

CAPITOLO PRIMO

LA DECRETAZIONE D'URGENZA IN ITALIA

1. Introduzione

Per analizzare il fenomeno emergenziale da un punto di vista giuridico occorre chiarire i punti di partenza, le nozioni che si danno per appurate e i concetti alla base del ragionamento che seguirà.

In primo luogo, è necessario definire la parola “emergenza”, che nel linguaggio comune indica una circostanza grave, imprevista e imprevedibile, una particolare condizione di cose oppure un momento critico che richiede un intervento immediato e straordinario. Nel linguaggio giornalistico sta a significare una situazione di estrema pericolosità pubblica, tale da richiedere l'adozione di interventi eccezionali¹.

In secondo luogo, seguendo alcuni ragionamenti dottrinali, bisogna individuare il modello di risposta all'emergenza: monista o dualista. Nel modello dualista la risposta alla straordinarietà è individuata al di fuori del sistema che viene a subire una sospensione, creando frattura al *continuum* giuridico. Il sistema ordinario torna in vigore solo quando l'azione extralegale ha totalmente rimosso gli elementi costitutivi della crisi; il rapporto tra il sistema ordinario e il sistema straordinario per i tempi di crisi risponde alla contrapposizione tra diritto e non-diritto, tra legalità e illegalità. Nel modello monista, invece, la risposta all'emergenza proviene dall'interno dell'ordinamento il quale è dotato di norme che consentono l'esperimento di rimedi sì straordinari ma al tempo stesso imperniati nel sistema vigente; attraverso norme straordinarie parzialmente derogative e/o sospensive della disciplina ordinaria viene meno il concetto di contrapposizione tra sistema ordinario e sistema straordinario, sostituito dal confronto tra diritto ordinario e diritto d'emergenza, tra regola ed eccezione provvisoria. In definitiva è corretto affermare che lo stato d'eccezione costituisce un sottosistema predeterminato dal e del sistema norma-

¹ A.A. V.V., *Treccani. Dizionario della Lingua Italiana*, Giunti TVP, Treccani, 2017.

tivo che, assieme alla sua componente organizzativa, resta sempre vigente seppur momentaneamente derogato².

In terza battuta è necessario prendere in considerazione un secondo schema di distinzione basato sulla risposta allo stato di straordinarietà, ossia alle finalità concretamente perseguite dalla risposta messa in atto. Le tipologie di rimedi sono essenzialmente due: conservative ovvero evolutive, le quali ovviamente possono sovrapporsi o coesistere non consentendo di suddividere in maniera netta ogni esperienza costituzionale. Nella maggior parte dei casi assistiamo a modelli misti in cui si nota la presenza simultanea di entrambe le soluzioni. Negli ordinamenti che prevedono risposte alle emergenze di tipo conservativo, l'obiettivo è quello di contenere e fronteggiare il fatto emergenziale, garantendo la continuità con i periodi ordinari; il fine stesso delle risposte conservative è quello di non essere più necessarie terminato il contesto che le ha chiamate in causa. L'altra tipologia di rimedi sono quelli di stampo evolutivo che non tendono a ripristinare lo status quo ante ma essi hanno il fine ultimo di affermare valori ed interessi nuovi, modificando in via definitiva l'ordinamento ordinario, non limitandosi, quindi, ad una deroga provvisoria³.

La Costituzione italiana si occupa della risposta ai casi emergenziali negli articoli 77, 78, 120 e 126. Tuttavia, le risposte alle emergenze non si trovano solo all'interno del testo costituzionale, quindi è doveroso classificare 5 diversi tipi di istituti emergenziali:

- 1) Potere necessitato d'ordinanza. Il potere degli organi amministrativi di adottare ordinanze per fronteggiare le emergenze non è prevista dalla Costituzione ma da norme di livello legislativo risalenti a prima della Carta costituzionale stessa (con l'eccezione della l. n. 225 del 1992). Non essendo questo il luogo adatto ad analizzare la storia e le difficoltà interpretative di tale potere basta definirle come gli atti che l'autorità amministrativa adotta, in deroga alle norme vigenti, per fronteggiare un fatto emergenziale⁴.

² G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale: definizione e modelli*, Giuffrè, 2003, p. 138 e ss.

³ F. Valentini, *Introduzione a La dittatura*, Roma-Bari, 1975, pag. XIII. Dietro alle due categorie si delineano due concezioni diverse della sovranità: la prima presuppone una sovranità ed un potere costituito, mentre la seconda una sovranità in atto ed un potere sostanzialmente costituente.

⁴ G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale: definizione e modelli*, Giuffrè, 2003, p. 423.

- 2) Legislazione in tema di emergenza. L'espressione indica una categoria eterogenea di legislazione che comprende sia la legislazione pre-emergenziale (diritto disposto in tempi di normalità per le situazioni straordinarie), sia la legislazione post-emergenziale (adottata per regolamentare una pregressa emergenza all'epoca dei fatti affrontata con mezzi straordinari), passando per la legislazione d'emergenza in senso stretto.
- 3) Decretazione d'urgenza: art. 77 Cost. In questo sistema i decreti-legge costituiscono l'istituto di chiusura generale utilizzabile in situazioni che non possono essere affrontate dalle fattispecie specifiche dei punti 1), 2) e 3). Spetta quindi al decreto-legge ripristinare l'applicazione del diritto, o almeno i suoi presupposti, e garantire la tutela dei valori e interessi giuridicamente riconosciuti, ogni qualvolta gli altri istituti, ordinari ed emergenziali, non risultano idonei.
- 4) Emergenza bellica: art. 78 Cost. L'emergenza bellica rappresenta la massima emergenza costituzionale in quanto viene messa in pericolo l'indipendenza e l'esistenza dello Stato stesso⁵. L'articolo in esame non è l'unico a occuparsi della risposta costituzionale alla guerra *"le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari"*, ma anche l'art. 11 Cost. *"l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali"*, il nono comma dell'art 87 Cost. *"[il Presidente della Repubblica] ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere"*, l'art. 52 Cost. *"la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino"*, l'art. 27 Cost. *"La durata di ciascuna Camera [...] può essere prorogata [...] soltanto in caso di guerra"*.
- 5) Emergenza regionale: artt. 120 e 126 Cost. Questa categoria contiene due istituti: il primo, disciplinato dall'art. 120 Cost. riguarda un potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali ovvero della normativa europea, di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica; il secondo istituto

⁵ G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale: definizione e modelli*, Giuffrè, 2003, p. 253.

incardina in capo allo Stato il potere di sciogliere un Consiglio regionale e di rimuovere il Presidente della Giunta in caso essi abbiano compiuti atti contrari alla Costituzione, abbiano gravemente violato leggi nazionali o, residualmente, qualora lo richiedano ragioni di sicurezza nazionale.

La decretazione d'urgenza, così come introdotta in Italia, è un istituto flessibile che se da un lato risulta idoneo a perseguire il più alto numero di situazioni emergenziali diverse, dall'altro può essere oggetto di abuso oltre i presupposti per i quali è stato previsto. Abusi che hanno costellato la scena politico-costituzionale italiana per decenni, abusi che verranno affrontati ed analizzati nelle prossime pagine, con un occhio attento alla reazione del Parlamento e della Corte costituzionale contro il preoccupante diffondersi di questi abusi.

2. Preambolo storico: dallo Statuto albertino al ventennio fascista

L'esigenza di ricorrere a mezzi legislativi eccezionali nasce dalla circostanza che nella vita di uno Stato può essere necessario, in determinati casi, adottare provvedimenti che normalmente dovrebbero essere contenuti in una legge, ma ciò non è possibile data la complessità e lentezza del procedimento legislativo ordinario. L'attribuzione di un potere normativo primario all'organo esecutivo non è una novità nel panorama storico istituzionale italiano: tale necessità risale ai tempi dello Statuto albertino⁶, nonostante esso non solo non riconoscesse la legittimità di siffatti provvedimenti ma arrivasse addirittura

⁶ Sulla necessità quale fonte primaria v. S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Rivista di diritto pubblico italiano*, 1909, ora in *Scritti minori*, Milano, 1950, pp. 287 e ss.

contra: T. Perassi, *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica*, in *Rivista di diritto pubblico italiano*, 1917, p. 269.

a negarne la possibilità⁷. Durante il periodo monarchico tali esigenze si ponevano soprattutto in riferimento a tre ipotesi:

- in materia di stato d'assedio civile o politico, in riferimento alla sospensione delle guarentigie statutarie delle libertà in caso di turbamenti gravi dell'ordine pubblico;
- circa i decreti-catenaccio in materia finanziaria, qualora fosse necessario adottare disposizioni urgenti al fine di impedire che gli effetti positivi per l'erario venissero compromessi nei meandri dei dibattiti camerali;
- in merito a eventi tellurici, che richiedessero risposte e azioni complesse e immediate.

L'emanazione dei decreti-legge non era limitata solo al Governo nel suo complesso, ma avveniva anche da parte dei Ministeri, e la loro produzione cresceva di pari passo all'impegno statale nella vita economica e sociale. L'ingerenza amministrativa, inizialmente limitata a pochi settori, con il fiorire delle industrie e il conseguente decollo economico, assunse progressivamente un ruolo preponderante di indirizzo, non corrispondendo più ad una semplice esecuzione delle leggi. Si arrivò, nel corso dei governi Giolitti, al punto che la maggior parte della legislazione nasceva per iniziativa amministrativa da parte dell'esecutivo.

Pur essendo data per assodata l'illegittimità statutaria di tali soluzioni, la dottrina giustificò simili provvedimenti affermando che il Governo potesse ottenere, sulla scia anglosassone, una sorta di *bill d'indennità* che lo esonerasse dalla responsabilità di aver compiuto un atto in netto contrasto con lo Statuto albertino. La dottrina si suddivise in

⁷ Gli 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 riproducendo il contenuto dell'art. 13 della carta francese del 1830 che recitava: "*Il Re [...] fa i regolamenti e le ordinanze necessarie per l'esecuzione delle leggi, senza poter giammai né sospendere le leggi stesse, né dispensare dalla loro esecuzione*". Tuttavia, lo Statuto italiano, invece, non riproduceva la locuzione "giammai", portando gli studiosi a ritenere che la soppressione dell'avverbio voluta dal costituente dimostrasse l'ammissibilità di deroghe: "*Il Re [...] fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne*". Oltre a queste disposizioni costituzionali, andava preso in considerazione anche l'art. 5 delle disposizioni preliminari al Codice civile, ai sensi del quale una legge non poteva essere abrogata che da un'altra legge.

diverse correnti di pensiero per fornire una base giustificativa di tale *modus operandi*⁸; tra tutti occorre ricordare la teoria invocante lo “stato di necessità” quale *conditio sine qua non*, idonea a legittimare ordinanze la cui assenza avrebbe dato luogo a conseguenze irrimediabili per la Nazione⁹; la corrente facente capo a Romano invece fece ricorso allo *jus necessitatis*, inteso come fonte autonoma del diritto non bisognosa di un riconoscimento esplicito, ma che al contrario, consentiva un’alterazione unilaterale e temporanea dell’ordine delle competenze¹⁰. Infine, dottrina minoritaria fece riferimento alla consuetudine formatasi con il concorso implicito delle Camere, che non opponendosi, di fatto ratificarono l’operato governativo (Scialoja)¹¹. Dal lato opposto, altra parte della dottrina sostenne la totale incostituzionalità di tutti i decreti-legge e la conseguente disapplicazione nella sede giudiziaria, fino alla conversione attraverso una legge formale. Tale corrente rimase nettamente minoritaria non influenzando né il Parlamento né gli orientamenti giurisprudenziali. Lo stesso organo legislativo fu tendenzialmente permissivo e solo di rado arrivò a rifiutare la conversione in legge.

Quando la Corte di cassazione fu investita della questione di legittimità di tali atti, elaborò una serie di decisioni mirando a sostituire la mancanza di una chiara normativa in materia. Le sentenze su questo tema avevano un peso enorme dal momento che in un certo senso negavano o acconsentivano la legittimità dei decreti-legge anche se alcuna norma dell’ordinamento statutario attribuiva alla cassazione il potere di giudicare la conformità degli atti legislativi o degli atti aventi medesimo valore. Se inizialmente¹² la Corte si orientò verso l’illegittimità di tali atti, con il passare del tempo mutò indirizzo riconoscendo il potere all’esecutivo della facoltà di emanare, anche in materia legislativa, decreti reali, solo però in via di urgenza e con riserva di presentarli al Parlamento per la conver-

⁸ P. Calamandrei, – A. Levi, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera editore, 1950, p. 99.

⁹ Corrente facente capo a Oreste Ranelletti, riportata in P. Calamandrei, – A. Levi, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera editore, 1950, p. 99.

¹⁰ Alterazione che, proprio perché temporanea, doveva essere ricondotta nell’ambito costituzionale ordinario, attraverso una successiva approvazione del Parlamento.

¹¹ F. Ferrara, *Trattato di diritto civile italiano*, 1921 (ristampa 1985), pp. 203-204.

¹² Cass. Milano 17/06/1865; v. Scialoja, *Sulla conversione*, in *Giurisprudenza italiana*, 1865, p. 366. Nega che la sentenza si riferisca a un decreto-legge, facendo risalire al 1888 le prime decisioni in materia; la sentenza si riferiva a un R.D. 29/10/1951 n. 304 recante disposizioni circa i regolamenti doganali. Il provvedimento veniva definito “atto solenne dell’esecutivo” e veniva contestato dal momento che pene e contravvenzioni potevano solo essere regolate per legge.

sione in legge; il fondamento giuridico veniva ravvisato nella “invincibile necessità di fatto che diventa suprema ragione di diritto”. In ogni caso l’atteggiamento della magistratura non fu univoco: la presenza dei requisiti di necessità ed urgenza veniva ritenuto essenziale per ricondurre sui giusti binari il rapporto tra Parlamento e Governo; emblema di questa corrente fu la sentenza 5 febbraio 1900 della Corte di cassazione di Roma, che respinse i provvedimenti politici del Presidente Pelloux, restrittivi di alcune libertà. Il decreto venne paragonato ad un disegno di legge in attesa dell’approvazione delle Camere, inapplicabile prima di questo passaggio, ed ebbe un importante significato in quanto rafforzò la centralità del Parlamento, consentendo al Governo la sola potestà regolamentare. D’altro canto, va sottolineato come tale decisione vada letta alla luce della peculiarità dell’atto in esame, un atto con cui il Governo sottopone alle Camere un decreto prima della sua stessa entrata in vigore; inoltre nella stessa sentenza, la Corte riconobbe espressamente che l’esecutivo fosse legittimato ad emettere decreti-legge con effetto immediato, laddove sussistessero casi di necessità ed urgenza. Diretta conseguenza di questi orientamenti fu l’accreditarsi dell’opinione che tali decreti fossero figli di un esercizio del potere pienamente legittimo, anche quando avessero disposto in materie riservate all’organo legislativo o sottratte addirittura al legislatore poiché garantite dallo Statuto¹³.

Sino al primo conflitto mondiale, tale problema rimase in ogni caso una questione marginale¹⁴, non essendo la percentuale di decreti-legge abbastanza corposa da scalfire il principio del monopolio legislativo del Parlamento. Dal 1915¹⁵, anche complice l’orientamento favorevole della giurisprudenza, l’istituto (creato dalla prassi) del decreto legge cominciò a subire una lunga serie di usurpazioni, adoperati spesso anche in casi nei quali mancasse una reale ragione che ne richiedesse l’utilizzo, divenendo uno strumento

¹³ R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, pp. 1507-1508.

¹⁴ Scialoia, in una relazione parlamentare (Senato del Regno, doc 345) mostra un utilizzo della decretazione d’urgenza limitato fino al 1910, ma soprattutto concentrato in materie che realmente avevano bisogno di una rapida risposta: ad esempio i c.d. decreti catenaccio, cioè misure finanziarie adottate d’urgenza per evitare che tra l’iniziativa legislativa e la sua applicazione qualcuno speculasse sulla differenza. Tuttavia, la costituzionalità dei decreti catenaccio non è mai stata sollevata: l’eccezionale situazione sembrava di per se sufficiente a giustificare l’intervento governativo.

¹⁵ Per la precisione i decreti-legge furono in numero davvero esiguo sino al 1890 (una settantina dall’Unità al ’90), subirono poi un progressivo aumento sino ad arrivare al numero di 1043 decreti emanati nel 1919. Su questo picco della decretazione d’urgenza v. C. Saltelli, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n.100 commentata e illustrata*, 1926, p. 25.

nelle mani del Governo per scavalcare le prerogative legislative della procedura ordinaria¹⁶; tale processo causò una sistematica violazione dell'ordine costituito portando ad un progressivo assorbimento del privilegio legislativo nelle mani del Governo, che arrivò anche a non preannunciare la presentazione del decreto: l'istituto, da rimedio eccezionale e sporadico, divenne normale ed ordinario.

La legge 20 maggio 1915 n. 671 conferì al Governo pieni poteri per un periodo indeterminato di tempo consentendogli la facoltà di emanare disposizioni aventi forza di legge; la delega fu imposta dalla guerra, ma a tale legge fu data un'interpretazione molto estensiva, in netto contrasto con la regola generale che le leggi straordinarie vadano interpretate in maniera restrittiva. Nel corso della Prima guerra mondiale il ricorso alla decretazione d'urgenza divenne abituale anche per le materie senza alcun collegamento con la guerra o addirittura ad alcuni provvedimenti venne riconosciuto carattere permanente anche per il dopo guerra, contro le tradizionali cautele imposte dalla scienza giuridica¹⁷. La reazione del Parlamento fu inesistente, anche per provvedimenti legislativi di iniziativa ministeriale senza alcuna necessità o collegamento con il provvedimento attributivo di pieni poteri o senza che fossero stati minimamente negoziati con le Camere, veniva ratificato e persino l'ipotesi di emendamenti fu molto rara. Si innescò una spirale discendente, certamente incoraggiata dall'instabilità del Parlamento incapace di esprimere una forte maggioranza, che portò al paradosso in cui il Governo abrogava decreti-legge non ancora approvati dal Parlamento, con altri decreti-legge.

A tal punto fu il Senato, per primo, a tentare di arginare la degenerazione della prassi approvando un progetto tendente ad ottenere che i decreti-legge venissero limitati a quei casi in cui la loro emanazione fosse giustificata da ragioni certe¹⁸. Il progetto, a firma Scialoja, accantonava definitivamente le ipotesi di incostituzionalità del decreto-legge e aprì la strada ad altre proposte per regolamentare finalmente l'istituto in modo

¹⁶ *Relazione all'Assemblea costituente*, Stabilimento tipografico Fausto Failli, 1946. Muovendo dalla giustificazione che l'elaborazione parlamentare di una legge è lunga e complessa, spesso e volentieri il Governo intervenne anche in materie che di urgente nulla avevano come la delimitazione dei distretti notarili o l'ampliamento degli organici della burocrazia, sia a Camera aperta che chiusa.

¹⁷ G. Arangio Ruiz, *Leggi ed eventi costituzionali nel periodo bellico*, Modena, 1925; E. Presutti, *La guerra e il diritto pubblico italiano*, Napoli, 1915-16.

¹⁸ V. Scialoja, *Sulla conversione dei decreti-legge*, in *Scritti giuridici*, 1936, p. 15 e ss.

chiaro e permettergli di uscire dal limbo in cui era. Pochi mesi dopo, il Guardasigilli Rossi propose alcune soluzioni¹⁹:

- 1) approvazione in blocco dello schema di legge con la riserva per il Governo della possibilità di emendarlo;
- 2) approvazione da parte del Parlamento di poche disposizioni fondamentali, con la riserva per il Governo di emanare un regolamento per le disposizioni più complesse;
- 3) approvazione da parte del Parlamento di alcune commissioni, con l'obbligo per il Governo, in caso di leggi complesse, di sentire una commissione composta anche dai membri del Parlamento;
- 4) ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo solo previa autorizzazione delle commissioni parlamentari.

Nel 1922 la Corte di cassazione introdusse una distinzione della materia oggetto del decreto-legge²⁰ già largamente diffusa in dottrina: in caso di materia civile il decreto era applicabile sebbene con alcune riserve, mentre in materia penale l'applicabilità era esclusa. L'atto governativo pur avendo autorità provvisoria di legge, non ne possedeva i requisiti dato che era sottoposto a condizione risolutiva (la conversione da parte del Parlamento). In pendenza di condizione risolutiva le sanzioni penali previste non potevano essere applicabili, ma potevano ricevere applicazione, anche per fatti anteriori alla conversione, solo in caso di azione penale successiva al passaggio parlamentare²¹. Tale distinzione tra materie oggetto della decretazione ebbe vita breve ossia sino al 1924, infatti dopo l'abolizione delle Corti di cassazione regionali e il conseguente condizionamento politico di tale Corte²², fu riconosciuta la piena costituzionalità del decreto-legge e gli stessi furono quasi equiparati ai decreti legislativi, dato l'esplicito consenso del Parlamen-

¹⁹ Atti parlamentari Camera. XXV Legislatura, Discussioni, p. 413 ss

²⁰ Pur accogliendo tale dottrina, i decreti-legge vennero definiti come "usurpazione del potere legislativo da parte del Governo".

²¹ La Cassazione così facendo configurò una poco chiara norma penale soggetta a condizione risolutiva con effetto retroattivo, contro il principio della norma penale immediatamente imperativa.

²² M. Siotto – L. Pintor, Nota a sentenza: Corte di cassazione del Regno, Sezione I Civile, 3 maggio 1924, in *Il foro italiano*, pt. 1, 1924, pp. 782-786

to nei confronti del Governo, espressione della maggioranza del primo: venne riconosciuta e legittimata la facoltà dell'esecutivo di emanare norme di rango primario, impedendo, al tempo stesso, all'autorità giudiziaria di sindacare sul contenuto di tali atti²³.

Si dovette aspettare, però, il 1926²⁴ per una legge che attribuisse al Governo la competenza ad emanare norme aventi forza di legge qualora fosse richiesto da ragioni di assoluta e urgente necessità, ma al tempo stesso, con l'obiettivo ultimo di interrompere la spirale di abusi governativi, si prescrisse l'entrata in vigore per forza propria di tali decreti, l'obbligo (a pena di decadenza) di presentare alle Camere, non oltre la terza seduta successiva alla pubblicazione, il decreto emanato per la conversione in legge e la decadenza se questa non fosse avvenuta entro due anni. In caso di mancata conversione entro i termini ovvero di diniego esplicito di conversione, il decreto cessava di avere vigore dal giorno della scadenza di questo termine. Tale normativa ebbe anche lo scopo di troncare ogni diatriba in merito alla legittimità di siffatti provvedimenti affermando che il giudizio sulla necessità e l'urgenza non fosse soggetto ad altro controllo che quello politico del Parlamento²⁵. Anche se il relatore di questa legge, l'On. Rocco, sostenne la continuità della nuova norma con la prassi del periodo liberale, in realtà venne riconosciuta al Governo la facoltà di esercitare un vero e proprio potere legislativo, riducendo il controllo parlamentare ad una finzione, dal momento che il Governo era pienamente nel potere di deliberare circa l'emanazione di decreti-legge, mentre il Parlamento non era in grado di determinare il proprio ordine del giorno senza l'autorizzazione del Governo²⁶.

Va notato che la decisione del regime di legittimare l'attività legislativa del Governo non rispondeva esclusivamente all'ideologia dell'antiparlamentarismo, bensì anche a preoccupazioni di "buon-governo". La *ratio legis* mirava a riattivare la funzione legislativa arginando l'inflazione della decretazione d'urgenza, ampliando il numero di regi decre-

²³ Corte di Cassazione del Regno. Sez. I penale 24/01/1924, Foro it., 1924; Id. 03/05/1924.

²⁴ Legge n. 100 del 31 Gennaio 1926.

²⁵ G. Zagrebelsky, *Il sistema delle fonti del Diritto*, Vol. I, in *Manuale di Diritto costituzionale*, UTET, 1990, pp. 174-176.

²⁶ In breve, la Legge 100 attribuiva agli atti governativi il grado di vere e proprie leggi provvisorie rompendo con i principi fondamentali dello statuto; non mancano opinioni dissenzienti su questa legge: alcuni sostengono che tale norma non diminuiva i poteri del Parlamento, ma al contrario li accresceva, consentendo un giudizio politico e giuridico sulla decretazione d'urgenza. D. D'Amelio, *Ancora dei decreti-legge*, in *Rivista di diritto pubblico italiano*, 1926, p. 87.

ti²⁷, provvedimenti per i quali nella procedura era prevista il passaggio davanti ad organi tecnici e al Consiglio di Stato. La legge in questione aveva anche un secondo obiettivo, ossia quello di alleggerire la coda di decreti in attesa di approvazione presso il Parlamento: emblematica è la seduta del 30 aprile 1924 in cui la camera si trovò a dover approvare 2376 decreti emanati fin dal 1907 e mai convertiti²⁸.

Neanche la legge n. 100 del 1926²⁹ portò i risultati sperati e il fallimento del tentativo di razionalizzazione apparì ovvio anche ai maggiori sostenitori dell'intervento governativo sulla questione. Fu subito chiaro che il ricorso alla decretazione d'urgenza non diminuì nonostante la nuova regolamentazione e infatti il legislatore dovette intervenire nuovamente nel 1939 per regolare la materia³⁰ e parallelamente introdurre originali procedure parlamentare in teoria più rapide, disincentivando quindi il continuo utilizzo della decretazione d'urgenza. Con la riforma l'urgenza e la necessità venivano in considerazione come condizioni di fatto affinché fosse legittimato l'agire governativo, finalmente sulla base di una norma espressa.

²⁷ I regi decreti presentavano caratteri di maggiore incisività rispetto alle centinaia di decreti-legge emanati dai ministeri; la miriade di provvedimenti d'urgenza adottati in quegli anni produsse un ulteriore problema cioè la scarsa conoscibilità della normativa con evidenti problemi di certezza del diritto.

²⁸ A. Rocco, *La trasformazione dello Stato*, Anonima editrice, 1927. Tutti i decreti-legge furono approvati in blocco, compresi quelli non più in vigore, con l. n. 2295 del 15 ottobre 1923 e l. n. 473 del 17 aprile 1925.

²⁹ L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Il Mulino Editore, 2000, p. 235. Limitandosi a considerare il secondo comma dell'art. 77 Cost. nella parte in cui afferma che "in casi straordinari di necessità e d'urgenza" il Governo è abilitato a adottare "provvedimenti provvisori con forza di legge", si è indotti a credere che la Costituzione abbia seguito le orme della legge n. 100 del 1926, riferita anch'essa ai "casi straordinari, nei quali ragioni di urgente e assoluta necessità, lo richiedano"; l'entrata in vigore per forza propria e la presentazione alle Camere per la conversione. Basta, tuttavia, analizzare il terzo comma dello stesso articolo per accorgersi del profondo divario che sussiste rispetto al passato con la previsione della decadenza *ex tunc*.

³⁰ Con la legge n. 862 del 1939 si impose la presentazione dei decreti-legge alle Camere nel termine tassativo di sessanta giorni.