano pure i rapporti tra il potere esecutivo e il potere legislativo; in fatti noi vediamo che, secondo il disegno di legge proposto, l'ordine del giorno delle due Camere può essere modificato per atto di volontà del Governo. In questa maniera si annulla quasi il diritto di iniziativa delle due Camere: è vero che finora le due Camere ne hanno fatto poco uso, ma è vero altresì che, all'occasione, questa era un'arma che poteva servire al Parlamento e che viene ad essere completamente annullata. Padrone dell'ordine del giorno, il Governo può impedire la discussione di tante cose e la sua preponderanza anche nei rapporti col potere legislativo, si accresce in maniera notevole"*.

[143] M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del Governo. Dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia liberale,* p. 249.

[144] Così C. MORTATI, *Osservazioni sulla potestà regolamentare del governo*, in "F.I.", LVII (1932), IV, pp. 99-110.

[145] G. DE GENNARO, *Intorno alla nuova disciplina dei decreti-legge*, Riv. dir. pubbl., 1940, pt. 1, p. 478.

tradizionale funzione legislativa e di rappresentanza. In altri termini, spettava unicamente al Governo il potere di decidere se e quando ricorressero le condizioni di assoluta e urgente necessità.

Ed è proprio nell'esclusione per legge di ogni forma di controllo diversa da quella politica[146] che si rinviene la ragione del successo che il decreto-legge ebbe presso il regime fascista, trasformandosi da strumento eccezionale a metodo ordinario di produzione legislativa, utilizzato, vista l'assenza di controlli, anche quando non ricorrevano gli estremi della assoluta e urgente necessità[147].

4.1. *(segue) L'art. 3 della legge n. 100 del 1926*

La legge n. 100 del 1926 constava di due parti tra loro connesse: una prima contenente la disciplina del diritto di ordinanza, una seconda che regolava l'istituto della decretazione d'urgenza, fornendo così il fondamento normativo che gli mancava.

Tralasciando la parte relativa alle ordinanze, il primo comma n. 2 dell'art. 3 sanciva esplicitamente il principio della competenza dell'Esecutivo ad emanare norme giuridiche aventi forza di legge, con decreti reali, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri *"nei casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano"*, aggiungendo, come si è detto, che *"il giudizio sulla necessità e sulla urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del Parlamento"*. Il secondo comma sanciva, invece, le condizioni relative alla validità del decreto-legge, e cioè: che il decreto dovesse essere munito della clausola di presentazione alle Assemblee legislative per la conversione in legge e che tale presentazione dovesse aver luogo, a pena di decadenza, ad una delle due assemblee non oltre il termine di 60 giorni dalla sua pubblicazione. Della presentazione veniva data immediata notizia nella Gazzetta Ufficiale. Infine, gli altri commi dell'art. 3 prescrivevano norme per le procedure e gli effetti della conversione; da esse scaturivano altri due casi di decadenza, oltre quello della mancata presentazione in termine: il rifiuto di conversione da parte di una delle due Camere, con decorrenza della decadenza dal giorno in cui se ne dà notizia nella Gazzetta Ufficiale, e la

---

[146] D'altronde l'attacco alla magistratura da parte degli esponenti del regime è sempre stato feroce. A. ROCCO, *Prefazione*, scrive così: *"D'altro canto la consuetudine della illegalità specialmente quando essa viene da chi avrebbe l'obbligo di più strettamente osservarla, costituisce un esempio pericolosissimo e non può senza grave danno per il prestigio stesso dello Stato e per la disciplina dei cittadini, essere prolungata indefinitamente. Infine, per quanto il senso di responsabilità della magistratura italiana avesse già provveduto a togliere ogni difficoltà pratica all'applicazione dei decreti-legge, pure non si può negare che uno stato di disagio esistesse diffuso nell'ordina giudiziario rispetto a questo problema dei decreti-legge; ed era perciò necessario e direi quasi urgente farlo cessare, facendo cessare il contrasto interiore, che ne era la causa, fra la coscienza del giurista e quella del cittadino"*.

[147] Fa notare N. LUPO, *I decreti-legge nel primo dopoguerra, nelle letture dei giudici e dei giuristi*, in Osservatorio sulle fonti n. 2/2014, p. 9: *"Qui è chiara l'intenzione di rispondere alla sentenza Mortara della Cassazione romana. Lo disse, a posteriori, lo stesso Ministro della Giustizia Alfredo Rocco, sottolineando come, "per quanto il senso di responsabilità della magistratura italiana avesse già provveduto a togliere ogni difficoltà pratica all'applicazione dei decreti-legge, pure non si può negare che uno stato di disagio esistesse diffuso nell'ordine giudiziario rispetto a questo problema della legalità dei decreti-legge; ed era perciò necessario farlo cessare, facendo cessare il contrasto interiore, che ne era la causa, fra la coscienza del giurista e quella del cittadino"*.

mancata conversione entro due anni dalla pubblicazione del decreto, con la decorrenza della decadenza dalla scadenza del termine.

In definitiva, si trattava di un'attribuzione estremamente ampia dell'esercizio del potere legislativo all'Esecutivo. La formula generica e sintetica utilizzata dal legislatore (al posto di un sistema analitico di predeterminazione dei casi nei quali era lecito ricorrere alla decretazione d'urgenza) e l'ampio margine di tempo per la presentazione (due mesi) e per la conversione (due anni) vanificarono, di fatto, le garanzie con le quali si era cercato di limitare l'uso dell'istituto[148]. Il Parlamento, infatti, disponeva di un termine molto ampio per procedere alla conversione del decreto-legge. Inoltre, anche nel caso in cui una delle Camere avesse respinto la conversione, oppure questa non fosse avvenuta entro il termine previsto, il decreto-legge avrebbe comunque continuato a produrre effetti per i rapporti sorti durante il periodo della sua vigenza. La mancata conversione avrebbe cioè avuto effetti ex *nunc*, così come l'approvazione di emendamenti da parte delle Camere: gli effetti pregressi dei decreti rimanevano, pertanto, intangibili. Infine, l'assenza di un qualunque sindacato materiale da parte della magistratura completava il disegno che il regime stava attuando con tale normativa[149].

È, dunque, evidente come la legge n. 100 del 1926 modificò profondamente i principi del diritto pubblico italiano, stabilendo l'equiparazione materiale tra la legge e i decreti e, più in generale, attuò una precisa interpretazione del principio di separazione dei poteri e della funzione governativa. In merito, lo stesso Rocco scriveva come il primo non fosse un principio assoluto che *"sta al di sopra delle necessità di vita dello Stato e a cui queste debbano essere sacrificate"*, mentre la seconda fosse: *"la funzione preminente ed essenziale della vita dello Stato e che la vecchia concezione, la quale la considerava come un'attività di pura esecuzione subordinata non solo a quella legislativa, ma anche a quella giudiziaria, se rappresentò in un certo momento storico l'espressione della reazione individualistica contro le vere o supposte esorbitanze dello Stato, non ha alcun fondamento nella realtà. Fu, in altri termini, una concezione giuridica foggiata per determinate esigenze politiche, che doveva tramontare delle idee politiche che la determinavano[150]"*.

Un ulteriore ampliamento delle facoltà normative in capo all'Esecutivo fu, infine, attuato con la legge 19 gennaio 1939, n. 129, istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni. L'art. 18 attribuì, infatti, la competenza ad emanare decreti-legge anche *"quando si versi in istato di necessità per causa di guerra o per urgenti necessità di carattere finanziario o tributario"* e quando *"le Commissioni non abbiamo adempiuto nel termine prescritto alla loro funzione"*.

Attraverso tali riforme il regime fascista riuscì, in definitiva, a legittimare e garantire un'autonoma e illimitata attività legislativa del Governo.

---

[148] Così, M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del Governo. Dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia liberale,* p. 251.

[149] Scriveva C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, p. 309: *"Questo dell'abuso è certamente un aspetto assai grave e delicato del problema dei decreti-legge, ma con l'erigerne a giudice la magistratura, il problema verrebbe a essere aggravato essendo l'esame dell'abuso un esame essenzialmente politico"*.

[150] A. ROCCO, *Prefazione*, in C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*.

5. *Considerazioni conclusive*

L'evoluzione dell'istituto della decretazione d'urgenza tra la fine della Prima guerra mondiale e l'affermazione del regime fascista, che trovò il suo compimento con la legge n. 100 del 1926, rappresenta una delle tappe più significative del processo di concentrazione dei poteri nelle mani del Governo. Come si è visto, l'Esecutivo riuscì a legalizzare la prassi dell'emanazione dei decreti-legge con efficacia immediata, riservandosi la valutazione esclusiva delle condizioni di necessità e urgenza, senza un effettivo controllo preventivo o successivo da parte del Parlamento, il quale fu progressivamente svuotato delle proprie prerogative costituzionali.

In tal modo, si realizzò una trasformazione profonda del sistema delle fonti del diritto, che da un modello fondato sulla centralità della legge parlamentare, tipico dello Stato liberale, si evolse verso una configurazione autoritaria e verticistica, in cui il potere governativo divenne l'unico centro produttore della normazione, anche primaria. Il decreto-legge, strumento previsto originariamente per esigenze straordinarie e temporanee, divenne, invece, mezzo ordinario di produzione normativa, utilizzato sistematicamente per disciplinare ogni ambito della vita pubblica e privata.

Il venir meno del controllo parlamentare e l'assenza di reali meccanismi di bilanciamento tra i poteri contribuirono all'affermazione di un potere esecutivo monocratico e assoluto, in cui la decretazione d'urgenza si inserì come uno degli strumenti più efficaci di consolidamento del regime totalitario. Il Governo non solo si arrogò il diritto di giudicare autonomamente l'esistenza dei presupposti emergenziali, ma sfruttò questa indeterminatezza per intervenire in modo invasivo e permanente sull'ordinamento giuridico, scardinando l'architettura dello Statuto Albertino.

Non si può in questo senso, ignorare, come si è visto, che la dottrina e la giurisprudenza coeva, in particolare con le decisioni delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, abbiano legittimato e rafforzato questa tendenza, accettando l'idea che la decretazione d'urgenza, pur non prevista espressamente dallo Statuto, fosse comunque compatibile con il sistema costituzionale e potesse anzi contribuire alla sua realizzazione.

Questa torsione autoritaria del sistema normativo, lungi dall'essere un semplice episodio storico, offre spunti di riflessione ancora attuali. La decretazione d'urgenza, anche nell'ordinamento repubblicano, ha conosciuto (e conosce ancora oggi) momenti di espansione problematica, talvolta al limite della legittimità costituzionale, confermando quanto sia fragile l'equilibrio tra l'esigenza di efficienza dell'azione governativa e la necessità di garantire il rispetto del principio di legalità e della funzione legislativa del Parlamento.

Analizzare l'uso distorto dei decreti-legge in epoca fascista non ha, dunque, soltanto un valore ricostruttivo, ma anche una funzione critica: rappresenta un monito rispetto al rischio, sempre latente, di una concentrazione eccessiva del potere normativo e alla possibilità che, anche in un contesto formalmente democratico, emergano pratiche legislative che riducono il ruolo del Parlamento e alterano la forma di governo. Il passato autoritario deve dunque continuare a interrogare il presente, per contribuire a una più consapevole e rigorosa difesa dei principi costituzionali.

L'EVOLUZIONE DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA NEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

di Aldo Navarra Silverii

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. I punti di riferimento del Costituente: dalla prassi statutaria e alle esperienze comparate - 3. Il dibattito nella Seconda Sottocommissione: un divieto "unanime" alla decretazione d'urgenza? - 4. Il dibattito in Assemblea plenaria: dai dubbi al ripensamento del Costituente - 5. Il dibattito in Assemblea plenaria: (segue) l'approvazione del testo dell'art. 77 Cost. - 6. Conclusioni. Dai limiti del dettato costituzionale alle storture della prassi legislativa.

1. *Introduzione*

L'art. 77 della Costituzione repubblicana può essere annoverato tra le disposizioni costituzionali che hanno conosciuto la più rilevante evoluzione nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente. Questo dato di partenza, che affonda la propria eziologia nelle questioni che di seguito si affronteranno, è vividamente testimoniato dalla prima bozza di articolo sul tema della decretazione d'urgenza, bozza approvata con unanime consenso dalla Seconda Sottocommissione in data 21 settembre 1946: *"Non è consentita la decretazione di urgenza da parte del Governo"*. Le ragioni del successivo "ripensamento", che avrebbe condotto al riconoscimento espresso dell'istituto e alla sua articolata disciplina nel testo costituzionale, furono molteplici ed eterogenee, e tuttavia accomunate da una stretta logica di coerenza con il contesto storico nel quale si collocò l'operato dei padri costituenti. Tale traiettoria può meglio comprendersi se si considera un punto di frizione nel dibattito Costituente, apparentemente irrisolvibile, tra una solenne affermazione di principio ed una constatazione di carattere empirico: *id est*, tra l'affermazione teorica dell'esclusiva spettanza del potere legislativo all'organo rappresentativo della sovranità popolare e la lucida presa d'atto della ineludibilità di un'autonoma iniziativa legislativa d'urgenza da parte dell'esecutivo.

Nelle pagine che seguono si è inteso dunque proporre una cronaca dei lavori preparatori dell'art. 77 della Costituzione, con particolare attenzione alla ricostruzione delle diverse posizioni emerse nel corso del dibattito. A tal fine si è proceduto seguendo un ordine rigorosamente cronologico: in primo luogo, si sono ricostruite le diverse sensibilità espresse nell'ambito della Seconda Sottocommissione, laddove, lo si è già anticipato, si svolse un dibattito iniziale che, concludendosi con la previsione di un divieto generico alla decretazione d'urgenza, avrebbe conosciuto successivamente una netta smentita nel proseguo dei lavori; in secondo luogo, si sono illustrate quelle posizioni, già espresse (invero debolmente) in quella prima sede ristretta, e prevalse infine nel *plenum* dell'Assemblea, volte a riconoscere nel decreto-legge uno strumento imprescindibile, anche (e, forse, soprattutto) negli equilibri della costituenda forma di governo parlamentare; infine, risoltosi il dubbio circa l'*an* della previsione a livello costituzionale dell'istituto, si sono esposte le diverse alternative prese in considerazione nel corso del dibattito in Assemblea plenaria, riguardo al *quomodo* della disciplina costituzionale del decreto-legge.

Si è tornato brevemente a riflettere, in conclusione del lavoro, su alcune delle proposte respinte dal Costituente del 1948, e si è posto il quesito circa una possibile utilizzabilità delle medesime, pur in un'ottica attualizzata che tenga conto delle necessarie modifiche e degli opportuni adattamenti, in una prospettiva *de iure condendo*, volta alla risoluzione, o forse anche solo al mitigamento, delle gravi storture emerse nella prassi applicativa dell'istituto. È infatti possibile rileggere gli atti dell'Assemblea costituente nel senso di un compendio delle principali questioni che, ancora oggi, accerchiano lo strumento del decreto-legge, la sua prassi applicativa e le relative degenerazioni, suggerendone la necessità di una riforma.

2. *I punti di riferimento del Costituente: dalla prassi statutaria alle esperienze comparate*

Pur non contemplato dallo Statuto albertino del 1848[151], l'istituto del decreto-legge, come si è ampiamente sottolineato, emerse in via di prassi sin dalle prime legislature del Regno d'Italia. Parimenti si è visto come, attorno alla questione relativa alla legittimità del ricorso a tale strumento, si fosse successivamente sviluppato un acceso dibattito dottrinale. I commentatori dell'epoca statutaria, pur inizialmente divisi tra chi giustificava tali provvedimenti e chi invece li considerava *"arbitrari e incostituzionali"*[152], finirono per il propendere nel senso della legittimità dello strumento, dividendosi tuttavia nuovamente con riferimento alla individuazione della specifica *ratio* giustificativa dello stesso. Tra le diverse argomentazioni al riguardo, vi erano quelle di chi rinveniva tale giustificazione nella consuetudine[153], quelle di chi la riscontrava nella necessità quale autonoma fonte del diritto[154], ovvero, financo, in una sorta di *negotiorum gestio in absentia domini* del governo ed in favore dello stesso Parlamento[155]. Pur nella complessità di tale panorama letterario, nel 1926 (allorquando il regime fascista decise di regolare la materia con un'apposita legge) *"la tesi della* necessità come fonte *aveva già trionfato"*[156]. Non è dunque un caso se, nei lavori dell'Assemblea costituente, prevalenti furono gli accenni a questo specifico filone dottrinale, che assurse progressivamente a punto di centrale riferimento teorico nella materia in esame. Tale chiave di lettura trova conforto in quella parte della dottrina che, a pochi anni dall'entrata in vigore della previsione costituzionale, si spinse a considerare la decretazione d'urgenza quale *"fatto cui la Costituzione vuole dare disciplina, ma non un istituto che da essa tragga nascimento"*[157].

Sul versante dello stato dell'arte della precedente legislazione ordinaria, la (sempre vigente) legge 31 gennaio 1926 n. 100 aveva fornito per prima un tentativo di disciplina dell'istituto del decreto-legge.

---

[151] Si puntualizza, in L. PALADIN, *Art. 77*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA), *La formazione delle leggi*, tomo II, Zanichelli, Bologna, 1979, p. 45, come il tenore letterale dello stesso art. 3 dello Statuto, che riservava al Re e alle Camere collettivamente il potere legislativo, conducesse *prima facie* ad escludere la possibilità del ricorso allo strumento del decreto-legge.

[152] Cfr. P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, III ed., Edizioni universitarie, Palermo, 1955, p. 380. Alla medesima opera si rimanda per un'ampia bibliografia sui diversi orientamenti emersi nella dottrina del periodo statutario.

[153] In questo senso, A. MORELLI, *Il Re*, Zanichelli, Bologna, 1899, p. 708.

[154] In questo senso, S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Scritti minori*, Vol. I, Giuffrè, 1950, pp. 297-305.

[155] In questo senso, F. FERRARA, *Trattato di diritto civile italiano*, Vol. I, Athenaeum, Roma, 1931, pp. 203 e 204.

[156] L. PALADIN, *Art. 77*, cit., p. 47.

[157] Cfr. C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XI, Milano, 1962, p. 883. Per una ricostruzione del dibattito dottrinale circa *"la risalente opinione che considera il decreto-legge atto di per sé invalido (se non un 'fatto' illecito)"*, cfr. G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 164, dal quale è egualmente tratto il precedente virgolettato.

Invero, all'art. 3 della medesima legge si riconosceva la possibilità di emanazione di un Decreto Reale avente forza di legge, al di là del caso di delegazione da parte del Parlamento, *"nei casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano"*. La disposizione proseguiva con la previsione di una procedura urgente di presentazione del testo del decreto ad una delle due Camere, ai fini della conversione in legge dello stesso. Com'è noto, la tecnica normativa in discorso avrebbe trovato accoglimento, pur con gli opportuni adattamenti e nell'ambito di una costituzione rigida[158], nel testo finale dell'art. 77 Cost., laddove l'innovazione del Costituente repubblicano è da individuarsi proprio nella scelta di attribuire il rango costituzionale alla disciplina dell'istituto. Ma la legislazione fascista aveva fornito anche un esempio di tecnica alternativa: invero, con la legge 19 gennaio 1939 n. 129 la normativa in materia di decretazione d'urgenza era stata modificata facendo ricorso ad una diversa impostazione di tipo casistico, riducendo dunque le ipotesi di necessità ad un *numerus clausus* di casi specifici[159]. Questa tecnica, volta a limitare *rationae materiae* la possibilità di utilizzo della fonte del decreto-legge, fu parimenti considerata, come si vedrà di seguito, dal Costituente repubblicano. E tuttavia la medesima fu scartata in base al rilievo circa l'impossibilità di individuare *ex ante* tutte le possibili ipotesi di ricorrenza di uno stato di necessità che giustificasse il ricorso all'istituto.

In tale quadro storico e normativo si inserì il dibattito dell'Assemblea costituente, nei cui resoconti è possibile individuare due punti cardinali che ne ispirarono l'evoluzione sul tema della decretazione d'urgenza. In primo luogo, il Costituente ebbe innanzitutto a cuore il ritorno dell'istituzione parlamentare al centro del sistema costituzionale. Il regime fascista, con l'eliminazione dei "ludi cartacei" e con la svalutazione del ruolo delle Camere (e financo con il loro sostanziale superamento), aveva creato le condizioni affinché, nelle preoccupazioni dei padri costituenti, si ponesse l'affermazione del primato del principio democratico quale tema urgente ed imprescindibile. Dall'esigenza di assicurare a tale principio la massima ampiezza possibile derivarono, quali precipitati fisiologici, dapprima la volontà di affermare con forza l'ulteriore principio in base al quale la funzione legislativa spetti esclusivamente al Parlamento e, di conseguenza, l'iniziale tentativo di negare diritto di cittadinanza, nel nuovo ordinamento costituzionale, allo strumento del decreto-legge. Non deve dunque stupire la posizione inizialmente prevalsa in sede di Seconda Sottocommissione, volta appunto a stabilire un divieto assoluto alla decretazione d'urgenza.

---

[158] La disposizione proseguiva precisando che *"il giudizio sulla necessità e sull'urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del Parlamento*". La trasposizione, pur parziale, dei contenuti della legge n. 100 del 1926 nel testo dell'art. 77 Cost. si sarebbe successivamente giustificata, nel corso dei lavori, proprio in base al rilievo secondo il quale a tale controllo di tipo politico si sarebbe aggiunto, alla luce della rigidità della nuova Carta, l'ulteriore controllo ad opera della Corte costituzionale.

[159] La legge 19 gennaio 1939 n. 129, la quale all'art. 1 sostituiva la Camera dei deputati con la Camera dei fasci e delle corporazioni, riconosceva, all'art. 18, la possibilità di derogare al procedimento legislativo ordinario tramite Decreto Reale solamente in caso di *"istato di necessità"*, limitando al contempo tale possibilità a soli tre casi espressi: *"per causa di guerra"*, *"per urgenti misure di carattere finanziario o tributario"* e *"quando le Commissioni non abbiano adempiuto, nel termine prescritto, alla loro funzione"*.

Tale posizione si reggeva su due pilastri argomentativi: da un lato, su una concezione "forte" del principio di separazione dei poteri; dall'altro lato, sulla necessità di escludere alla radice il rischio di un abuso del decreto-legge. Con particolare riferimento a quest'ultimo tema, è possibile rilevare, almeno nelle fasi preliminari del dibattito, la presenza di una sorta di "*bias* storico" del Costituente repubblicano, volto a ricollegare alla sola epoca fascista la prassi degenerativa dell'istituto. E d'altra parte, come successivamente si rilevò nel corso dei lavori, l'abuso non aveva di certo fatto la sua comparsa in concomitanza con l'avvento del fascismo, affondando le proprie radici ben più profondamente nel periodo statutario. Sul punto, particolare chiarezza fu fatta grazie ad un intervento dell'on. Clerici in Assemblea plenaria[160], al quale si deve anche l'ingresso, nel dibattito Costituente, di statistiche puntuali sulla quantità e sulla qualità della decretazione d'urgenza di epoca statutaria. Dunque, malgrado alcune resistenze iniziali, prevalse infine la consapevolezza che il problema intorno al quale si discuteva, ovvero l'abuso del decreto-legge, non costituisse né una creazione del regime, né una degenerazione univocamente ricollegabile all'avvento di quest'ultimo. A riprova del dato storico in esame, vi fu anche chi notò come Mussolini, il quale a partire dalle elezioni del 1924 (e a maggior ragione dopo la decadenza dei deputati aventiniani del 1926) disponeva di una amplissima maggioranza parlamentare, non necessitasse affatto della decretazione d'urgenza per imprimere una svolta autoritaria all'ordinamento giuridico, ed anzi *"avrebbe potuto ottenere con l'ordinaria legislazione quello stesso che otteneva attraverso i decreti legge"*[161].

Le considerazioni cui si è accennato, e in particolare la constatazione dell'emersione del decreto-legge in via di prassi, nonché la non riconducibilità del suo abuso alla sola esperienza dell'autoritarismo, portarono la maggior parte dei padri costituenti a concepire il ricorso alla decretazione d'urgenza quale dato di fatto ineludibile e, in un certo senso, coessenziale all'esperienza costituzionale italiana, in perfetta coerenza con il presupposto teorico della necessità quale fonte autonoma di legittimazione dell'istituto. Alla luce di tale schema è possibile inquadrare l'intero dibattito sul tema della decretazione d'urgenza: da un lato, alla maturazione di tale consapevolezza fu riservato il dibattito svoltosi in seno alla Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione[162]; dall'altro lato, alla riconsiderazione del problema e all'individuazione degli opportuni limiti costituzionali si concentrarono gli sforzi in Assemblea plenaria[163]. Nelle pagine che seguono si è dunque tentato di ricostruire tale complesso dibattito,

[160] Cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VII, Camera dei deputati, Roma, pp. 118 e 119. In particolare, fu ricordato in quella sede come l'abuso dello strumento si fosse palesato nel periodo immediatamente precedente all'avvento del regime: *"si pensi, in sette anni dal 1907 al 1913 il Governo emanò 30 decreti-legge ed invece 2800 dal 1914 al 1921"*. Nel medesimo senso, di particolare interesse risultano i riferimenti, sempre di epoca prefascista, ad un emendamento a firma dei senatori Scialoia e Mortara e alla nota sentenza Cass., Sez. Un., 24 gennaio 1922, che costituirono, secondo l'on. Clerici, *"l'inizio coraggioso di una revisione che il fascismo poi ha stroncato"*. Si noti, altresì, la contestuale ricostruzione delle vicende relative alla funzione di approvazione dei bilanci dello Stato, cui le Camere avevano abdicato già nel periodo statutario.

[161] Dall'intervento dell'on. Crispo nella seduta di giovedì 11 settembre 1947, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VII, cit., p. 104.

[162] Nell'ambito dei lavori della Seconda Sottocommissione, il tema della decretazione d'urgenza fu affrontato nelle sedute del 4, 21 e 24 settembre, del 6 e 12 novembre 1946, del 18 gennaio 1947,

[163] Più articolata fu la discussione nel *plenum* dell'Assemblea, la quale dedicò alla questione parte delle sedute del 4 e del 6 marzo 1947, del 10, 11, 17, 18, 19 settembre 1947, del 16 e 17 ottobre 1947 e, ancora, del 22 dicembre 1947.

pur tenendo in debita considerazione, con la dottrina, il rilievo in base al quale esso si presenta come *"tutt'altro che lineare: al punto che, sotto vari notevoli aspetti, riesce attualmente difficile ricostruire l'esatta portata degli orientamenti emersi in quella sede, giungendo in tal modo a definire l'obiettiva «intenzione del legislatore»"*[164].

Prima di procedere oltre, appare necessario operare un breve riferimento alle esperienze di diritto pubblico comparato citate nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente. A differenza delle considerazioni di carattere storico, alle quali, come si è visto, il Costituente riservò molteplici riferimenti, questi ultimi si operarono invero assai raramente in relazione ai modelli vigenti negli altri ordinamenti costituzionali[165]. Purtuttavia, due furono le esperienze comparate che, pur non accolte, svolsero un ruolo rilevante nell'andamento del dibattito. In primo luogo, all'art. 35 della Costituzione della Repubblica di Weimar[166] si alluse in relazione alla proposta inziale dell'on. Conti, rivolta, come si vedrà ampiamente, alla costituzione di un'apposita commissione parlamentare di controllo sull'autonomo esercizio del potere legislativo da parte dell'esecutivo. In secondo luogo, al modello inglese era invece ispirata la proposta di escludere in via generale la possibilità di ricorso alla decretazione d'urgenza. Il primo riferimento all'esperienza d'oltremanica si ebbe ad opera dell'on. Mortati, il quale, pur professandosi in linea di principio contrario alla decretazione d'urgenza, avanzò l'ipotesi che il governo potesse, nel silenzio della Costituzione, emanare comunque provvedimenti d'urgenza, rispetto ai quali avrebbe tuttavia dovuto assumere una piena responsabilità politica verso il Parlamento[167]. La soluzione si ispirava all'istituto, conosciuto in Inghilterra, del *bill of indemnity*[168], atto la cui funzione consiste appunto nell'esonero del governo, mediante il successivo voto parlamentare, *"dalla responsabilità su di esso incombente a causa dell'autonoma assunzione eccezionale di potestà legislativa"*[169]. L'ipotesi di instaurare un meccanismo costituzionale simile a quello inglese, pur nel contesto di un ordinamento a costituzione scritta, naufragò nel proseguo dei lavori sulla base della considerazione secondo la quale *"se non vi è norma di costituzione, non solo il decreto-legge ma lo stesso* bill *d'indennità resterebbero atti incostituzionali"*[170]. Anche a tale

[164] L. PALADIN, *Art. 77*, cit., pp. 48-49.

[165] Tra i brevi riferimenti comparati, si segnalano, nel senso dell'esclusiva spettanza al Parlamento del potere legislativo, quello alla Costituzione della IV Repubblica francese del 1946, evocata dall'on. Mannironi, e quelli alla Costituzione jugoslava del 1946 e alla Costituzione sovietica del 1936, operati dall'on. La Rocca, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., pp. 259 e 475.

[166] La disposizione citata prevedeva, al comma secondo, quanto segue: *"inoltre il Reichstag costituisce, a garanzia del diritto della rappresentanza popolare di fronte al governo, pel periodo intermedio fra le sessioni e dopo la dissoluzione dell'assemblea, per fine della legislatura o scioglimento, fino alla convocazione del nuovo Reichstag, una commissione permanente".*

[167] Dall'intervento dell'on. Mortati nella seduta del 21 settembre 1946: *"se il Governo non potesse fare assolutamente a meno di prendere un provvedimento del genere, lo farà sotto la sua responsabilità e potrà ottenere – come si dice in Inghilterra – un* bill d'indennità*"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 256.

[168] Si veda, per una ricostruzione storica dell'istituto, A. MARCHETTI, *Il potere normativo dell'esecutivo nel Regno Unito*, n. 3/2018, pp. 4 e 5. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it.

[169] Cfr., ancora, P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 383.

[170] Dall'intervento dell'on. Ruini nella seduta del 17 ottobre 1947, Cfr. *Atti. Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VIII, cit., p. 1300. L'assoluta incompatibilità della soluzione inglese all'approvando assetto costituzionale fu ben argomentata anche dall'on. Bozzi, a partire dal rilievo circa l'inammissibilità di una sanatoria parlamentare *ex post* nei confronti di un atto

rilievo si deve, in ultima analisi, la scelta del Costituente di disciplinare espressamente l'istituto nel testo costituzionale.

3. *Il dibattito nella Seconda Sottocommissione: un divieto "unanime" alla decretazione d'urgenza?*

Il lungo dibattito costituente sull'istituto della decretazione d'urgenza ebbe inizio, nell'ambito della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, nella seduta di mercoledì 4 settembre 1946. Nel corso della discussione sull'organizzazione costituzionale dello Stato, il relatore, l'On. Conti, dedicò uno specifico passaggio del proprio intervento ad una speciale *"procedura d'urgenza"*[171]. La proposta Conti mirava ad escludere alla radice la possibilità che l'esecutivo potesse emanare atti con forza di legge[172] mediante decreto-legge[173], prevedendo in luogo di questa un procedimento legislativo *"accelerato"*[174], seppur nella sola eventualità di una contestuale vacanza del Parlamento[175]. Soltanto al concomitante verificarsi delle due condizioni così date (l'urgenza e, appunto, la vacanza delle Camere), il governo avrebbe potuto presentare un disegno di legge, non già ai due rami del Parlamento, bensì ad una apposita Giunta permanente, composta in parti uguali da deputati e da senatori, la quale avrebbe appunto avuto il compito di approvare la misura legislativa in via di urgenza[176].

---

contrario alla Costituzione due ordini di ragioni: *in primis*, trattandosi di una norma incostituzionale, il successivo intervento "sanante" del Parlamento avrebbe rappresentato un atto egualmente incostituzionale; *in secundis*, una norma approvata dal governo al di fuori delle procedure costituzionali avrebbe costituito *"inizialmente una norma incostituzionale* e quindi priva di ogni efficacia*"* Cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VIII, cit., p. 1301.

[171] Significativa la collocazione, nella relazione Conti, del tema della *"procedura d'urgenza"*, trattato dal relatore immediatamente dopo il punto relativo alla *"formazione delle leggi"* e, in relazione a questo, espressamente considerato quale *"deroga per il caso di urgente necessità"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 99.

[172] Si noti sin d'ora, con la dottrina, come le espressioni *"valore di legge"* e *"forza di legge"* sarebbero state utilizzate dai padri costituenti in senso del tutto sinonimico, e parimenti si noti come i tentativi, pure effettuati in letteratura, di distinguere le proposte sulla base dell'espressione di volta in volta utilizzata si risolvano, in relazione a questo precipuo contesto, in *"raffinatezze puramente dottrinali"*. Per un'esaustiva puntualizzazione sul tema, si rinvia ancora a L. PALADIN, *Art. 77*, cit., pp. 42 e 43, da cui è egualmente tratto il precedente virgolettato.

[173] Significativa, in questo senso, l'esplicitazione della *ratio* ispiratrice della proposta da parte del suo stesso proponente: con essa si intendeva *"evitare il male dei decreti-legge, senza mettere il Governo in condizioni di non poter funzionare in determinati momenti"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 255.

[174] Così espressamente definito dallo stesso proponente, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 99.

[175] Il rigetto della proposta dell'on. Conti avrebbe avuto ripercussioni dirette anche sulla disposizione contenuta nell'art. 61 della Costituzione. Sul punto si tornerà in seguito, ma giova notare sin da ora come, escludendosi la possibilità del ricorso alla decretazione d'urgenza in caso di vacanza del Parlamento, per garantire la continuità del potere legislativo si imponeva correlativamente la soluzione del regime di *prorogatio* per il periodo intercorrente tra la scadenza della legislatura e l'insediamento delle nuove Camere.

[176] Si riporta il testo integrale della proposta di articolazione dell'on. Conti: *"La Camera (...) elegge ogni anno, all'inizio della sessione di primavera, con votazione a maggioranza assoluta, una Giunta permanente, presieduta dal Presidente della Camera, composta di 30 deputati con il mandato di procedere nella vacanza del Parlamento congiuntamente con la Giunta del Senato all'esame e alla approvazione in via di urgenza di progetti di legge del Governo"*. A completamento della disciplina costituzionale, si proponevano due ulteriori disposizioni. Un primo articolo avrebbe previsto la formazione di una corrispondente Giunta permanente presso il Senato (*"Il Senato elegge nel suo seno una Giunta presieduta dal Presidente*

La discussione sulla proposta dell'on. Conti si svolse interamente nella seduta di sabato 21 settembre 1946. Per molti dei membri della Seconda Sottocommissione, il *punctum dolens* della proposta in questione risiedeva invero nella stessa previsione di una procedura legislativa su iniziativa del governo che prevedesse, nei casi di urgenza, un *iter legis* diverso dal procedimento ordinario di formazione delle leggi. Un ulteriore motivo di diffidenza verso la proposta consisteva nell'individuazione di un organo diverso dalle Camere[177], per quanto da queste in qualche modo "mutuato", chiamato appunto ad approvare il disegno di legge governativo nei casi di urgenza e di vacanza del Parlamento. Invero, la principale criticità relativa all'istituzione di una Giunta permanente riguardò la funzione che tale organo sarebbe stato chiamato a svolgere. Si poneva, al riguardo, una netta alternativa: da un lato, la possibilità di investire la Giunta permanente di poteri legislativi (in coerenza con quanto proposto dall'on. Conti); dall'altro, la possibilità di limitare il ruolo di tale organo ad una mera verifica preventiva circa la sussistenza (o meno) del carattere di urgenza del provvedimento[178]. Tuttavia, secondo l'on. Tosato, in entrambe le eventualità la prassi applicativa avrebbe egualmente aperto alla possibilità di abusi[179], consigliandosi quindi di optare, in ogni caso, per una riserva parlamentare considerata in termini assoluti.

Tuttavia, ben presto il dibattito dei padri costituenti subì una brusca virata, prendendo direttamente in considerazione, su sollecitazione dell'on. Mortati[180], l'istituto della decretazione d'urgenza, a nulla valendo il rilievo, pur in quella sede espresso[181], circa la non coincidenza tra

---

del Senato, composta di 30 senatori, con i poteri previsti dall'articolo … per la Giunta permanente della Camera dei deputati"); un secondo articolo avrebbe invece contemplato i casi di riunione contestuale dei due organi (*"La Giunta permanente della Camera si riunisce con la Giunta permanente del Senato nei casi previsti dalla Costituzione, dalle leggi e dai regolamenti"*), tra i quali, come si è visto, lo stesso testo costituzionale avrebbe considerato l'approvazione dei disegni di legge governativi in caso di urgenza e di contestuale vacanza del Parlamento. Cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 101.

[177] A supporto di tale rilievo, volto ad escludere una funzione legislativa in capo alla Giunta permanente, si espressero diverse voci, tra le quali quella dell'on. Zuccarini, che sottolineò come si sarebbero affidati a tale organo *"compiti che devono invece essere assolti esclusivamente dall'Assemblea"*, e dell'on. Bozzi, che pur potendo concepire la Giunta quale *"organo di preparazione, di studio, di indagine"*, escludeva che questa potesse costituire un *"organo deliberativo, perché la deliberazione deve rimanere funzione della Camera"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., pp. 255-256.

[178] Favorevole, sul presupposto della sua imprescindibilità, alla decretazione d'urgenza, l'on. Lussu proponeva di subordinarne il ricorso ad un parere vincolante espresso dalla Giunta permanente, che sarebbe stata chiamata a *"decidere se il provvedimento è veramente urgente"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 256.

[179] Nella prima ipotesi, con una Giunta investita di poteri legislativi, l'on. Tosato paventò il rischio di una volontaria concentrazione, da parte dell'esecutivo, dell'iniziativa legislativa nel periodo di sospensione dei lavori parlamentari; nella seconda eventualità, egli osservò come la maggioranza della Giunta permanente, che sarebbe stata formata seguendo un criterio di proporzionalità tra i vari gruppi parlamentari, avrebbe certamente concesso ad un governo del medesimo colore l'autorizzazione ad emettere il provvedimento di urgenza, rendendo così *de facto* inutile l'intero procedimento, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 257.

[180] In particolare, l'on. Mortati osservò che *"l'articolo, per come è formulato, conduce necessariamente all'esame del principio della ammissibilità della decretazione d'urgenza"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda* Commissione, cit., p. 255.

[181] A tal riguardo si veda l'intervento dell'on. Patricolo, il quale, pur favorevole a che *"il potere esecutivo non abbia la facoltà di emettere decreti"*, notava come il medesimo principio non possa considerarsi smentito *"se il potere legislativo delega ad una sua, sia pur modesta, rappresentanza di intervenire eccezionalmente con provvedimenti di urgenza"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 256.

la soluzione della Giunta permanente (chiamata ad approvare un disegno di legge) e lo strumento del decreto-legge. Si palesarono dunque in questa sede le posizioni di maggiore contrarietà all'istituto: da chi pose nuovamente l'accento sul rischio di un ricorso eccessivo al decreto-legge da parte del governo, a coloro che arrivarono financo a negare la stessa configurabilità in astratto di situazioni di urgenza tali da giustificare una qualsivoglia proceduta legislativa accelerata[182]. Favorevoli, invece, alla proposta dell'on. Conti, alcuni altri costituenti, che si fecero portatori, già in quella sede ristretta, di una posizione, per così dire, "realista"[183], che iniziava a porre le basi argomentative per il successivo ripensamento del Costituente. Ciononostante, la discussione si concluse con l'approvazione, all'unanimità, della già citata formula avanzata dall'on. Bulloni, contenente un divieto generico alla decretazione d'urgenza da parte dell'esecutivo: *"Non è consentita la decretazione di urgenza da parte del Governo"*. Venne successivamente posta ai voti anche l'originaria proposta dell'on. Conti (che aveva nel frattempo conosciuto alcune limitate modifiche testuali[184]), la quale tuttavia fu respinta dalla Commissione[185]. Si concludeva così, con un divieto assoluto alla decretazione d'urgenza e, allo stesso tempo, con il rifiuto di istituire una procedura legislativa speciale per tali eventualità, la prima fase dei lavori dell'Assemblea costituente sull'art. 77 della Costituzione.

Prima di procedere oltre, con la cronaca della discussione nel *plenum* dell'Assemblea, conviene accennare brevemente ad una questione ulteriore, assai ricorrente negli interventi dei padri costituenti, e cioè quella relativa ai cd. decreti-catenaccio. Con tale espressione si faceva riferimento a quei particolari provvedimenti governativi che, incidendo sulla materia fiscale, recavano *in re ipsa* il requisito dell'urgenza. Con tali provvedimenti, infatti, venivano apportate

---

[182] Le posizioni più radicalmente contrarie all'istituto della decretazione d'urgenza, financo al punto di negare la stessa configurabilità di casi di straordinaria necessità ed urgenza tali da giustificare l'impiego di strumenti legislativi *ad hoc*, furono espresse dall'on. Nobile e dall'on. Mortati. Invero, per l'on. Nobile "*nessun provvedimento avrà mai tale urgenza che non si possano aspettare nemmeno tre giorni, quanti oggi ne potranno occorrere per una decisione, anche se il Parlamento dovesse essere appositamente convocato"*; mentre per l'on. Mortati, con la sola eccezione dei cd. decreti-catenaccio, sui quali si tornerà a breve, *"tutti gli altri casi possono essere affrontati e risolti (nell'epoca degli aeroplani, del telegrafo e dei treni lampo), in regime di Parlamento, attraverso una convocazione straordinaria"*. Cfr. *Atti Ass. cost., Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., pp. 255 e 258.

[183] Si consenta l'uso di tale aggettivazione, mutuata dall'intervento dell'on. Codacci Pisanelli nella medesima seduta, il quale, prevedendo che *"il problema della legislazione d'urgenza si ripresenterà sempre, anche se si cercherà di escludere tale competenza del potere esecutivo"* concludeva il ragionamento esortando i colleghi ad essere *"aderenti alla realtà"* e, dunque, a *"disciplinare la materia"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 258.

[184] Invero, il dibattito aveva lasciato pressocché inalterata l'articolato proposto, che nella versione sottoposta al voto della Seconda Sottocommissione faceva riferimento non più all'ipotesi di *"vacanza"* bensì a quella di *"aggiornamento"* del Parlamento. Cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 260.

[185] La mancata approvazione della proposta Conti determinò l'implicito respingimento anche di una proposta avanzata, *in extremis*, dall'on. Manniron, che si riporta di seguito: *"Al principio di ogni legislatura la Camera nomina una Commissione permanente di trenta deputati con la rappresentanza proporzionale di tutti i gruppi. Tale Commissione nella vacanza del Parlamento e congiuntamente con analoga commissione nominata dalla seconda Camera, controllerà l'opera del Gabinetto, decidendo se ricorrono ragioni di urgenza per la emanazione di provvedimenti legislativi di carattere eccezionale"*. Quest'ultima proposta di articolazione intendeva evidentemente mediare tra le diverse sensibilità emerse nel corso della discussione, dando forma a quell'ipotesi, da più parti sostenuta in quella sede, di prevedere una sorta di autorizzazione preventiva, anche in questo caso affidata ad una Giunta permanente, all'esercizio della funzione legislativa da parte del governo, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., pp. 258-260.

variazioni ai prezzi, alle quotazioni o alle tariffe relative ai dazi doganali, risiedendo la *ratio* dell'utilizzo del decreto-legge non tanto nell'oggettiva urgenza delle misure adottate[186], quanto nel rinvio del relativo dibattito parlamentare. Invero, come avrebbe spiegato qualche anno dopo la dottrina, *"in queste ipotesi, se i cittadini potessero avere conoscenza del provvedimento prima della sua entrata in vigore, sarebbe favorita la speculazione e sarebbero neutralizzati preventivamente gli effetti che col provvedimento si intendevano conseguire"*[187]. Anche a questo proposito gli interventi nella Seconda Sottocommissione furono compositi: da chi, come l'on. Einaudi[188], negò con vigore la tesi della necessarietà del ricorso al decreto-legge ai fini evocati, a chi al contrario riteneva imprescindibile lo strumento, arrivando ad ipotizzare in materia un'eccezione *ad hoc* al generico divieto contemplato nell'approvata formula dell'on. Bulloni. Pur potendo apparire *prima facie* una questione secondaria, la discussione in merito ai cd. decreti-catenaccio, con l'emersione di vedute così differenti, ebbe l'effetto di lasciare aperta, facendo proprie sul punto le parole della migliore dottrina, *"una breccia destinata a consentire la riconsiderazione dell'intero problema"*[189].

4. *Il dibattito in Assemblea plenaria: dai dubbi al ripensamento del Costituente*

Se un pretesto per riconsiderare la *magna quaestio* derivò dal problema relativo ai cd. decreti-catenaccio, alla base del ripensamento del Costituente si collocarono prevalentemente ulteriori considerazioni di indole pragmatica. Prima di venire alla loro trattazione specifica appare tuttavia opportuno accennare brevemente alla questione che emerse in apertura del dibattito in Assemblea plenaria: quella relativa al valore da attribuirsi al silenzio del testo costituzionale sul decreto-legge. Invero, in sede di Comitato di coordinamento, nonostante alcune sollecitazioni di segno contrario[190], si era infine optato per il non inserimento nel testo costituzionale della formula dell'on. Bulloni approvata dalla Seconda Sottocommissione, contenente il divieto espresso alla

[186] In R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XXIV ed., Giappichelli, Torino, p. 398, la discussione in merito alla questione dei cd. decreti-catenaccio è indicata quale indizio della consapevolezza del Costituente circa il fatto che lo strumento del decreto-legge sarebbe stato utilizzato in casi ulteriori rispetto alle ipotesi, pur citate di frequente, di guerra o di calamità naturali e, quindi, anche al fine di produrre effetti permanenti nell'ordinamento giuridico. Alla base dell'emanazione degli stessi, ivi si nota, stanno invero *"ragioni di opportunità (...) ben lontane da quelle che avevano fatto pensare alla 'necessità' come fonte"*.

[187] Cfr. P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 382 e, ivi, la dottrina riportata sul tema della decretazione d'urgenza in materia tributaria.

[188] L'on. Einaudi si espresse in favore di un *"divieto assoluto della decretazione d'urgenza e, senza alcuna eccezione, neanche per i decreti-catenaccio"*, negandone con forza qualunque giustificazione in base al rilievo che *"all'Amministrazione finanziaria non manca il modo di evitare queste frodi"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 256.

[189] L. PALADIN, *Art. 77*, cit., p. 49. Invero, già nella seduta del 24 settembre 1946, l'on. Terracini tornava ad esprimere il parere secondo cui *"la facoltà di emanare questo genere di provvedimenti non possa essere tolta al potere esecutivo"*, confortato in questo senso anche dall'intervento dell'on. Nobile, il quale tornò a chiedere l'ammissione di decreti-legge *"in materia di imposizioni fiscali, dazi e variazioni delle imposte di fabbricazione"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 261.

[190] Si allude, in questa sede, ad un intervento dell'on. Uberti, che nella seduta del 18 gennaio 1947 tenne a segnalare al Comitato di coordinamento *"l'opportunità di far risultare nella Carta costituzionale la deliberazione presa dalla Sottocommissione"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 827.

decretazione d'urgenza. A richiamare l'attenzione dei colleghi su tale circostanza fu inizialmente l'on. Calamandrei, il quale, nella seduta plenaria del 4 marzo 1947, esortò i colleghi ad affrontare espressamente il problema, trattandosi a suo parere di una questione che *"è più provvido disciplinare e limitare piuttosto che ignorarla"*[191]. Sul valore del silenzio tornò a discutersi nella seduta del 10 settembre 1947, allorquando si espressero due orientamenti che, pur interpretando diversamente l'assenza di un riscontro testuale in tal senso, miravano al medesimo obiettivo: riconsiderare l'opportunità di una disciplina costituzionale del decreto-legge sulla base del rilievo circa l'imprescindibilità dello strumento. Per un verso, l'on. Crispo rinveniva proprio nella inevitabilità del ricorso all'istituto un ostacolo decisivo all'interpretazione del silenzio in senso abolitivo della decretazione d'urgenza[192]. Per altro verso, l'on. Condorelli, pur sostenendo il valore *"formalmente"* abolitivo dell'istituto ad opera del silenzio del progetto di Costituzione[193], espresse altresì la ferma convinzione che la prassi, con il successivo avvallo da parte della dottrina, avrebbe in seguito, ridato *"vita"* al decreto-legge, sul presupposto che *"non è possibile farne a meno"*[194]. Dalla medesima parte si paventò inoltre la possibilità che, proprio tramite il silenzio costituzionale, si potesse successivamente instaurare, in via di prassi, un sistema consimile a quello vigente in Inghilterra, basato dunque sul citato istituto *bill of indemnity*, rispetto al quale si sono già riportati i molteplici rilievi critici espressi durante i lavori. Il mancato riferimento al decreto-legge nel testo costituzionale veniva a quel punto riconosciuto dai più quale *"lacuna che bisognerà colmare"*[195].

A partire dalla questione del valore da attribuirsi al silenzio costituzionale[196] si moltiplicarono gli interventi a sostegno di una disciplina espressa della decretazione d'urgenza nel testo della Costituzione. Tali interventi si basarono nuovamente sulle considerazioni già emerse in precedenza nel corso dei lavori circa l'imprescindibilità dello strumento: dalla constatazione che nella storia costituzionale italiana il fenomeno fosse emerso in via di prassi, malgrado non contemplato espressamente nella Carta costituzionale; al citato rilievo secondo il quale la *ratio*

---

[191] In un intervento di particolare sagacia, l'on. Calamandrei, nettamente favorevole ad una previsione costituzionale espressa, si pronunciò in modo netto sulla questione, paragonando il silenzio sul decreto-legge a *"quelle madri ottocentesche che facevano uscire i figliuoli dal salotto quando la conversazione minacciava di cadere su certi argomenti scabrosi"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. III, cit., p. 1752.

[192] Dall'intervento dell'On. Crispo: *"il silenzio del progetto di Costituzione non può interpretarsi nel senso che si è voluta vietare questa forma di attività legislativa, pur necessaria e inevitabile in determinate contingenze"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VII, cit., p. 53.

[193] A sostegno di tale interpretazione, si argomentò che *"quando la nuova legge non prevede un istituto già esistente, bisogna dire che, col totale riordinamento della materia, ha voluto abolire quell'istituto"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VII, cit., p. 260.

[194] Cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VII, cit., p. 260.

[195] Di particolare interesse il ragionamento proposto in quella sede dall'on. Crispo, il quale, contestando il valore abolitivo del silenzio costituzionale, sottolineò come all'epoca fosse *"da tutti riconosciuto che la necessità di fatto possa tramutarsi e si tramuti in una fonte del diritto"*, parimenti affermando come il decreto-legge rinvenisse *"il suo fondamento e la sua legittimità in uno stato di necessità"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VII, cit., p. 52.

[196] In particolare, fu l'on. Ruini a mettere in risalto i possibili esiti paradossali cui la soluzione del silenzio costituzionale avrebbe potuto condurre, riprendendo coloro i quali, tra i suoi colleghi, non riflettevano *"come, non mettendo nulla, si viene a facilitate l'uso dei decreti legge, che nulla può impedire, anche il silenzio della Costituzione che significa divieto; non si avranno limiti; e così si farà, col silenzio, opera antiliberale"*, Cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VIII, cit., 1300.

giustificativa di tale strumento dovesse individuarsi, coerentemente con la sua vicenda genetica, nella necessità quale fonte autonoma del diritto; e ancora, al timore che a quelle medesime esigenze non sarebbe stato possibile rispondere, in assenza dello strumento della decretazione d'urgenza, a causa dei tempi lenti del parlamentarismo. Tra le diverse argomentazioni che in quella sede si prospettarono, quest'ultima invero appare la più decisiva: la consapevolezza che, volente o nolente, il nuovo regime democratico non avrebbe potuto prescindere, nei casi di necessità e di urgenza, dal ricorso al decreto-legge. Il primo a mettere apertamente in discussione il divieto generico approvato nella Seconda Sottocommissione fu, sempre nella seduta di mercoledì 10 settembre 1947, l'on. Codacci Pisanelli, il quale infatti sostenne come *"non si possa fare a meno di questa potestà, sempre esercitata dai Governi, di emanare atti con forza di legge quando la necessità e l'urgenza lo richiedano"*[197]. In aggiunta, si fece largo l'ulteriore preoccupazione, da più parti segnalata, di dar vita ad un assetto costituzione del sistema delle fonti incapace di funzionare adeguatamente. In questo senso si espresse anche l'on. Clerici, il quale andò al nocciolo della questione: *"se facciamo una Costituzione che sappiamo* a priori *che è impossibile applicare, evidentemente non facciamo opera saggia"*[198]. Nell'esortazione rivolta ai colleghi, ad opera dell'on. Condorelli, è possibile infine riconoscere l'avvenuto "ripensamento" del Costituente: *"prevediamo il decreto-legge e discipliniamolo in modo che non si possano verificare degli abusi"*. Scopo, quest'ultimo, in relazione al quale occorreva ancora decidere come procedere in concreto[199].

Ma come sarebbe stato possibile prevenire, dunque, il ritorno dell'abuso dello strumento? Sul punto vennero a confrontarsi le due note alternative: da un lato, l'utilizzo di una formula generale, sul modello della legge n. 100 del 1926; dall'altro lato, il tentativo di procedere ad un'enumerazione puntale ed il più possibile esaustiva dei casi di legittima emanazione di un decreto-legge. L'on. Tosato, propendendo per la seconda soluzione, sottolineava come la limitazione ai casi di urgenza non potesse costituire una valida ed efficace garanzia in questo senso, "*data la difficoltà di individuarli con esattezza"*[200]. Si proponeva quindi, a tal fine, l'utilizzazione di una tecnica casistica, mediante la limitazione della facoltà di ricorso al decreto-legge ad un *numerus clausus* di casi specifici, sul modello dell'esempio fornito dal legislatore fascista del 1939. Tale prospettiva si arenò tuttavia sulla base di un'ultima considerazione, sempre di indole pratica, e cioè in virtù della riscontrata impossibilità di prevedere *ex ante* tutte le

[197] Cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VII, cit., p. 49.

[198] Cfr. *Atti. Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VII, cit., p. 119. Perfettamente esemplificativo di tale timore appare il seguente passaggio dell'intervento dell'on. Clerici: *"non basta statuire (come statuisce il progetto di Costituzione): il Governo non potrà fare leggi. Ma le potranno fare le Camere? Se non si troverà il modo di distinguere leggi da leggi, se non si potranno affrontare e risolvere i problemi cui ho accennato, noi rischieremo di avere scritto nello Statuto fondamentale norme impossibili.*

[199] Inizia in quella sede a prendere forma l'art. 77 della Costituzione, pur rimanendo ancora inevasa la questione circa la tecnica mediante la quale limitare il ricorso al decreto-legge. Nel senso predetto depone chiaramente il proseguo dell'intervento dell'on. Condorelli: *"prevediamo che in caso di guerra, di pubblica calamità, in materia fiscale, quando vi sia grave pericolo di ritardo, il Governo ha la facoltà di emettere norme giuridiche aventi valore di legge, salvo la presentazione al Parlamento entro un brevissimo termine"*, *Atti Ass. cost., Discussioni*, Vol. VII, cit., p. 260.

[200] Cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VII, cit., p. 54.

possibili ipotesi di urgenza[201], ciò che avrebbe potuto incidere profondamente, fino ad annullarla, sulla stessa *ratio* giustificativa dell'istituto[202]. L'unica soluzione possibile, dunque, appariva a quel punto quella di *"trasferire dal terreno propriamente legislativo al terreno costituzione"*[203] le norme contemplate nella stessa legge n. 100 del 1926.

5. *Il dibattito in Assemblea plenaria (segue): la complessa gestazione del testo dell'art. 77 Cost.*

La forma finale del testo dell'art. 77 Cost. si deve all'alluvionale dibattito affastellatosi, in Assemblea plenaria, nelle sedute del 16 e del 17 ottobre 1947. Come si è anticipato, i tempi erano maturi per un deciso cambio di rotta del Costituente, volto a contemplare e a disciplinare nel testo della Costituzione lo strumento del decreto-legge. Ne derivò la presentazione di numerosi emendamenti, i quali, pur caratterizzati dai medesimi intenti di fondo, formalizzavano soluzioni profondamente diverse, sia sotto il profilo dei presupposti costituzionali cui ricollegare il legittimo ricorso al decreto-legge, sia sotto il profilo relativo alla procedura da seguirsi per l'adozione dello stesso.

A riaprire la discussione sulla decretazione d'urgenza fu ancora l'on. Codacci Pisanelli, il quale, già dimostratosi a più riprese favorevole al riconoscimento della potestà legislativa dell'esecutivo nei casi d'urgenza, propose un emendamento[204] con il quale si riconosceva la possibilità per il Capo dello Stato di emanare decreti-legge, nei soli *"casi straordinari di necessità e di urgenza"*, da presentarsi successivamente[205] al Parlamento per la conversione in legge, prevedendosi altresì l'automatica perdita di efficacia sessanta giorni dopo la pubblicazione del decreto qualora la pubblicazione della legge di conversione non fosse intervenuta almeno dieci giorni prima della scadenza di tale termine. È tuttavia nella conclusione dell'intervento illustrativo dell'emendamento che è possibile rinvenire uno dei passaggi più significativi della seduta, laddove si prefigurò espressamente come, nel sistema che si proponeva, l'abuso della decretazione d'urgenza sarebbe stato scongiurato grazie all'esercizio di un duplice controllo. Un

---

[201] Dall'intervento dell'on. Bozzi nella seduta del 17 ottobre 1947:*"non si possono prevedere e catalogare i casi di urgenza e di necessità che si manifestano nelle forme più svariate, secondo l'evolversi delle situazioni e l'imporsi dei fenomeni politici e sociali"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VIII, cit., p. 1302.

[202] L'abbandono della tecnica casistica adottata dalla legge 19 gennaio 1939 n. 129 fu generalmente accolto con favore nella dottrina successiva all'entrata in vigore della Costituzione. In questo senso si veda, per tutti, P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 381, laddove si apprezza la scelta del Costituente repubblicano *"essendosi a ragione ritenuto che, anche se si fossero elencati alcuni casi tipici in cui si rivela la necessità di una decretazione di urgenza, vi sarebbe stata sempre l'eventualità che necessità ed urgenza si fossero presentate in ipotesi diverse da quelle tipiche"*.

[203] Dall'intervento dell'on. Crispo nella seduta del 10 settembre 1947, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VII, cit., p. 53.

[204] Si riporta il testo dell'emendamento proposto dall'on. Codacci Pisanelli: *"In casi straordinari di necessità e di urgenza il Capo dello Stato potrà emanare con suo decreto norme aventi forza di legge ordinaria, che dovranno essere presentate al Parlamento per la conversione in legge e perderanno automaticamente efficacia entro sessanta giorni dopo la pubblicazione, se la legge in cui siano state convertite non venga pubblicata almeno dieci giorni prima dello scadere di tale termine"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VIII, cit., p. 1291.

[205] Si noti, in questa prima proposta di articolazione, l'assenza di un qualsivoglia termine entro il quale il Parlamento dovesse convocarsi per provvedere in merito al decreto emanato d'urgenza. Tale lacuna, come si vede di seguito, sarebbe stata sanata nell'immediato proseguo dei lavori.

primo controllo, di natura eminentemente politica, avrebbe coinvolto entrambe le Camere in sede di conversione del decreto-legge; un secondo controllo, avrebbe visto nel sindacato ad opera della Corte costituzionale un sicuro baluardo contro eventuali prassi abusive.

Senza soluzione di continuità, si passò indi allo svolgimento di un emendamento a firma dell'on. Persico, il quale, parimenti favorevole alla disciplina costituzionale dell'istituto, proponeva a tal fine l'inserimento nel testo della Costituzione di un articolo *ad hoc* (provvisoriamente numerato come 74-bis[206]). Diversi erano, tuttavia, i punti di divergenza rispetto all'emendamento dell'on. Codacci Pisanelli. *In primis*, il presupposto costituzionale all'emanazione del decreto-legge era individuato, non senza ambiguità[207], nella ricorrenza *"di pericolo pubblico o di assoluta inderogabile urgenza"*. *In secundis*, si prevedeva che all'emanazione del provvedimento straordinario da parte del governo dovesse premettersi una breve fase preliminare[208], nella quale l'esecutivo avrebbe dovuto acquisire un parere non vincolante, ed anzi espressamente definito *"consultivo"*[209], da parte degli Uffici di Presidenza dei due rami del Parlamento. Al di là della diversa formulazione del presupposto dell'urgenza e dell'aggiunta di un aggravio procedurale, alla proposta dell'on. Persico si deve la prima comparsa, nel dibattito del Costituente, di due elementi centrali della disciplina contenuta nel futuro art. 77 Cost. Da un lato, l'articolazione prevedeva che il provvedimento fosse *"immediatamente"* sottoposto al Parlamento; dall'altro, veniva introdotto il termine di cinque giorni per la convocazione delle Camere nel caso in cui queste non fossero già convocate.

Il giorno successivo, l'Assemblea generale riprese la discussione sulla base di un testo approvato all'unanimità dal Comitato di coordinamento[210], con il quale si sintetizzavano i pregi

---

[206] Si riporta integralmente la proposta di articolazione dell'on. Persico: "*Quando, nei casi di pericolo pubblico o di assoluta inderogabile urgenza, il Governo ritenga necessario emanare provvedimenti straordinari, aventi valore di legge, deve sentire su di essi il parere degli Uffici di Presidenza delle due Camere e sottoporli immediatamente alle Camere stesse, che, se non sono già convocate, debbono esserlo entro cinque giorni dal dall'emanazione del provvedimento",* cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VIII, cit., p. 1296.

[207] Nel tentativo di precisare la formula avanzata, mettendone in risalto le capacità prescrittive, l'on. Persico fornì involontariamente la prova del fatto contrario, enumerando invero svariati di casi di "pericolo pubblico": *"stato di guerra, stato d'assedio, stato di emergenza, che deriva anche da pubbliche calamità (...), o di assoluta inderogabile urgenza, cioè in casi di assoluta indilazionabilità, per cui il provvedimento deve essere emanato subito, cioè non può essere ritardato di un'ora".* Cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VIII, cit., p. 1296.

[208] Il punto focale della proposta dell'on. Persico risiedeva non tanto nell'individuazione dell'organo dal quale l'esecutivo avrebbe dovuto acquisire un parere, quanto piuttosto nella previsione stessa di una fase consultiva da svolgersi precedentemente all'emanazione del provvedimento. Non può dunque stupire come in quella medesima sede pure si ipotizzarono soluzioni diverse che avrebbero potuto coinvolgere, riecheggiando anche in questa sede la prima proposta dell'on. Conti nella Seconda Sottocommissione, *"un organo* ex novo*, una commissione* ad hoc *permanente, della Camera e del Senato, la quale funzioni solo in questi momenti "*o, ancora, *"un organo giurisdizionale, come il Consiglio di Stato o la Corte di cassazione a sezioni riunite, oppure, infine, un diverso organo speciale"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VIII, cit., p. 1297.

[209] La proposta mirava, con ogni evidenza, a favorire, nel caso di abusi da parte dell'esecutivo, l'emersione di una responsabilità politica del medesimo in relazione ai provvedimenti straordinari adottati discostandosi dal parere, pur non vincolante, espresso dall'organo rappresentativo del Parlamento.

[210] Si riporta il testo elaborato dal Comitato di coordinamento: *"Il Presidente della Repubblica non può emanare decreti aventi valore legislativo, deliberati dal Governo, se non in casi straordinari di assoluta e urgente necessità. In tali casi le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e debbono riunirsi entro cinque giorni (comma primo). I decreti*

delle proposte avanzate il giorno precedente: la formulazione dei presupposti proposta dall'on. Codacci Pisanelli (*"casi straordinari di assoluta e urgente necessità"*), nonché la previsione del termine per la convocazione delle Camere prospettata dall'on. Persico. Si passò, dunque, all'esame di un ulteriore emendamento a firma dell'on. Mortati[211], con la cui presentazione il giurista calabrese operò un ultimo tentativo di arginare, entro stetti confini di carattere contenutistico, il riconoscimento costituzionale della legittimità della decretazione d'urgenza. Con tale proposta, nello specifico, si proponeva di circoscrivere la facoltà del governo di emettere decreti con forza di legge *rationae materiae*, limitandola cioè al solo caso di aumento delle tariffe delle imposte dirette, e a condizione che nel ritardo dell'applicazione della misura potesse realizzarsi un danno agli interessi dello Stato. La ragione prima che spingeva il proponente fu espressa, nell'illustrazione dell'emendamento, dallo stesso on. Mortati nella seduta del 17 settembre, risiedendo invero nella nota questione dell'impossibilità di definire con sufficiente e soddisfacente precisione il presupposto costituzionale dell'urgenza[212]. A questo proposito, l'on. Mortati propose una breve rassegna dei casi *"tipici della legiferazione d'urgenza"*, individuandoli in sole tre ipotesi e sostenendo, in relazione ad esse, la non necessarietà del riconoscimento di tale facoltà all'esecutivo. In primo luogo, si fece riferimento al caso di guerra, in relazione al quale, tuttavia, il Costituente aveva già deciso di provvedere mediante un'apposita disposizione costituzionale (il futuro art. 78 della Costituzione). In secondo luogo, l'on. Mortati riconobbe l'utilità in astratto dello strumento del decreto-legge in relazione al periodo di scioglimento delle Camere, rispetto al quale tuttavia, osservò parimenti come il Costituente avesse a tal fine già *previsto* (e disciplinato in quello che sarebbe stato l'art. 61, comma secondo, Cost.) l'istituto della *prorogatio*[213]. Infine, residuava così il solo caso relativo ai più volte ricordati decreti-catenaccio, oggetto dell'eccezione in cui si sostanziava l'emendamento in discorso, laddove la *ratio* del provvedimento d'urgenza risiedeva nella menzionata necessità di *"non far conoscere preventivamente il contenuto di determinati provvedimenti legislativi"*.

---

perdono efficacia se non sono convertiti in legge e pubblicati entro sessanta giorni (comma secondo)". cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VIII, cit., p. 1300.

[211] Si riporta il testo dell'emendamento proposto dall'on. Mortati: *"All'infuori del caso di delegazione e di quello di guerra, il Governo può emettere norme con forza di legge solo nel caso di aumento delle tariffe delle imposte dirette, quando vi sia danno col ritardo. Gli atti relativi devono essere presentati al Parlamento il giorno stesso in cui hanno esecuzione e convertiti in legge e pubblicati entro due mesi dalla loro presentazione"*. L'emendamento fu precisato in seguito dallo stesso proponente, pur nel contesto del suo ritiro condizionato, con la specificazione del presupposto relativo al *periculum in mora*: *"nel caso in cui la preventiva conoscenza del provvedimento può arrecare danno agli interessi dello Stato"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VIII, cit., pp. 1297 e 1303.

[212] Fu in quella sede ribadito come *"proporsi di disciplinare il caso di necessità è intrinsecamente contraddittorio, (...) perché la necessità, per sua natura, potendosi presentare negli aspetti più diversi ed imprevedibili, non può mai essere racchiusa nelle maglie di una regolamentazione che esaurisca tutti i possibili casi"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VIII, cit., p. 1303.

[213] In relazione al regime di *prorogatio*, l'on. Mortati non mancò di osservare come tale istituto fosse stato inizialmente giustificato, nei lavori dell'Assemblea costituente, proprio al fine di *"evitare il ricorso ai decreti durante il periodo di scioglimento delle Camere"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VIII, cit., p. 1303. La questione era stata affrontata, nell'ambito della Seconda Sottocommissione, in data 6 novembre 1946, allorquando si impose una netta alternativa al fine di scongiurare la vacanza del potere legislativo. Stante l'esclusione della possibilità del ricorso al decreto-legge, si sarebbe dovuto necessariamente provvedere *"o attraverso la* prorogatio, *o accogliendo la proposta dell'onorevole Conti"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., pp. 447-450.

Nonostante i predetti rilievi, e nella consapevolezza del consenso ormai coagulatosi attorno alla soluzione proposta dal Comitato di coordinamento, l'on. Mortati ritirò l'emendamento proposto, condizionando tuttavia tale ritiro all'approvazione, poi verificatasi, della previsione del termine di cinque giorni dall'emanazione del provvedimento per la convocazione delle Camere, garanzia ritenuta a quel punto soddisfacente in relazione al fine di prevenire un ricorso abusivo all'istituto.

Si concludeva in questo modo, con il recepimento costituzionale della tecnica normativa contenuta nella legge n. 100 del 1926 ed il contestuale abbandono dell'ipotesi di una predeterminazione casistica dei casi di urgenza, il dibattito del Costituente repubblicano sull'istituto del decreto-legge. Eppure, la complessa gestazione della formula approvata[214], votata periodo per periodo (e, limitatamente ad alcune sue parti, parola per parola), testimonia ancora una volta tutte le incertezze emerse nel corso del dibattito, difatti non rinunciandosi, pure *in extremis*, ad alcuni accalorati interventi da parte di coloro che erano rimasti fermamente contrari alla disposizione in discorso[215].

6. *Conclusioni. Dai limiti del dettato costituzionale alle storture della prassi legislativa*

Il problema dell'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza nel sistema costituzionale italiano si configura, com'è noto, quale questione risalente e assai complessa. Tale complessità di scenario affonda le proprie radici in alcuni difetti nell'impostazione originaria con cui il Costituente affrontò il problema dei decreti-legge, proprio da ciò derivando alcuni dei limiti insiti nel dettato costituzionale. Tuttavia, è proprio alla luce di tali limiti che è forse possibile individuare alcune prospettive *de iure condendo*, volte ad una riconduzione a ragionevolezza del ricorso all'istituto.

In primo luogo, l'analisi condotta ha evidenziato come, senza alcun dubbio, l'intenzione del Costituente, come si è giustamente osservato in dottrina[216], fosse quella di confinare l'uso del decreto-legge in un'ottica di stretta eccezionalità. La prassi successiva ha tuttavia reso evidente la scarsa capacità prescrittiva dei presupposti costituzionali contemplati nell'art. 77 della Costituzione. Non può dunque stupire come, già nel periodo indicato nel gergo giornalistico come

---

[214] Tra le numerosissime proposte emendative, non fu accolta quella avanzata, con un apposito emendamento, dagli onorevoli Bozzi e Cevelotto, i quali, pur riprendendo tutti gli elementi essenziali contenuti nel testo coordinato, proposero di ampliare il termine per la conversione in legge a novanta giorni. Parimenti respinta la prospettazione espressa dell'on. Persico, di segno esattamente contrario, rivolta a ridurre il termine per la convalida del decreto-legge a soli trenta giorni. Senza seguito fu anche l'osservazione dell'on. Laconi, invero rivelatrice delle difficoltà di scrittura dell'intera disposizione, il quale riteneva opportuna di precisazione della circostanza che la perdita di efficacia del decreto-legge potesse derivare, oltre che dall'infruttuoso decorrere del termine costituzionale per la sua conversione, anche come conseguenza di una deliberazione contraria da parte del Parlamento. Cfr. *Atti Ass. cost.*, Vol. VIII, cit., pp. 1306-1313.

[215] Si vuol far riferimento, in particolare, all'acceso intervento svolto dall'on. Lucifero, nel quale si ribadirono tutte le diverse argomentazioni contrarie al riconoscimento, a livello costituzionale, della legittimità dell'istituto. Cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni*, Vol. VIII, cit., pp. 1303-1305.

[216] Si veda, anche a questo proposito, il commento di L. PALADIN, *Art. 77*, cit., p. 56, specie nel passaggio in cui l'A. afferma che *"chiunque legga senza preconcetti il capoverso dell'art. in esame, ne trae la precisa impressione che la Carta costituzionale abbia di mira situazioni oggettivamente eccezionali, tali da porsi al di fuori delle consuete disponibilità del legislatore ordinario"*.

"Prima Repubblica", si avvertì il bisogno di affiancare alle previsioni costituzionali, con la legge n. 400 del 1988, una disciplina legislativa (con i limiti che tuttavia tale rango ordinario comporta) definita in dottrina come *"in parte iterativa di princìpi desumibili dalla Costituzione"*[217], volta anche al recepimento delle indicazioni provenienti dalla stessa giurisprudenza costituzionale. In secondo luogo, è proprio con riferimento al sistema dei controlli sul corretto uso dell'istituto che risulta possibile operare una critica di eccessivo ottimismo al Costituente del 1948. Se più volte fu evocata, nel corso dei lavori, la funzionalità di un sistema a doppio controllo, quello "politico" del Parlamento e quello "tecnico" della Corte costituzionale, minore attenzione si dedicò alle interazioni concrete che questi due sindacati avrebbero conosciuto nella prassi. Com'è stato osservato[218], la Consulta non ha certo abdicato all'esercizio di un sindacato in materia di decreti-legge, e tuttavia il medesimo è stato condizionato proprio in virtù della consapevolezza del rischio di una possibile sovrapposizione tra i due tipi di controllo. In ultimo, conviene richiamare in questa sede anche quell'equivoco, realizzatosi nella Seconda Sottocommissione, in base al quale il dibattito sulla proceduta legislativa di urgenza si sovrappose a quello relativo allo specifico strumento del decreto-legge. Si realizzò in tal modo una sorta di inversione logica, che vide il dibattito del Costituente premettere la discussione sull'adeguatezza di una delle soluzioni possibili (la decretazione d'urgenza) ad un'analisi dei diversi risvolti del problema che si voleva in quella sede risolvere (la normazione nelle situazione di urgenza), così determinandosi un automatico rigetto di quelle proposte che miravano ad individuare nella sede parlamentare, pur mediante procedure legislative accelerate, il *locus* ideale per la regolazione delle situazioni emergenziali.

Tali rilievi conducono a sottolineare come il fulcro del problema risieda nella volontà politica del Parlamento di esercitare quel controllo effettivo sul corretto uso della decretazione d'urgenza da parte dell'esecutivo, rifiutando la conversione delle misure adottate con il decreto-legge nei casi di mancanza dei presupposti costituzionali per la loro adozione. In una prospettiva *de iure condendo*, emerge dunque la necessità di ricreare le condizioni per una postura del Parlamento che sia capace di rivendicare quel ruolo di controllo "politico" affidatogli dal Costituente del 1948. Nella lettura dei resoconti dei lavori dell'Assemblea costituente trovano invero conforto quelle posizioni, emerse nella dottrina[219], che individuano come prioritarie le riforme del sistema politico partitico, rispetto a complessi interventi di manutenzione costituzionale. A queste proposte si consenta di aggiungere una prospettiva di intervento, sempre sul versante della legislazione ordinaria, in materia elettorale. Potrebbe infatti giovare, sempre nell'ottica del recupero di un fisiologico "antagonismo tra poteri", il ritorno ad un principio rappresentativo basato sull'espressione di una preferenza per la singola persona del rappresentante, piuttosto che sull'indicazione del solo partito cui la candidatura del medesimo è ricollegata. Il ritorno al sistema

[217] Cfr. G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, cit., p. 165.

[218] Sul punto, cfr., nuovamente, G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, cit., p. 171, laddove si torna ad individuare il problema centrale, rinvenendolo nella circostanza che la Consulta è portata ad interviene limitatamente nella materia in esame proprio in ragione del rischio in base al quale *"il sindacato della Corte finirebbe per sovrapporsi alle valutazioni discrezionali del Governo ed al controllo politico riservato alle Camere in sede di conversione"*.

[219] Sul punto, si veda ampiamente A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, il Mulino, Bologna, 2023, pp. 280-290.

delle cd. preferenze, certamente non scevro in passato da storture e degenerazioni, potrebbe tuttavia dotare nuovamente il singolo parlamentare di un *surplus* di legittimazione cui potrebbe di conseguenza ricollegarsi (specie se contestualmente si introducesse anche una ipotesi di incompatibilità tra il mandato parlamentare e le cariche di governo) l'esercizio effettivo di quel controllo politico, voluto e prefigurato dal Costituente, sulla ricorrenza degli straordinari casi di necessità e di urgenza.

Si consenta, infine, di concludere il presente contributo con un'ultima riflessione. Tra le diverse argomentazioni in senso contrario alla stessa ammissibilità della decretazione d'urgenza, di particolare interesse, sempre in una prospettiva *de iure condendo*, appaiono invero quelle relative alla disponibilità di nuovi mezzi tecnologici (quelli dell'epoca del Costituente[220]), da più parti considerati già allora in grado di assicurare la rapida trattazione in sede parlamentare di qualsiasi questione. Anche questa constatazione meriterebbe forse una trasposizione in termini attuali: se, per un verso, l'evoluzione tecnologica, insieme con un'indubbia accelerazione delle dinamiche sociali, ha reso inevitabile l'aumento del ricorso alla decretazione d'urgenza, per altro verso, è pur vero che le medesime tecnologie potrebbero oggi offrire strumenti nuovi anche alle Assemblee, con la possibilità che tramite le medesime si possano riaprire vie parlamentari alternative in grado di porre un freno alla proliferazione incontrollata della decretazione d'urgenza.

[220] Esemplificativo, in questo senso, un altro intervento dell'on. Mortati in Seconda Sottocommissione, il quale, pur riconoscendo la problematica dei cd. decreti catenaccio, affermava che *"tutti gli altri casi possono essere affrontati e risolti (nell'epoca degli aeroplani, del telegrafo e dei treni lampo), in regime di Parlamento, attraverso una convocazione straordinaria"*, cfr. *Atti Ass. cost.*, *Discussioni Seconda Sottocommissione*, cit., p. 255.

DECRETAZIONE D'URGENZA, SISTEMA PARTITICO E FORMA DI GOVERNO NEL PERIODO DEL CENTRISMO

di Nicoletta Conforti

SOMMARIO: 1. Introduzione – 1.1 Una premessa. - 1.2 L'oggetto della ricerca. - 2. Il dato fattuale: poco ricorso alla decretazione d'urgenza e utilizzo *ictu oculi* appropriato. - 3. La continuità con l'epoca statutaria nelle prassi di utilizzo della decretazione d'urgenza nel centrismo. - 4. Alcuni casi di utilizzo apparentemente abusivo del decreto-legge risalenti al centrismo. - 5. Il valore del decreto legge come strumento di scambio politico. - 6. Il volto del Parlamento italiano tra il '48 e il '63 e forma di governo. - 7. Il Parlamento del centrismo nel rapporto fra rappresentanti e rappresentati. - 8. Forza e debolezza della DC e gli albori del consociativismo occulto. - 9. Conclusioni.

1. *Introduzione*

1.1 *Una premessa*

L'oggetto di questo contributo è la prassi di utilizzo del decreto-legge nei primi lustri della repubblica italiana. Una prima premessa pare necessaria per indicare a quale periodo storico esattamente si intenda qui fare riferimento. In taluni casi, vengono infatti spese considerazioni di carattere giuridico e politico-costituzionale individuando un periodo che si estende tra il 1948 e il 1958, ovvero il periodo corrispondente alle prime due legislature.
In altri casi è stata prospettata una specificità della sola prima legislatura, in quanto segnata, al suo termine dall'entrata in vigore della legge cd. 'Truffa', momento che alcuni hanno ritenuto particolarmente significativo. Altre osservazioni ancora, alle quali si farà riferimento sono state spese con riguardo al periodo che si estende tra il 1948 e il 1963, mentre da ultimo, si deve tenere a mente che il punto di svolta nella frequenza dell'impiego dei decreti legge nel nostro ordinamento è considerato coincidere da taluni con la IV, da altri con la VI legislatura. Ci si riferirà in questa sede genericamente alle prime legislature repubblicane, prendendo in particolare considerazione le prime tre, nella consapevolezza che tracciare una distinzione e individuare un periodo di osservazione rilevante è operazione non facile e che in dottrina si prospetta una pluralità di opinioni al riguardo e la stessa letteratura a cui si è attinto non utilizza tutta la medesima scansione temporale riferendosi al periodo del centrismo.

1.2 *L'oggetto della ricerca*

Diverse voci in dottrina nel corso della storia repubblicana d'Italia, hanno guardato alle prime legislature e alla prima in particolare, come ad una stagione della forma di governo italiana particolarmente vicina al modello 'Westminster'[221]. Con una simile affermazione si vuole indicare una solidità del sostegno da parte della maggioranza parlamentare alle iniziative del

[221] Infatti autori quali Leopoldo Elia, Giovanni Sartori, Alberto Predieri, ma anche Giuseppe Maranini et al si focalizzano su altri problemi legati alla rappresentanza politica nel parlamento italiano e concepiscono le prime legislature come legislature alquanto rispondenti al modello di continuum parlamento-governo di tipo Westminster. La tesi è abbracciata fra gli altri anche da Sabino Cassese.

governo e dunque un salutare funzionamento del *continuum* che caratterizza la forma di governo parlamentare.

Al contempo, il periodo compreso tra il 1948 e il 1960 è stato definito da altri osservatori[222] come il periodo connotato dalla maggiore frammentazione e incomunicabilità tra le forze politiche in campo dell'intera storia dell'Italia repubblicana.

Come coniugare dunque queste due diverse e autorevoli suggestioni relative al periodo del centrismo post-bellico e come si lega questo tema alle prassi relative alla decretazione d'urgenza?

Il presente elaborato si ripropone di affrontare simili quesiti e di rendere conto di quali risposte si sono profilate nella dottrina più rilevante. A tale scopo sembra opportuno, anzitutto, partire da un elemento fattuale per inquadrare il fenomeno indagato, cioè dalla quantità del ricorso alla decretazione d'urgenza fatto dai governi centristi.

I temi affrontati, saranno analizzati portando a mente la domanda, se fosse configurabile o meno un utilizzo abusivo dello strumento del decreto legge già in questo periodo storico, o se, come alcuni hanno ritenuto, si debba riscontrare invece un uso virtuoso della decretazione d'urgenza, e, in entrambi i casi, cosa si può dedurre da simili prassi in termini di atteggiamento della nostra forma di governo.

2. *Il dato fattuale: poco ricorso alla decretazione d'urgenza e utilizzo* ictu oculi *appropriato*

Nel corso della prima legislatura il dato quantitativo relativo all'uso del decreto-legge, indica chiaramente un ricorso alla decretazione d'urgenza piuttosto esiguo.

I decreti-legge adottati tra il 1948 e il 1953, infatti, furono solamente 29[223], a fronte di circa duemila leggi ordinarie adottate per ciascuna delle due legislature in carica nel decennio '48-58[224].

Il dato sale a 62 decreti nella seconda, 30 nella terza e tocca i 94 decreti nella quarta legislatura. Questo dato appare immediatamente molto moderato se paragonato tanto al numero dei decreti-legge adottati usualmente nelle legislature più recenti, quanto con le cifre relative alle leggi ordinarie adottate dal Parlamento in quegli anni come proposto poc'anzi. A titolo di esempio si possono considerare i numeri relativi alla XVIII legislatura[225]: i decreti-legge emanati sono stati 146, mentre furono 100 nella XVII legislatura, che rimase in carica tra il 15 Marzo 2013 e il 22 Marzo 2018[226].

---

[222] quali ad esempio la storica Simona Colarizi. Si veda, S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. 1943-2006*, Laterza, 2007, p. 49.

[223] M. MORISI-F. CAZZOLA, *La Decisione Urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, in *Riv. it. sc. Pol*., 1981, p. 448. Si noti che in questo testo il dato viene commentato indicando che un vero e proprio punto di rottura che segna l'inizio di una stagione di abuso del decreto legge si può individuare nella VI legislatura.

[224] S. CASSESE, *La decretazione d'urgenza nel primo periodo repubblicano*, in V. CASAMASSIMA-A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e Storia d'Italia II. Procedure e politiche, Atti dei Seminari di Storia parlamentare 2011, 2012, 2013, Scuola Normale Superiore, Scuola Superiore Sant'Anna,* Edizioni della Normale, p. 263.

[225] Si è estesa dal 23 Marzo 2018 al 28 Settembre 2022. Per un riferimento puntuale si veda https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_la_produzione_normativa_nella_xvii_legislatra.html .

[226] Per un riferimento più puntuale si rinvia a https://www.camera.it/leg17/465?tema=la_produzione_normativa_nella_xvii_legislatra#m ;

Nella legislatura attualmente in corso, dall'Ottobre 2022 a Febbraio 2025 i decreti-legge emanati sono stati 86[227], mentre nel periodo compreso tra il 1979 e il 1983 i decreti adottati furono 277, con una media mensile che si assestava sui 5,6 decreti[228].

Da ultimo, appare interessante il fatto che durante la prima legislatura tutti i decreti-legge emanati, salvo uno, furono convertiti in legge e peraltro, di questi, 16 decreti furono convertiti con emendamenti mentre 12 senza alcun emendamento. Il Parlamento, quindi, sosteneva l'attività normativa svolta dal Governo, agendo significativamente anche se non in tutti i casi, attraverso l'intervento sul testo del decreto, apportando un proprio contributo a tale attività normativa, mantenendo vivo il suo ruolo nel processo legislativo.

Sembra anche rilevante in questo medesimo senso, poi, che l'unico decreto non convertito[229] aveva ad oggetto materie la cui disciplina fu affidata a un disegno di legge[230], dunque, in ogni caso la mancata conversione non dipese da un rifiuto della disciplina proposta ad opera del Parlamento.

Sembra quindi pacifico che la prima legislatura in particolare e più in generale il periodo del centrismo fu un periodo di ricorso almeno comparativamente esiguo alla decretazione d'urgenza, nel quale, non appare possa configurarsi dunque un suo abuso da parte del Governo, per lo meno sotto il profilo quantitativo, così come appare che pur svolgendo il Governo una certa attività legislativa mediante decreto-legge a questa il Parlamento apportasse un proprio contributo. In seconda istanza appare di interesse osservare quali prassi legate alla decretazione d'urgenza siano derivate dalle prassi invalse in particolare nel precedente periodo fascista, in quello transitorio e in quello statutario.

3. *La continuità con l'epoca statutaria nelle prassi di utilizzo della decretazione d'urgenza nel centrismo*

Un primo elemento che segna una continuità con il periodo statutario si può rinvenire nello stesso *nomen iuris*[231] del decreto-legge. La lettera della Costituzione, infatti, non utilizza il *nomen* 'decreto-legge', che viene invece adottato immediatamente dalla dottrina per riferirsi allo strumento regolato all'articolo 77[232] sulla scorta di una prassi precedente il periodo fascista. Se

---

https://www.governo.it/it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/xvii-legislatura-dal-15032013/193 .

[227] Per un dato più puntuale si invia a https://temi.camera.it/leg19/temi/19_tl18_la_produzione_normativa_nella_xvii_legislatra.html .

[228] G. SILVESTRI, *La Decretazione d'urgenza nell'epoca del centrismo*, in V. CASAMASSIMA-A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e Storia d'Italia II. Procedure e politiche, Atti dei Seminari di Storia parlamentare 2011, 2012, 2013, Scuola Normale Superiore, Scuola Superiore Sant'Anna,* Edizioni della Normale, p. 295 ss.

[229] Si tratta del d.l. 9 aprile 1951, n.207, avente ad oggetto la proroga delle disposizioni concernenti il vincolo alberghiero e le locazioni di immobili adibiti ad albergo, pensione o locanda.

[230] N. LUPO, *I decreti-legge nelle prima legislature repubblicane: alle origini degli 'abusi'*, in V. CASAMASSIMA-A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e Storia d'Italia II. Procedure e politiche, Atti dei Seminari di Storia parlamentare 2011, 2012, 2013, Scuola Normale Superiore, Scuola Superiore Sant'Anna,* Edizioni della Normale, p. 272.

[231] N. LUPO, *I decreti-legge nelle prima legislature repubblicane: alle origini degli 'abusi'*, cit., p. 271

[232] *Art. 77 Il Governo non può, senza delegazione delle Camere [76], emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessita ` e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità,*

nella seconda metà dell' '800, la dottrina utilizzava più l'espressione 'ordinanze d'urgenza', l'uso dell'espressione 'decreto-legge' si consolidò nella prassi a partire dall'inizio del '900[233].

Dal periodo statutario, il decreto legge, ereditò inoltre una cattiva nomea : non godeva di una buona reputazione presso la dottrina, che lo guardava con sospetto come strumento potenzialmente in grado di realizzare una prevaricazione dell'esecutivo sul Parlamento e un'alterazione di quella centralità del parlamento voluta dai costituenti. Infatti, lo stesso dibattito che si era svolto nella Costituente permette di vedere con chiarezza come in dottrina fosse affermata una simile linea di diffidenza, su tutti sostenuta da Costantino Mortati, che inaugurando i lavori della Seconda Sottocomissione rammentava "il pericolo è di estromettere il Parlamento proprio dalla sua funzione caratteristica che è quella di legiferare"[234]. Tanto era il timore che i costituenti addirittura, dopo aver ipotizzato di vincolare l'uso del decreto a specifici ambiti applicativi, ipotizzando di individuare delle materie per normare le quali fosse legittimo l'uso del decreto legge, considerarono di non codificare affatto nella nuova carta lo strumento del decreto-legge.

Ci si risolse, nel dibattito sviluppatosi in seno alla Costituente, per l'introduzione del decreto legge nell'ordinamento costituzionale repubblicano sulla base di un principio di realismo: come sostenne in particolare in un intervento di quel tempo Codacci Pisanelli, se non si fosse previsto un simile strumento, il decreto legge sarebbe probabilmente entrato in ogni caso nel nostro ordinamento per via di fatto.

Si ritenne dunque più saggio prevedere una disciplina positiva che ne regolamentasse l'uso[235].

La prima dottrina costituzionalistica dell'Italia repubblicana, come detto, nutriva un pregiudizio negativo nei confronti del decreto legge e della sua propensione ad alterare la forma di governo derogando al principio di divisione dei poteri. Una tale visione, erede, almeno in parte della diffidenza nei confronti delle ingerenze dei governi nell'operato dei parlamenti che era stata propria del periodo post risorgimentale e statutario[236], giungeva in taluni casi a un inquadramento del decreto legge come atto normativo di per sé invalido[237].

---

provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

[233] M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del governo,* Lefebvre Giuffre', 2009, p. 177.

[234] G. FILIPPETTA, *L'Emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista,* in *Riv. Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2012, p. 1 ss.

[235] G. FILIPPETTA, L'Emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista, cit., p. 1 ss.

[236] Una voce autorevole che esprimeva un giudizio fortemente negativo in tal senso era quella di Vittorio Emanuele Orlando, che in un 'Annuario critico di giurisprudenza pratica' del 1980 additava la prassi della sottoposizione del Parlamento alla volontà governativa come sovvertitrice dell'ordinamento costituzionale. Si veda per un riferimento M. BENVENUTI, *Alle Origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa d'urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia pre-fascista*, in *Nomos*, 2012, p. 14.

[237] Una simile opinione era affermata in dottrina e fatta propria da una parte della giurisprudenza. Quest'ultima però risultava oscillante nel ritenere che il decreto-legge fosse atto di per sé privo di forza di legge. Anche in questo caso si veda M. BENVENUTI, *Alle Origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa d'urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia pre-fascista,* cit, p. 12.

La validità dei decreti-legge, per tanto, trovava il proprio presupposto necessario nella conversione di questo ad opera del Parlamento, che gli restituiva la legittimazione politica e la legittimità giuridica propria della legge ordinaria e di cui in sé il decreto-legge difettava. Fra i fautori di una simile tesi può richiamarsi Carlo Esposito, che delinea questa prospettiva teorica nel suo contributo a un'Enciclopedia del Diritto del 1962[238].

Secondo questa tesi il decreto legge non era neppure considerato passibile di trovare applicazione da parte del giudice, il quale era tenuto, dunque, ad attendere la conversione delle norme ivi contenute.

Dalla prassi vigente in epoca statutaria fu ripreso anche il *modus operandi* della conversione del decreto con un'apposita legge di conversione. Se, infatti, la carta costituzionale prevede necessariamente che il decreto-legge, salvo incorrere nella decadenza, sia convertito in legge ordinaria, il legislatore costituzionale nulla prescrive quando al modo come la conversione deve essere effettuata. La prassi che intervenne a 'riempire' questo vuoto normativo fu quella della conversione con legge ordinaria, come si era fatto sotto lo Statuto Albertino[239].

Durante le prime legislature repubblicane la prassi relativa alla decretazione d'urgenza recò l'impronta di quanto si era consolidato, non solo durante il periodo fascista, ma anche di come si era legiferato nel periodo transitorio immediatamente precedente la repubblica. Infatti, durante il periodo transitorio che intercorse fra la soppressione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e del Senato del Regno e la prima convocazione dell'Assemblea costituente si adottò un particolare tipo di atti, ovvero dei particolari tipi di decreti legislativi deliberati dal Consiglio dei Ministri e 'sanzionati e promulgati' dal Luogotenente[240], Umberto II di Savoia, ai sensi del decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151. Inoltre, anche nella vigenza della seconda costituzione provvisoria[241], l'attività legislativa fu attribuita per materie alla competenza dell'Assemblea costituente o del Governo. Dunque per la maggior parte delle materie fu delegato il governo, che aveva legiferato per decreto autonomamente o con il contributo della Corona, mentre la Costituente risultava competente solo per materie quali quelle di rilievo costituzionale, di natura elettorale o la ratifica dei trattati internazionali.

La circostanza per cui nel periodo transitorio il potere legislativo fu di fatto affidato a prescindere da qualsiasi presupposto di eccezionalità al Governo lasciò un segno in quelle che successivamente divennero le più giovani prassi legate al funzionamento della forma di governo nella neonata Italia repubblicana[242]. Nelle prime legislature dunque, da un lato, emerge la tendenza ad una normalità dello svolgimento della funzione legislativa da parte del Governo, che aveva assolto a tale funzione negli anni precedenti, d'altra parte invece, si assiste all'impronta nella prassi dei decreti cosiddetti 'catenaccio', consistente in un'adozione di decreti-legge soprattutto in ambito economico, come detto.

---

[238] C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, p. 831.

[239] N. LUPO, *I decreti-legge nelle prima legislature repubblicane: alle origini degli 'abusi*', cit., p. 271.

[240] G. RIZZONI, *Decretazione d'urgenza e forma di governo nell'epoca del centrismo*, in V. CASAMASSIMA-A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e Storia d'Italia II. Procedure e politiche, Atti dei Seminari di Storia parlamentare 2011, 2012, 2013, Scuola Normale Superiore, Scuola Superiore Sant'Anna,* Edizioni della Normale, p. 284.

[241] Si tratta del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98.

[242] G. RIZZONI, *Decretazione d'urgenza e forma di governo nell'epoca del centrismo,* cit., p 286.

Un fattore che segna invece un punto di discontinuità con l'epoca statutaria è dato dallo scarso ricorso alla decretazione d'urgenza per motivi di ordine pubblico, un tipo di impiego che risultava invece diffuso al tempo dello Statuto. Un unico caso, quello del decreto-legge 22 novembre 1956 n. 1274, relativo all'imposizione di nuovi criteri per il rilascio del porto d'armi, suscitò peraltro alcune critiche in dottrina[243].

4. *Alcuni casi di utilizzo apparentemente abusivo del decreto-legge risalenti al centrismo*

Sebbene il dato relativo alla quantità dei decreti legge nella prima legislatura sia stato nei fatti un uso moderato, non manca in dottrina chi sostiene che le prassi dell'abuso di questo strumento risalgano nella loro formazione già alla prima legislatura.

In uno studio del 1981[244], i decreti legge adottati durante le prime legislature repubblicane furono classificati distinguendo i decreti in base alla motivazione sostanziale che fondò il ricorso a tale strumento per realizzare l'intervento normativo concretamente voluto.

Si operò quindi una classificazione dei decreti in base alla loro necessità e urgenza reale o meramente enunciata. Nello studio in questione con riferimento alla prima legislatura, in particolare, dei 29 decreti adottati, 23 vengono classificati come 'strettamente urgenti e necessari o concernenti misure anticongiunturali o economico finanziarie', mentre 8 decreti vengono ascritti alla categoria dei decreti 'attivati per debolezza governativa'.

I decreti ricondotti a questa seconda categoria salgono a 17 nella seconda legislatura, a fronte di 44 decreti considerati realmente necessari e urgenti.

Questi casi di impiego non conforme al dettato costituzionale, in quanto sostanzialmente non rispettosi dei presupposti di necessità e urgenza, sembra contribuire, insieme agli altri elementi che descrivono la debolezza almeno relativa che connotò la leadership degasperiana di quegli anni, come si dirà meglio più avanti, a incrinare la visione delle prime legislature come coerenti con una forma di governo parlamentare 'Westminster'.

Di seguito sono illustrati brevemente alcuni casi di decreti-legge che nello specifico diversi commentatori hanno ritenuto problematici nella loro compatibilità con il dettato costituzionale.

Nel periodo di cui qui ci si interessa, il decreto-legge fu utilizzato principalmente per realizzare interventi in materia finanziaria, nonché per altri e più specifici tipi di interventi dello Stato nell'economia[245] quali la disposizione di imposte di consumo e altre simili.

Qualcuno ha ritenuto questa tipologia di interventi effettuati mediante decreto-legge come appropriata, osservando inoltre che questo tipo di utilizzo del decreto legge derivava dalla prassi affermata nel periodo fascista e inaugurata già in epoca statutaria dal Ministro delle Finanze

[243] Una voce critica circa l'inopportunità di utilizzare il decreto-legge per un provvedimento simile fu sollevata da Livio Paladin, come rammenta Rizzoni in G. RIZZONI, *Decretazione d'urgenza e forma di governo nell'epoca del centrismo,* cit.,p. 292.

[244] M. MORISI-F. CAZZOLA, *La Decisione Urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, cit., p. 455.

[245] da dove abbiamo preso quest'info? Evitare di citare di nuovo Parlamento e storia d'Italia

Magliani nel 1885[246] durante il quale lo strumento dei decreti c.d. 'catenaccio' era impiegato proprio a normare la materia fiscale.[247]

È stato al contempo osservato che in questa fase, talvolta, anche laddove gli interventi per decreto si pongano nel solco della prassi del decreto catenaccio, la sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza prescritti dalla costituzione, veniva spesso argomentata in maniera 'sommaria e tautologica'[248] in definitiva con scarso rigore logico.

Questo scarso rigore nell'argomentare urgenza e necessità del decreto riguarda gli interventi normativi del governo non solo nella materia economica, ma in interventi di vario genere. Un esempio in tal senso è rappresentato dal d.l. 24 giugno 1952 n. 649, recante norme in materia di riordino della disciplina degli esami scolastici.

Il riordino di questa materia, infatti, appare come un'attività della quale il legislatore è ordinariamente chiamato a occuparsi, non parendo 'urgente' o 'straordinaria' per come questi requisiti erano stati intesi dai costituenti, cioè come qualificativi di un evento analogo per natura ad una catastrofe naturale, connotato da eccezionalità e atto a determinare una necessità oggettiva di un provvedimento.

Il fondamento del ricorso al decreto-legge da parte del governo, in un'occasione come questa, infatti, sembra rinvenirsi non tanto nell'urgenza del provvedimento intesa in senso oggettivo, per come voluta dal legislatore costituzionale, quanto piuttosto in quella urgenza soggettiva e politica del provvedere avvertita dal governo.

Un simile atteggiamento, si rammenta, è stato in più occasioni oggetto di sanzione di illegittimità da parte della Corte Costituzionale, a partire dalla svolta segnata dalla sentenza n. 171 del 2007, che ha sancito che l'adozione del decreto-legge è contraria a Costituzione quando l'argomentazione della sussistenza dei requisiti si riduce ad una mera enunciazione apodittica dei presupposti di necessità e urgenza.

Un altro caso in cui per diverse ragioni, l'adozione di un decreto legge non appare conforme a costituzione è quello del decreto-legge 6 ottobre 1948, n. 1200 sul regime fiscale degli alcoli e del benzolo. Questo decreto, infatti, che consta di 40 articoli, rappresenta un caso di decreto-legge 'lungo', che pare porre in essere una disciplina alquanto complessa. Anche in questo caso la lunghezza e l'articolazione della norma induce a pensare ad una materia che meglio si sarebbe prestata ad essere regolata con legge ordinaria o mediante decreto legislativo.

Inoltre, nel 1948 si registrò un caso di esame alla Camera dei Deputati, di un disegno di legge di conversione massiccia: che aveva cioè ad oggetto la conversione di centoquaranta decreti. Un'attività che richiama alla mente il vizio dell'eterogeneità non solamente dello stesso decreto legge ma anche della legge di conversione, sanzionata come incostituzionale dalla Corte nella sentenza 22 del 2012. È il caso del disegno di legge 5 maggio 1949, n. 178 di 'Conversione in legge, con approvazione complessiva, dei decreti-legge che a causa degli avvenimenti successivi al 25 luglio 1943, non siano stati convertiti o presentati per la conversione'.

---

[246] M. BENVENUTI, *Alle Origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa d'urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia pre-fascista*, cit., p.5.

[247] G. SILVESTRI, *La Decretazione d'urgenza nell'epoca del centrismo*, cit., p. 296.

[248] N. LUPO, *I decreti-legge nelle prima legislature repubblicane: alle origini degli 'abusi'*, cit., p.271.

In somma, dalla considerazione dei dati numerici relativi alla quantità di decreti legge adottati durante le legislature qui prese in considerazione e avendo passato in rassegna alcuni casi di impiego non propriamente corretto di questi stessi strumenti, si può dedurre da un lato, un funzionamento almeno relativamente positivo della solidarietà del parlamento con l'azione di governo, dall'altro però, si deve prendere atto dell'esistenza registrano quelli che furono considerati già diversi decenni fa dei casi di ricorso 'abusivo' al decreto legge, già negli anni del centrismo e in particolare già nel corso della prima legislatura.

5. *Il valore del decreto legge come strumento di scambio politico*

Le esigenze alle quali è ricondotto il fondamento del ricorso alla decretazione di urgenza non sono necessariamente sempre chiare, volendo guardare alla prassi e non alla sola dimensione normativa ricavabile dal dettato costituzionale.

Se in diversi casi l'abuso del decreto-legge è stato riconnesso a una prepotenza del Governo e a un suo strapotere che si traduce in una compressione dell'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento[249], o ad una inefficienza almeno relativa del Parlamento come legislatore[250], non necessariamente l'abuso della decretazione d'urgenza deve spiegarsi con la presenza di un esecutivo 'forte'.

Anzi, diversi osservatori hanno evidenziato, invece, che l'abuso del decreto-legge debba essere più correttamente connesso ad una impotenza governativa, ad una incapacità del governo a far sostenere dalla maggioranza parlamentare le sue iniziative legislative e che necessita quindi di forzare la discussione su un provvedimento legislativo in parlamento, semplificando quest'ultima mediante il ricorso al decreto legge[251]. Secondo la ricerca svolta da Morisi e Cazzola nel 1981[252] alla quale già si è fatto riferimento in precedenza, il decreto-legge sia uno strumento tanto più funzionale quanto più è moderata la carica politicamente divisiva un provvedimento.

Un'ulteriore possibile ricostruzione, indica l'uso del decreto legge come tecnica per ovviare a un difetto di rappresentanza degli interessi portati dal governo o da una certa forza politica più in generale, secondo la tecnica dello scambio. Il decreto legge rappresenterebbe quindi uno strumento per 'tamponare' una necessità alla quale dare una risposta politica che esula dal solo breve periodo sarebbe complicato, ma che si caratterizza per una percepita 'urgenza', di natura soggettiva, rispetto all'adozione del provvedimento[253].

---

[249] si veda per esempio A. CELOTTO, *Parlamento e poteri legislativi del Governo in Italia: l'abuso del decreto d'urgenza (decreto-legge)*, in https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6533, num. 55, 2002, p. 65.

[250] S. CASSESE, *La decretazione d'urgenza nel primo periodo repubblicano*, cit., p 264.

[251] M. MORISI-F. CAZZOLA, *La Decisione Urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, cit., p. 477.

[252] M. MORISI-F. CAZZOLA, *La Decisione Urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, cit., p. 455.

[253] M. MORISI-F. CAZZOLA, *La Decisione Urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, cit., p.479.

La prima caratteristica del decreto-legge, infatti, oltre alla sua emanazione da parte del Governo, è infatti quella della speditezza nel dispiegare gli effetti giuridici del provvedimento pone in essere.

Di queste motivazioni sostanziali quella che a mio avviso pare possa spiegare meglio l'adozione di decreti non fondati su reali necessità e urgenza straordinarie, sembra essere proprio quella di fornire risposte provvisorie e immediate ad interessi politici rappresentati molto molteplici e frammentati. Questa opinione che modestamente qui si sostiene si basa sulla descrizione del volto del Parlamento italiano negli anni considerati in questo contributo, per come ci perviene da diversi osservatori.

Nei paragrafi che seguono si darà conto dell'aspetto che aveva il Parlamento Italiano nel suo rapporto con il Governo, nei rapporti fra partiti e alla luce di quella difficoltà di relazione tra rappresentante e rappresentato di cui da conto Sartori nel suo studio sviluppato congiuntamente ad Alberto Predieri, Stefano Somogy e Luigi Lotti risalente al 1963[254]. Anche una almeno relativa debolezza della democrazia cristiana potrebbe contribuire a spiegare questi seppur moderati casi di ricorso abusivo alla decretazione d'urgenza, ma come si vedrà meglio di seguito, seppure i governi De Gasperi hanno forse sofferto di una debolezza relativa, questi sono stati anche caratterizzati dal perseguimento energico di politiche innovative e riuscirono ad essere fautori di importanti cambiamenti per il paese.

6. *Il volto del Parlamento italiano tra il '48 e il '63 e forma di governo*

All'indomani delle elezioni politiche nazionali del 18 Aprile 1948, la Democrazia Cristiana poteva contare alla Camera dei Deputati e al Senato sul 48% circa dei voti, seguito dal Fronte Democratico Popolare, la forza politica scaturita dall'alleanza tra la sinistra dei socialisti e il partito comunista italiano, che contava a sua volta sul 30%, diversi altri partiti potevano contare su percentuali inferiori al 10% e almeno un rappresentante alla Camera o al Senato, Unità Socialista, Blocco Nazionale, Partito Nazionale Monarchico, Movimento Sociale, Partito Repubblicano Italiano e altri[255].

Nel corso della prima legislatura, i governi che si susseguirono furono quattro, tutti a guida DC, presieduti da Alcide De Gasperi[256] e sostenuti da coalizioni di partiti variabili, con la *conventio ad excludendum* rimaneva punto fermo del sistema.

Questo scenario configurava dunque una netta maggioranza in Parlamento per la Democrazia Cristiana, che doveva però fare i conti con svariate altre forze politiche con un significativo peso, come il Fronte Democratico Popolare e con gli altri molti piccoli partiti rappresentati che si posizionavano politicamente in maniera variabile.

---

[254] S. SOMOGY- G. SARTORI- A. PREDIERI- L. LOTTI, *Il Parlamento Italiano (1946-1963),* Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1963.

[255] Per un dato più puntuale si veda https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=18/04/1948&es0=S&tpa=I&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tpe=A .

[256] Come riportato ufficialmente in https://www.senato.it/legislature/1/composizione/il-governo?did=35 .

Nel 1963, Giovanni Sartori, infatti, osservando il Parlamento italiano e i partiti che vi erano rappresentati nelle due legislature appena trascorse, parlava di un sistema partitico 'bizantino e multidimensionale'[257] e di 'multipartitismo polarizzato'[258].

Con ciò Sartori si riferiva appunto alla frammentazione esasperata che contraddistingueva il parlamento italiano dell'epoca, in cui gli attori partitici differivano gli uni dagli altri su più piani: non soltanto, cioè, per il loro posizionamento ideologico, ma anche per le politiche da questi concretamente sostenute.

Una ulteriore peculiarità del sistema italiano stava nella circostanza che, a differenza che nel sistema multipartitico al tempo proprio dei paesi scandinavi, in Italia erano presenti diverse forze politiche che, con vario grado coltivavano aspirazioni rivoluzionarie e anti-sistema. Ciò era vero infatti, per il Movimento Sociale (MSI) e per il Partito Comunista (PCI) in massima misura, e con carica eversiva minore anche per il Partito Nazionale Monarchico (PNM) e per il Partito Socialista Italiano (PSI).

Nell'arena politica parlamentare, dunque, si concretizzava anche il paradosso per cui, se per assurdo si fossero sommati gli uni agli altri i voti su cui ciascuna di queste forze politiche, avrebbero realizzato una coalizione ideale anti-sistema che avrebbe potuto contare sul 48,2% dei voti, secondo i dati relativi alle elezioni legislative che si tennero nel 1953.

Il Parlamento Italiano negli anni del centrismo in definitiva, non solo non si caratterizzava per una dialettica tra maggioranza e opposizione netta e compatta ed era connotato da un complesso multipartitismo, ma le varie forze politiche in campo risultavano di volta in volta allineate od ostili le une alle altre in base alle riforme concretamente discusse, polarizzandosi di volta in volta e quindi assumendo il ruolo di sostenitrici della maggioranza o dell'opposizione, contando sui seggi necessari per mettere in difficoltà la maggioranza a guida democristiana.

Le ragioni di questa grande complessità del sistema partitico italiano, secondo Sartori[259], si devono rinvenire nel fatto che la stessa società italiana con le istanze in essa presenti e rappresentate in parlamento, era una 'società difficile', percorsa cioè da consistenti fratture sociali. La situazione era poi politicamente aggravata da tendenze come il trasformismo e la stessa vocazione anti-sistema di vari dei maggiori partiti politici, oltre che da una 'indisciplina' dei rappresentanti. Quest'ultima si traduceva in una grande difficoltà a governare le diverse fazioni e correnti che si formavano in seno ai partiti e le stesse interazioni fra i partiti e i gruppi parlamentari nel loro complesso. Questa complessità, come si vedrà meglio nei paragrafi che seguono, si traduceva in una difficoltà, da un lato nel rapporto fra rappresentati e rappresentanti, dall'altro, nel continuum fra maggioranza parlamentare e governo.

---

[257] S. SOMOGY- G. SARTORI- A. PREDIERI- L. LOTTI, *Il Parlamento Italiano (1946-1963),* Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1963., p. 298.

[258] S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. 1943-2006*, cit., p. 47.

[259] S. SOMOGY- G. SARTORI- A. PREDIERI- L. LOTTI, *Il Parlamento Italiano (1946-1963),* cit., p. 307-309.

7. *Il Parlamento del centrismo nel rapporto fra rappresentanti e rappresentati*

Il Parlamento italiano delle prime legislature, quindi, era anche scarsamente intellegibile nelle sue dinamiche interne e con riguardo alla 'posizione politica'[260] degli attori che vi operavano. Questa difficile intellegibilità valeva tanto per uno studioso quanto a maggior ragione per l'elettore comune con basso grado di scolarizzazione, facendo sì che i rappresentanti avessero difficoltà a 'sintonizzarsi' con la propria base elettorale in quella che appare come una sorte di crisi della rappresentanza politica *ante litteram*.

Quanto alla intellegibilità del sistema partitico, Sartori rilevava che sebbene dei grossi passi avanti fossero stati compiuti, rispetto all'età Giolittiana[261] e al periodo del primo dopo guerra, fino all'avvento del fascismo[262], il Parlamento repubblicano, poiché eletto a suffragio universale non era più popolato da rappresentanti con un collegamento diretto con i rappresentati.

Tra l'altro il paese aveva anche vissuto un'espansione demografica molto significativa, nel tempo intercorso dagli anni dell'affermazione del suffragio universale maschile nel 1912. Pur risultando più inclusivo rispetto agli interessi che potevano farvi ingresso, quindi, dal secondo dopo guerra in poi, il Parlamento si era fortemente indebolito ed era diventato incoerente rispetto ai propri elettori, poiché non era più sede di rappresentanza di istanze sociali ben definite e almeno parzialmente univoche.

Gli elettori in Italia nel 1963 erano circa 30 milioni alla Camera dei deputati, a fronte di 600 deputati e 27 milioni al Senato, a fronte di 300 senatori circa. Sartori commentava che era impensabile una rappresentanza del paese reale veramente accurata, con questi numeri.[263]

Un altro cambiamento intervenuto e potenzialmente corresponsabile della difficoltà dell'elettore italiano alle prime battute della repubblica a sentirsi connesso con i rappresentanti è l'adozione di un sistema elettorale proporzionale[264] che dunque nella visione di Sartori, legava i rappresentanti a degli interessi particolari e non li incentivava a farsi carico delle istanze provenienti dalla generalità dei cittadini.

Date queste caratteristiche, il Parlamento finiva per assumere quella che Sartori chiama una funzione 'diaframmatica', tende cioè a filtrare gli interessi che fanno il loro ingresso nella sede della rappresentanza politica, più che a mettere in comunicazione rappresentanti e rappresentati[265].

In somma, il quadro che emerge è quello di una grande frammentazione in seno al Parlamento e della coesistenza, da un lato di forze centrifughe e molteplici spinte rivoluzionarie, che però

---

[260] La 'posizione politica' per Sartori è quella peculiarità di un partito data dall'insieme dell'appartenenza ideologica e delle politiche che concretamente il partito sostiene, entrambi elementi che concorrono ad identificare il partito nella sua specificità e a distinguerlo dagli altri.

[261] L'età Giolittiana è identificata nell'Enciclopedia Treccani del 2014 a cura di Umberto Eco come il periodo politico italiano compreso tra il 1901 e il 1914. Per un riferimento, si veda https://www.treccani.it/enciclopedia/l-italia-dall-eta-giolittiana-alla-repubblica_(Storia-della-civilt%C3%A0-europea-a-cura-di-Umberto-Eco)/ .

[262] A questo periodo Sartori addirittura si riferisce come a un'epoca 'pre-partitica'.

[263] S. SOMOGY- G. SARTORI- A. PREDIERI- L. LOTTI, *Il Parlamento Italiano (1946-1963),* cit., p. 287.

[264] S. SOMOGY- G. SARTORI- A. PREDIERI- L. LOTTI, *Il Parlamento Italiano (1946-1963),* cit., p. 295.

[265] S. SOMOGY- G. SARTORI- A. PREDIERI- L. LOTTI, *Il Parlamento Italiano (1946-1963),* cit., p. 305 ss.

rappresentavano inefficacemente e in maniera incompleta le istanze politiche dal paese reale. Gli elettori avevano difficoltà a identificarsi con un partito politico e a distinguere le istanze che l'un partito poteva rappresentare rispetto agli altri e a comprendere come questo si sarebbe allineato di volta in volta rispetto alla maggioranza. D'altra parte, il sistema era retto dalla collaborazione di partiti raccolti da spinte centripete attorno alla Democrazia Cristiana di Alcide De Gasperi, e che, in parte, formavano il governo.

8. *Forza e debolezza della DC e gli albori del consociativismo occulto*

Quella degasperiana fu in ogni caso una leadership riformatrice la cui azione politica sarebbe stata decisiva per i successivi sviluppi della vita del paese, rivelandosi capace di adottare politiche che suscitavano un forte dissenso in ampi strati dell'elettorato e che aprivano fratture in seno al suo stesso partito, superando quindi almeno parzialmente il dissenso. Nella DC, infatti, si contrapponevano un'anima votata al cattolicesimo sociale che spingeva verso sinistra, chiedendo sostegno agli strati sociali più deboli, e un'ala di centro-destra liberista, borghese e filo-americana[266].

Nel corso della prima legislatura, il Parlamento italiano e il Governo erano riusciti, ad assumere diverse decisioni dal forte peso politico, sia in politica estera che sul piano domestico: l'ingresso nel Patto Atlantico nel 1949, l'adesione ai primi momenti del progetto europeo, cioè alla neonata Comunità Europea dell'Acciaio e del Carbone, l'avvio del Piano Marshall, o ancora in materia di politica economica, furono realizzati interventi quali l'adozione della legge Fanfani sul finanziamento dell'edilizia popolare, l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno nel 1950, l'istituzione con legge nel 1953 dell'Ente Nazionale Idrocarburi così come molte altre[267].

È opinione di diversi osservatori,[268] però, che la stessa approvazione della riforma elettorale, la Legge cd. 'Truffa'[269], caratterizzata da un forte premio di maggioranza e voluta da De Gasperi, marchi una difficoltà della Democrazia Cristiana e un tentativo da parte sua di rafforzare la maggioranza e migliorare la capacità del Governo di affermare la propria politica in Parlamento. Infatti, alle elezioni amministrative che avevano di poco preceduto le politiche del 1953, aveva preso consapevolezza del calo del proprio consenso nel paese. La DC aveva perso dieci punti percentuali rispetto ai consensi ottenuti nel 1948: una debacle molto pesante, che però non aveva intaccato la sua posizione di primo partito d'Italia. Si tentò, quindi, di rafforzare il centro percorrendo la via della riforma elettorale, ma inutilmente[270]: nonostante l'approvazione della riforma elettorale, la Democrazia Cristiana non si aggiudicò il premio di maggioranza nel 1953.

Peraltro, la stessa legge 'truffa' fu approvata a seguito di un percorso parlamentare estremamente difficoltoso sotto più profili. La discussione fu avviata a soli cinque mesi dal

[266] S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. 1943-2006*, Laterza, 2007, p. 47.

[267] Per un riferimento puntuale agli eventi richiamati si veda https://www.senato.it/leg1/home .

[268] Silvestri, ma anche Colarizi et al.

[269] Si tratta della l. 148/1953.

[270] Il quadripartito (DC, PLI, PRI, PSDI) non riesce per 650 mila voti ad aggiudicarsi il premio di maggioranza (che scattava con il raggiungimento del 50%+1 dei suffragi). I voti persi dalla DC (circa 8 punti percentuali alla fine, si ripartiscono tra MSI e PNM- i monarchici, entrambe forze politiche rilevanti principalmente nel sud).

termine della legislatura e prima dell'avvio della discussione vera e propria dovevano essere risolte quattro questioni pregiudiziali di costituzionalità, che erano state sollevate dagli onorevoli Togliatti, De Martino, Basso e Fernandi[271], che sostenevano l'incostituzionalità della proposta di riforma in quanto questa si poneva al di fuori della logica proporzionale, connaturata alla democraticità dell'ordinamento costituzionale italiano.

Al dicembre 1952 risale poi l'espressione della contrarietà e l'annuncio dell'ostruzionismo dei socialisti alla Camera dei deputati e il primo uso da parte sua della fortunata espressione 'truffa' con riferimento alla riforma elettorale[272] e in generale, '…la battaglia parlamentare per la legge elettorale si stava svolgendo insomma in un cavilloso appello al regolamento'[273].

A seguito della seppur parziale sconfitta elettorale della DC, il numero dei decreti-legge adottati già nella seconda legislatura iniziò a crescere significativamente, coerentemente con una lettura dell'uso della decretazione d'urgenza nei termini di un sintomo di fragilità governativa e di necessità di semplificare la negoziazione sulle politiche.

La solidità della Democrazia Cristiana come partito di Governo e dalla grande capacità riformatrice nel corso di queste prime legislature, però, sembra doversi intendere più correttamente come coniugata con la sua intrinseca debolezza. Stante lo scenario di frammentazione politico-partitica rappresentato poc'anzi, è chiaro che la DC si trovasse a dover necessariamente ricercare compromessi con gli altri partiti, il che si traduceva nella capacità anche dei partiti di opposizione di esercitare un'influenza attiva e positiva sulla produzione legislativa del tempo.

È stato infatti prospettato in dottrina che accanto alla *conventio ad excludendum*, che prevedeva l'estromissione del Partito Comunista da posizioni di governo, che il sistema partitico italiano fosse connotato, durante le prime legislature, da una uguale e contraria '*conventio ad includendum'*.[274] L'inclusione in questione si concretava infatti proprio nella partecipazione attiva delle forze politiche di opposizione al processo di trasformazione normativa che aveva nel Parlamento il suo luogo principe. In questo periodo, infatti, la centralità del parlamento in assume la connotazione di luogo della negoziazione politica.

Le dinamiche che caratterizzarono il 'consociativismo' proprio dei decenni successivi, in altre parole, almeno secondo parte della dottrina[275], erano già ravvisabili nelle prime legislature del secondo dopoguerra. Il consociativismo si sarebbe concretizzato mediante l'affermazione di prassi quali l'adozione molte leggi in sede deliberante.

Già al tempo dei primi governi centristi, infatti, grazie alla riservatezza maggiore garantita dallo svolgimento dell'attività legislativa in commissione si ritiene che le opposizioni di sinistra, dietro la minaccia di chiedere la procedura ordinaria, appellandosi al regolamento camerale che avrebbe riportato la discussione al plenum dell'assemblea, concedevano e ottenevano

---

[271] D. POSSANZINI, *L'elaborazione della cosiddetta "legge truffa" e le elezioni del 1953*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 46 del 2002, p. 69.

[272] D. POSSANZINI, *L'elaborazione della cosiddetta "legge truffa" e le elezioni del 1953*, cit., p. 70.

[273] D. POSSANZINI, *L'elaborazione della cosiddetta "legge truffa" e le elezioni del 1953*, cit., p. 71.

[274] G. RIZZONI, *Decretazione d'urgenza e forma di governo nell'epoca del centrismo,* cit., p. 290.

[275] G. SILVESTRI, *La Decretazione d'urgenza nell'epoca del centrismo*, cit., p. 297.

compromessi politici nella redazione dei testi normativi, realizzando interventi legislativi attivi[276].

Questa prassi di compromesso politico reso possibile dalla riservatezza delle negoziazioni, è definita dal Professor Gaetano Silvestri come 'consociativismo occulto'.

9. *Conclusioni*

Alla luce di quanto fin qui richiamato, pare opportuno cercare di rinvenire alcune seppur modeste conclusioni sull'uso del decreto-legge negli anni del centrismo.

Si è osservato come durante le prima legislature repubblicane il *continuum* Governo-maggioranza parlamentare si sia caratterizzato per una continua tensione tra solidità una debolezza della leadership democristiana. Questa tensione si coniuga ad una estrema frammentazione partitica in seno al Parlamento, che rifletteva altrettanti *cleavages* presenti nel paese reale e una difficoltà dell'elettorato a far rappresentare le proprie istanze dalla politica istituzionale. In questa dinamica non appare possibile configurare, quindi una forma di governo di tipo 'Westminster' caratterizzata da una forte dialettica fra maggioranza e opposizione.

In questa fase lo strumento del decreto-legge fu impiegato con moderazione, in termini quantitativi, ma non sempre con modalità e per scopi conformi alla costituzione, nel rispetto dei presupposti oggettivi di straordinaria necessità e urgenza, per via, in parte di una occasionale debolezza governativa, in altra parte per una 'normalizzazione' dello svolgimento dell'attività normativa da parte del Governo dovuta a una prassi risalente ai decenni precedenti, in altra parte, probabilmente per una necessità di 'semplificare' il confronto politico, che veniva in altre occasioni semplificato con altri metodi, quali ad esempio quello della riservatezza del confronto posta in essere grazie allo svolgimento del lavoro in commissione in sede deliberante.

Non sembra opportuno, in questo periodo, associare all'uso abusivo del decreto-legge una massiccia alterazione, una 'torsione' per così dire, della forma di governo parlamentare nel nostro paese.

A differenza che in altre epoche, inoltre, nel periodo del centrismo non è possibile associare all'impiego della decretazione d'urgenza periodi di particolare tensione politico-sociale, com'era stato in epoca statutaria e com'è avvenuto in altri frangenti della nostra storia repubblicana. L'attività di conversione dei decreti era 'altamente parlamentarizzata', come si è detto, e vedeva un'ampia attività emendativa[277]. Cionondimeno, appare convincente la tesi per cui i prodromi, dei primi casi che sembrano preludere alla prassi degli abusi successivi della decretazione d'urgenza, sembrano rinvenibili già nei primi decenni di vita della repubblica italiana.

---

[276] G. SILVESTRI, *La Decretazione d'urgenza nell'epoca del centrismo*, cit., p. 297.

[277] G. RIZZONI, *Decretazione d'urgenza e forma di governo nell'epoca del centrismo,* cit., p. 293.

CRISI ISTITUZIONALE E DECRETAZIONE D'URGENZA: UN'ANALISI DELLA RISPOSTA NORMATIVA DELLO STATO AL TERRORISMO EVERSIVO

di Francesco Mazza

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contesto storico-politico dell'Italia negli anni di piombo. – 3. La dimensione politico-istituzionale. – 4. Assetto delle istituzioni repubblicane. – 5. Evoluzione normativa e limiti del quadro legislativo ordinario. – 6. Finalità e struttura della ricerca. – 7. La svolta del 1978: il sequestro Moro. – 8. Analisi comparativa della produzione normativa tra le legislature. – 9. Decreto-legge 59/1978 (D.L. Moro). – 10. Decreto-legge 625/79 (D.L. Cossiga). – 11. Riflessioni conclusive: diritto dell'emergenza e tenuta costituzionale.

1. *Premessa*

Il presente studio si propone di analizzare il ricorso alla decretazione d'urgenza durante gli anni di piombo, una delle fasi più drammatiche della storia repubblicana italiana. In un contesto segnato da una grave escalation di violenza politica e dalla diffusione del terrorismo di matrice neofascista e rivoluzionaria, le istituzioni democratiche si trovarono a fronteggiare una sfida senza precedenti alla propria stabilità e legittimità. Di fronte all'emergenza, il sistema politico-istituzionale reagì non solo sul piano operativo e repressivo, ma anche attraverso una progressiva trasformazione degli strumenti normativi. In particolare, il decreto-legge, previsto dall'art. 77 della Costituzione come strumento eccezionale per casi di necessità e urgenza, venne progressivamente normalizzato e impiegato come mezzo ordinario di produzione legislativa, con profonde implicazioni sugli equilibri tra poteri.

Attraverso un'analisi sia quantitativa che qualitativa, il lavoro intende indagare se tale uso esteso della decretazione straordinaria sia stato compatibile con i principi costituzionali o se abbia rappresentato una deroga sistemica allo Stato di diritto, introducendo un modello emergenziale destinato a perdurare anche oltre la crisi terroristica.

2. *Il contesto storico-politico dell'Italia negli anni di piombo*

Dalla fine degli anni Sessanta fino alla fine degli anni Ottanta, l'Italia fu attraversata da un'intensa ondata di terrorismo, caratterizzata da azioni di diversa natura e ispirazione ideologica. Gli attacchi furono migliaia, con un bilancio tragico di centinaia di morti e feriti.

Il periodo noto come "anni di piombo" ebbe inizio con le stragi a opera di gruppi neofascisti, che cercavano di provocare una svolta autoritaria attraverso attentati esplosivi in luoghi affollati, colpendo indiscriminatamente la popolazione civile; il primo di questi eventi fu l'attentato del dicembre 1969 a Milano, in Piazza Fontana.
Nel 1970 emerse poi la lotta armata delle Brigate Rosse e di altri gruppi della sinistra radicale: inizialmente con azioni di modesta entità, ma che rapidamente aumentarono in gravità e numero, fino a culminare, nel 1988, con l'omicidio del senatore Roberto Ruffilli.
A partire dalla seconda metà degli anni Settanta e per tutti i primi anni Ottanta, si sviluppò anche una nuova forma di terrorismo neofascista, rappresentata da gruppi come i NAR (Nuclei Armati

Rivoluzionari), che non miravano a un colpo di Stato come i precedenti gruppi eversivi di destra, ma si ponevano in un'ottica per certi versi simmetrica a quella della lotta armata di sinistra. Parallelamente, si verificarono numerosi episodi di violenza politica che, pur non essendo classificabili come terrorismo vero e proprio, contribuirono comunque a mettere sotto forte pressione le istituzioni e le forze di sicurezza dello Stato[278].

Nel complesso, l'offensiva eversiva che colpì l'Italia per intensità e complessità risultò di gran lunga superiore rispetto a quanto avvenuto in altri Paesi democratici occidentali – escludendo però i casi di terrorismo etnico o nazionalista, che rappresentano fenomeni diversi e non direttamente comparabili.

Gli studiosi sono soliti suddividere la risposta dello Stato italiano al terrorismo in almeno due fasi principali, intervallate da un periodo intermedio.
La prima fase, compresa tra il 1969 e il 1974, corrisponde al periodo in cui il terrorismo di matrice neofascista risultava chiaramente dominante rispetto a quello di estrema sinistra.
A questa seguì una fase di transizione, tra il 1974 e il 1977, durante la quale entrambe le forme di terrorismo subirono una temporanea battuta d'arresto, con una diminuzione degli attentati più clamorosi. In questo periodo "intermedio" cominciarono a delinearsi le basi della strategia di contrasto statale, destinata a manifestarsi in modo più incisivo solo nella fase successiva.
La terza fase, infatti, si colloca nel quinquennio 1978-1982, ed è quella in cui la reazione dello Stato al terrorismo raggiunse il suo apice in termini di organizzazione, efficacia e determinazione: proprio questa fase rappresenta il fulcro dell'analisi proposta in questa ricerca.
Dopo il 1982, la minaccia terroristica andò progressivamente affievolendosi. Gli episodi successivi furono per lo più azioni residue, violente ma isolate, messe in atto da singoli individui o gruppi ormai privi del radicamento, delle strutture e della capacità operativa che avevano caratterizzato le organizzazioni terroristiche degli anni Settanta. Il 1982, quindi, può essere considerato l'anno in cui lo Stato riuscì a sconfiggere il terrorismo in modo definitivo.

3. *La dimensione politico-istituzionale*

Tra il 1969 e il 1979 l'Italia visse un'insostenibile instabilità politica e sociale. Il governo di centrosinistra che inaugurò questo periodo mostrava già crepe profonde: le riforme promesse restavano in gran parte sulla carta e il consenso verso i socialisti crollava. Allo stesso tempo, la contestazione giovanile esplosa nel 1968 si trasformò nell'"autunno caldo" del 1969, alimentando scioperi e tensioni di massa.

Nei primi anni Settanta la congiuntura economica – aggravata dalle crisi internazionali – fece saltare gli equilibri: si susseguirono elezioni anticipate, si sperimentarono governi di centro (1972) e nuovi centrosinistra aperti al dialogo con il PCI. Il "compromesso storico" lanciato da Enrico Berlinguer nel 1973 sembrò poter mutare radicalmente gli assetti politici, ma la débâcle democristiana al referendum sul divorzio del 1974 e la crescita del PCI nelle amministrative del 1975 generarono nuove alleanze locali di sinistra e, nel 1976, un curioso "governo della non

[278] Il principale riferimento bibliografico per cronologia, dati e statistiche in materia è la ricerca Isodarco *Vent'anni di violenza politica in Italia. 1969-1988*, Roma 1992 (opera di autori vari).

sfiducia" sostenuto dall'astensione comunista. Nel 1978 i comunisti entrarono formalmente nella maggioranza, solo per tornare all'opposizione dopo il fallimento delle elezioni anticipate del 1979.

Parallelamente, la Democrazia Cristiana e gli altri grandi partiti faticarono a leggere correttamente il fenomeno terroristico. Secondo la maggioranza degli studiosi, la politica ufficiale non colse mai pienamente la gravità e le specificità delle diverse forme di terrorismo; anzi, i partiti strumentalizzarono gli attentati per guadagnare consenso, evocando il pericolo di "opposti estremismi". La DC, pur contando su qualche dirigente informato, preferì equiparare terrorismo nero e rosso, presentandoli come ugualmente minacciosi, così da proporsi come unico argine all'"estremismo" tout court.

Questa semplificazione ebbe l'effetto di ritardare misure di contrasto mirate: mentre continuava la polarizzazione elettorale (con la DC che catturava i timori degli elettori e il PCI che toccava il suo massimo storico), il terrorismo si radicava. Studi recenti smontano l'idea che le fughe in avanti elettorali del PCI o i successi di Democrazia Proletaria (1,5 % nel 1976, 0,8 % nel 1979) abbiano generato direttamente nuovi militanti armati. Molti terroristi provenivano piuttosto da gruppi extraparlamentari, delusi tanto dal compromesso storico quanto dall'impasse dei partiti tradizionali.

Sul piano sociale, intanto, si registravano conquiste significative: l'Italia si laicizzava, le donne guadagnavano diritti, nascevano le regioni, lo Statuto dei Lavoratori (1970), le leggi su divorzio e aborto, la riforma sanitaria. Ma questi progressi furono spesso messi in ombra dall'emergenza securitaria e dalla retorica degli "opposti estremismi", che trasformava ogni scelta legislativa in strumento di campagna elettorale.

In sintesi, l'instabilità politica e la strategia comunicativa della DC – basata sulla simmetria tra "terrorismi" – impedirono una reazione istituzionale adeguata. Il risultato fu un paradosso: mentre il Parlamento si frammentava e i governi cambiavano, l'emergenza terroristica si consolidava, rafforzata dall'assenza di una strategia di contrasto differenziata e dalla continua conflazione tra motivazioni eversive diverse.

4. *Assetto delle istituzioni repubblicane*

Tuttavia, mentre il dibattito politico restava imprigionato nella retorica degli "opposti estremismi" e i partiti ne traevano vantaggio elettorale, sul piano pratico le istituzioni non riuscivano a mettere in campo un dispositivo di contrasto adeguato.

Negli anni della Prima Repubblica il fenomeno terroristico assunse in Italia un'estensione e una complessità senza precedenti. Prima del 1969, infatti, sebbene fossero già avvenuti sporadici atti di violenza—come gli attentati compiuti in Alto Adige da gruppi secessionisti di lingua tedesca—tali eventi erano confinati a un'area ristretta e avevano un impatto decisamente inferiore rispetto alla lunga stagione di violenza politica tra il 1969 e il 1988.

All'inizio degli anni Settanta, le forze dell'ordine (Carabinieri, Polizia di Stato) e i servizi segreti non erano ancora organizzati per affrontare una minaccia terroristica diffusa. Erano strutturati soprattutto per garantire l'ordine pubblico durante manifestazioni o tumulti, non per

lottare contro reti clandestine. Anche la magistratura aveva poca esperienza in materia di terrorismo e doveva fare i conti con norme pensate per reati comuni, non per crimini politici.

Sul piano operativo, gran parte degli agenti non disponeva di formazione specifica né di mezzi adeguati: l'equipaggiamento era spesso obsoleto e mancavano unità specializzate capaci di intervenire rapidamente in situazioni di crisi estrema. Inoltre, la cooperazione tra i vari organi statali era trascurabile: non esistevano reparti antiterrorismo dedicati né squadre di intervento per azioni speciali.

Quanto all'intelligence, l'apparato era diviso tra il SID (Servizio Informazioni Difesa), di matrice militare, e il SIGSI (Servizio Informazioni Generali e Sicurezza Interna), erede della Divisione Affari Riservati del Ministero dell'Interno. Quest'ultimo, attraverso gli Uffici Politici delle Questure, si occupava di osservazione e raccolta di informazioni, ma i suoi metodi — talvolta poco trasparenti — e la mancanza di un'impostazione investigativa specifica ne limitarono l'efficacia contro le nuove forme di terrorismo.

All'inizio degli anni '70, l'intelligence italiana non era preparata ad affrontare il terrorismo: gli analisti non erano particolarmente istruiti, non si usavano consulenze esterne e si ignoravano fonti pubbliche che avrebbero potuto fornire segnali utili, soprattutto da ambienti dell'estrema sinistra. Inoltre, nel SID (servizio segreto militare) era diffuso un forte spirito anticomunista, che portava a sottovalutare la destra radicale e a confondere la sinistra democratica con quella sovversiva. Solo dal 1974 si cominciò a mettere in chiaro che il riferimento doveva essere la Costituzione, non l'anticomunismo.

Oltre a queste carenze operative, il SID era già gravato da problemi ereditati dal suo predecessore, il SIFAR, che era stato coinvolto in abusi e scandali. Negli anni '60, infatti, il SIFAR aveva agito per interessi politici e personali, piuttosto che per la difesa dello Stato. Tra le accuse più gravi, l'archiviazione segreta di dossier su figure pubbliche, alcuni dei quali scomparvero misteriosamente nel 1966. In altri termini, sia tra le forze politiche, sia negli apparati di sicurezza, sembrò mancare un'analisi approfondita delle specificità del fenomeno, cui corrispose la mancanza di una strategia globale di lotta[279].

5. *Evoluzione normativa e limiti del quadro legislativo ordinario*

In quegli anni, le leggi italiane contro il crimine erano basate su categorie superate e non riconoscevano la novità di organizzazioni terroristiche strutturate. Il Parlamento, privo di una solida comprensione del fenomeno, si limitava a estendere in maniera astratta le norme sulla criminalità comune, senza misure su misura per l'eversione politica. Allo stesso tempo, la giurisprudenza penale stava vivendo un'irripetibile espansione delle tutele individuali: dal divieto di interrogatori sommari (legge 932/1968) alle modifiche su arresto e fermo (1969), fino alla cosiddetta "legge Valpreda" (773/1972), che addirittura autorizzava il giudice a concedere la libertà provvisoria per reati gravi legati al terrorismo.

[279] L. STORTONI, "*La repressione del terrorismo in Italia*", in *Storia e problemi contemporanei*, 11, aprile, 1993. pp. 210-213

Questa combinazione produsse effetti paradossali: sospetti molto gravi – come il caso del pittore Enrico Castellani, trovato in possesso di armi e documenti brigatisti dopo l'attentato Pirelli del 1971 – non potevano tradursi in arresti immediati, lasciando i presunti responsabili liberi di allontanarsi.

Le difficoltà non risparmiavano neppure i magistrati, spesso meno preparati dei poliziotti sul terrorismo e relegati a un ruolo secondario nella raccolta delle prove: fino al 1989 la separazione tra investigazione di polizia e attività giudiziaria impediva un flusso completo di informazioni, poiché la scelta di quali elementi trasmettere al giudice spettava interamente agli agenti. Inoltre, le indagini erano frammentate fra procure distinte, ciascuna competente solo per il proprio territorio. Solo dal 1978 si avviarono riunioni periodiche tra le procure più coinvolte nell'antiterrorismo, ma per lungo tempo l'intero apparato giudiziario e di polizia rimase impreparato ad affrontare la complessità dei nuovi terrorismi.

Solo a partire dal 1974, l'aumento della delinquenza ordinaria e l'aumento dei reati tipici delle organizzazioni malavitose – che suscitavano crescente allarme nell'opinione pubblica – portarono all'approvazione di nuove leggi più repressive rispetto all'impostazione liberale precedente. Tuttavia, quei provvedimenti non prevedevano ancora misure specifiche per il terrorismo: la normativa continuava a trattare l'eversione politica alla stregua degli altri fenomeni di criminalità organizzata, senza riconoscerne la peculiarità e senza adottare strumenti giuridici ad hoc[280]. Tra il 1974 e il 1977 fu varata quella che molti contemporanei chiamarono "legislazione d'emergenza": un pacchetto di norme più restrittive che, secondo la maggior parte degli osservatori dell'epoca, rappresentò un netto arretramento rispetto agli orientamenti liberali del diritto penale vigenti fino ai primi anni Settanta. Pertanto tra il 1974 e il 1977 il legislatore mise in campo quella che venne definita "legislazione d'emergenza", con misure più severe rispetto all'impostazione liberale dei primi anni Settanta.

Il primo segnale di svolta arrivò con il decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99: per evitare il rilascio automatico di sospetti ritenuti pericolosi, furono allungati i termini massimi di custodia cautelare in carcere. Pur introducendo anche qualche attenuante sul piano sostanziale, il provvedimento ampliò soprattutto l'impiego del rito direttissimo, accelerando le fasi processuali nei casi più urgenti.

Pochi mesi dopo, con la "legge Bartolomei" (l. 14 ottobre 1974, n. 497), il Parlamento mostrò la sua intenzione di colpire in modo deciso alcune forme di criminalità organizzata: rapine, estorsioni e sequestri divennero bersagli specifici delle nuove norme, che inasprirono le pene e facilitarono ancora l'accesso al rito direttissimo. Inoltre, in questi anni si completò l'impianto emergenziale con due provvedimenti chiave. La legge sulle armi (18 aprile 1975, n. 110) inasprì i controlli sui possessori, mentre la "legge Reale" (22 maggio 1975, n. 152) rappresentò il primo intervento organico contro la criminalità organizzata e le violenze neofasciste. Nonostante il riconoscimento della gravità del terrorismo, quest'ultimo testo restava però inquadrato nella più ampia categoria della "criminalità" e non conteneva misure specifiche pensate esclusivamente per contrastare le organizzazioni e i metodi eversivi.

[280] V. GREVI, "*Sistema penale e leggi dell'emergenza: la risposta legislativa al terrorismo*", in G. PASQUINO (a cura di), *La prova delle armi*, il Mulino, Bologna, 1984", cit., p. 67-68

In questa fase, tuttavia, non si era ancora compresa fino in fondo la natura particolare del terrorismo: le norme intervennero su questioni immediate e concrete, rafforzando gli strumenti processuali e sostanziali per la lotta alla delinquenza comune, ma senza prevedere disposizioni ad hoc per l'eversione politica[281].

Guardando a posteriori, le norme varate tra il 1974 e il 1977 si rivelarono poco incisive, soprattutto se messe a confronto con gli interventi più organici e mirati adottati negli anni successivi. Tuttavia, quelle misure, seppur grezze e frammentarie, rappresentarono comunque un passo avanti rispetto al nulla normativo che le aveva precedute.

Pur non avendo ancora definito disposizioni specifiche per il terrorismo, l'allungamento della custodia cautelare e l'estensione del rito direttissimo diedero alle autorità la possibilità di trattenere più a lungo i sospetti e di processarli più rapidamente, riducendo in parte i rischi immediati per l'ordine pubblico.

In sintesi, quelle prime risposte legislative, benché imperfette, furono preferibili all'assenza di regole adeguate: posero le basi per le riforme successive e, nell'immediato, si dimostrarono meno controproducenti delle precedenti istanze di liberalizzazione, che ignoravano il problema o addirittura lo aggravavano.

6. *Finalità e struttura della ricerca*

Tutte le incertezze accumulate sul piano politico, burocratico e normativo trovarono una drammatica conferma nella primavera del 1978, quando le Brigate Rosse seppero colpire al cuore dello Stato. Il 16 marzo di quell'anno un commando armato uccise i cinque uomini della scorta e rapì Aldo Moro, presidente della Democrazia Cristiana. Questo sequestro-omicidio rappresentò molto più di un episodio di terrorismo fra gli altri: segnò la fine di una fase in cui le risposte dello Stato erano state prevalentemente generiche, frammentarie o addirittura strumentali a fini politici, e mise in luce la drammatica insufficienza di un impianto legislativo pensato per la criminalità comune. Di fronte all'uccisione di un uomo politico di primo piano e al totale fallimento delle misure emergenziali in vigore, divenne ormai impossibile proseguire con provvedimenti approssimativi o con la retorica degli "opposti estremismi".

L'assassinio di Moro costrinse partiti, magistratura e forze dell'ordine a riconoscere la specificità del terrorismo politico e la necessità di costruire un quadro normativo e operativo dedicato. Fu così che, nei mesi successivi, si avviò la definizione di una vera strategia antiterroristica. Così il dramma di via Fani divenne l'elemento di svolta che trasformò un'emergenza gestita in modo improvvisato in una politica di sicurezza più focalizzata, organica e – soprattutto – consapevole delle sfide poste dall'eversione politica.

Muovendo dalle premesse delineate, questa ricerca si propone di esaminare e analizzare la risposta del sistema politico italiano all'emergenza terroristica degli anni Settanta e dei primi anni Ottanta attraverso il ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza. In particolare, lo studio si propone di mettere in luce come il decreto-legge sia divenuto, in quel contesto, uno strumento

[281] V. GREVI, "Sistema penale e leggi dell'emergenza", p. 22.

privilegiato per affrontare una situazione percepita come eccezionale e minacciosa per l'ordine democratico. La prima fase dell'analisi sarà dedicata a una valutazione di carattere quantitativo, volta a confrontare la produzione normativa d'urgenza delle legislature interessate con quella dei periodi precedenti, così da misurare l'effettivo incremento nell'utilizzo di questo strumento.

Tuttavia, il cuore dell'indagine non si esaurisce nella dimensione numerica. Il fine ultimo è quello di comprendere come e perché, in una fase storica segnata da una drammatica escalation della violenza politica e da una diffusa percezione di insicurezza, il decreto-legge abbia assunto un ruolo nuovo e centrale. Alla luce di questi elementi, emerge dunque una domanda cruciale che guida l'intera riflessione: l'uso esteso del decreto-legge in questa fase storica – tanto sul piano quantitativo quanto su quello qualitativo – è realmente compatibile con lo spirito e i limiti disegnati dalla Costituzione repubblicana?

Nel biennio 1976–1979, il decreto-legge, pensato dall'art. 77 della Costituzione come strumento limitato a "casi straordinari di necessità e urgenza", viene ripetutamente adottato come canale ordinario di normazione. A questo punto, occorre chiedersi: lo "stato di eccezionalità" su cui si fonda l'uso del decreto corrisponde davvero all'emergenza delineatasi in quegli anni, o ne è stata elaborata una nozione ampliata per giustificarne l'impiego? E, soprattutto, quell'impiego può considerarsi "regolare" secondo i parametri costituzionali, o si è trasformato in una prassi stabile che ha finito per erodere il normale procedimento parlamentare?

Concludiamo dunque questa parte introduttiva ponendo i due interrogativi fondamentali – se lo "stato di eccezionalità" invocato corrisponda realmente alle condizioni di quegli anni e se l'uso del decreto-legge sia rimasto entro i confini di un impiego regolare – ai quali cercheremo di rispondere nelle pagine successive, attraverso prima un'analisi quantitativa e poi una disamina qualitativa.

7. *La svolta del 1978: il sequestro Moro*

All'indomani del sequestro di Aldo Moro, il panorama politico italiano fu investito da un'ondata di richieste di reazione che, pur accomunate dal desiderio di una risposta energica, rivelarono fin da subito profonde divergenze sulla natura e sui limiti degli strumenti da adottare. La discussione pubblica e parlamentare, infatti, non offrì immediatamente proposte legislative dettagliate e articolate: il compito di elaborare misure concrete fu in gran parte assunto dal governo. Nella maggioranza si delinearono ben presto due linee di indirizzo contrapposte. Da un lato, settori del Partito Repubblicano e una parte della Democrazia Cristiana avanzarono l'ipotesi della necessità di misure straordinarie, persino eccezionali. Dall'altro, le forze di sinistra, in particolare il Partito Comunista Italiano e il Partito Socialista Italiano, si mostrarono fermi nel richiamare il rispetto dei principi costituzionali, respingendo qualsiasi tentazione autoritaria.

Da questo iniziale confronto emerse una linea di compromesso: una strategia che cercava di coniugare l'esigenza di prontezza ed efficacia con quella di rimanere entro i confini dell'ordinamento democratico. In questo scenario, il ricorso alla decretazione d'urgenza divenne lo strumento privilegiato di una "via mediana", capace di fornire risposte tempestive senza dover formalmente derogare al quadro costituzionale. Il decreto-legge appariva infatti come una risorsa

flessibile, in grado di bypassare l'inerzia del processo legislativo ordinario pur mantenendo, almeno nominalmente, un ancoraggio alla legalità costituzionale.

Questa parte della ricerca si concentra dunque sull'analisi dell'uso del decreto-legge in questa nuova fase dell'emergenza, a partire dal 1978. Esso intende esaminare in che modo il clima politico e istituzionale successivo al sequestro Moro abbia influito sul crescente ricorso a questo strumento normativo, cercando di comprendere se – e in quale misura – l'eccezionalità dello scenario storico abbia prodotto un impiego altrettanto eccezionale del decreto-legge, tale da modificare la prassi legislativa ordinaria e proiettare effetti di lungo periodo sul funzionamento del sistema politico. Tuttavia, prima di approfondire i contenuti e le dinamiche giuridico-politiche legate a tale fenomeno, è necessario offrire un primo inquadramento quantitativo: nel prossimo paragrafo verrà dunque fornita una panoramica sintetica sull'andamento numerico dei decreti-legge approvati nel periodo in esame, mettendoli a confronto con le esperienze legislative delle legislature precedenti, così da cogliere le eventuali discontinuità o accelerazioni legate all'emergenza.

8. *Analisi comparativa della produzione normativa tra le legislature*

In questa parte della ricerca ci concentreremo sull'evoluzione della produzione normativa tra il 1976 e il 1980, un periodo cruciale e particolarmente complesso della storia repubblicana. Questi anni rappresentano forse la fase più drammatica della lotta al terrorismo interno. Lo Stato italiano si trovò di fronte a una duplice sfida: reagire prontamente all'emergenza con strumenti legislativi efficaci, e al tempo stesso cercare di salvaguardare l'equilibrio costituzionale tra poteri.

Per comprendere la risposta normativa di fronte a tale crisi, prenderemo in esame la VII Legislatura della Repubblica Italiana, che si è svolta dal 5 luglio 1976 al 19 giugno 1979. In questo arco temporale si sono succeduti due governi consecutivi, entrambi presieduti da Giulio Andreotti:

- Il Governo Andreotti III (dal 29 luglio 1976 all'11 marzo 1978)
- Il Governo Andreotti IV (dall'11 marzo 1978 al 15 giugno 1979)

Per analizzare in maniera più precisa l'impatto che il contesto politico e sociale ebbe sull'attività legislativa, è ora necessario passare a un'analisi di tipo quantitativo. Questo tipo di indagine consente di cogliere le trasformazioni strutturali nella produzione normativa, misurando concretamente quanto e come il Parlamento e il Governo abbiano operato tra il 1976 e il 1979. Ma non solo. Vedremo brevemente in termini numerici l'importante differenza in termini di produzione normativa tra la legislatura in questione e le precedenti legislature.

Un'analisi della produzione normativa delle legislature italiane rivela una trasformazione strutturale nel modo in cui il potere legislativo e quello esecutivo si sono distribuiti il ruolo di "motore normativo" dello Stato. Nelle prime legislature della Repubblica — in particolare dalla I alla IV (1948–1968) — la produzione legislativa era nettamente dominata da leggi ordinarie, con una media mensile che superava abbondantemente le 30 leggi approvate al mese. Questo rifletteva il pieno esercizio delle prerogative parlamentari in un sistema ancora fortemente ancorato al primato dell'aula legislativa.

Tuttavia, già a partire dalla V Legislatura (1968–1972) si inizia a registrare una progressiva riduzione del numero di leggi approvate, segnale di un Parlamento sempre più rallentato da fattori sia interni (frammentazione partitica, difficoltà di sintesi politica) sia esterni (non appunto l'emergere del fenomeno terroristico). Questo calo si accentua ulteriormente nella VII Legislatura (1976–1979), durante la quale la produzione mensile scende a una media di circa 20 leggi al mese, segno evidente di un sistema in affanno nella sua funzione normativa ordinaria.

Parallelamente, si assiste a un fenomeno opposto per quanto riguarda i decreti-legge, strumenti normativi di iniziativa governativa e a carattere d'urgenza. Se nelle prime legislature il ricorso al decreto-legge era limitato (con una media mensile intorno a 1,5 decreti), nella VII Legislatura la situazione muta profondamente. In particolare, durante i due governi consecutivi guidati da Giulio Andreotti (Andreotti III e IV), si registra un aumento deciso dell'utilizzo di decreti-legge, con una media mensile che supera i 4 decreti, un valore quasi triplicato rispetto al primo periodo precedente[282].

Questa evoluzione del sistema normativo trova ulteriore conferma nei dati quantitativi relativi alla produzione legislativa dei due governi Andreotti della VII Legislatura. Complessivamente, il III e il IV Governo Andreotti hanno prodotto ben 794 provvedimenti tra leggi e decreti-legge, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale. Più in dettaglio, 475 atti normativi sono attribuibili al III Governo (29 luglio 1976 – 11 marzo 1978) e 319 al IV Governo (11 marzo 1978 – 15 giugno 1979). Questo dato, già imponente in sé, evidenzia la crescente centralità dell'esecutivo nella funzione legislativa.

Ma ciò che rende ancora più significativo questo periodo è il dato evidenziato da F. Cazzola nella sua analisi[283]: il rapporto tra le leggi di conversione dei decreti-legge con i decreti-legge. Nel III Governo Andreotti, tale rapporto era di circa 2 a 1, suggerendo un Parlamento ancora in grado di intervenire significativamente nel processo di conversione. Tuttavia, nel IV Governo Andreotti, questo rapporto cresce in maniera drastica fino a 6,5 a 1, segnalando una tendenza marcata alla mera ratifica da parte del Parlamento dei provvedimenti del Governo, con modifiche sempre più marginali o di dettaglio.

Questo cambiamento, apparentemente tecnico, è in realtà il sintomo di un profondo squilibrio istituzionale: il decreto-legge diventa non solo lo strumento principale del Governo per legiferare, ma anche uno strumento meno soggetto al controllo parlamentare sostanziale. L'aumento delle conversioni con modificazioni limitate mostra come il Parlamento sia sempre più costretto in un ruolo notarile, ratificando decisioni già prese dall'esecutivo e con scarsi margini di intervento.

Durante la VII legislatura, il ricorso alla decretazione d'urgenza conobbe un'espansione significativa, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Tuttavia, sarebbe riduttivo spiegare questo fenomeno facendo esclusivamente riferimento all'emergenza terrorismo, pur presente in modo drammatico nel contesto di quegli anni. Senza dubbio, una parte dei decreti-legge varati nel triennio 1976–1979 riguardava misure di ordine pubblico, strumenti per fronteggiare il terrorismo interno, leggi sulla custodia cautelare, poteri speciali concessi alla

[282] Portale storico "Camera dei Deputati".

[283] F. Cazzola – M. Morisi "L'alluvione dei decreti. Il processo legislativo tra settima e ottava legislatura", Giuffrè, Milano, p. 1.

polizia giudiziaria o norme emergenziali per tutelare la sicurezza dello Stato. Ma questi interventi rappresentavano solo una porzione del fenomeno complessivo. Accanto a questi provvedimenti, si assiste infatti a un utilizzo sempre più generalizzato del decreto-legge, volto a disciplinare ambiti del tutto eterogenei e spesso privi di una reale urgenza: dall'economia al fisco, dalla previdenza al lavoro pubblico, fino a interventi settoriali su sanità, enti locali, trasporti, scuola e perfino norme di dettaglio amministrativo[284].

Questa tendenza trova conferma anche nella reiterazione dei decreti-legge, prassi con cui il Governo riproponeva decreti non convertiti, pur di mantenerli in vigore, eludendo la funzione legislativa del Parlamento. È in questa combinazione tra uso estensivo e reiterazione che si coglie la vera novità della VII legislatura: non solo l'urgenza oggettiva delle questioni affrontate, quanto la volontà politica di governare per via normativa diretta, cercando di bypassare l'immobilismo legislativo dell'Assemblea.

Dunque, la crescita del numero dei decreti-legge in quegli anni non va letta unicamente come risposta alla lotta contro il terrorismo, ma come segno di una mutazione strutturale nel rapporto tra Governo e Parlamento, preludio a un'epoca in cui l'eccezione diventa metodo e la decretazione d'urgenza perde il suo carattere straordinario.

Dopo aver considerato brevemente, anche in termini quantitativi, l'evoluzione della produzione normativa durante la VII legislatura — e in particolare l'intensificarsi dell'uso e della reiterazione dei decreti-legge — è ora opportuno distinguere tra i diversi ambiti in cui questa attività normativa ha inciso. Come già accennato, non tutti i decreti varati in quegli anni erano riconducibili alla lotta contro il terrorismo; molti, anzi, riguardavano temi settoriali o erano utilizzati per interventi ordinari. Tuttavia, vi è una parte specifica e rilevante di questa produzione normativa che fu effettivamente diretta al contrasto del fenomeno eversivo e terroristico che insanguinava l'Italia in quegli anni.

In particolare, è possibile individuare due decreti-legge di particolare rilievo, sia per il contenuto normativo, sia per l'impatto politico, giuridico e sociale che ebbero. Questi provvedimenti rappresentano un momento cruciale della risposta istituzionale dello Stato democratico alla minaccia del terrorismo interno, e meritano quindi un'analisi specifica e approfondita. Comprendere l'impatto di questi due decreti ci permette di cogliere, da un lato, la portata delle misure emergenziali adottate e, dall'altro, di riflettere sulle implicazioni costituzionali e sistemiche che tali interventi hanno generato, in termini di bilanciamento tra sicurezza e diritti fondamentali, tra urgenza politica e tenuta democratica.

A questo punto, dunque, passeremo ad esaminare nel dettaglio quali furono questi due decreti, quali misure introdussero e quale fu il loro impatto concreto nella strategia di contrasto al terrorismo negli anni più critici della Repubblica.

9. *Decreto-legge n. 59/1978 (D.L. Moro)*

[284] Per un'approfondita disamina del fenomeno della proliferazione normativa attraverso lo strumento del decreto-legge, con specifico riferimento alla crescente produzione legislativa per via d'urgenza, si rinvia allo studio di F. CAZZOLA E M. MORISI "*L'alluvione dei decreti*".

Facendo una rassegna dei principali i quotidiani di partito pubblicati nei giorni immediatamente successivi all'agguato di via Fani, si colgono chiaramente le posizioni assunte dalle varie forze politiche, posizioni che sarebbero rimaste sostanzialmente invariate anche nelle settimane seguenti. In particolare, gli organi di stampa dei partiti di maggioranza misero in risalto la dimostrazione di determinazione e compattezza offerta il 16 marzo in Parlamento, quando tutte le forze politiche votarono rapidamente e all'unanimità la fiducia al governo Andreotti. Questo gesto veniva interpretato come una prima e decisiva risposta istituzionale al terrorismo. In quel contesto, emerse con forza anche la volontà condivisa, da parte dei partiti di governo, di affrontare con determinazione la minaccia terroristica, adottando una linea dura e coesa per difendere le istituzioni democratiche.

Il giorno successivo al rapimento di Moro, il presidente Andreotti annunciò — come successivamente riportato anche dalla stampa — che il 17 marzo si era svolto un incontro tra i segretari dei partiti di maggioranza e i rappresentanti del governo, con l'obiettivo di valutare le misure da adottare in risposta all'accaduto. Un resoconto di quella riunione, riportato negli appunti dell'onorevole Berlinguer, evidenzia che i segretari, tra le varie proposte discusse, avevano convenuto: *sulla necessità di esaminare con attenzione l'eventualità di emanare un decreto-legge per approvare con urgenza alcune misure ritenute prioritarie*[285].

Il 21 marzo il Consiglio dei ministri approvò una serie di provvedimenti che, in parte, riprendevano le misure già previste nell'intesa raggiunta tra i partiti. Come già accennato negli appunti di Berlinguer, tali interventi furono raccolti all'interno di un unico decreto-legge, che introduceva modifiche rilevanti sia sul piano sostanziale che procedurale all'interno del codice penale e della normativa sulla procedura penale. Onde evitare una trattazione dettagliata del decreto in questione ci soffermeremo sulle principali novità introdotte. Il decreto-legge del 21 marzo 1978, n. 59 (passato alla storia come decreto Moro), concernente «norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati» — successivamente convertito nella legge 18 maggio 1978, n. 191 — conteneva una serie di misure finalizzate a potenziare l'efficacia dell'operato delle forze di polizia e della magistratura nella lotta contro il terrorismo e la criminalità ordinaria; tra le novità più importanti:

- Nuovo reato specifico di sequestro a scopo terroristico, punito con 30 anni di reclusione, e con l'ergastolo in caso di morte dell'ostaggio.
- Incentivi alla dissociazione, con riduzioni di pena per chi collaborava alla liberazione della vittima.
- Modifiche alla normativa sui sequestri a scopo di estorsione e introduzione del reato di sostituzione di denaro proveniente da reati gravi.
- Maggiore severità per gli attentati contro impianti strategici (come centri di ricerca e dati).
- Estensione dei poteri investigativi, incluso l'accesso del ministro dell'Interno agli atti giudiziari, in casi di reati gravi.

[285] FG, fondo Enrico Berlinguer, Politica interna, UA 305, "*Riunione segretari maggioranza con Andreotti* il 17 marzo 78".

- Ampliamento delle possibilità di intercettazione telefonica, comprese quelle a fini preventivi e con modalità semplificate (anche orali).
- Facoltà per la polizia di raccogliere informazioni urgenti anche senza la presenza del difensore, sebbene non utilizzabili in giudizio.
- Obbligo di identificazione per chi affitta immobili, con comunicazione alle autorità di pubblica sicurezza.

Come risulta evidente, alcune disposizioni del decreto si discostavano nettamente dalle riforme adottate nei primi anni Settanta. Gli osservatori del tempo notarono subito che, in particolare, le nuove regole sulle intercettazioni, l'inasprimento delle pene per determinati reati e l'estensione dei poteri attribuiti alla polizia rappresentavano un chiaro segnale di inversione di tendenza nel diritto penale.

Questo chiaro segnale di inversione di tendenza fu immediatamente denunciato da più fronti, politici e non. La cosiddetta "sinistra giuridica", insieme a una parte significativa dell'ambiente intellettuale, espresse fin da subito una critica esplicita e decisa nei confronti del cosiddetto "decreto Moro" e delle normative che l'avevano preceduta, interpretandole come espressione di un orientamento autoritario in materia di politica penale. Già in questa fase iniziale, tali ambienti individuavano con chiarezza le principali direttrici lungo cui si sarebbe sviluppata la legislazione antiterrorismo: il ricorso a strumenti processuali, come la custodia cautelare — i cui termini erano già stati ampliati nei primi anni Settanta — a fini di controllo e prevenzione criminale; l'ampliamento dei poteri discrezionali attribuiti alle forze di polizia; una progressiva riduzione del ruolo di garanzia esercitato dalla magistratura; e l'inasprimento delle misure repressive, specialmente nei confronti dei reati di natura politica. In queste scelte legislative, la "sinistra giuridica" ravvisava una tendenza alla progressiva erosione dei principi garantisti che regolano il processo penale, in favore di una normativa qualificata fin da subito come "eccezionale". La critica principale si concentrava, dunque, sull'impostazione fortemente repressiva e orientata alla sicurezza pubblica che aveva caratterizzato la risposta istituzionale al fenomeno del terrorismo[286].

Tali preoccupazioni, tuttavia, non erano limitate agli ambienti giuridici o intellettuali, ma si diffondevano anche all'interno di alcune forze politiche di opposizione. A titolo esemplificativo, è utile ricordare le riserve espresse da esponenti del Partito Socialista Italiano, che manifestarono il timore che le misure straordinarie adottate potessero tradursi in una compressione duratura dei diritti e delle garanzie individuali, compromettendo l'equilibrio tra sicurezza e legalità costituzionale. Tutti i rappresentanti socialisti, riprendendo le posizioni espresse da Bettino Craxi, sottolinearono l'inadeguatezza di risposte che comportassero restrizioni dei diritti civili. In particolare, il presidente del gruppo parlamentare alla Camera, Vincenzo Balzamo — esponente vicino a Craxi — espresse la preoccupazione che l'inazione politica potesse agevolare l'emergere di soluzioni di tipo repressivo e autoritario, esattamente quelle verso cui il terrorismo puntava. Il dirigente socialista criticò quindi il decreto-legge in discussione, definendolo «al limite della

[286] Cfr. a questo riguardo S. RINALDI, "Ordine pubblico e criminalità nel dibattito della sinistra giuridica (1974-1976), *Dei delitti e delle pen*e, 1987, n. 1, gennaio-aprile, pp. 61-119; Id., "*Politica di ordine pubblico*", cit., pp. 513-588. 141 Cfr. gli interventi di R. CANOSA e A. BEVERE al dibattito "*Terrorismo e stato della crisi*", cit., pp. 113-117.

costituzionalità» e affermando che si era giunti a «raschiare il fondo del barile». A suo giudizio, il pericolo eversivo non derivava tanto da una carenza normativa, quanto piuttosto dall'incapacità dello Stato di elaborare risposte politiche efficaci e di costruire una società più equa[287].

Dopo l'approvazione del cosiddetto "decreto Moro", si susseguirono reazioni diverse e di grande rilievo, provenienti sia dal mondo politico che dalla società civile. Da un lato, c'erano chi sosteneva l'azione del governo, considerandola necessaria per rispondere con fermezza al terrorismo, sempre nel rispetto dei limiti stabiliti dalla Costituzione. Dall'altro, come si è visto, esistevano posizioni critiche che vedevano nel decreto possibili elementi contrari ai principi costituzionali e alle garanzie dello Stato di diritto. Nonostante le forti tensioni politiche e le forme di ostruzionismo particolarmente aggressive da parte delle forze parlamentari di minoranza – che arrivarono a presentare oltre 4.000 emendamenti con l'obiettivo di rallentare o impedire l'iter del provvedimento – il Decreto-Legge n. 59 del 21 marzo 1978 è stato regolarmente convertito in legge. La sua definitiva approvazione è avvenuta con la Legge n. 191 del 18 maggio 1978.

10. *Decreto-legge 625/79 (D.L. Cossiga)*

Il 7 dicembre a Roma fu assassinato il maresciallo Mariano Romiti e pochi giorni dopo, l'11 dicembre, un gruppo terroristico di Prima Linea compì un violento attacco alla Scuola di Amministrazione Aziendale di Torino. Durante l'occupazione, durata circa 45 minuti, i terroristi radunarono studenti e docenti nell'aula magna, lessero un proclama e spararono alle gambe a cinque insegnanti e cinque studenti, segnando un salto di qualità nella violenza terroristica. In risposta, il 14 dicembre il Consiglio dei Ministri varò misure urgenti per contrastare il terrorismo.

Nel dibattito parlamentare successivo, il sottosegretario Lettieri e il ministro Rognoni promisero interventi rapidi ed efficaci per fronteggiare la recrudescenza della violenza politica. Il presidente del Senato Fanfani sottolineò «l'indifferibile esposizione, chiara, organica, esplicita, di consistenti e fermi propositi» da parte del governo e pertanto che il tempo dei rinvii era finito e che il paese attendeva un'azione chiara e decisa[288]. Quasi tutte le forze politiche riconobbero che si trattava di un'azione terroristica di natura "militare", richiedendo misure straordinarie, sia operative sia sostanziali, nel rispetto della Costituzione. Solo i Radicali si opposero, ritenendo che provvedimenti repressivi fossero spesso giustificati da attacchi programmati a tal fine, e preferirono riforme strutturali della polizia e del sistema penale[289]. Anche il Pdup rigettò soluzioni eccezionali che limitassero i diritti. Mentre, il Partito Comunista criticò duramente i ritardi del governo nell'intervenire, sottolineando che, nonostante un massiccio schieramento di forze di polizia, l'attacco dimostrava gravi carenze nel controllo e nella prevenzione. Il vicepresidente comunista Spagnoli richiese misure straordinarie efficaci per colpire sia gli esecutori sia i mandanti. Il Pci era disponibile anche a nuove disposizioni di ordine sostanziale[290]. La direzione comunista prese una posizione inequivocabile. Affermando che «la lotta al

[287] "Il dibattito sulla relazione Craxi", *Avanti*!, 1 aprile 1978.
[288] "«*Non è tollerabile la convivenza con la violenza e il terrorismo*»", l'Unità, 12 dicembre 1979.
[289] "*Il governo discute oggi le nuove norme antiterrorismo*", l'Unità, 14 dicembre 1979.
[290] "*Non è tollerabile la convivenza con la violenza e il terrorismo" cit.*

terrorismo e la difesa del sistema democratico costituiscono l'interesse primo della classe operaia e del popolo» e, sollecitando il governo ad adottare «misure straordinarie e pari alla qualità delle nuove azioni terroristiche per stroncarle e per garantire la civile convivenza dei cittadini e la difesa dell'ordine democratico» e infine che le istituzioni democratiche «provvedano al più presto con adeguate misure, legislative ed operative, a mettere in grado lo Stato, nato dalla a e fondato sulla Costituzione, di far fronte all'attacco eversivo e violento e di sconfiggerlo»[291]

Anche *Il Popolo* sottolineò che, dopo il grave episodio terroristico avvenuto a Torino, era indispensabile ricorrere a misure eccezionali. Secondo il quotidiano, lo Stato non poteva più illudersi di poter fronteggiare una simile minaccia utilizzando soltanto le leggi ordinarie e gli strumenti operativi allora disponibili, i quali risultavano appena sufficienti a contenere le frange meno strutturate del terrorismo[292].

La Dc intanto con estrema puntualità sottolineava come si fosse in presenza di una «svolta drammatica» e chiese fermamente che tutti gli organi dello Stato traessero il più presto possibile le conseguenze necessarie. Il quotidiano della Dc denunciava quindi il fatto che, mentre alcune aree forze politiche e aree culturali si attardavano in sofisticate e astratte discussioni sul garantismo, i terroristi avevano progettato e attuato una nuova strategia di sangue[293]. La Democrazia Cristiana chiese fin da subito l'adozione urgente di misure mirate e concrete per rafforzare la capacità di risposta dello Stato nella tutela delle istituzioni democratiche, sottolineando la necessità che tali interventi fossero adeguati all'evoluzione delle strategie adottate dal terrorismo. Anche il Psi, pur attestandosi su una posizione tradizionale e garantista, decise di manifestare la propria disponibilità ai provvedimenti ma non senza alcuni scontri interni.

Ne emerge quindi che nel contesto successivo all'attentato di Prima Linea a Torino, si consolidò trasversalmente, tanto nei partiti di maggioranza quanto in quelli di opposizione, la consapevolezza che la situazione richiedesse risposte immediate, energiche e concrete. Senza entrare nel dettaglio delle singole posizioni politiche, è evidente che tutte le principali forze parlamentari riconobbero la gravità della minaccia terroristica e si mostrarono disponibili ad accettare – o addirittura a sollecitare – il ricorso a strumenti straordinari, come i decreti-legge, per rafforzare l'azione dello Stato. L 'intero arco parlamentare manifestò consenso sull'esigenza di adottare provvedimenti anche eccezionali per fronteggiare l'intensificarsi della minaccia terroristica, sottolineando al contempo l'urgenza di fornire alle forze dell'ordine strumenti adeguati per contrastarla efficacemente. Come era già avvenuto in precedenza – in particolare all'indomani del sequestro di Aldo Moro – le decisioni politiche furono fortemente influenzate dalla tensione emotiva generata dai gravi eventi appena accaduti.

A segnare una novità rispetto a precedenti fasi politiche, come il dibattito che aveva preceduto il cosiddetto "decreto Moro" del 1978, fu anche la posizione del MSI. In quell'occasione, infatti, il MSI – partito solitamente critico verso le scelte dell'esecutivo – espresse invece un sostegno

[291] "*Maggiore impegno e incisività contro il terrorismo*", l'Unità, 14 dicembre 1979.
[292] A. VINCIGUERRA, "*Decisioni adeguate*", Il Popolo, 13 dicembre 1979.
[293] *Ibidem.*

chiaro all'uso di misure d'urgenza, dimostrando una convergenza più ampia del solito attorno alla legittimità e alla necessità dell'azione governativa in chiave straordinaria.

Solo Il *Manifesto* rimase isolato nel panorama politico, auspicando che le richieste di misure "eccezionali" – che andavano dall'impiego dell'esercito fino a scenari di fatto assimilabili a uno stato d'assedio – non venissero accolte dal governo. Tuttavia, si percepiva che il ministro Cossiga stesse valutando l'introduzione di nuove norme penali, tra cui il fermo di polizia. Rossana Rossanda[294], da parte sua, sottolineava che, sebbene nessun Paese abbia mai affrontato il terrorismo mantenendo intatto un quadro di piena democrazia, allo stesso tempo nessun movimento terroristico è mai riuscito a sconfiggere uno Stato che sia riuscito a conservare la propria natura democratica. La sfida lanciata dal terrorismo, infatti, era proprio questa: trascinare lo Stato su un terreno antidemocratico e autoritario, cosicché le masse si convincessero che non c'era altra via che passare alle armi[295].

A seguito dell'attentato di Torino e del clima di forte allarme sociale e politico che ne seguì, il governo agì con straordinaria rapidità. Nel giro di pochi giorni, fu presentato un nuovo decreto-legge: il decreto-legge n. 625 del 15 dicembre 1979, passato alla storia come "decreto Cossiga", dal nome dell'allora Ministro dell'Interno Francesco Cossiga. Questo provvedimento rappresentò una delle risposte legislative più decise alla crescente offensiva del terrorismo eversivo.

Il Decreto-Legge n. 625 costituisce un passaggio cruciale nel percorso di costruzione della legislazione emergenziale italiana contro il terrorismo politico. La sua emanazione rappresentò la prosecuzione e al tempo stesso l'evoluzione dei precedenti interventi legislativi, come il decreto Moro del 1978, configurandosi come un provvedimento più organico e sistematico, teso a consolidare una vera e propria architettura normativa dell'eccezione.

Il contenuto del decreto si caratterizza per un duplice binario repressivo e premiale. Da un lato, esso introdusse nuove e specifiche fattispecie penali, tra cui l'associazione con finalità eversive o terroristiche (poi codificata nell'art. 270-bis del codice penale), e definì una aggravante di finalità eversiva applicabile a reati comuni, ampliando così l'area di intervento del diritto penale in funzione dell'intento ideologico dell'autore. Dall'altro lato, il decreto intervenne in modo incisivo sul piano procedurale, estendendo i poteri delle forze di polizia: venne ad esempio autorizzato il fermo di polizia fino a 48 ore senza obbligo di convalida giudiziaria e fu consentito l'ampliamento delle perquisizioni a interi edifici, anche in assenza di elementi indiziari individualizzati. A queste misure si affiancò l'introduzione di un sistema di incentivi alla dissociazione, volto a favorire la collaborazione dei membri delle organizzazioni terroristiche attraverso benefici premiali, segnando l'inizio di una stagione fondata sull'uso strategico della figura del pentito.

A generare ulteriori perplessità fu anche la concentrazione dei poteri repressivi in capo all'esecutivo. Il decreto infatti non solo fu adottato attraverso la forma del decreto-legge – già di per sé sintomo di un esercizio straordinario della funzione legislativa – ma attribuì anche poteri

[294] È stata una giornalista, scrittrice e traduttrice italiana, dirigente del PCI negli anni cinquanta e sessanta e cofondatrice de il manifesto.

[295] R. ROSSANDA, "Questa è l'emergenza", *il Manifesto*, 13 dicembre 1979.

eccezionali al generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, incaricato di coordinare le operazioni antiterrorismo su scala nazionale, in una posizione formalmente interministeriale ma di fatto svincolata da controlli parlamentari. Tale assetto istituzionale fu visto da alcuni costituzionalisti come sintomo di una marginalizzazione progressiva del Parlamento e di una centralizzazione delle decisioni nelle mani dell'esecutivo, in netta tensione con il principio della separazione dei poteri.

Questa nuova logica repressiva suscitò immediatamente un ampio dibattito giuridico, non privo di forti contrapposizioni. Parte della dottrina, in particolare il giurista Luigi Ferrajoli, denunciò il pericolo dell'affermazione di una giustizia dell'emergenza, nella quale lo Stato finisce per sacrificare le garanzie fondamentali sull'altare della sicurezza, con il rischio di consolidare una condizione di eccezione permanente[296]. Ferrajoli parlò espressamente di diritto penale del nemico, ovvero di un diritto che non colpisce l'illecito in quanto tale, ma l'identità politica del soggetto ritenuto pericoloso, anticipando così una deriva ideologica nella selezione penale. Le misure introdotte dal decreto, in particolare quelle relative al fermo e alla custodia cautelare, furono inoltre ritenute da più parti incompatibili con i principi sanciti dall'articolo 13 della Costituzione, in quanto comportavano limitazioni alla libertà personale senza garanzie giurisdizionali immediate. Uno degli interventi più autorevoli fu senz'altro quello di Leonetto Amadei. Nel suo tradizionale discorso di fine anno, tenuto il 18 dicembre 1979 davanti alla stampa, il presidente della Corte costituzionale, Amedei, intervenne nel dibattito pubblico affrontando direttamente la questione del garantismo, termine spesso al centro di polemiche soprattutto in una fase segnata da tensioni tra sicurezza e diritti fondamentali. La sua presa di posizione fu chiara: secondo Amadei, non ha senso qualificare il garantismo con aggettivi come "eccessivo", "debole" o "intransigente", poiché rispettare le garanzie costituzionali è una condizione essenziale e non negoziabile in uno Stato democratico. Il presidente volle rispondere, almeno implicitamente, alle pressioni provenienti da settori delle forze armate e da alcuni ambienti politici – come quelle emerse con l'intervento del generale Corsini a fine novembre – che invocavano una maggiore libertà operativa per le forze dell'ordine, anche a scapito delle garanzie processuali. Amadei mise in guardia da questa deriva, affermando che ritenere "eccessivo" il rispetto delle garanzie costituzionali equivaleva ad avviare un processo di erosione e degrado dello spirito stesso della Costituzione repubblicana. Allo stesso tempo, Amadei non risparmiò critiche a un certo garantismo ideologico e dogmatico, accusando alcuni suoi sostenitori di non aver compreso a fondo il delicato equilibrio tra diritti e doveri che i costituenti avevano costruito. Li invitò pertanto a una riflessione più accurata sul testo costituzionale, sottolineando che la Costituzione, se ben interpretata, offre già gli strumenti per far fronte anche a situazioni eccezionali senza bisogno di tradirne i principi fondamentali.

In questo modo, Amadei propose una terza via tra repressione d'urgenza e immobilismo ideologico: una risposta ferma e coerente al terrorismo, ma pienamente ancorata ai principi di legalità costituzionale. Il suo intervento si colloca dunque nel cuore del dibattito sull'uso dei

[296] L. FERRAJOLI, "*Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*", Editori Laterza, Bari, I ed., 1989.

decreti-legge e degli strumenti straordinari, ponendo un monito: la sicurezza non può essere garantita al prezzo della democrazia costituzionale[297].

Il Decreto-Legge n. 625 del 1979 rappresentò un punto di svolta nella normativa emergenziale italiana contro il terrorismo. Rispetto ai precedenti interventi – come il decreto Moro – si configurò come un provvedimento più strutturato, volto a costruire un vero e proprio sistema repressivo dell'eccezione. Al suo interno convivevano misure penali più severe e strumenti premiali per incentivare la dissociazione dei terroristi, insieme a un ampliamento significativo dei poteri delle forze di polizia. Tuttavia, il ricorso a questi strumenti suscitò un intenso dibattito tra giuristi e costituzionalisti, preoccupati per la tenuta dello Stato di diritto. In particolare, il decreto sollevò critiche per l'accentramento dei poteri nell'esecutivo e per il rischio di compressione delle garanzie costituzionali, tanto che autorevoli voci come Luigi Ferrajoli e il presidente della Corte costituzionale Amadei misero in guardia contro una possibile deriva autoritaria.

Nonostante le critiche e un tentativo di ostruzionismo da parte dei radicali, il decreto fu convertito in legge con la L. 6 febbraio 1980, n. 15, con il voto favorevole della maggioranza delle forze politiche. Questo passaggio parlamentare sancì la trasformazione delle misure eccezionali in elementi stabili del diritto penale italiano, legittimando l'uso di strumenti emergenziali anche al di fuori del contesto strettamente contingente. La giustificazione addotta fu, ancora una volta, l'urgenza di tutelare la democrazia dalla minaccia eversiva; ma fu proprio questa motivazione, reiterata nel tempo, a suscitare l'allarme di quei giuristi che vedevano nel prolungarsi della sospensione delle garanzie un rischio per l'intero impianto costituzionale.

In definitiva, il Decreto Cossiga rappresenta un punto di svolta nella gestione politica e giuridica dell'emergenza terroristica in Italia. Esso ha segnato l'istituzionalizzazione dell'eccezione, indicando una direzione normativa che avrebbe avuto effetti ben oltre l'immediata fase repressiva. È in questa prospettiva che va letto il monito lanciato da Ferrajoli, e altri autorevoli studiosi: l'emergenza, quando perdura, diventa sistema, e lo Stato, nel tentativo di difendersi, rischia di compromettere proprio quei principi che è chiamato a tutelare.

All'inizio del 1980 il quadro politico cambiò profondamente: la fine della solidarietà nazionale e l'ascesa di Craxi rafforzarono l'asse tra Dc e Psi, mentre il Pci venne progressivamente isolato. In questo contesto, pur tra instabilità di governo, la lotta al terrorismo conobbe una svolta decisiva. Nonostante l'alto numero di vittime, soprattutto a causa della strage di Bologna, il biennio 1980-1981 segnò il declino dell'eversione armata grazie a operazioni efficaci delle forze di sicurezza, una crescente collaborazione tra procure e l'emergere dei primi "pentiti", tra cui spiccò Patrizio Peci.

L'apporto dei collaboratori fu fondamentale, spingendo i magistrati a sollecitare nuove misure premiali. Tuttavia, il dibattito politico fu inizialmente cauto, frenato da resistenze etiche e instabilità parlamentare. Intanto, la politica si divise su temi simbolici: il MSI propose la pena di

[297] Cfr. FGM, fondo Giacomo Mancini, Rassegna stampa e documentazione, Terrorismo e stragismo, sottoserie I, UA 8, "*Leonetto Amadei, messaggio di fine anno ai giornalisti*", 15 gennaio 1980. Cfr. anche "*Sconfiggere i gruppi armati rispettando la Costituzione*", La *Stampa*, 19 dicembre 1979; "*Amadei: non intaccare le norme costituzionali*", *l'Unità*, 19 dicembre 1979.

morte per i terroristi, mentre i Radicali lanciarono un referendum per abrogare la legge Cossiga, poi respinto con largo margine.

Nonostante divergenze e tensioni, i principali partiti democratici confermarono la volontà condivisa di combattere il terrorismo entro i confini dello Stato di diritto. Alla luce di quanto emerso, il biennio 1980-1981 rappresentò un momento di svolta nella lotta al terrorismo in Italia, segnato da successi operativi e da un consolidamento dell'approccio repressivo dello Stato. Pur in un contesto politico instabile e attraversato da profonde divisioni, i principali attori istituzionali mostrarono una sostanziale unità d'intenti nel contrastare l'eversione, ribadendo la necessità di mantenere tale impegno all'interno del perimetro costituzionale.

A partire da questa premessa, la ricerca si propone ora di analizzare più nel dettaglio l'impatto e la portata dei due decreti-legge oggetto di attenzione – il decreto Moro e il decreto Cossiga – interrogandosi su come tali strumenti si siano innestati nel tessuto democratico italiano. Si cercherà di capire se le misure adottate abbiano effettivamente risposto a un'esigenza emergenziale contingente e, soprattutto, se siano rimaste entro i limiti imposti dalla Costituzione, o se abbiano rappresentato una deroga, più o meno temporanea, allo Stato di diritto.

11. *Riflessioni conclusive: diritto dell'emergenza e tenuta costituzionale*

Per comprendere appieno la portata dei decreti-legge analizzati – il decreto Moro del 1978 e il decreto Cossiga del 1979 – e rispondere in modo fondato alle domande centrali di questa ricerca, è necessario volgere l'attenzione alla riflessione giuridica maturata intorno alla loro legittimità costituzionale. In particolare, si rende imprescindibile un esame della sentenza n. 15 del 1982 della Corte costituzionale, che rappresenta il principale punto di riferimento interpretativo sul tema.

È infatti a partire da questa pronuncia che si può iniziare a valutare se le misure emergenziali adottate in quegli anni siano rimaste entro i confini tracciati dalla Costituzione o se, al contrario, abbiano prodotto una torsione dell'ordinamento giuridico tale da intaccare le garanzie fondamentali dello Stato di diritto. La Corte, pur riconoscendo la gravità del contesto e la necessità di un intervento straordinario, ha posto dei precisi limiti giuridici e temporali all'uso di strumenti eccezionali. Solo attraverso l'analisi di questa sentenza sarà possibile chiarire se l'eccezione si sia configurata come risposta necessaria e transitoria a una minaccia straordinaria, o se abbia aperto la strada a una normalizzazione dell'emergenza incompatibile con i principi democratici.

In questo quadro, il giudizio della Consulta non rappresenta soltanto una verifica di costituzionalità, ma assume il valore di una chiave interpretativa decisiva per comprendere il rapporto tra sicurezza e legalità in uno Stato democratico sotto pressione; vediamo più da vicino la sentenza in questione.

La sentenza n. 15 del 1982 rappresenta una pietra miliare nella giurisprudenza costituzionale italiana in materia di legislazione emergenziale e stato di diritto. La Corte fu chiamata a esprimersi sulla legittimità di alcune disposizioni contenute nella legge n. 15 del 1980, che aveva convertito il decreto-legge n. 625/1979 (cosiddetto decreto Cossiga), in particolare con

riferimento a quelle norme che incidevano in maniera rilevante su diritti fondamentali, come la libertà personale, la difesa e le garanzie processuali. La Corte riconobbe innanzitutto la legittimità dell'intervento straordinario dello Stato in risposta a una situazione eccezionale e oggettivamente grave, come quella rappresentata dalla minaccia terroristica diffusa e organizzata che in quegli anni colpiva le istituzioni democratiche e la società civile. In tal senso, fu riconosciuto che il legislatore aveva il diritto – e il dovere – di predisporre strumenti adeguati per fronteggiare una tale emergenza, anche mediante una temporanea compressione di alcuni diritti, purché ciò avvenisse nel rispetto dei limiti costituzionali.

Tuttavia, la Corte fu altrettanto chiara nel delimitare la portata temporale e sostanziale di tali interventi. Nella motivazione della sentenza, si legge che:

"*L'emergenza è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. La Costituzione non può tollerare che situazioni straordinarie, che giustificano misure eccezionali, diventino l'ordinario modo di esercizio del potere pubblico*"[298].

Questa affermazione esprime con forza il principio secondo cui le deroghe ai diritti costituzionali non possono trasformarsi in regole permanenti di governo. In altre parole, la Corte intendeva stabilire un argine alla possibile normalizzazione dell'eccezione, ossia all'uso prolungato e sistematico di strumenti nati per rispondere a situazioni temporanee. La sentenza evidenziava, inoltre, che la proporzionalità tra misura adottata e obiettivo perseguito doveva rimanere il criterio guida per giudicare la legittimità costituzionale delle normative emergenziali. Anche nel contesto più difficile, come quello della lotta al terrorismo, lo Stato democratico non poteva smarrire la propria identità giuridica: non era accettabile, secondo la Corte, che per proteggere la democrazia si finisse col violarne i principi.

È in quest'ottica che la sentenza può essere letta anche come un monito politico e istituzionale: la Corte ammoniva il legislatore e il governo affinché non facessero ricorso all'eccezione in maniera disinvolta o opportunistica. La trasformazione di strumenti emergenziali in dispositivi permanenti avrebbe rischiato di minare le fondamenta dello Stato di diritto, compromettendo quell'equilibrio tra sicurezza e libertà che la Costituzione intende preservare.

Infine, la Corte affermò che il giudizio di legittimità costituzionale delle misure emergenziali non poteva prescindere dalla valutazione del contesto storico e politico, ma che ciò non autorizzava una sospensione generalizzata delle garanzie costituzionali. Questo elemento rafforza l'idea che anche in condizioni straordinarie il principio di legalità deve rimanere saldo, e che l'ordinamento costituzionale italiano contiene in sé, già al suo interno, gli strumenti per fronteggiare le crisi senza venir meno ai propri valori fondativi.

Sebbene non esista una pronuncia esplicita della Corte costituzionale in merito alla legittimità del decreto-legge n. 59/1978, è possibile – e anzi necessario – collocarlo nel solco della riflessione che la stessa Corte ha sviluppato a partire dalla sentenza n. 15 del 1982 in relazione al più recente decreto-legge n. 625/1979 (cd. *decreto Cossiga*). I due provvedimenti, infatti, si

[298] Corte cost., sent. 15 gennaio 1982, n. 15, in Giur. cost., 1982, I, 90.

inseriscono all'interno di una medesima stagione normativa, in cui lo Stato democratico si trovò costretto ad adottare strumenti straordinari per rispondere all'eccezionale minaccia terroristica. Dal punto di vista sistematico e funzionale, il decreto Moro presenta caratteristiche affini a quelle del decreto Cossiga: entrambi sono espressione della stessa logica emergenziale, tesa a rafforzare le prerogative dell'autorità giudiziaria e delle forze dell'ordine, e a colmare i limiti degli strumenti ordinari di repressione penale in una fase di drammatica emergenza nazionale. In particolare, il decreto n. 59/1978 introduceva modifiche rilevanti al codice di procedura penale, istituiva forme aggravate di custodia cautelare, e interveniva sul sistema delle intercettazioni e delle misure preventive. Tali disposizioni, analogamente a quelle contenute nel decreto Cossiga, sollevavano delicate questioni sul bilanciamento tra sicurezza e diritti fondamentali.

La ratio che ispira la sentenza n. 15/1982 – ovvero il principio secondo cui le misure emergenziali, per essere costituzionalmente legittime, devono essere *necessarie*, *proporzionate* e *limitate nel tempo*[299] – costituisce quindi un metro di giudizio estensibile anche al decreto Moro. La Corte, pur non esprimendosi direttamente su tale provvedimento, ha affermato in via generale che l'emergenza non legittima qualunque deroga, ma deve essere gestita nel rispetto delle coordinate dello Stato costituzionale di diritto. Come ricorda la stessa Consulta, "*l'emergenza [...] è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea*" e le misure adottate "*perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo*".

Sotto questo profilo, dunque, è ragionevole ritenere che, se il decreto Moro fosse stato sottoposto al vaglio della Corte costituzionale, essa avrebbe applicato gli stessi principi garantisti affermati nella sentenza del 1982. La mancanza di un intervento formale della Consulta non equivale a una lacuna giuridica, ma piuttosto riflette una prassi fisiologica nei momenti emergenziali, in cui la valutazione di legittimità è spesso delegata al giudizio politico-parlamentare e, in seconda battuta, a una verifica successiva di compatibilità sistemica[300].

In definitiva, collocare il decreto Moro nella stessa cornice interpretativa del decreto Cossiga consente di cogliere l'unità della risposta dello Stato democratico al fenomeno eversivo: una risposta eccezionale, ma non arbitraria; forte, ma non cieca; e soprattutto capace di restare, almeno nei suoi tratti essenziali, entro i confini della legalità costituzionale. Alla luce della domanda centrale che ha guidato questa indagine — ossia se l'uso esteso del decreto-legge nel periodo 1976-1979 fosse realmente compatibile con i limiti e lo spirito della Costituzione repubblicana — la ricerca si avvia ora a una riflessione conclusiva che cerca di mettere a fuoco come i decreti emergenziali (in particolare il decreto Moro e il decreto Cossiga) si siano innestati nel contesto politico e giuridico di quegli anni.

È emerso come tali decreti abbiano rappresentato una risposta a una drammatica emergenza, caratterizzata da una grave escalation di violenza politica e da una diffusa percezione di insicurezza, che ha portato a un ampliamento significativo dei poteri esecutivi e a interventi che hanno inciso profondamente sul diritto penale e sulla procedura. Tuttavia, proprio questa espansione di poteri e la natura per certi versi "strutturale" delle misure adottate pongono una questione fondamentale: si è trattato di provvedimenti temporanei, strettamente legati a

[299] Corte cost., sent. 15 gennaio 1982, n. 15, in Giur. cost., 1982, I, 90.
[300] L. FERRAJOLI, "*Diritto e ragione*", 1989. *Cit.*

un'emergenza reale e circoscritta, oppure di un'inedita "normalizzazione" dello stato di eccezione?

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 15 del 1982, ha fornito un contributo decisivo a questo dibattito, riconoscendo l'effettiva necessità di interventi straordinari di fronte al terrorismo ma sottolineando con fermezza il principio della temporaneità e della proporzionalità delle misure adottate. Questo giudizio indica un orientamento chiaro: l'uso del decreto-legge è legittimo solo se rimane uno strumento eccezionale, non un'alternativa stabile al processo legislativo ordinario.

In definitiva, l'indagine conferma che, nonostante le criticità e le tensioni insite in un contesto di emergenza prolungata, questi provvedimenti si sono radicati nella cornice democratica, senza tradire lo spirito della Costituzione repubblicana. Essi hanno costituito un esempio significativo di come, anche in condizioni eccezionali, sia possibile garantire una risposta efficace alla minaccia terroristica senza compromettere i valori fondanti dello Stato di diritto.

LA DECRETAZIONE D'URGENZA E LA CRISI DELLA PRIMA REPUBBLICA: IL BIENNIO 1992-1994

di Sofia Siemoni

SOMMARIO*:* 1.1. Un nuovo corso politico? Introduzione alla decretazione d'urgenza nel passaggio della Repubblica. - 2.1. Profili costituzionali e prassi applicative del decreto-legge. - 2.2. Il decreto-legge nella prassi tra la Prima e la Seconda Repubblica. - 3.1. La dimensione quantitativa della decretazione d'urgenza: continuità e fratture nella XI Legislatura. - 3.1.1. Un'inversione strutturale: la sostituzione della legge ordinaria e l'aggiramento dell'articolo 70 della Costituzione. 4.1. La XI Legislatura come snodo sistemico. - 4.2. Il decisionismo politico degli anni '90: tra Esecutivo forte e leadership personalizzata. - 4.3. Decisionismo e decretazione d'urgenza: il paradigma schmittiano nella crisi politico-istituzionale. - Conclusioni.

1.1. *Un nuovo corso politico? Introduzione alla decretazione d'urgenza nel passaggio della Repubblica*

La XI Legislatura, inaugurata nell'aprile del 1992 e conclusasi nell'aprile del 1994, rappresenta uno snodo cruciale nella storia della Repubblica italiana, segnando il passaggio da un assetto politico-istituzionale ormai in crisi a una nuova configurazione della forma di governo. La deflagrazione del sistema dei partiti tradizionali, innescata dall'inchiesta Mani Pulite, rese manifesta una crisi latente che coinvolgeva non soltanto la rappresentanza politica, ma anche i meccanismi di funzionamento delle istituzioni repubblicane. Nonostante la definitiva emarginazione politica del PCI negli anni Ottanta avesse fatto maturare, nel ceto politico di governo, la convinzione che la stabilità delle strutture di potere fosse ormai acquisita, il sereno quadro spartitorio — quello che nel 1992 avrebbe dovuto assegnare le presidenze del Consiglio e della Repubblica — si capovolse bruscamente. Tra il 1992 e il 1994, tre eventi nazionali contribuirono a ribaltare il sistema politico italiano: il voto degli italiani[301]; 2) l'entrata della magistratura in campo politico; 3) la violenza dell'attacco mafioso allo Stato[302]. A questi si aggiunsero dinamiche più ampie, come il venir meno delle tradizionali fratture ideologiche del Novecento, effetto tanto della fine del bipolarismo seguita al crollo del Muro di Berlino nel 1989, quanto della crescente disaffezione verso i partiti di massa e le forme di mediazione collettiva[303]. Non meno rilevanti furono eventi di portata internazionale, quali l'uscita dell'Italia dal Sistema Monetario Europeo (SME), il Trattato di Maastricht e la fine della Guerra Fredda. Per comprendere appieno le trasformazioni, in primis di natura socio-culturale, è utile ricordare, infine, come la fine degli anni Ottanta coincida con il consolidarsi di una forma di "individualismo protetto"[304], in cui si richiedeva allo stesso tempo la massima libertà individuale e una piena tutela pubblica. Da questo quadro scaturì un graduale, ma evidente, processo di

[301] Le elezioni che si tennero nell'aprile del 1992 registrarono una importante sconfitta per la Democrazia Cristiana, penalizzata del 5% e discesa, per la prima volta nella storia repubblicana, sotto il 30% dei voti. A ciò si sommarono la fine della "onda lunga" di Craxi e la perdita di voti del PSI e il successo inaspettato della Lega Nord di Umberto Bossi.

[302] F. BARBAGALLO, *L'Italia repubblicana. Dallo sviluppo alle riforme mancate (1945.2008)*, Carocci, 2008, p. 208.

[303] Cioè, il consolidamento e l'estendersi di un vero e proprio "*deserto intermedio*" fra società e politica di cui sono responsabili (anche) i partiti. Si veda G. CRAINZ, S*toria della Repubblica*, Donzelli Editore, Roma, 2016, p. 251.

[304] Ivi.

sfarinamento della società civile[305] che contribuì ad accentuare i toni di un pessimismo diffuso. Una società che, sempre più, sentiva l'urgenza di smantellare tutto: l'assetto costituzionale, i partiti di massa, i sindacati, nella convinzione che solo un azzeramento radicale potesse porre le basi per una vera ricostruzione.

Nel pieno di una crisi politica, economica ma anche culturale, il sistema italiano si ritrovò privo di punti di riferimento stabili: la scomparsa o la profonda trasformazione dei principali soggetti partitici alterò il delicato equilibrio tra Parlamento e Governo, lasciando emergere nuove leadership fortemente personalizzate e una domanda crescente di efficienza decisionale. A essere colpito non fu solo il sistema dei partiti, sempre più ridotti a meri assemblaggi di clientele e correnti, ma l'intera architettura politica[306] che aveva dominato generando effetti profondi sulla classe politica, le regole elettorali, fino a toccare il ruolo dei poteri neutrali quali quello giudiziario.

La crisi culminò con quella che Norberto Bobbio indicò come la fine della Prima Repubblica[307] nell'evidenza del dilagare della corruzione fino ai più alti vertici dello Stato.

Nel quadro appena delineato, segnato da una rilevante fragilità istituzionale, l'Esecutivo assunse progressivamente un ruolo sempre più centrale nell'indirizzo politico e nella produzione normativa, alimentando un processo di rafforzamento del potere governativo destinato a protrarsi ben oltre il biennio oggetto d'indagine. Tale processo può essere fatto risalire già agli anni Settanta, quando l'esaurimento della formula dell'unità nazionale sancì l'inizio della perdita di centralità del Parlamento, fino ad allora fulcro della dinamica istituzionale. Un ulteriore passo in questa direzione si registrò con la nomina a Presidente del Consiglio prima di Spadolini e poi di Craxi: quest'ultimo, in particolare, rese evidente l'esigenza di rafforzare l'esecutivo in risposta alle pratiche di ostruzionismo parlamentare, soprattutto da parte dei radicali, e si fece promotore di un'agenda politica centrata sul tema di governabilità[308], creando le condizioni per rafforzare il suo ruolo[309].

Nel solco di questo rafforzamento progressivo della figura dell'Esecutivo si colloca anche un altro momento decisivo: il mutamento della formula elettorale che aveva caratterizzato la Prima Repubblica fino al 1992. Ad aprile del 1993, il 75% degli italiani si recò alle urne e quasi l'83% si espresse nei referendum promossi dal Comitato Segni, votando per l'abrogazione del sistema

---

[305] Cfr. E. LONGO, *La legge precaria: Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione* (Vol. 13). G Giappichelli Editore, 2017; p. 151.

[306] M. COTTA – L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano,* Bologna, Il Mulino, 2020, p. 139.

[307] In un articolo scritto per "La Stampa", Bobbio scrisse: "Se questa prima Repubblica…è alla fine, finisce male, malissimo. Per chi come me appartiene alla generazione che ha assistito piena di speranza alla sua nascita, questa constatazione è molto amara. La gestazione della Seconda Repubblica, se dovrà nascere, sarà lunga. Forse non avrò neppure il tempo di vederne la fine. Ma poiché, se nascerà, nascerà con gli stessi uomini che non solo sono falliti ma sono inconsapevoli del loro fallimento, non potrà nascere che male, malissimo. Come male, malissimo è finita la Prima".

[308] È importante ricordare che nel 1988 avviene l'approvazione della legge n. 400 sulla disciplina dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, dando attuazione definitiva all'articolo 95 della Costituzione.

[309] F. BIONDI – S. LEONE, *Il governo in Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, Rivista Aic, 2012(1), p.8.

proporzionale. Questo evento condusse alle dimissioni del governo Amato[310] e dando nuova linfa ad una società civile che in quegli anni avrebbe assunto la forma ideologica del "nuovo che avanza". Se in forza dello specifico contesto ideologico-politico, dominato dai partiti, la Prima Repubblica era la "Repubblica del proporzionale"[311][312], dagli anni Ottanta[313] la formula proporzionale pura era andata incontro a crescenti critiche, venendo sempre più identificata come una delle principali cause dell'inefficacia del sistema del governo[314]. Quella che inizialmente appariva come una discussione tecnica, destinata al massimo a introdurre correttivi alla proporzionale, si trasformò invece, all'inizio degli anni Novanta, in un mutamento radicale del sistema elettorale, proprio grazie all'impatto dei referendum abrogativi[315].

L'approvazione della nuova formula elettorale del 1993 (il politologo Giovanni Sartori la definirà "*Mattarellum"*) rappresentò un fondamentale momento di svolta. Sancendo il passaggio da un sistema proporzionale puro a un sistema misto con forte componente maggioritaria, la riforma espresse il concreto superamento della logica consociativa, quella che aveva contraddistinto la Prima Repubblica, ad una nuova fase politica, caratterizzata da una nuova e maggiore competitività elettorale[316][317]. Tuttavia, l'aspirazione a una maggiore stabilità e coesione dell'azione di governo non riuscì a tradursi immediatamente in una piena efficienza decisionale. Anzi, il vuoto lasciato dai partiti tradizionali e la fluidità delle nuove aggregazioni politiche resero necessario, almeno nell'immediato, il ricorso a strumenti normativi capaci di garantire prontezza ed efficacia nell'intervento legislativo. Il passaggio alla nuova formula elettorale rappresenta un punto di svolta decisivo, segnando un cambiamento nella percezione del ruolo del Presidente del Consiglio: pur senza modificare formalmente le attribuzioni costituzionali, la sua figura inizia a rafforzarsi progressivamente.

---

[310] Il Governo Amato (1992–1993) rappresentò il primo esecutivo con una significativa componente tecnica al suo interno, pur mantenendo una marcata impronta politica, sia per la figura del Presidente del Consiglio sia per la presenza di esponenti provenienti dai partiti tradizionali.

[311] A. CHIARAMONTE, *An italic obsession: electoral reforms*. Quaderni dell'Osservatorio elettorale Italian Journal of Electoral Studies, 2020, *83*(1), 5-16.

[312] Va tuttavia ricordato il tentativo, nel 1953, da parte di Alcide De Gasperi, di introdurre una revisione in senso maggioritario attraverso quella che fu poi definita, in senso critico, la "legge truffa".

[313] Sul finire degli anni Ottanta e, soprattutto, a partire dagli anni Novanta, si consolida il ruolo del Governo *nel* Parlamento. Tra i fattori che contribuirono a tale evoluzione si segnalano: le riforme dei regolamenti parlamentari, culminate nel 1988 con l'abolizione della prevalenza dello scrutinio segreto; la razionalizzazione e il rafforzamento dei poteri normativi del Governo; nonché l'introduzione di importanti leggi (n. 400/1988, n. 362/1988 e n. 86/1989), che attribuirono all'Esecutivo una più ampia potestà legislativa, in particolare in ambito finanziario ed europeo. A tutto ciò si aggiunse, come già accennato, l'impatto della nuova legge elettorale. Per un'analisi più approfondita: N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in Il Filangeri, Quaderno, 2010.

[314] Per un'ampia e articolata analisi delle riforme istituzionali e del contesto politico che ne ha motivato l'elaborazione, si veda: G. PASQUINO, *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, Laterza, 1982.

[315] La prima riforma intervenne nel 1991 all'interno del sistema elettorale proporzionale allora vigente, e riguardò la riduzione del numero delle preferenze esprimibili: si passò da un sistema di voto a preferenza multipla a uno a preferenza unica. Tale modifica venne giustificata dalla convinzione che il voto multiplo favorisse sia la frammentazione interna ai partiti sia fenomeni di clientelismo elettorale.

[316] E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, Quaderni del Gruppo di Pisa, 2020, p. 9

[317] G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino. Bologna (terza edizione, 1998).

In questo complesso scenario, la necessità di garantire comunque una certa continuità e tempestività nell'azione di governo favorì particolarmente il ricorso a strumenti normativi capaci di eludere, o almeno aggirare, i tradizionali tempi e le incertezze del procedimento legislativo ordinario. Tra questi, il decreto-legge, istituto previsto dall'art. 77 della Costituzione, divenne uno degli strumenti privilegiati di intervento da parte degli allora governi Amato e Ciampi. La sua natura provvisoria e la procedura di conversione prevista dal dettato costituzionale lo rendono un indicatore significativo del rapporto tra Esecutivo e Parlamento, nonché delle dinamiche di emergenza (reale o presunta) che segnano alcune fasi storiche[318][319].

L'attenzione sarà focalizzata non tanto sull'analisi teorica dell'art. 77, quanto sul ruolo che la prassi della decretazione ha assunto in una fase di profonda transizione politica e istituzionale. Il decreto-legge, da strumento eccezionale pensato per fronteggiare circostanze straordinarie, tende in questo periodo ad acquisire una funzione quasi ordinaria nel processo legislativo, ponendo interrogativi di ordine costituzionale che restano attuali. In tale prospettiva, si cercherà di verificare l'ipotesi secondo cui, nei momenti di crisi istituzionale acuta, si assista a un rafforzamento della centralità dell'Esecutivo e a un uso intensivo, talvolta distorto, della decretazione d'urgenza. Attraverso una ricostruzione storico-istituzionale e un'analisi empirica dell'attività normativa del Governo nel biennio 1992-1994, si proverà a comprendere in che misura tale ricorso rappresenti non solo una risposta a esigenze contingenti, ma anche un sintomo del mutamento della forma di governo repubblicana.

2.1. *Profili costituzionali e prassi applicative del decreto-legge*

L'esigenza di avvalersi di strumenti normativi straordinari nasce dalla possibilità che, nel corso della "vita" dello Stato, si renda necessario adottare provvedimenti che, pur riconducibili alla forma della legge ordinaria, non possano tuttavia attendere i tempi lunghi e complessi del relativo iter parlamentare. In questo senso, l'attribuzione del potere normativo primario all'organo esecutivo, seppur in via eccezionale, non rappresenta una novità introdotta dalla Costituzione repubblicana.

Non è questa la sede per ripercorrere dettagliatamente l'intero iter di formazione del vigente art. 77 della Costituzione[320], dalla prima proposta elaborata dalla Commissione per la Costituzione fino alla versione approvata nel dicembre del 1947. Tuttavia, una breve panoramica sui motivi che hanno guidato la sua formulazione risulta indispensabile per comprenderne la portata.

---

[318] Cfr. A. CELOTTO, *Parlamento e Poteri legislativi del Governo in Italia: L'Abuso del Decreto d'Urgenza (Decreto-Legge)*. Derecho PUCP, 55, 55, 2002; A. SIMONCINI, *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia,* EUM-Edizione Universitaria Macerata, 2006.

[319] Si veda in particolare P. PANSARDI, *Il declino del Parlamento e la funzione legislativa*, Politico: rivista italiana di scienze politiche, LXXX, 2/3, 2015, pp. 28-49, in relazione alla diminuzione continua delle prerogative parlamentari in tutte le democrazie occidentali nel processo legislativo.

[320] Per un quadro sintetico della questione si rimanda a V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana: illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti,* Milano, 1976, 220 ss.

L'attuale formulazione dell'art. 77 affonda le proprie radici nella volontà di reagire alle degenerazioni che l'istituto della decretazione d'urgenza aveva subito durante il regime fascista. In quel contesto, il netto rafforzamento del potere esecutivo si tradusse in un uso abnorme del decreto-legge[321], divenuto il principale strumento normativo dell'epoca. Proprio per scongiurare il ripetersi di simili derive, l'Assemblea Costituente optò per una disciplina rigorosa, sottoponendo il ricorso ai decreti a vincoli stringenti, sia dal punto di vista procedurale che temporale. In seno ai lavori dell'Assemblea, si ritenne anzi che alla decretazione d'urgenza fossero stati imposti posti *"freni e i limiti più efficaci che si possano pensare*"[322]. Il riferimento era, in particolare, a tre elementi dell'articolo: la clausola generale che legittima il Governo all'adozione dei decreti solo in presenza di casi straordinari di necessità e urgenza, l'obbligo di immediata presentazione alle Camere, e la decadenza del provvedimento in caso di mancata conversione entro sessanta giorni.

L'Italia uscita dal ventennio fascista conosceva bene il rischio di un abuso della decretazione governativa. Tuttavia, la diffidenza dei padri costituenti verso il decreto-legge non trae origine esclusivamente dall'esperienza autoritaria: già in epoca liberale, infatti, si era manifestata la necessità di adottare provvedimenti più agili sul piano procedurale, nonostante lo Statuto albertino[323], non riconoscesse espressamente all'Esecutivo alcuna potestà normativa primaria[324][325].

Sotto questa luce, la sfiducia nei confronti della decretazione d'urgenza, nata in epoca liberale e aggravata dall'esperienza fascista, spinse l'Assemblea Costituente a delineare un sistema delle fonti basato sul primato del procedimento legislativo parlamentare (art. 70 Cost.), confinando il decreto-legge a strumento eccezionale e provvisorio. Le limitazioni introdotte dall'art. 77 non riguardano tanto il contenuto materiale dei decreti, poiché, in linea di principio, nessuna materia

---

[321] Cfr. G. DI COSIMO, *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in «Rivista AIC», 2011, n. 1, p. 2, dove si evidenzia come l'abuso del decreto-legge durante l'esperienza fascista abbia influito significativamente sulle scelte dei costituenti, determinandone una disciplina rigorosa e fortemente limitativa.

[322] Così l'on. Meuccio Ruini durante i lavori dell'Assemblea Costituente (17 ottobre 1947). Le parole dell'on. Ruini sono così rappresentative che meritano di essere riportate per esteso: "*Il Governo ci penserà ad emettere profluvio di decreti-legge, quando sa che basta un piccolo decretino di tal genere, per far convocare le Camere anche disciolte. Sarà di fatto un formidabile freno. Né basta. Vi è un altro freno. Se i decreti-legge non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro presentazione alle Camere, perdono ogni efficacia*"

[323] Lo Statuto Albertino non prevedeva esplicitamente che l'Esecutivo potesse emanare provvedimenti normativi primari. Esso stabiliva che la funzione legislativa spettava al Re con la collaborazione delle Camere. In particolare, g i artt. 3 e 6 dello Statuto albertino riservavano congiuntamente alle Camere ed al Re l'esercizio della potestà legislativa. L'art. 6, in particolare, sembrava escludere l'emanazione di provvedimenti d'urgenza. Tuttavia, nella prassi (soprattutto tra fine Ottocento e il periodo fascista), si affermò una tendenza all'uso di decreti-legge e regolamenti con forza di legge, grazie a un'interpretazione molto estensiva del potere del Re.

[324] Nonostante l'illegittimità statutaria di questo tipo di provvedimenti, la dottrina giustificò tali soluzioni affermando che il Governo potesse godere, sulla scia della dottrina anglosassone, di una sorta di bill d'indennità che lo esonerasse dalla responsabilità di aver compiuto un'azione in contrasto con lo Statuto.

[325] Complessivamente, con l'avvento del primo conflitto mondiale la tendenza tra paesi europei fu quello di "semplificare" i procedimenti legislativi attraverso le figure degli esecutivi, monarchiche e presidenziali. È in questo contesto che si inserisce il concetto di "legislatore motorizzato" che Carl Schmitt elabora per riferirsi al ricorso sempre più ordinario a provvedimenti, decreti e ordinanze, superando gradualmente la tradizionale funzione del parlamento. Cfr. P. NASO, *La situazione della scienza giuridica europea,* Il Politico, Vol. 87, No. 1(256), p. 216.

è esclusa, quanto il profilo procedurale: condizioni tassative per l'adozione, natura temporanea dell'atto e obbligo di conversione parlamentare entro sessanta giorni. L'art. 77 autorizza infatti il Governo a adottare provvedimenti provvisori con forza di legge "in casi straordinari di necessità e urgenza"[326][327], condizionandone l'efficacia all'immediata presentazione alle Camere e alla loro successiva [328]. La dottrina, specialmente nelle prime fasi, ha cercato di circoscrivere l'ambito applicativo di tale strumento attraverso interpretazioni sistematiche fondate su criteri contenutistici, tentativo che però non ha mai trovato una codificazione definitiva e stabile.

Dal punto di vista quantitativo, la frequenza con cui il Governo ha fatto ricorso alla decretazione d'urgenza nel periodo considerato — ma, più in generale, a partire dai primi anni Ottanta — rappresenta un chiaro indice del fenomeno di progressiva despecializzazione dello strumento. La conseguenza principale di tale evoluzione risiede nell'assimilazione del decreto-legge alla legge ordinaria, con la rilevante differenza che il primo entra in vigore immediatamente, ancor prima del dibattito parlamentare. Le Camere, dunque, si trovano spesso a discutere norme già operative, con un evidente squilibrio tra esecutivo e legislativo. Così, la produzione normativa parlamentare è stata progressivamente affiancata e in parte superata dalle fonti legislative governative, al punto che il decreto-legge si è "*trasformato in uno strumento ordinario di legiferazione, con qualche tendenza a divenire lo strumento prevalente*"[329]. La decretazione d'urgenza offre indubbi vantaggi in termini di efficienza (intesa come rapidità d'intervento), ma genera al contempo rilevanti criticità in ordine alla qualità del processo democratico e alla tenuta dell'equilibrio tra i poteri. L'assenza di un adeguato dibattito parlamentare si riflette spesso in problemi applicativi e in distorsioni amministrative significative[330]. In questo senso, l'abuso del decreto-legge finisce per snaturare la logica stessa dell'istituto, trasformandolo in uno strumento solo apparentemente democratico: esso, infatti, formalmente apre una discussione parlamentare, ma nei fatti si limita a ratificare una decisione già assunta dal Governo. L'uso sempre più frequente del decreto-legge, ormai divenuto uno strumento ordinario dell'azione di governo, ha favorito anche la diffusione della prassi della reiterazione. In caso di mancata conversione entro i sessanta giorni, l'Esecutivo procedeva infatti alla ripresentazione di un nuovo decreto, solo lievemente modificato, per prolungarne gli effetti ed eludere i limiti posti dall'art. 77 della Costituzione.

---

[326] Sull'art. 77: Sulla necessità di rispettare il principio della straordinarietà anche in contesto emergenziale e sull'impossibilità di reiterare i decreti-legge, si veda M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in Quad. Cost., n. 2/2020, pp. 119 ss.

[327]Sulla necessità di rispettare il principio della straordinarietà anche in contesto emergenziale e sull'impossibilità di reiterare i decreti-legge, si veda M. LUCIANI, I*l sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in Quad. Cost., n. 2/2020, pp. 119 ss.

[328] Pensiamo ad esempio alle materie presenti nell'art. 72 comma 4 della Costituzione. Secondo l'interpretazione prevalente la procedura normale di esame e approvazione prevista in materia costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, autorizzazione di ratifica degli accordi internazionali, approvazione di bilanci consuntivi deve estendersi come limite contenutistico implicito alle materie oggetto dell'art. 77.

[329] Così L. CIAURRO, «Decreto-legge», in Enc. Giur. Treccani, X, Roma, 1988, § 2.2.3.

[330] A. SIMONCINI – E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, Rivista AIC, 3/2014, pp. 1-22.

Questa pratica ha avuto un impatto profondo sull'equilibrio tra i poteri dello Stato, ridimensionando il ruolo del Parlamento e rafforzando un modello decisionale sempre più accentrato sull'Esecutivo. In particolare, l'aumento vertiginoso del numero di decreti presentati e il ricorso sistematico alla reiterazione si concentrano proprio nel periodo di transizione tra la Prima e la Seconda Repubblica[331], confermando la gravità della crisi che stava attraversando l'intero assetto politico-istituzionale. Il fenomeno raggiunse il suo apice nei primi anni Novanta[31], costituendo un chiaro sintomo del mutamento in atto: il decreto-legge smetteva di essere uno strumento eccezionale per fronteggiare l'urgenza, trasformandosi in un mezzo strutturale di governo.

È in questo quadro che si colloca il ricorso alla decretazione d'urgenza nel biennio 1992-1994, oggetto della prossima sezione.

2.2 *Il decreto-legge nella prassi tra Prima e Seconda Repubblica*

Nel passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica, il ricorso alle cosiddette *worst practices* nelle procedure parlamentari[332] ha conosciuto un incremento significativo, contribuendo all'ampliamento di un fenomeno di produzione legislativa sempre più distante dai canoni delineati dalla Costituzione. In nome di una supposta esigenza di efficienza legislativa, si è progressivamente derogato al primato della produzione normativa parlamentare (art. 70 Cost.), a vantaggio di una forma di normazione che ha trasformato l'uso del decreto-legge da strumento eccezionale a modalità ordinaria, relegando la legge ordinaria a un ruolo sempre più residuale. Nei fatti, dunque, l'interpretazione estensiva e super-estensiva[333] del presupposto legittimante dell'articolo 77 ha forzato progressivamente le "maglie strette" che la Costituzioni aveva voluto attribuire all'articolo.

La prassi, anche in questo caso, si è consolidata attraverso l'accumulo progressivo di precedenti, e il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica sembra segnare proprio il momento in cui tali "peggiori precedenti"[334] si cristallizzano e si istituzionalizzano. Gli anni Settanta[335] rappresentano un passaggio decisivo in questa direzione: la crisi economica e politica richiese per la prima volta un'accelerazione dei tempi decisionali e una gestione oculata di risorse

---

[331] C. DE MICHELI, *Parlamento e Governo in Italia. Partiti, procedure e capacità decisionale (1948-2013),* FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 65.

[332] C. DE MICHELI, *Parlamento e governo in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2015, p. 61.

[333] Così C. REDI, *Decreto-legge: strumento "straordinariamente ordinario"*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge. Il decreto-legge tra prassi e riforme*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 3. Si veda anche SANTI ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria*, in *Scritti minori*, Giuffrè, Milano, 1990, vol. I, p. 293.

[334] Per un'analisi approfondita di quelli che possono essere considerati i peggiori precedenti in merito alle prassi parlamentari, si veda N. LUPO, *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, Rivista Italiana di Scienza Politica, 38(1), 2008, pp. 121-139.

[335] Lo scenario che si apre in Italia negli anni Settanta è, infatti, sia un contesto di crisi economica dettata dalla crisi petrolifera del 1973, sia di radicalizzazione sociale a cui seguì una catena di violenze che resero quel periodo noto come "gli anni di piombo". Per un interessante approfondimento sul contesto politico degli anni Settanta, si veda: M. BAIONI - F. CONTI, *La politica nell'età contemporanea: i nuovi indirizzi della ricerca storica,* Carocci, 2017, p. 63.

via via più scarse. A ciò si aggiunse la comparsa di nuovi soggetti, politici e sociali, in grado di esercitare poteri di veto in Parlamento, erodendo il duopolio decisionale precedentemente detenuto da Democrazia Cristiana e Partito Comunista.

In questo scenario, la fragilità crescente del sistema partitico e l'incipiente paralisi del processo decisionale resero evidente la necessità di una ristrutturazione dell'intera architettura istituzionale. Negli anni Ottanta, tale dinamica si tradusse in trasformazioni che riguardarono non solo la struttura del sistema politico-partitico[336], ma anche le concrete modalità di legiferazione. È proprio in questo contesto che si afferma l'impiego sempre più sistematico di uno strumento capace di eludere il principio del primato dell'iniziativa legislativa parlamentare sancito dall'art. 70 della Costituzione: il decreto-legge[337][338].

L'espansione dell'utilizzo dello strumento si intensifica a partire dagli anni Ottanta e, ancor più marcatamente, negli anni Novanta. In questo arco temporale si può cogliere anche una prima forma di reazione da parte del Parlamento, che tenta di opporre resistenza attraverso il mancato completamento del procedimento di conversione. È nel contesto della fine degli anni Ottanta, segnati dal Governo Pentapartito guidato da Bettino Craxi, che si delinea un profilo di confronto particolarmente critico tra un esecutivo che, a causa delle crescenti difficoltà nell'offrire risposte efficaci, assume un'impostazione sempre più decisionista[339][340], e un Parlamento che, per contro, irrigidisce il proprio atteggiamento nei confronti del Governo. Occorre tenere presente che sarà la XI Legislatura a preparare, per molti versi, il terreno alla "*discesa in campo*" di Silvio Berlusconi, il primo attore politico italiano a interpretare e consolidare quel bisogno di comunicare costantemente l'avvenuta decisione, un'esigenza già emersa nei sistemi politici anglosassoni. Si tratta di un fenomeno emblematico, di cui l'abuso del decreto-legge rappresenta un sintomo particolarmente eloquente. A partire da questi anni, infatti, il decreto-legge cessa di essere semplicemente uno strumento eccezionale di intervento normativo e si trasforma in una vera e propria forma di governo: una prassi che finisce per sancire la progressiva rinuncia del Parlamento alla propria funzione legislativa.

Questa tensione sistemica tra Governo e Parlamento, che attraversa l'ultimo decennio della Prima Repubblica, rappresenta il terreno fertile su cui si innesta la crisi politica dei primi anni Novanta. È proprio in quel contesto che la decretazione d'urgenza, da prassi già abusata, si

---

[336] Se gli anni Novanta rappresentano la fase in cui la competizione politica assume una direzione centripeta, è negli anni Ottanta che si avvia un mutamento strutturale del sistema dei partiti, con una progressiva ridefinizione del "centro" nello spazio politico competitivo. Si veda: C. DE MICHELI, *L'attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica*, in Rivista Italiana di Scienza Politica, 27(1), 2017, pp. 151-152.

[337] F. CAZZOLA – M. MORISI *L'alluvione dei decreti: il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*. Dott. A. Giuffrè, 1981.

[338] C. DE MICHELI, *L'attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica,* Rivista Italiana di Scienza Politica, *27*(1), 1997, p. 151-152.

[339] L. DELL'ATTI, *La premiership come mito. Suggestioni sulle evoluzioni della forma di governo italiana lungo i tentativi di un suo rafforzamento monocratico*, *Rivista AIC*, *3*, 455, 2021, p.13.

[340] Non si può dire che negli anni Ottanta la forma di governo italiana conosca i costumi propri della premiership, ma è evidente l'appesantimento del ruolo del Presidente del Consiglio rispetto agli anni precedenti.

consolida come strumento strutturale di governo[341], segnando una rottura definitiva rispetto al modello costituzionale originario.

3.1. *La dimensione quantitativa della decretazione d'urgenza: continuità e fratture nella XI Legislatura*

La presente analisi quantitativa si concentra sulle legislature IX, X, XI e XII, selezionate in ragione della loro rilevanza nel processo di trasformazione della decretazione d'urgenza da strumento eccezionale a pratica legislativa strutturale. In particolare, la IX legislatura rappresenta un momento iniziale di crescita dell'uso del decreto-legge; la X costituisce una fase intermedia in cui cominciano ad emergere tensioni tra Esecutivo e Parlamento; la XI legislatura segna il punto di frattura, sia per il contesto politico-istituzionale (crisi dei partiti tradizionali e Mani Pulite) che per l'esplosione quantitativa del ricorso alla decretazione; infine, la XII legislatura consente di osservare la stabilizzazione della prassi, all'interno di un quadro politico ormai mutato. L'esclusione delle legislature precedenti e successive risponde, dunque, a una scelta funzionale volta a isolare l'arco temporale in cui il fenomeno si struttura in modo definitivo, evitando un appesantimento dell'analisi e mantenendo il focus sul nodo critico di transizione tra Prima e Seconda Repubblica.

Il dato quantitativo è necessario per fornire una dimensione empirica necessario per una maggiore solidità del lavoro. I dati, infatti, ci mostreranno come la XI Legislatura rappresenta a tutti gli effetti un momento di rottura in termini di rapporto Governo-Parlamento, fornendoci una rappresentazione grafica della divergenza tra il decisionismo del Governo e la graduale ostilità del Parlamento, espressa in termini di mancata conversione.

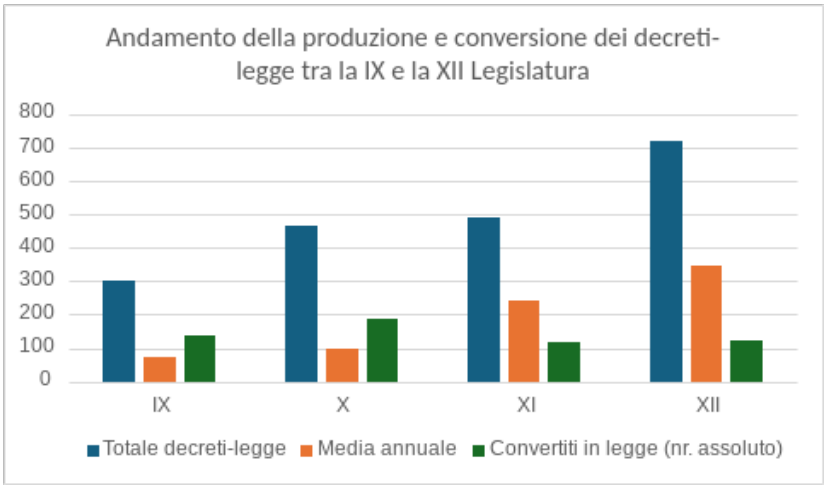
Tabella 1. Produzione e conversione dei decreti-legge tra la IX e la XII Legislatura

	IX	X	XI	XII
Totale decreti-legge	302	466	490	718
Media annuale	74	96	240	344
Convertiti in legge (nr. assoluto)	136	187	118	121
% convertiti in legge	45%	40%	24%	16,85%

[341] S. Rossi - N. Scarpellini, *La tartaruga a vela. Funzioni ed evoluzione del decreto-legge nell'ordinamento costituzionale,* In Forum di quaderni costituzionali rassegna, 2017, p. 24.

Fonte: dati provenienti dalla Camera e del Senato rielaborati dall'autore

Figura 1. Produzione e conversione dei decreti-legge tra la IX e la XII Legislatura



Fonte: dati provenienti dalla Camera e del Senato rielaborati dall'autore

I dati riportati nella tabella e nella Figura 1 mettono in luce una serie di dimensioni attraverso cui è possibile analizzare il fenomeno in esame. Le Legislature IX e X coprono un arco temporale rispettivamente di circa quattro e cinque anni (dal 1983 al 1992), mentre la XI e la XII vedono significativamente ridotta la loro durata: la prima non raggiunge nemmeno i due anni — non a caso è ricordata come la più breve della storia repubblicana e, simbolicamente, l'ultima della Prima Repubblica — e la seconda si estende dal 1994 al 1996. È fondamentale tenere conto di queste differenti "durate di vita" per una corretta interpretazione dei dati relativi alla produzione di decreti-legge.

Il primo elemento da considerare è il numero complessivo dei decreti-legge adottati dal Governo. Il numero cresce progressivamente: si passa dai 302 della IX Legislatura ai 718 della XII. Tuttavia, l'incremento apparente dei decreti nelle ultime due legislature è influenzato anche dalla loro minore durata: la maggiore concentrazione di decreti in un arco temporale più ristretto accentua la percezione di un uso sempre più intensivo dello strumento. Nelle legislature IX e X, invece, i provvedimenti risultano più distribuiti nel tempo, pur segnalando già un ricorso strutturale alla decretazione d'urgenza. Per questo motivo, il dato più indicativo risulta essere quello della media annuale: si passa da una media di circa 74 decreti all'anno nella IX Legislatura, ai 344 della XII. La Figura 1 evidenzia con immediatezza questa crescita, ponendo in risalto la

frattura significativa tra la X e la XI Legislatura, da leggere in particolare alla luce dell'aumento della media annuale di adozione dei decreti[342].

In parallelo, il numero assoluto dei decreti effettivamente convertiti in legge — e, soprattutto, la relativa percentuale — cala progressivamente con l'aumentare dei decreti proposti. Si passa così da un tasso di conversione del 45% nella IX Legislatura, fino a un minimo del 16,86% nella XII[343]. Questo andamento trova una spiegazione coerente nel fenomeno già richiamato della *risposta difensiva*[344] adottata dal Parlamento: la Camera e il Senato, posti di fronte a un'escalation decisionistica dell'Esecutivo, reagiscono sempre più spesso negando la conversione. In altre parole, il rapporto tra decreti emanati e convertiti si fa progressivamente più sbilanciato. Tale dinamica è meno visibile nella Figura 1 — che rappresenta il dato assoluto delle conversioni — e risulta invece più evidente se si osserva il rapporto percentuale. Il sempre più frequente fallimento del procedimento di conversione si traduce in una forzatura dell'impianto costituzionale, che troverà sbocco nella prassi (poi sanzionata dalla Corte costituzionale con la sentenza 360 del 1996) della reiterazione dei decreti. Si tratta, in fondo, di una tattica compensativa da parte dell'Esecutivo, che tenta di aggirare l'ostilità parlamentare mantenendo comunque in vita provvedimenti non convertiti.

In sintesi, i dati analizzati mettono in evidenza come, a partire dalla XI Legislatura, la decretazione d'urgenza non solo aumenti quantitativamente, ma assuma anche un ruolo funzionale nuovo e centrale nella dinamica dei rapporti tra Governo e Parlamento. La rottura tra la X e la XI Legislatura non è solo statistica, ma segnala un mutamento di paradigma, in cui l'emergenza diventa normalità e la legge ordinaria cede il passo alla produzione normativa governativa. Si delinea così un nuovo assetto materiale della forma di governo, che pone interrogativi di grande rilievo sul piano democratico e costituzionale.

3.1.1. *Un'inversione strutturale: la sostituzione della legge ordinaria e l'aggiramento dell'articolo 70 della Costituzione*

Come abbiamo già riportato, il fenomeno di de-specializzazione del decreto-legge ha comportato un massiccio aumento della produzione di questi ultimi, tanto da superare e, per certi versi, sostituire la legge ordinaria. Dunque, a ulteriore conferma della centralità crescente del decreto-legge nella produzione normativa, è utile confrontare la quantità complessiva di leggi ordinarie approvate per ciascuna legislatura (IX – XII) con il numero di decreti-legge adottati dal Governo (sezione 3.1.). L'analisi consente di evidenziare una progressiva erosione del primato parlamentare, come sancito dall'art. 70 Cost., e la trasformazione del decreto-legge da strumento emergenziale a modalità prevalente di normazione.

---

[342] Si ricorda che, ai fini di una corretta interpretazione dei dati, è opportuno considerare in via prioritaria la media annuale dei decreti-legge piuttosto che il dato assoluto. Le legislature prese in esame, infatti, presentano una durata temporale differente, il che rende il confronto basato sul numero complessivo potenzialmente fuorviante.

[343] Per i dati in percentuale si veda la tabella 1; la figura 1 contiene solo i numeri in termini assoluti per garantire la stessa unità di misura del grafico.

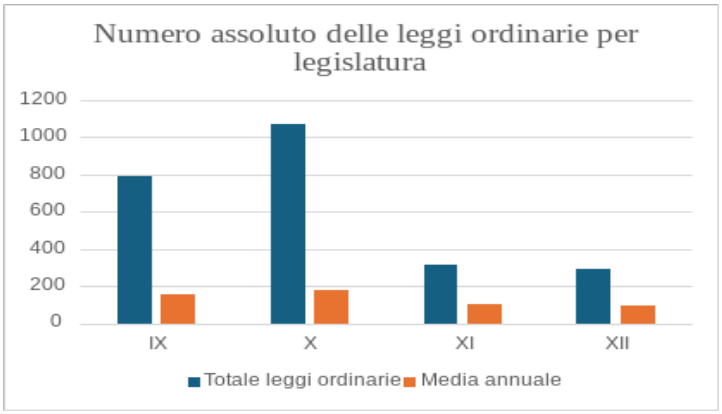
[344] C. DE MICHELI, *Parlamento e governo in Italia,* Franco Angeli, Milano, 2015, p. 64.

Tabella 2. Numero in assoluto delle leggi ordinarie per legislatura (IX-XII)

	IX	X	XI	XII
Totale leggi ordinarie	792	1072	314	295
Media annuale	158.4	178.66	104.66	98.33

Fonte: dati provenienti dalla Camera e del Senato rielaborati dall'autore

Figura 2. Numero in assoluto delle leggi ordinarie per legislatura (IX-XII)

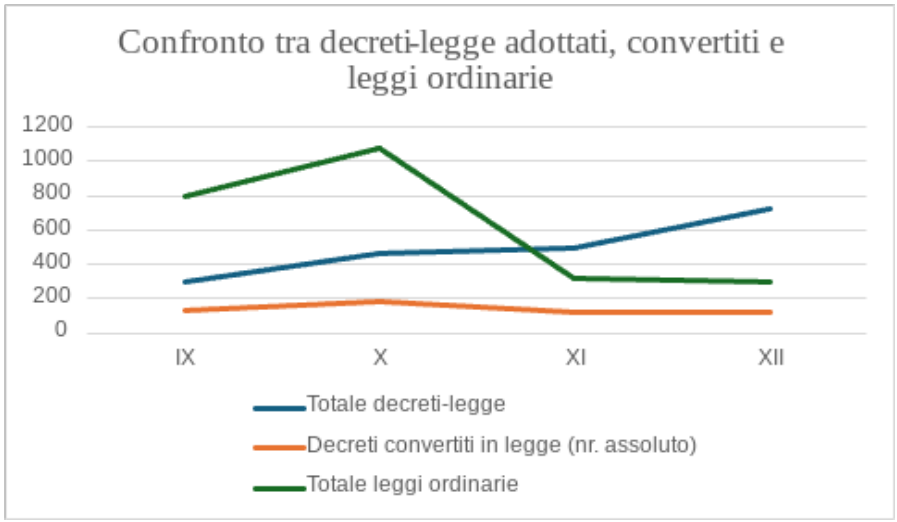


Fonte: dati provenienti dalla Camera e del Senato rielaborati dall'autore

I dati riportati nella Tabella 2 rendono immediatamente percepibile la portata del progressivo declino della legislazione ordinaria. Si passa infatti da un totale di 792 leggi approvate dal Parlamento nella IX Legislatura, a sole 295 nella XII. Per interpretare correttamente questi numeri è però necessario ricordare che la durata di ciascuna legislatura è variabile: non a caso, la X Legislatura, che registra il picco con 1072 leggi, è anche la più lunga tra quelle considerate. Proprio per questo si è ritenuto utile affiancare al numero complessivo anche il dato della media annuale, così da poter confrontare le legislature non solo nel loro insieme, ma anno per anno. Questo accorgimento ci consente di cogliere con maggiore nitidezza un vero e proprio ridimensionamento del ricorso alla legislazione ordinaria: tra la X e la XI Legislatura — quest'ultima, ricordiamo, al centro del nostro interesse — si registra una perdita media di circa 74 leggi approvate ogni anno. Osservare questo dato da vicino è importante perché offre una conferma, da un'angolazione diversa — quella della legislazione ex art. 70 Cost. — della nostra ipotesi di fondo: ovvero che la XI Legislatura rappresenti un punto di rottura politico-

istituzionale, in grado di influenzare direttamente la tenuta e il funzionamento del sistema costituzionale. L'arco temporale preso in esame ci aiuta a comprendere quanto il paradigma della produzione legislativa abbia subito una trasformazione proprio tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta. In quegli anni, la produzione di leggi ordinarie in Italia conosce una vera e propria stagione straordinaria. Basti pensare che, tra la I e la V Legislatura, il Parlamento approva circa 8000 leggi[345], con una media di una legge al giorno. Nello stesso periodo, quello delle prime cinque legislature, il ricorso al decreto-legge resta estremamente contenuto: si raggiunge un massimo di 70 decreti-legge emanati nella V Legislatura. Inoltre, in netta controtendenza rispetto al periodo oggetto del nostro confronto (1983-1994), il tasso di conversione in legge resta stabilmente oltre il 90%[346].

Figura 3. Confronto del numero in assoluto tra decreti-legge adottati dal Governo, convertiti e leggi ordinarie approvate per legislatura (IX-XII)



Fonte: dati provenienti dalla Camera e del Senato rielaborati dall'autore

Per completare questo breve rendiconto di analisi, è utile introdurre un ulteriore elemento di confronto: quello tra il numero di decreti-legge adottati, quelli effettivamente convertiti e il totale delle leggi ordinarie approvate tra il 1983 e il 1996. Questo passaggio consente di avere una

[345] I dati relativi al numero dei decreti-legge e delle leggi approvate sono consultabili attraverso i portali ufficiali della Camera dei deputati (www.camera.it) e del Senato della Repubblica (www.senato.it), all'interno delle sezioni dedicate all'attività legislativa e ai dossier parlamentari.

[346] Per un'osservazione più approfondita dei dati e delle trasformazioni normative, si veda: E. LONGO, *La legge precaria: Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione* (Vol. 13). G. Giappichelli Editore, 2017, p. 88.

visione d'insieme più ampia e comparativa del rapporto tra i tre elementi, osservandone l'evoluzione nel tempo, sia in termini di produzione che di conversione.

La Figura 3 mostra l'andamento del rapporto tra legislazione ordinaria e d'urgenza, restituendo quella dimensione temporale che risulta essenziale per comprendere l'impatto del mutamento registrato durante la XI Legislatura. Fino alla X Legislatura, infatti, il bilanciamento tra leggi ordinarie e decreti-legge — pur già segnato da un uso crescente di questi ultimi — continuava a garantire, almeno sul piano numerico, una certa prevalenza della legislazione ordinaria. In altre parole, il decreto-legge, per quanto già ampiamente utilizzato, restava formalmente uno strumento "speciale", in linea con l'impianto dell'art. 70 della Costituzione. Questo equilibrio, già fragile, si spezza però con l'arrivo della XI Legislatura. È proprio in questo snodo che si consolida un nuovo paradigma, in cui il decreto-legge perde definitivamente il proprio carattere di eccezionalità[347], trasformandosi in un canale strutturale dell'iniziativa legislativa governativa. La Figura 3 rende visibile questa frattura, restituendo la portata del processo di de-specializzazione normativa avviatosi in quegli anni.

La drastica riduzione nella produzione legislativa ordinaria, che passa dalle 1072 leggi approvate della X Legislatura alle 314 della XI, va naturalmente letta alla luce della diversa durata delle legislature. Tuttavia, anche tenendo conto di questo fattore, il dato della media annuale — che scende da 178 a 104 leggi — conferma un effettivo e progressivo ridimensionamento del ricorso alla legislazione ex art. 70 Cost., rafforzando l'idea di una trasformazione profonda dell'assetto costituzionale in atto.

La Figura 3 evidenzia inoltre l'aumento del ricorso al decreto-legge, a partire proprio dalla XI Legislatura. Se da un lato è doveroso considerare la differente durata delle legislature, dall'altro il dato medio annuale (96 nella X Legislatura contro i 240 della XI, come riportato nella Tabella 1) conferma in modo netto un'intensificazione dell'uso dello strumento da parte del Governo. Insomma, quello tra legislazione ordinaria e d'urgenza, almeno per il periodo qui considerato, appare come un rapporto quasi inverso, che a partire dal 1992 si rovescia nettamente a favore della seconda.

Infine, un altro elemento cruciale che la Figura 3 ci aiuta a cogliere riguarda il rapporto tra decreti-legge adottati e quelli effettivamente convertiti. Già nella IX Legislatura il tasso di conversione non è totale (si ferma al 45%, come indicato nella Tabella 1), ma è dalla XI Legislatura che si registra un vero e proprio crollo: non si supera infatti il 24%, ossia la metà di quanto ancora avveniva tra IX e X. In altre parole, si allarga la forbice tra decreti-legge emanati dal Governo e quelli che il Parlamento sceglie effettivamente di convertire, segnando una rottura significativa nel rapporto tra i due poteri. La crescita del decisionismo governativo si accompagna così a una forma sempre più marcata di resistenza da parte del Parlamento, che risponde con atteggiamenti di chiusura e indisponenza. Anche da questo squilibrio strutturale prende forma la crisi del modello costituzionale originario.

[347] Sul carattere di specialità ed eccezionalità del decreto-legge, si veda A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in Osservatorio sulle fonti, 2020, pp. 313-350, dove l'autore riflette sull'erosione dei confini costituzionali dell'uso del decreto-legge e sulla sua progressiva normalizzazione nel sistema delle fonti

4.1. *La XI Legislatura come snodo sistemico*

Grazie all'analisi della produzione normativa, tanto ordinaria quanto d'urgenza, nel decennio compreso tra il 1983 e il 1992, è stato possibile individuare alcune dinamiche in controtendenza rispetto alle legislature precedenti. In particolare, il focus di questa ricerca è stato quello di mettere in evidenza la centralità della XI Legislatura come snodo critico non solo del sistema politico-partitico, quello spesso evocato dalla retorica giornalistica come "fine della Prima Repubblica", ma anche del funzionamento interno dei meccanismi di produzione normativa, in relazione all'assetto costituzionale. Si tratta di aspetti che, pur essendo essenziali, hanno ricevuto finora minore attenzione sul versante dell'analisi politologica.

Sebbene siano molteplici le modalità attraverso cui la produzione normativa può sostituire o affiancare la via legislativa ordinaria, in questa sede ci si è concentrati sulla decretazione d'urgenza (e sul fenomeno della sua reiterazione). Come evidenziato, questa non rappresenta affatto una novità recente: il processo di despecializzazione del decreto-legge iniziò già negli anni Ottanta. Tuttavia, ciò che suscita maggiore preoccupazione è la progressiva cristallizzazione di un uso sistematico e non eccezionale dello strumento, al punto da svuotare di senso la riserva di legge parlamentare e alterare l'equilibrio originario previsto dall'art. 70 della Costituzione.

Alla domanda sull'entità dello scostamento dell'uso della decretazione d'urgenza rispetto al dettato costituzionale dell'art. 77[348], nel biennio 1992–1994, possiamo ora rispondere con maggiore precisione. L'impiego della decretazione, e ancor più della sua reiterazione, diventa particolarmente massiccio proprio in questa fase di transizione tra Prima e Seconda Repubblica, tanto che, almeno fino all'intervento della Corte costituzionale del 1996, il decreto-legge finisce per rappresentare il fulcro del processo di policy-making. La gravità del fenomeno, che assume tratti patologici, viene descritta come una vera e propria "degenerazione", capace di "oscurare principi costituzionali di rilevanza primaria"[349]. Ciò che resta più rilevante, almeno sul piano dell'analisi, è il fatto che l'apice di questa degenerazione coincide con le legislature XI e XII, le stesse che segnano l'esplosione di una crisi strutturale destinata a condizionare profondamente il sistema politico-istituzionale degli anni successivi. Il periodo compreso tra il 1983 e il 1994 è attraversato da un intenso fermento sociale, accompagnato da una fluidità del tessuto culturale e collettivo fino ad allora inedita. A fronte di tale trasformazione, la classe politica appare incapace di offrire risposte adeguate, o forse non pienamente consapevole della portata del mutamento in corso: la classe dirigente non riesce a rinnovarsi[350], né a rigenerare i meccanismi del sistema politico nel quale opera.

4.2. *Il decisionismo politico degli anni '90: tra Esecutivo forte e leadership personalizzata*

---

[348] A. SIMONCINI - E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, Rivista AIC, 3/2014, pp. 1-22.

[349] Così definita dalla Corte cost., sentenza n. 360/1996 al punto n. 8

[350] M. PERINI, *Il capo dello Stato nella cd "prima" Repubblica: la lunga crisi e l'emersione di una multiformità di ruoli,* Diritto e questioni pubbliche, *16*(2), 2016, pp. 367-391.

La fluidità estrema della situazione politico-istituzionale italiana a cavallo tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 intaccò profondamente gli equilibri tradizionali tra i poteri dello Stato, mettendo in crisi la distinzione netta dei ruoli e delle modalità operative delle principali istituzioni repubblicane. Tra gli elementi più significativi, e forse meno indagati, vi è il mutamento della posizione del Presidente della Repubblica. Tradizionalmente figura di garanzia e moderazione tra i poteri, il Capo dello Stato assume in quegli anni un ruolo sempre più attivo e centrale, segnando una vera e propria "*enlargement of functions*"[351], del tutto indicativa della difficoltà del circuito Governo-Parlamento nel sostenere la direzione politica del Paese in una fase tanto turbolenta. L'espansione del ruolo del Quirinale, in questo senso, va letta come un sintomo dell'incapacità del sistema politico di auto-orientarsi, tanto da richiedere l'intervento crescente del massimo garante istituzionale per colmare i vuoti decisionali.

Tale squilibrio, e la conseguente spinta verso soluzioni "eccezionali", costituisce il terreno ideale per il progressivo rafforzamento dell'Esecutivo. Proprio nel vuoto lasciato da un Parlamento frammentato e da partiti in crisi si insinua un nuovo modello decisionista, destinato a modificare in profondità la fisiologia del sistema politico italiano.

Il diverso ruolo assunto dall'Esecutivo in Italia deve tuttavia essere interpretato alla luce di un insieme di fattori. Il principale criterio di lettura rimane legato alla maggiore o minore sintonia con la fase ascendente del ciclo coalizionale: gli Esecutivi che si insediano durante questa fase godono di maggiori margini di manovra nell'attività di promozione delle politiche. Tuttavia, questo non esaurisce la complessità del fenomeno. Se nella prima fase della Repubblica il Governo fungeva soprattutto da mediatore tra interessi differenti, più che da vero promotore di policy[352], a partire dagli anni Ottanta, complice una serie di fattori anche internazionali, si avverte l'esigenza di rafforzare la figura del capo di governo. Tale spinta è alimentata sia dal confronto con altri Paesi europei, dove i leader guidavano esecutivi più stabili, sia dalla consapevolezza interna dell'eccessiva frammentazione del processo decisionale[353].

Non a caso, è proprio in questo contesto che nascono le prime proposte di introduzione del premierato. Le debolezze strutturali dei governi italiani si manifestano in particolare nell'arena legislativa, dove l'alto numero di proposte governative respinte o profondamente emendate costituisce un indicatore significativo. In risposta a queste difficoltà, si registrano alcuni tentativi del Governo di rafforzare la propria capacità di azione — basti pensare all'abolizione del voto segreto nel 1988[354] o, più in generale, a un progressivo adattamento dei regolamenti parlamentari orientato ad attribuire all'Esecutivo strumenti più efficaci per tutelare la propria iniziativa[355].

---

[351] E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*. Editoriale scientifica, 2021, pp. 1-161.

[352] M. COTTA, *Italy: A Fragmented Government.* In: Blondel, J., Müller-Rommel, F. (eds) Cabinets in Western Europe. Palgrave Macmillan, London, 1988, pp. 120-137.

[353] M. CALISE, Presidentialization, Italian Style. *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, 2005, p. 88-106.

[354] Sul tema del voto segreto come strumento utilizzato dai dissidenti interni alla maggioranza per frenare l'azione dell'esecutivo e tutelare interessi particolaristici, si veda: D. NOCILLA, *La riforma del Regolamento del Senato nel 1988*, in «Giornale di Storia Costituzionale», n. 15, 2008, p. 173.

[355] M. COTTA - L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano*. Bologna, Il Mulino, 2020, p. 130.

Tuttavia, è oggi evidente come gli strumenti più efficaci attraverso cui il Governo ha potuto, prima, difendere e, poi, aggirare i vincoli del processo legislativo, siano stati quelli già offerti dalla Costituzione del 1948.

4.3. *Decisionismo e decretazione d'urgenza: il paradigma schmittiano nella crisi politico-istituzionale*

Giunti a questo punto dell'analisi, è possibile chiudere il cerchio tracciato sin dall'inizio di questo lavoro. Se il punto di partenza era rappresentato dalla volontà di interrogarsi sulla discrepanza tra l'architettura costituzionale originaria e le pratiche effettive della produzione normativa, oggi è possibile affermare con maggiore consapevolezza che uno degli snodi centrali di tale mutamento è proprio il nesso tra decisionismo politico e decreto-legge.

L'articolo 77 e, soprattutto, il suo carattere ormai consuetudinario, ha consentito dunque all'Esecutivo di (ri)acquisire un certo controllo sull'agenda decisionale che, altrimenti, complici la frammentazione e la debolezza intrinseca delle coalizioni partitiche, gli sfuggirebbe. Ciò detto, punto focale della nostra disamina è osservare gli effetti controversi del suo uso eccessivo[356], tanto da avere forti ripercussioni non solo sulla qualità della legislazione, ma anche sul rapporto tra Parlamento e Governo, sulla forma di governo e, dunque sullo stesso rispetto dei principi costituzionali che connotano il procedimento legislativo[357]. L'accentuazione del ruolo dell'Esecutivo, osservata lungo tutto l'arco della XI Legislatura, trova infatti nel ricorso alla decretazione d'urgenza la propria espressione più evidente e sistematica. Non si tratta solo di una questione quantitativa, per quanto i dati mostrino un incremento significativo, ma della trasformazione qualitativa di uno strumento pensato per casi straordinari in una prassi ordinaria di governo. Il decreto-legge, in questa fase, cessa di essere un'eccezione per divenire il veicolo privilegiato del policy-making, fino ad assumere tratti di una vera e propria normazione ordinaria mascherata. In questo senso, la decretazione d'urgenza si consolida come la forma più diretta e sintomatica del nuovo paradigma decisionista: un modello che, nel tentativo di fronteggiare l'inefficienza del circuito parlamentare e l'instabilità politica, finisce per scardinare progressivamente gli equilibri su cui si fonda il principio della separazione dei poteri.

Discutere dei concetti di crisi e di decisionismo politico ci accompagna, quasi inevitabilmente, a richiamarci agli studi del politologo tedesco Carl Schmitt. Il pensiero di uno dei più importanti filosofi del diritto del XX secolo rimane, infatti, molto attuale per conferire una dimensione teorica di quanto detto fino ad ora, offrendoci strumenti interpretativi utili per comprendere il significato profondo della decretazione emergenziale. Se l'abuso del decreto-legge è interpretato non solo come una devianza tecnica (intesa, cioè, come la distanza tra pratica attuale e formulazione originaria), ma come una reazione sistemica a fasi di fragilità istituzionale, diventa cruciale interrogarsi su cosa definisca una "crisi" e chi abbia il potere di riconoscerla come tale.

---

[356] Come osservato dai dati rielaborati, questa massiccia produzione ha interessato soprattutto il periodo compreso tra il 1987 e il 1993, durante il quale si registrò una frequenza media di circa 20 decreti-legge al mese.

[357] F. BIONDI - S. LEONE, *Il governo in Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*. Rivista Aic, 2012 (1), p. 1-35.

Nei suoi studi, Carl Schmitt affronta una questione che rappresenta una chiave di lettura fondamentale per il biennio preso in considerazione: chi ha la prerogativa di decidere quale momento storico sia effettivamente eccezionale e, dunque, porti all'impiego di mezzi straordinari? In questi termini si pone il contrasto tra la volontà oggettiva della legge e quella soggettiva del legislatore[358] che Schmitt individua come il nodo centrale della sovranità: non è la norma a prevalere nei momenti di crisi, ma colui che decide sull'eccezione, poiché è nella decisione, non nella regola, che si manifesta l'essenza del potere sovrano. In tal senso, l'impiego reiterato del decreto-legge, lungi dall'essere una mera forzatura procedurale, si configura come l'esercizio di una sovranità emergenziale che ridefinisce gli equilibri costituzionali nel nome della necessità.

In apertura ad uno dei suoi più importanti saggi, *Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität* (1934), Schmitt afferma che "sovrano è chi decide sullo stato d'eccezione"[359][360]. Secondo questa impostazione, la sovranità non si manifesta nel rispetto di una norma astratta, ma nella capacità di decidere in modo concreto e situato quando una circostanza possa dirsi eccezionale. Non è la norma a fondare l'eccezione, ma la decisione a fondare la norma. Lo stato di eccezione è dunque determinato non da criteri giuridici predeterminati, bensì da un atto di volontà sovrana. In questo quadro, gli strumenti teorici forniti da Schmitt si rivelano fondamentali per interpretare il legame strutturale tra crisi politica e uso straordinario della decretazione d'urgenza.

Nonostante il decisionismo politico schmittiano sia costruito in riferimento a modelli autoritari, la sua dottrina resta fondamentale per cogliere le dinamiche di crisi istituzionale anche in contesti democratici. Essa offre una chiave di lettura utile non solo per comprendere l'evoluzione del sistema italiano nel biennio 1992-1994, ma anche per riflettere più in generale sulla tensione permanente tra eccezione e normalità, tra urgenza e legalità, che ancora oggi attraversa la nostra forma di governo. I tratti giuridici della XI Legislatura, la confusione dei ruoli che ha più volte minacciato la separazione dei poteri, il dominio del Governo sul Parlamento che porta il primo ad assumere il ruolo di massiccio produttore di legislazione destinata non a durare,

[358] P. NASO, *La situazione della scienza giuridica europea*, Il Politico, Vol. 87, No. 1(256), 2022, p. 216.

[359] Per un approfondimento completo si veda: E. SFERRAZZA - C. PAPA, *Crisi e decisione: su Carl Schmitt*. Giornale critico di storia delle idee, 11, 2014, p. 236.

[360] Il famoso incipit e, in particolare il concetto di sovranità, sono sempre stati suscettibili di diverse interpretazioni. Invece, ciò che appare più lineare dal punto di vista teorico è il concetto di eccezionalità. Per questo vale la pena riportare anche il passaggio successivo all'incipit: "questa definizione può essere appropriata al concetto di sovranità, solo in quanto questo si assuma come concetto limite […]. A ciò corrisponde il fatto che la sua definizione non può applicarsi al caso normale, ma ad un caso limite". In sostanza Schmitt Schmitt non dà una definizione giuridica ordinaria di sovranità, ma colloca quest'ultima in un contesto eccezionale: è chi riesce a decidere quando il sistema è in crisi e va sospeso a essere sovrano. Ed è proprio in quei momenti-limite che si rivela chi ha davvero il potere.

ma ad essere consumata e poi sostituita[361], ben si allacciano al decisionismo schmittiano per cui "l'autorità dimostra di non aver bisogno di diritto per creare diritto"[362][363].

Alla profonda crisi istituzionale e politica della XI Legislatura è corrisposta una effettiva "valorizzazione" normativa dei governi Amato (1992–1993) e Ciampi (1993–1994), di cui l'uso abnorme della decretazione d'urgenza è sintomo evidente. L'eccezionalità, invocata come risposta necessaria a un sistema parlamentare divenuto incapace di governare il cambiamento, ha finito così per consolidare una prassi che, pur giustificata dalla contingenza, ha prodotto effetti duraturi sulla fisiologia della forma di governo. In questo senso, il binomio strutturale tra decisionismo e decretazione non si esaurisce nell'analisi del biennio in esame, ma continua a interrogare l'equilibrio tra necessità e legalità nel funzionamento della nostra democrazia costituzionale.

5. *Conclusioni*

Alla luce dell'analisi condotta, è possibile trarre alcune considerazioni conclusive che confermano l'ipotesi iniziale di questo lavoro: nei momenti di profonda crisi politica e istituzionale, il sistema tende a riorientarsi verso un rafforzamento dell'Esecutivo, facendo ricorso in misura crescente alla decretazione d'urgenza. Il biennio 1992–1994 rappresenta, sotto questo profilo, un caso emblematico: travolto da una serie di scosse, giudiziarie, politiche, finanziarie e internazionali, il sistema italiano sperimenta una transizione che ne mette a nudo le fragilità strutturali, sollecitando risposte rapide e centralizzate che il procedimento legislativo ordinario non è in grado di offrire. In questo contesto, il decreto-legge smette progressivamente di essere uno strumento eccezionale per diventare il veicolo principale dell'azione normativa.

La decretazione d'urgenza, come emerso dai dati e dalle fonti analizzate, non è stata solo un riflesso della crisi, ma anche un elemento che ha contribuito a ridefinire i rapporti tra Parlamento e Governo, modificando in senso sostanziale il funzionamento della forma di governo repubblicana.

Il Governo assume un ruolo di primo piano nell'arena legislativa, non più come semplice esecutore delle decisioni parlamentari, ma come produttore diretto di norme primarie. Questo spostamento di centralità, reso possibile dalla flessibilità interpretativa dell'art. 77 Cost., ha effetti duraturi che superano il biennio oggetto di studio.

La riflessione teorica schmittiana, pur collocandosi in un diverso contesto storico e politico, ha offerto una lente utile per comprendere tali dinamiche. L'idea che la sovranità si manifesti nella capacità di decidere sullo "stato di eccezione" si è rivelata un paradigma interpretativo fecondo per leggere la tendenza alla normalizzazione di pratiche emergenziali. In questo senso,

---

[361] E. LONGO, *La legge precaria: Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione* (Vol. 13). G Giappichelli Editore, 2017, p. 21

[362] C. SCHIMITT, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in Le categorie del politico. Saggi di teoria politica, Bologna, 1972, p. 40.

[363] Per un approfondimento sul decisionismo politico di matrice schmittiana e sul concetto di stato emergenziale, si veda: M. MALVICINI - E. LONGO, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in «Federalismi.it», n. 28, 2020, pp. 212-233.

la decretazione d'urgenza diventa l'indice più visibile di un decisionismo diffuso, che si nutre di crisi per affermare nuove forme di legittimità e di potere.

Il caso del biennio 1992–1994, dunque, mostra come l'eccezione possa farsi regola, e come l'emergenza possa diventare la cifra ordinaria della produzione normativa. Resta aperto l'interrogativo, oggi più che mai attuale, su quali strumenti giuridici e politici possano (e debbano) garantire l'equilibrio tra efficienza decisionale e rispetto dei principi costituzionali. Interrogarsi sul passato, in questo senso, non è solo esercizio storiografico, ma condizione necessaria per comprendere la fragilità e, al tempo stesso, la resilienza delle nostre istituzioni democratiche.