

Osservatorio sulle fonti

I DECRETI-LEGGE NEL PRIMO DOPOGUERRA, NELLE LETTURE DEI GIUDICI E DEI GIURISTI*

di Nicola Lupo **

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le letture del decreto-legge in epoca statutaria. – 3. Cenni alla prassi: l'esplosione dei decreti-legge durante la prima guerra mondiale. – 4. Le reazioni giurisprudenziali: in particolare, le figure di Luigi Lucchini e Ludovico Mortara. – 5. La risposta del legislatore: la legge n. 100 del 1926. – 6. Qualche conclusione (anche in chiave "attualizzante"): sulle difficoltà ad arginare i nuovi "abusi" del fenomeno... – 7. ... e sull'ipotesi recente di una riforma elettorale con decreto-legge.

This essay – which constitutes the revised text of an intervention held in Pisa during a seminar jointly organised by Scuola Normale Superiore and Scuola Superiore Sant'Anna – aims at re-examining the decree-laws in Italy after the First World War, especially with reference to the readings of judges and legal scholars. It starts by recalling the main arguments used to justify the adoption of these Executive acts of urgency under the application of the Albertine Statute, which prevented the King from violating the legislation in force. Then, it looks at the judicial reactions originated by the very intense use of these acts during and immediately after the First World War, putting into lights two legal scholars who were, at the same time, high judges as well as politicians: Luigi Lucchini and Ludovico Mortara. And later on it sees the reply that the legislator offered to this judicial reaction, especially through some provisions of the law no. 100/1926.

In the conclusions, some more updated reflections are proposed, regarding the application and the interpretation of the specific provision on the decree-laws present in the Republican Constitution. In particular, in order to acknowledge the recurrent difficulty to limit the abuses of these Executive acts and to criticise, also on the basis of the case law of the Constitutional Court, the very recent proposal aimed at adopting the new electoral law through a decree-law.

* Testo della relazione svolta il 30 aprile 2013 presso la Scuola Normale superiore di Pisa ad un seminario su "La decretazione d'urgenza nella crisi dello stato liberale (1918-1925)", introdotto dal prof. Sabino Cassese, nell'ambito di un ciclo su "La decisione parlamentare e l'emergenza. Tempi delle istituzioni e tempi della società", co-organizzato dalla Scuola Normale superiore con la Scuola superiore Sant'Anna e con la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica. Il testo sarà pubblicato negli atti del ciclo di seminari, a cura di Vincenzo Casamassima e Andrea Frangioni.

** Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive nella Luiss Guido Carli di Roma.

Osservatorio sulle fonti

1. Premessa

Ringrazio davvero per l'invito, che rappresenta per me un grandissimo onore. Devo innanzi tutto dire che mi è piaciuto molto il tema del ciclo dei seminari, incentrati su "La decisione parlamentare e l'emergenza. Tempi delle istituzioni e tempi della società". L'idea di soffermarsi sul problema del rapporto fra la decisione parlamentare e l'emergenza, cercando di mettere in relazione tra di loro i tempi delle istituzioni e i tempi della società, credo che abbia il merito di affrontare un nodo di particolare rilievo oggi, ma è innegabile che al tempo stesso esso sia stato fondamentale anche in passato. Ed è proprio al passato che dobbiamo guardare se vogliamo provare a cogliere meglio il senso delle profonde trasformazioni che oggi interessano il Parlamento e di comprendere le ragioni alla base della crisi in cui versa la sua produzione legislativa.

Il tema del ciclo dei seminari evoca, per un verso, le funzioni essenziali del Parlamento, chiamato, in un equilibrio sempre difficile e mutevole a seconda dei momenti storici, sia a rappresentare la società, sia ad assumere decisioni. Per altro verso, invita a non guardare il diritto come un fenomeno chiuso in se stesso, ma a valutarlo nella sua capacità di rispondere ai problemi della società: ciò comporta, per i costituzionalisti, la necessità di domandarsi quale sia stato e quale sia il rendimento in concreto di ciascuna fonte normativa, senza limitarsi ad osservarla soltanto in astratto, esclusivamente alla luce del testo costituzionale e delle sue interpretazioni. Credo perciò che quella che ci viene offerta dal ciclo di seminari sia un'indicazione di metodo molto importante, che condivido profondamente, e che chiama il giurista ad esaminare le fonti normative (anche) in base alla loro esperienza applicativa.

Premetto che, specie in un contesto così impegnativo, non sono assolutamente in grado di svolgere un'analisi storica approfondita, ma posso soltanto provare a guardare al passato un po' "con gli occhi del presente", cogliendo quindi qualche suggestione nell'ambito del dibattito che si sviluppò negli anni qui presi in considerazione. Nel farlo, tenderei a sottolineare, tra l'altro, l'evoluzione giurisprudenziale, che è rimasta un po' sullo sfondo nelle relazioni che mi hanno preceduto, sulle quali intendo perciò ampiamente appoggiarmi.

Nell'approcciarsi alla fase storica qui individuata (1918-1925), seppure con riferimento ad un istituto limitato quale è la decretazione d'urgenza, la sensazione dominante è quella di fare riferimento ad una fase in cui, in tutta Europa, hanno avuto luogo trasformazioni sociali assai profonde, che purtroppo le istituzioni del giovane Stato italiano, con le loro regole, non hanno saputo reggere. Non le hanno sapute reggere – se mi è consentito un piccolo gioco di parole – anche perché, forse, non le hanno sapute leggere: in qualche misura, non hanno saputo comprenderle fino in fondo e per tempo, in modo da adeguarsi alle sfide lanciate allo Stato liberale sia prima sia dopo la prima guerra mondiale. In altri termini, lo Stato liberale italiano non è stato in grado di resistere al colpo derivante dall'avvento delle masse sulla scena politica, con i partiti di massa, e dall'allargamento dell'interventismo statale: fattori che hanno determinato sostanzialmente il suo crollo, con la sua trasformazione in senso non democratico.

Osservatorio sulle fonti

Allora, in questa chiave viene da guardare a quella che è stata la vicenda, in piccolo, dei decreti-legge, nel corso di quegli anni. Domandandosi un po', perciò, quali erano le regole vigenti e come erano state interpretate in dottrina: per poi andare a vedere che applicazione avevano ricevuto nella prassi e quale era stata la reazione da parte della giurisprudenza alle degenerazioni verificatesi nella prassi rispetto al modello originario.

2. *Le letture del decreto-legge in epoca statutaria*

Il quadro del dibattito dottrinale sulla legittimità dei decreti-legge in epoca statutaria non può essere qui ripercorso nel dettaglio. Mi preme soltanto sottolineare come, specie nella prima fase dell'esperienza statutaria, vi sia stata una corrente dottrinale molto drastica nel senso di ritenere che la decretazione d'urgenza, come ogni forma di decretazione da parte dell'esecutivo in violazione o in deroga alla legge, fosse da ritenersi illegittima, in quanto contrastante con lo statuto¹.

Era quella, del resto, la lettura più piana della carta statutaria, specie alla luce dell'art. 6 dello statuto, ai sensi del quale il Re “fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne”². Col passare degli anni, con l'affacciarsi sempre più evidente nella prassi di questi strumenti – peraltro presenti già nella fase dell'unificazione, seppure in casi piuttosto rari e inizialmente ricompresi nell'ambito della denominazione di “ordinanze d'urgenza”³ – la dottrina elaborò varie ricostruzioni, tra cui quella relativa all'esistenza di una consuetudine in deroga allo statuto e quella, ancor più nota, sulla necessità come fonte del diritto⁴. E' evidente che tali dottrine contribuirono a indebolire significativamente l'efficacia del divieto presente nello statuto albertino. D'altro canto, è evidente che la natura di Costituzione flessibile propria dello statuto faceva sì che il decreto-legge, anche laddove ritenuto atto illegittimo e contrastante con lo statuto, ben potesse essere sanato ad opera di una legge

¹ Per tutti, si vedano F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo: legge ed ordinanza (decreti e regolamenti)*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, Vol. 3, Società editrice Libreria, Milano, 1901, p. 2 s., spec. 193 s. e F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo statuto del Regno*, UTET, Torino, 1909, I, p. 314 s. Ulteriori, ampie indicazioni, in M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Scritti in onore di Claudio Rossano*, Jovene, Napoli, 2013, I, p. 21 s., spec. 25 s.

² Cfr., anche per indicazioni sulle origini di tale disposizione, in rapporto all'art. 13 della carta francese del 1830, M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del Governo. Dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale*, Giuffrè, Milano, 2009, spec. p. 171 s.

³ In particolare, sulle diverse ipotesi circa l'individuazione del “primo” decreto-legge emanato in Italia cfr. A. CELOTTO, *L'“abuso” del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997, spec. p. 191 s.

⁴ Si veda, con riferimento alle tesi di Luigi Rossi e di Santi Romano, il panorama proposto da C. LATINI, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2005, spec. p. 116 s.

Osservatorio sulle fonti

successiva del Parlamento, in quanto quest'ultima non poteva essere considerata subordinata allo statuto medesimo.

Possiamo notare anche che questo inquadramento dottrinale del decreto-legge come atto illegittimo sembra essere sopravvissuto non solo all'entrata in vigore della legge n. 100 del 1926 – che, come si ricorderà tra breve, diede un espresso riconoscimento alla decretazione d'urgenza – ma altresì alla fine dello statuto albertino e all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

In particolare, basti qui richiamare – anche per non andare troppo fuori tema – le teorie di Carlo Esposito sull'interpretazione dell'art. 77 Cost., le quali, ancorché minoritarie, a lungo hanno influenzato le letture dei costituzionalisti nei confronti dei decreti-legge in epoca repubblicana: esse si fondano, appunto, sull'idea dell'illegittimità originaria del decreto-legge. Esposito, infatti, sottopone a critica la tesi della necessità come fonte dei decreti-legge, rilevando che essa, “quando sostiene che una competenza solo perché necessaria è effettiva, confonde il razionale col reale”. Tuttavia, facendo ampiamente leva sui lavori costituenti, opta per una lettura che risulta comunque decisamente svalutativa della carica innovativa derivante dall'art. 77 Cost. e, più in generale, da una carta costituzionale rigida, sostenendo che “i provvedimenti di urgenza e necessità del Governo sono un fatto cui la Costituzione vuole dare disciplina, ma non un istituto che da essa tragga nascita”⁵.

Tutto ciò, si badi, nonostante un quadro costituzionale profondamente mutato rispetto a quello statutario, con espressa autorizzazione e intitolazione in capo al potere esecutivo di una potestà normativa primaria, seppure subordinata al sussistere dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. Presupposti che, tra l'altro, Esposito finisce per rendere poco significativi allorché propone la celebre distinzione tra “necessità assoluta” e “necessità relativa”, che è stata poi spesso banalizzata nella prassi, nell'interpretazione proposta dal Governo, in sede di adozione del decreto-legge, e dal Parlamento, in sede di approvazione della legge di conversione, come una sorta di autorizzazione a ritenere legittimo il ricorso al decreto-legge solo che la relativa normativa sia politicamente avvertita, sul piano soggettivo anziché su quello oggettivo, come in qualche modo necessaria⁶.

L'argomento espositiano, perciò, finisce per importare nel nuovo contesto repubblicano le teorie dominanti in epoca statutaria. In tal modo, come la Corte costituzionale sembra essersi accorta, specie nella sua giurisprudenza più recente (per tutte, basti citare le sentenze n. 171 del 2007 e n. 22 del 2012: si tornerà sul punto *infra*, nel par. 6), fi-

⁵ Così C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, 831 s., par. 2.

⁶ Cfr. C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, cit., par. 4. Sull'interpretazione di Esposito la letteratura è copiosa: tra gli altri, cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, in AA.VV., *Il pensiero costituzionalistico di Carlo Esposito*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 41 s., C. PINELLI, *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi*, in *L'emergenza infinita*, a cura di A. SIMONCINI, EUM, Macerata, 2006, p. 57 s. e A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le "condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti" e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, n. 2, p. 1502 s.

Osservatorio sulle fonti

nendo per rendere meno controllabile l'abuso di quello stesso strumento. Paradossalmente, infatti, il ritenerlo atto *ab origine* illegittimo, ma sanabile ad opera della legge di conversione, fa sì che divenga estremamente difficile il controllo sull'uso corretto, costituzionalmente legittimo, di quello stesso strumento. Non a caso, le dottrine che limitano con maggiore efficacia la decretazione d'urgenza fanno leva, invece, su una sua natura in qualche misura meno straordinaria: ritenendo che si tratti di uno strumento legittimo purché adottato nel rispetto dei presupposti indicati dal testo costituzionale, ai quali sono perciò sottoposti sia il decreto-legge, sia la legge di conversione. Quest'ultima, pertanto, non è più e non può più considerarsi una legge di sanatoria, ma diventa una legge a contenuto tipico, strettamente legata al "suo" decreto-legge e specificamente rivolta a convertirlo in legge (sempre che esso sia stato adottato conformemente alla carta costituzionale).

3. Cenni alla prassi: l'esplosione dei decreti-legge durante la prima guerra mondiale

Passando ora alla prassi, già è stato ricordato dal professor Cassese come il ricorso ai decreti-legge registrò una vera e propria esplosione soprattutto durante la prima guerra mondiale e immediatamente dopo. Se, per dire, i decreti-legge furono 28 nell'anno 1913, nell'anno successivo superarono il centinaio (103), per poi addirittura oltrepassare quota 1.000 nel 1919 (quando si toccò il record di 1.043 decreti-legge)⁷. Certo, si tratta di numeri altissimi, pari quasi a 3 decreti-legge al giorno, ma va ricordato da un lato che un fenomeno simile si registrò anche in altri ordinamenti – come ad esempio in Francia⁸ – e che, dall'altro, un ricorso intenso alla potestà normativa del Governo appare ampiamente giustificato nel contesto di un paese in guerra e alla luce delle inevitabili difficoltà che si incontrarono nel far funzionare un'istituzione parlamentare in questo contesto.

E' anche significativo, sul piano formale, che è in questa fase che, per la prima volta, i "decreti-legge" si auto-denominarono come tali, e non genericamente come "decreti d'urgenza". Accadde a partire dal gennaio 1915, per ragioni non precisate⁹, ma evidentemente in coerenza con un uso che si andava consolidando con dimensioni assolutamente ragguardevoli. Nella dottrina, invero, la denominazione era già invalsa, per poi, come vedremo, essere prevista in termini generali nella legge n. 100 nel 1926.

4. Le reazioni giurisprudenziali: in particolare, le figure di Luigi Lucchini e Ludovico Mortara

In questo contesto, è estremamente interessante andare ad osservare un po' la giurisprudenza come reagì all'esplosione del fenomeno. Nell'analizzarla, sono rimasto affascinato da un paio di figure di giuristi di grande rilievo, che per così dire aggiungerei, se

⁷ Per i relativi dati cfr. A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, cit., p. 205 e 216.

⁸ Cfr., tra gli altri, F. BOCK, *Un parlementarisme de guerre (1914-1919)*, Belin, Paris, 2002.

⁹ Cfr. ancora A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, cit., p. 211.

Osservatorio sulle fonti

il professor Cassese me lo consente, ai personaggi da lui magistralmente illustrati. Si tratta di Luigi Lucchini e di Ludovico Mortara. In comune, entrambi hanno il fatto di aver esercitato sia funzioni politiche di primo piano, sia funzioni di magistrato della Cassazione romana, sia, infine, un ruolo scientifico ed accademico, tra l'altro anche come direttori di riviste giuridiche e annotatori di sentenze.

Più in particolare, Luigi Lucchini, professore ordinario di diritto e procedura penale a Siena (dal 1887), tra gli autori del primo codice penale italiano del 1889, fervente anti-positivista, direttore del *Digesto italiano* nonché fondatore e direttore, per un cinquantennio, della *Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza*, fu prima deputato zanardelliano (in più legislature, tra il 1892 e il 1908), poi senatore (dal 1908). Nominato giudice della Cassazione romana nel 1893 – usufruendo, come poi Mortara, della legge 8 giugno 1890, n. 6878, che consentiva il passaggio di professori universitari ai vertici della magistratura – svolse intensamente e appassionatamente attività giurisdizionale e pubblicistica, per poi trasferirsi a procuratore generale della Corte di cassazione di Firenze (dal 1916 al gennaio 1922)¹⁰.

Ai nostri fini, viene in rilievo soprattutto quale probabile “ispiratore” e membro del collegio di un’importante e dibattuta pronuncia della Cassazione romana del 20 febbraio 1900, che considerava il decreto Pelloux del 22 giugno 1899, in quanto non convertito nella sessione (chiusasi, per volere del Governo, due giorni dopo la presentazione alle Camere del relativo disegno di legge di conversione), come “un semplice disegno di legge presentato al Parlamento e da questo non discusso né approvato”, e pertanto decaduto e non più in vigore¹¹. Si trattò di una pronuncia salutata come una “sentenza liberale”¹², che innovò decisamente rispetto ai precedenti orientamenti giurisprudenziali (e in particolare alla sentenza della Cassazione romana, a sezioni unite, del 17 novembre 1888), che avevano invece qualificato la decretazione d’urgenza come questione esclusivamente rimessa alla dialettica tra prerogativa regia e giudizio politico parlamentare, evitando di prendere in considerazione, ai fini della legittimità dei decreti-legge, le vi-

¹⁰ Cfr. M.N. MILETTI, *Lucchini, Luigi*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, diretto da I. BIROCCI, E. CORTESE, A. MATTONE, M.N. MILETTI, II, Il mulino, Bologna, 2013, p. 1207 s.

¹¹ Cfr., anche per indicazioni sugli scritti di Lucchini che avevano prefigurato un esito siffatto, M. MECCARELLI, *La questione dei decreti-legge tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di cassazione di Roma del 20 febbraio 1900 riguardo al r.d. 22 giugno 1899 n. 227*, su *Historia Constitucional* (revista electrónica), n. 6, 2005. <http://hc.rediris.es/06/index.html>. Nonché F. COLAO, *Il principio di legalità nell'Italia di fine Ottocento tra «giustizia penale eccezionale» e «repressione necessaria e legale [...] nel senso più retto e saviamente giuridico, il che vuol dire anche nel senso più liberale»*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXXVI [Principio di legalità e diritto penale (per Mario Sbriccoli)], 2007, p. 697 s., spec. 703 s. e M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge*, cit., p. 40 s.

¹² Come ricorda, nel suo commento (su cui cfr. subito *infra*), L. MORTARA, *Il decreto-legge 22 giugno 1899 davanti alla Corte di cassazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 1900, II, c. 53 s., spec. 55. Salvo subito notare che “Noi crediamo che le sentenze non debbano avere nessun colore politico”; e “poiché siamo convinti che la Corte abbia seguito la guida di criteri esclusivamente cercati con l’indagine giuridica, non ci rassicura troppo intorno alla bontà delle sue argomentazioni il fatto che esse abbiano potuto dar luogo fra il pubblico ad un apprezzamento d’indole politica”.

Osservatorio sulle fonti

gende concernenti la presentazione alle Camere e l'eventuale approvazione della relativa legge di conversione¹³. Insieme all'esito delle elezioni del giugno 1900 e all'adozione di un nuovo regolamento della Camera, privo delle norme antiostruzionistiche introdotte tra accese contestazioni poco prima, proprio in occasione dell'esame dei decreti Pelloux¹⁴, tale pronuncia contribuì a rasserenare gli animi e a porre le premesse per una fase di sviluppo dello Stato liberale.

Per molti versi parallela è la vicenda di Ludovico Mortara (anche se di otto anni più giovane di Lucchini): ordinario di Procedura civile e ordinamento giudiziario a Pisa (dal 1889), maestro di Carlo Lessona e Federico Cammeo, direttore (dal 1892) dell'importante rivista *Giurisprudenza italiana*, fu nominato nel 1903 consigliere della Cassazione romana, della quale divenne primo presidente dal 1915 al 1923. Senatore dal 1910, fu anche ministro della giustizia (e, per una fase, vicepresidente del consiglio) dei governi Nitti, nel 1919-1920 (sospingendosi, in quegli anni, dall'incarico di primo presidente della Cassazione romana)¹⁵.

Mortara, già annotatore – sulla rivista da lui stesso diretta – della ricordata sentenza del 20 febbraio 1900¹⁶, è poi fautore di una nuova “svolta” giurisprudenziale sempre in tema di decreti-legge, che ebbe luogo proprio nel periodo oggi preso in esame. In particolare, viene in rilievo la sentenza delle sezioni unite della Cassazione romana del 16 novembre 1922 (pochi giorni dopo, la marcia su Roma), di cui fu presidente ed estensore¹⁷. In tale pronuncia, infatti, la Corte di cassazione rigettò sia la dottrina della necessità come fonte del diritto, sia quella della consuetudine “incostituzionale”. E affermò, contrariamente a quel che lo stesso Mortara aveva sostenuto in veste dottrinale¹⁸ e a

¹³ Così L. BORSI, *Nazione Democrazia Stato. Zanichelli e Arangio-Ruiz*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 433 s. (ricordando che essa “si occupava di un decreto-legge del 1863 che aveva prorogato – senza porre un termine e senza che fosse poi presentato un disegno di legge di conversione – disposizioni contenute in regie patenti del 1836!”).

¹⁴ Cfr., in particolare, L. LACCHÈ, *La "lotta per il regolamento": libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare: dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2008, n. 15, p. 33 s.

¹⁵ Si vedano, tra gli altri, F. CIPRIANI, *Storie di processualisti e di oligarchi. La procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)*, Giuffrè, Milano, 1991, spec. p. 13 s., M. MECCARELLI, *Mortara, Lodovico. Il contributo italiano alla storia del pensiero*, in [http://www.treccani.it/enciclopedia/lodovico-mortara_\(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/lodovico-mortara_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto)/), 2012, e N. PICARDI, *Mortara, Lodovico*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., p. 1383 s.

¹⁶ Cfr. L. MORTARA, *Il decreto-legge 22 giugno 1899 davanti alla Corte di cassazione*, cit., c. 53 s. (il quale ritiene che il sistema di argomentazione della sentenza, per quel che riguarda l'esegesi della clausola di esecuzione-conversione del decreto-legge, non sia né “giuridicamente corretto, né persuasivo”).

¹⁷ La sentenza è in *Foro italiano*, XLVIII (1923), I, c. 1 s., con ampia nota di M. Siotto Pintor (adesiva della sentenza, ma in cui si dà ampiamente conto delle diverse posizioni emerse nel dibattuto dottrinale e parlamentare).

¹⁸ Oltre che nel commento citato nella nota precedente anche in altre occasioni Mortara aveva sottolineato che non riteneva possibile individuare nel potere giudiziario il luogo del controllo di costituzionalità, ma preferiva ricondurre il problema alla dialettica Governo-Parlamento: cfr. L. MORTARA, *Commentario al codice di procedura civile*, III ed., Vallardi, Milano, 1905, vol. I, p. 102 s.

Osservatorio sulle fonti

quel che era stato ripetutamente sancito in precedenza dalla Cassazione¹⁹, che a certe condizioni i presupposti alla base del decreto-legge potessero essere sindacati dal giudice, e non solo dal Parlamento. In particolare: “i decreti-legge sono atti arbitrari del Governo, eccedenti la sfera del potere esecutivo e quindi per loro stessi incostituzionali”, perché contrastati tanto dagli organi legislativi quanto dalla pubblica opinione. E ancora: “l’autorità giudiziaria ben può accertare in fatto se l’urgenza risulti dalle manifestazioni esteriori”.

Peraltro, anche questo orientamento ebbe vita breve e subito dopo, a partire dal gennaio 1924, ancor prima dell’entrata in vigore della legge n. 100 del 1926, ripresero vigore le tesi tradizionali, che le pronunce di Lucchini e Mortara avevano osato sfidare. Tesi secondo cui, da un lato, i motivi di necessità ed urgenza non possono essere sindacati dall’autorità giudiziaria e, dall’altro, lo scioglimento della Camera determina la decadenza dei progetti di legge, ma non incide sulla validità dei decreti-legge. Nell’anno successivo, sempre la Cassazione romana giunse infine a riconoscere che la “costante pratica costituzionale” ha sempre ammesso i decreti-legge e a fondarne perciò su di essa la piena legittimità²⁰.

Confesso che, nel ripercorrere queste vicende sono rimasto veramente colpito, per un verso, dal livello elevato delle succitate sentenze, che mostrano abilità tecniche notevoli, e, per altro verso, da queste figure di illustri magistrati, che però erano attivissimi pure sul piano scientifico ed erano stati altresì protagonisti attivi e di primo piano della vita politica. Non può sorprendere, perciò, che, quando parlavano da magistrati, e pur avendo dalla loro parte la tutela delle libertà fondamentali dagli abusi del potere esecutivo – perpetrati da Pelloux prima, da Mussolini poi –, la loro voce non sia risultata essere così forte, così indipendente quanto poteva forse esserlo quella di un magistrato che avesse avuto la capacità di apparire terzo rispetto al gioco politico che si svolgeva in quegli anni. In qualche modo, sia pure con tutte le cautele del caso, non appare sorprendente che il regime fascista abbia “prepensionato” entrambi, collocando Mortara anticipatamente a riposo, nel 1923 e sottoponendo Lucchini (che pure aveva manifestato, negli anni precedenti, chiare simpatie per il fascismo) al giudizio del Senato, costituitosi in Alta corte di giustizia, nel 1926 (ove fu peraltro assolto)²¹.

5. La risposta del legislatore: la legge n. 100 del 1926

¹⁹ Secondo cui il giudizio sull’urgenza era competenza esclusiva del Parlamento: si veda la già ricordata Cassazione di Roma, 17 novembre 1888; e poi Cassazione di Roma 11 maggio 1896; *contra*, Tribunale di Ferrara del 20 ottobre 1921.

²⁰ Cfr., per ampie indicazioni giurisprudenziali, C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, Tipografia delle Mantellate, Roma, 1926, p. 43 s. e M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge*, cit., p. 72 s. (ove si dà conto anche delle polemiche suscitate dalla sentenza, e delle accuse rivolte, da giuristi vicini al regime fascista, nei confronti del “potere giudiziario politicante”).

²¹ Sul “pensionamento” di Mortara cfr. F. CIPRIANI, *Storie di processualisti e di oligarchi*, cit., p. 236 s. (il quale non lo lega espressamente alla sentenza citata).

Osservatorio sulle fonti

In questo contesto, si coglie forse ancora meglio la *ratio* alla base della legge 31 gennaio 1926, n. 100 (Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche), della cui relazione illustrativa il professor Cassese ci riportava ampi stralci, e che è in genere qualificata come una delle cosiddette “leggi fascistissime”²².

Il nesso con le vicende prima trattate è evidente anzitutto in termini generali, in quanto con questa legge si riconobbe esplicitamente la potestà normativa del Governo, in tutte le sue forme: non solo quella di rango secondario, ma anche quella con forza di legge, conferendo ad essa spazi notevolissimi che le consentirono di affiancarsi prima e poi di sostituirsi alla legislazione parlamentare nel corso dell’epoca fascista. Ma il nesso è ancor più chiaro con riferimento a due disposizioni specifiche, che toccano i due profili che erano stati oggetto delle due sentenze della Cassazione che prima ho richiamato in modo espresso.

Da un lato, laddove affermava, all’art. 3, primo comma, che “Il giudizio sulla necessità e sull’urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del Parlamento”. 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”²³.

Dall’altro, nella legge n. 100 del 1926 vi era anche una risposta alla sentenza del 1900, sul decreto-legge Pelloux. La si trovava all’art. 3, quinto comma, ove si stabiliva che “In caso di chiusura della sessione, all’apertura della nuova sessione, il disegno di legge per la conversione si ritiene ripresentato dinanzi alla Camera, presso cui era pendente per l’esame”. Oltre che allorquando, prevedeva che “Se una delle due Camere rifiuti la conversione in legge, il presidente ne dà notizia nella Gazzetta Ufficiale, e il decreto cessa di aver vigore dal giorno della pubblicazione della notizia”. In quest’ultimo caso, si tratta, a ben vedere, dei due nodi teorico-pratici a cui dà risposta anche l’attuale formulazione dell’art. 77 Cost., rispettivamente al secondo e al terzo comma, seppure sciogliendoli in senso diverso, se non opposto, rispetto alla legge n. 100 del 1926: le Camere, “anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque

²² Cfr., per tutti, il classico studio di A. AQUARONE, *L’organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1995, p. 77 s., il quale sottolinea come tra gli intendimenti alla base della legge, poi ampiamente fallito, vi fosse quello di limitare il ricorso ai decreti-legge. In proposito, si può forse esprimere qualche dubbio sulla “sincerità” di quell’intendimento, ma resta in effetti abbastanza forte il parallelo (evidenziato da G. LOMBARDI, nell’*Introduzione*, ivi, p. XXI) con la legge n. 400 del 1988, circa una “deprimente costanza nell’incapacità di risolvere i problemi essenziali del regime delle fonti, che, a loro volta, riflettono le stesse difficoltà a raggiungere un corretto rapporto dei governi con le loro maggioranze”.

²³ Cfr. A. ROCCO, *Prefazione* a C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche*, cit.

Osservatorio sulle fonti

giorni”; “i decreti perdono efficacia sin dall’inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione”.

6. *Qualche conclusione (anche in chiave “attualizzante”): sulle difficoltà ad arginare i nuovi “abusi” del fenomeno...*

Non spetta certamente a me trarre massime o indicazioni dalle vicende qui ricostruite. Tuttavia, una sensazione di fondo la si può abbastanza chiaramente ricavare: le garanzie giuridico-istituzionali nei confronti degli abusi del potere è bene erigerle e tenerle ben salde quando i tempi lo consentono, in modo che possano reggere quando si tratta di affrontare i momenti difficili. E’, in fondo, il vecchio adagio secondo cui la nave va costruita ben salda e robusta, quando è in porto, per affrontare le tempeste, perché altrimenti, quando si è nel pieno della tempesta, è ben difficile rinforzarne la struttura.

In termini più specifici, la prontezza con cui la giurisprudenza e la dottrina avevano acconsentito ad un uso seppur sporadico dei decreti-legge nella seconda metà dell’800 ha sicuramente aperto la porta al fenomeno e al riconoscimento della sua conformità rispetto al quadro costituzionale allora vigente. E’ infatti evidente che sorge un serio problema di credibilità quando quella stessa dottrina e quella stessa giurisprudenza, in reazione all’accelerazione che si era registrata in epoca pre-fascista e poi fascista nel ricorso ai decreti-legge, provarono a mettere in campo, tardivamente²⁴, qualche innovativo strumento di garanzia, che a quel punto finì pressoché inevitabilmente per essere travolto dalla “forza delle cose”.

Sulla base di questa considerazione mi vengono in mente un paio di riferimenti attualizzanti: mi permetterei di accennarvi giusto perché sono alla conclusione del mio contributo.

Anzitutto, volendo tentare un giudizio di sintesi riferito all’oggi, direi che la Corte costituzionale, tutto sommato, ha saputo reagire rispetto agli abusi della decretazione d’urgenza. Certo non l’ha fatto ipertempestivamente (e sicuramente sarebbe stato meglio se lo avesse fatto per tempo), ma in ogni caso, specie nel corso dell’ultimo ventennio, è andata gradualmente costruendo e precisando i suoi orientamenti.

In questa evoluzione giurisprudenziale, se si vuole cogliere un percorso di un autorevole giurista del nostro tempo, può qui ricordarsi, forse, quello di Enzo Cheli. E’ infatti il costituzionalista fiorentino ad essere l’estensore di un paio di fondamentali pronunce alla metà degli anni ‘90: in primo luogo, della sentenza n. 391 del 1995, con cui, a mio avviso, la Corte costituzionale, svalutando il significato dell’art. 72, primo comma, Cost., ha sostanzialmente avallato la prassi dei maxiemendamenti con posizione della questione di fiducia²⁵; in secondo luogo, della sentenza n. 360 del 1996 della Corte co-

²⁴ Sul carattere particolarmente tardivo della sentenza Mortara prima richiamata, “datata – ironia della storia – lo stesso giorno del c.d. discorso del bivacco di B. Mussolini” insiste anche M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge*, cit., p. 69 s.

²⁵ Per qualche ulteriore argomentazione sia consentito rinviare a N. LUPO, *I tradimenti delle “promesse” contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in Associazione italiana dei costitu-

Osservatorio sulle fonti

stituzionale, quella che, come è noto, ha posto fine al fenomeno della reiterazione dei decreti-legge, ritenuto in contrasto, per più profili, con l'art. 77 Cost. Ed era stato sempre Enzo Cheli, questa volta in veste di studioso, che, in uno dei suoi primi lavori, scritto alla fine degli anni '50, aveva osservato, sulla base di un'analisi comparata, come la potestà normativa del Governo tendesse spesso ad assumere forme che gli ordinamenti non prevedono: quasi a sgusciare via, rispetto ai tentativi di essere incasellata, di essere bloccata dalle costituzioni contemporanee (e altresì, in qualche misura, dai giudici costituzionali che sono chiamati a garantirle)²⁶. Non può dunque sorprendere che, in conformità alle indicazioni ricavate dal Cheli studioso, lo stop al fenomeno della reiterazione non abbia ricondotto il decreto-legge al suo cosiddetto "alveo fisiologico", ma abbia finito per originare una serie di altri fenomeni patologici che riguardano anzitutto l'omogeneità dei decreti-legge e dei disegni di legge di conversione, ma anche la scarsa tenuta delle loro disposizioni e la frequente sovrapposizione delle loro discipline²⁷.

Per riuscire ad aggredire anche queste nuove patologie dei decreti-legge è stato perciò necessario che la giurisprudenza costituzionale si affinasse e si evolvesse ulteriormente. In questa chiave, ho salutato con grande apprezzamento la recente sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale che ha colto nel legame necessario, in termini di omogeneità, tra i contenuti del decreto-legge e quelli della relativa legge di conversione il punto su cui far leva per aggredire alcune tra le principali degenerazioni del fenomeno: individuando così, a mio avviso, un profilo assai utile ed efficace per incidere sulle degenerazioni dell'istituto²⁸.

Il dubbio è se questa evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che mi auguro possa completarsi nei prossimi anni, sia di per sé sufficiente ad arginare gli abusi del fenomeno.

Probabilmente, specie se si muove dal presupposto da cui è partito questo ciclo dei seminari, e se si trae profitto dalle esperienze del passato che qui si sono ripercorse, viene da rispondere negativamente a tale dubbio, rilevando che bisogna agire per così dire "a monte": che, per adeguare i tempi delle istituzioni a quelli della società, occorre cioè

zionalisti, *Decisioni, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*. Atti del XXV convegno annuale svoltosi a Parma il 29-30 ottobre 2010, Jovene, Napoli, 2012, p. 141 s.

²⁶ Il riferimento è a E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, p. 463 s.

²⁷ Cfr. ampiamente A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 307 s. Dello stesso E. CHELI si veda la *Postfazione*, in *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, cit., p. 291 s. (nella quale tra l'altro segnala come nel caso della sentenza n. 360 del 1996 si registrò un apporto collegiale "complesso e intenso" e sottolinea anche l'importanza, allo scopo di porre effettivamente fine alla prassi della reiterazione, del sostegno degli altri organi di garanzia e dell'opinione pubblica).

²⁸ Cfr., volendo, anche per ulteriori indicazioni, N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma essenziale, per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Studi in memoria di Alessandra Concaro*, a cura di G. D'ELIA, G. TIBERI E M.P. VIVIANI SCHLEIN, Giuffrè, Milano, 2012, p. 419 s. In senso opposto, cfr. G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto legge e la farmacia del costituzionalista*, in www.rivistaaic.it, 2012, n. 4.

Osservatorio sulle fonti

riformare il procedimento legislativo. Anzitutto, per citare un solo esempio, ridisegnando in profondità il sistema di commissioni permanenti, la cui attuale frammentazione costituisce, assieme al bicameralismo perfetto, un ottimo alibi per giustificare il ricorso continuo ai decreti legge. Non è un caso che larga parte dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge – ovviamente quelli “omnibus” o trasversali, ma non solo quelli – siano assegnati, in sede referente, a Commissioni con competenze “trasversali”, come la Commissione bilancio o la Commissione affari costituzionali, con il parere di pressoché tutte le altre commissioni permanenti²⁹: ormai, va riconosciuto che una singola commissione permanente non è più in grado di “controllare” nessuna politica pubblica, che di solito ha un perimetro molto più ampio rispetto alle competenze di ciascuna di esse.

Né ciò può sorprendere chi abbia un minimo di conoscenza storica, dal momento che il sistema delle commissioni permanenti è rimasto sostanzialmente inalterato rispetto a quello che era stato delineato, nella Camera statutaria, all'indomani della legge elettorale proporzionale del 1919 attraverso le “novelle regolamentari” del 1920-22. L'architettura del nostro Parlamento è ancora oggi basata su gruppi e commissioni parlamentari, con l'obbligatoria adesione di ogni deputato ad un gruppo e ad una delle commissioni permanenti. Basti pensare che persino la soglia numerica richiesta per formare un gruppo parlamentare “ordinario”, pari a venti deputati, è rimasta inalterata, da allora, e la stessa clausola dei gruppi “autorizzati” o in deroga, introdotta nel 1921, si è trascinata fino ad oggi. Come si vede, dunque, le radici di alcuni dei problemi di fondo del nostro parlamentarismo vengono proprio dalla fase temporale che è al centro dell'attenzione nel seminario odierno, in cui i partiti di massa furono i protagonisti della scena politico-istituzionale, ma cedettero rispetto all'avvento del regime fascista.

7. ... e sull'ipotesi recente di una riforma elettorale con decreto-legge

Vengo, infine, al secondo spunto attualizzante, che dedicherei a discutere l'ipotesi di riformare la legge elettorale con decreto-legge. Ricordo, infatti, che nei mesi scorsi sulla stampa quotidiana alcuni autorevoli colleghi costituzionalisti hanno prospettato questa ipotesi³⁰; e che persino il presidente del consiglio Monti ha dato una qualche eco ad es-

²⁹ Dati e indicazioni, in particolare, in B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in *Politica della legislazione, oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Il mulino, Bologna, 2013, p. 53 s.

³⁰ In tal senso, a più riprese, è intervenuto M. Aini: ad esempio, *Idea, Mattarellum per decreto*, in *L'Espresso*, 10 agosto 2012; Id., *La lunga notte di una riforma*, in *Corriere della Sera*, 14 settembre 2012; Id., *Legge elettorale, serve il decreto*, in *L'Espresso*, 24 settembre 2012, nonché F.G. PIZZETTI, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Il Governo tecnico fra emergenza economico-finanziaria e crisi politica*, in www.forumcostituzionale.it, 12 novembre 2012 (ora in *Rassegna parlamentare*, 2013, n. 1, p. 81 s., ov'è pubblicata anche una *Postilla*, in replica ai contributi, fortemente critici, di R. BIN, *Può una legge elettorale essere adottata con un decreto-legge? Trastullandosi con il colpo di Stato*, in www.forumcostituzionale.it, 18 novembre 2012, e N. ZANON, *Note sull'ammissibilità di un decreto-legge in materia elettorale*, *ivi*, 28 novembre 2012).

Osservatorio sulle fonti

sa, probabilmente per ragioni contingenti, allo scopo – lodevole, ma, come è noto, non conseguito – di incoraggiare le forze politiche a procedere ad una riforma della legge n. 270 del 2005³¹.

Non voglio entrare qui nel merito della questione³², ma mi limito a considerarla emblematica dei rischi che si corrono quando si abbassa il livello delle garanzie in tempo di quiete, per accorgersi poi, quando arriva la tempesta, che le istituzioni non reggono. La logica incrementale, di progressive deroghe alle regole generali, che in altra sede, con specifico riferimento al diritto parlamentare, mi sono permesso di definire come “l’inseguimento del peggior precedente”³³, finisce per indebolire profondamente la tenuta del sistema istituzionale e di alcuni principi di fondo che lo reggono.

In questo caso, i principi di fondo sono quelli propri del patrimonio costituzionale europeo, per come individuati dal Consiglio d’Europa, secondo cui gli elementi fondamentali del sistema elettorale andrebbero possibilmente costituzionalizzati, o comunque fissati in una fonte superiore alle leggi ordinarie. E in ogni caso dovrebbero essere dotati di una certa stabilità, senza poter essere cambiati a ridosso delle elezioni (nell’ultimo anno della legislatura), a meno che su tali modifiche non si registri un amplissimo consenso³⁴.

In qualche modo, il divieto, contenuto nell’art. 15 della legge n. 400 del 1988, ai sensi del quale i decreti-legge non possono “provvedere nelle materie indicate nell’articolo 72, quarto comma, della Costituzione” (tra cui figurano, come è noto, i “disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale”) è in qualche modo uno dei (pochi) riconoscimenti, nel nostro ordinamento, di questo principio. Ebbene, in molti hanno osservato che negli anni passati vi sono stati numerosi decreti-legge che sono andati a toccare i singoli aspetti della legislazione elettorale, soprattutto incidendo sulla cosiddetta nor-

³¹ Ci si riferisce ad una conferenza stampa del Presidente del Consiglio Monti del 6 novembre 2012, nella quale egli ha dichiarato che “tecnicamente” il governo potrebbe intervenire per modificare la legge elettorale, al tempo stesso giudicando “auspicabile” che fossero i partiti a cambiare il sistema di voto.

³² Su cui, cfr., anche per una rapida rassegna degli argomenti in campo, con conclusioni in senso contrario rispetto all’ipotesi prospettata, N. LUPO, *La legge elettorale come “legge in senso formale” nel sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, n. 6, cc. 1456 s.

³³ Si veda N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, Luiss University Press, Roma 2007, p. 45 s.

³⁴ Cfr., in generale, il *Code of good practice in electoral matters*, adottato dalla Commissione di Venezia il 5-6 luglio 2002 e poi approvato dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa nel 2003: “The fundamental elements of electoral law, in particular the electoral system proper, membership of electoral commissions and the drawing of constituency boundaries, should not be open to amendment less than one year before an election, or should be written in the constitution or at a level higher than ordinary law”. In tema, anche alla luce di una pronuncia della CEDU, cfr. P. FARAGUNA, *La modificabilità della legge elettorale in prossimità del voto e il velo (trasparente) di ignoranza*, in www.forumcostituzionale.it, 6 dicembre 2012; P. BONETTI, *Ekoglasnost c. Bulgaria: la stabilità delle regole elettorali nell’anno precedente le elezioni*, in *Quad. cost.*, 2013, n. 1, p. 168 s.; e G. PICCIRILLI, *L’aggiramento del «codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in *La giustizia elettorale*, a cura di E. CATELANI, F. DONATI E M.C. GRISOLIA, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, p. 151 s.

Osservatorio sulle fonti

mazione elettorale “di contorno”. Certo, potrebbe rilevarsi, e con fondamento, che quei decreti-legge riguardavano aspetti assai specifici e che su di essi c'era in genere un ampio consenso, mentre quello che si è prospettato in questi mesi sarebbe stato un mutamento radicale della legge elettorale. Ma è evidente che il confine tende a farsi inevitabilmente sottile, seppure, a mio avviso, ancora abbastanza chiaramente individuabile.

Per concludere con una sola affermazione, forse un po' brusca: la teoria della necessità come fonte del diritto fu elaborata da Santi Romano all'indomani di un fatto assolutamente tragico e straordinario, quale il terremoto di Messina³⁵, ma abbiamo visto come essa si prestò poi a legittimare ben altri abusi della decretazione d'urgenza. E' per questo che è bene che i giuristi cerchino, per quanto possibile, di tener alta la guardia e di non abbassare il livello delle garanzie del sistema istituzionale.

³⁵ S. ROMANO, *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, in *Rivista di diritto pubblico*, I, 1909, ora in ID., *Scritti minori*, Giuffrè, Milano, 1950, vol. I, p. 287 s., il quale significativamente evidenzia, all'inizio del suo contributo, le peculiarità dei provvedimenti in esame, che si distaccano dai “precedenti” che hanno ispirato altri contributi dottrinali. Sottolineando altresì che tali “precedenti” erano “per lor natura tali da non escludere diversi ed estremi apprezzamenti politici, e si sa che questi, sia pure inavvertitamente, possono qualche volta suggestionare ed ispirare il giurista più esperto e spassionato”.