

Romano Ferrari Zumbini

Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino

(doi: 10.1439/34850)

Quaderni costituzionali (ISSN 0392-6664)

Fascicolo 2, giugno 2011

Ente di afferenza:

Biblioteca della Camera dei deputati (camera)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Studi e ricerche

Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino

1. INTRODUZIONE

È ben noto che la II guerra d'indipendenza creò le premesse per la redazione dei codici unitari. Infatti, in forza della legge sui pieni poteri del 25 aprile '59, in quello stesso anno furono pubblicati i codici penali, sostanziale e di rito, e il codice di rito civile. La vigenza dei quali sarebbe stata estesa anche ai nuovi territori dell'Italia unita (con parziale eccezione della Toscana). È forse meno noto che la I guerra d'indipendenza – *rectius*, il panico per la prima sconfitta militare (a fine luglio '48) – creò le premesse per la (parteno) genesi dell'interferenza legislativa, per l'esattezza delle prime forme di delega legislativa e di decreto-legge. Come il varo dei codici non scaturì da una lucida e consapevole determinazione del Parlamento; analogamente, il fenomeno dell'interferenza legislativa sorse di soppiatto, senza una lucida volontà della politica in tal senso. In piena coerenza con lo Statuto, che si trovò *spontaneamente* ad essere duttile, elastico e flessibile, analogamente la prima legge sui pieni poteri (del 2 agosto '48, n. 759)¹ creò *spontaneamente* le premesse per la nascita dei due istituti². In tale contesto si giunse ad ammettere pure la «sospensione» dello Statuto, che si verificò dal 5 agosto al 17 ottobre '48.

2. LA PRIMA LEGGE SUI PIENI POTERI E LA «SOSPENSIONE» DELLO STATUTO

A fine luglio si era formato faticosamente il governo Casati e la notizia dell'esito tragico della guerra stava giungendo nella capitale: il mondo libe-

¹ C. Latini, *Governare l'emergenza*, 2005 spiega perché la dottrina, come sovente anche il legislatore, abbiano usato come sinonimi le espressioni «pieni poteri» e «poteri straordinari»: «in realtà i pieni poteri avrebbero rappresentato solo una versione “allargata” della concessione dei poteri straordinari» (114 e *passim*).

² Per approfondimenti sulle nozioni di spontaneità e duttilità sia lecito rinviare a R. Ferrari Zumbini in *Le carte e la storia*, 2011, numero monografico per il 150° dell'Unità d'Italia (in corso di stampa).

rale-piemontese, che aveva fatto un passo indietro rispetto al nuovo esecutivo (composto per lo più da «stranieri», cioè da genovesi e lombardi, da un piacentino e da un veneziano), era alle corde. Come tentativo di riscossa tre deputati (l'ex-ministro Bon Compagni, il Ferraris e il Galvagno) presentarono sabato 29 luglio un disegno di legge («Poteri straordinari al re durante la guerra»), volto ad «investire la persona del re di tutti i poteri». Era evidente la finalità di delegittimare il governo in carica. L'esame ebbe luogo quello stesso giorno, senza la nomina del relatore, né l'insediamento di una commissione per la delibazione preliminare.

Il testo all'esame era dirompente sul piano costituzionale da più punti di vista: perché il re avrebbe «riunito in sé tutti i poteri esecutivi»; perché sarebbe stato legittimato a «fare tutti quegli atti governativi e legislativi che saranno necessari» e perché «questa facoltà durerà finché non saranno cessate le attuali circostanze». Si aprì un infuocato dibattito: con due distinti emendamenti (del Sineo³ e dei deputati Buffa, Lanza ed altri⁴) si mirò ad introdurre il concetto di «governo del re» e a limitare con precisione l'arco di tempo dell'interferenza funzionale. I proponenti il ddl riformularono il loro testo e fu recepita l'istanza di mutare il destinatario di tale potestà: non più il re, bensì il governo del re. Questo il testo dell'articolo unico, quale licenziato dalla Camera di palazzo Carignano: «Il Governo del Re è investito durante l'attuale guerra dell'indipendenza, di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà quindi per semplici Decreti Reali, e sotto la responsabilità ministeriale, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della Patria, e delle nostre istituzioni». Tre furono i voti contrari e ben 43 gli astenuti, fra i quali il Buffa, il Depretis, il Lanza, il Sineo e il Valerio, ossia l'ala *più arrabbiata* fra i democratici, contrari alla tesi della legittimità dell'emananda legge.

Con pari rapidità operò anche il Senato: era stato trasmesso, infatti, a palazzo Madama la sera del 29, fu annunciato la mattina di domenica 30 luglio: il *plenum* ne deliberò l'urgenza, ma ritenne di non derogare al filtro preliminare dell'esame negli Uffici; in un secondo momento, nella stessa tornata, lo approvò (senza accogliere un emendamento Alfieri, che fu ritirato proprio per snellire i tempi ed evitare una terza lettura). Esso mirava a sostituire le parole «governo del re» con il richiamo diretto al re, ma l'assemblea riteneva

³ «Il Parlamento è prorogato durante 20 giorni, ed in questo intervallo è concessa al regio governo tutta l'autorità necessaria per salvare la patria» (491). La pagina indicata tra parentesi, come pure nelle successive citazioni da dibattiti parl., si riferisce al resoconto dal quale è ricavata, cfr. *Atti del Parlamento* (a cura di A. Pinelli, P. Trompeo), Torino 1856 (Camera) e 1859 (Senato).

⁴ «Il Parlamento è prorogato per tre mesi, nel quale intervallo il governo del re[...]» (491). Può essere interessante notare che, nel momento stesso in cui si spogliava il Parlamento, pur temporaneamente, della potestà legislativa, si mirava – in tal senso i due emendamenti – ad appropriarlo di potere decisionale sulla durata della sessione, rimessa invece dallo Statuto alla potestà esclusiva dell'esecutivo.

non esservi più tempo, né lo spazio politico per ripristinare l'originaria formulazione. L'intendimento era di non legare i pieni poteri al governo in carica, ma a qualsiasi altra compagine per quel periodo di tempo (ossia, l'«attual guerra»). Si affermò il principio, per cui il conferimento era disposto in favore del governo in quanto tale, e non solo di quello in carica⁵. Non si poteva prevedere che di tali poteri straordinari si sarebbe ampiamente avvalso, di lì a poche settimane, proprio un senatore liberale, lo stesso Alfieri nella veste di presidente del Consiglio da metà agosto.

3. LA POTESTÀ LEGISLATIVA ATTRIBUITA AL GOVERNO

Così nacque la legge n. 759, sanzionata dal luogotenente, il principe Eugenio, il 2 agosto e pubblicata appena il 5, per cui la decorrenza dell'efficacia è legata a questa seconda data. Il momento *ad quem* dell'esercizio legittimo dell'interferenza funzionale, invece, non era stato fissato esplicitamente nella legge. Si ritenne tacitamente di legarlo al periodo di sospensione della sessione; insomma, si era creata un'equazione simmetrica fra la sospensione della sessione parlamentare e la «sospensione» dello Statuto.

Con tale legge si perfezionò un meccanismo, quello della potestà legislativa diretta in capo al governo; potestà, che invero aveva già fatto la sua apparizione con la legge sull'unione di Parma, la n. 733 del 16 giugno. In quell'occasione – la prima *navette* (imposta dal Senato alla Camera) –, infatti, il 7 giugno, preso spunto dalla relazione del sen. Quarelli, che proponeva un emendamento aggiuntivo al testo dei deputati, si convenne (su ispirazione anche del ministro dell'Interno, Ricci) di introdurre la seguente aggiunta: «[...]staranno pure in vigore le leggi e i regolamenti attuali, salva la facoltà al Governo di provvedere in via d'urgenza con semplici decreti reali» (28). Tale emendamento fu approvato da entrambi i rami: così ad un mese dal «pieno effetto» dello Statuto (8 maggio) si introdusse per la prima volta, pur limitata al Ducato parmigiano, l'interferenza funzionale, che, in grande stile, sarebbe stata riprodotta con la legge di agosto.

3.1. *L'evoluzione «spontanea» della potestà legislativa del governo.* La legge 2 agosto impiantò un trasferimento strutturale di funzioni, ancorché temporaneo. Il ricorso a quel tipo di strumentario non era quindi del tutto originale, ma nuova ne era invece l'ampiezza. Intendimento del legislatore era chiaramente il conferimento di una delega *tout court*: le Camere rimettevano all'esecutivo la funzione legislativa, per cui i decreti emanati legittimamente potevano apparire come atti delegati aventi valore di legge. Del resto, i futuri decreti avrebbero recato nel preambolo formule del tipo «Vista la legge delli 2

⁵ Vi si sofferma G. Maranini, *Storia*, 1967, 151 ss.

agosto [...] per la quale il nostro Governo fu investito di tutti i poteri». Ovvero «Valendoci delle facoltà straordinarie attribuite al nostro Governo dalla legge del 2 agosto» oppure «Usando del potere conferitoci colla legge del 2 agosto 1848». Insomma, il governo ammetteva di far uso di una potestà non propria, bensì delegata.

Tuttavia, la naturale propensione dell'ordinamento statutario ad evolversi *spontaneamente* esercitò un'influenza netta anche di fronte alla legge n. 759. Infatti, e a dispetto certo degli intendimenti originari dei proponenti, scaturirono interventi legislativi di diverso tipo, differenziabili a seconda che si fosse assunto a punto di partenza un precedente voto della Camera o meno. Per cui, nell'un caso – voto da parte di una assemblea parlamentare – si può configurare l'assunzione da parte del governo di una embrionale delega, alla quale il governo si sentì più o meno vincolato; nell'altro caso, ossia mancato voto parlamentare, si generò un'assunzione piena della funzione legislativa diretta ed autonoma. All'interno, poi, di tale funzione legislativa piena, ossia di governo libero nell'esercizio dell'interferenza, si può ritagliare anche un'ipotesi di auto-limitazione, ossia di potestà legislativa che lo stesso governo ha subordinato ad un voto successivo del Parlamento: così facendo (con il decreto n. 807 del 7 ottobre) è sorto un meccanismo che sembra potersi ricondurre, in via tendenziale, all'odierno decreto-legge⁶.

Porsi il quesito, se ed in qual misura la legge 2 agosto avesse voluto porre in essere tutto ciò che poi ne è scaturito, è probabilmente anti-storico e figlio di un approccio normativista, che ricerca sempre e comunque una fonte esplicita di legittimazione formale. È francamente da escludersi che, varando quel testo, si pensasse a figure riconducibili al decreto legislativo o al decreto-legge.

3.2. *Il decreto legislativo*. Le fattispecie concrete poste in essere dal governo nei mesi di «sospensione» dello Statuto si rivelarono essere tendenzialmente quattro: *a*) il decreto aveva un precedente nel voto dell'Aula della Camera (anche se, a rigore, bisognerebbe distinguere fra il recepimento integrale del testo Camera e il recepimento parziale). Si può parlare, in questo caso, di una delega forte ispirata da criteri direttivi; *b*) il decreto aveva un precedente nel testo presentato dall'Ufficio centrale della Camera (ma non era stato votato dall'assemblea). Si può configurare una delega di tipo medio; *c*) il decreto si rifaceva al testo di un ddl presentato alla Camera (ma era rimasto in una fase iniziale dell'esame, prima cioè di qualsivoglia voto su di esso). Si può ipotizzare una delega tenue; *d*) il decreto era indipendente da ogni precedente iniziativa governativa. Si configura l'ipotesi di delega libera.

⁶ Sull'evoluzione del decreto-legge come istituto dettagliato si rinvia a F. Colao in *Democrazia e diritto* del 1981, 5, 136 ss. e C. Latini, *Governare*, 2005, 116 ss., ma già dall'applicazione che fu fatta della legge 2 agosto '48 emerge qualcosa che si sarebbe ritrovata nella configurazione definitiva.

Ebbene, in tutti questi casi il fondamento normativo risiedeva nell'articolo unico della legge 2 agosto ed unica era la veste formale che i vari decreti hanno assunto, ma diversa ne era la calibratura politica. Nelle ipotesi *a)* e *b)* si era in presenza di un voto della Camera dei deputati: nel primo caso di un voto pieno, perché scaturente da una delibera dell'assemblea, mentre nel secondo di un voto tendenziale, perché frutto della riunione dei singoli commissari scaturenti dai singoli uffici (e non sempre i rapporti numerici dell'Aula rivivevano a livello di ufficio). Comunque, in quelle due ipotesi si può configurare la determinazione di un contenuto della delega (dalla Camera al governo); viceversa, nelle restanti due ipotesi *c)* e *d)* mancava del tutto una presa di posizione dell'organo parlamentare: pertanto, il governo operò senza sentirsi vincolato nei contenuti. Un raffronto dei testi (del ddl, quale adottato alla Camera, e del decreto successivo, quale emanato dal governo) si rivela utile per evincere l'esistenza o meno di una sorta di rispetto da parte del governo verso quanto deliberato dal Parlamento: quando tale rispetto fosse confermato, emergerebbe in capo all'esecutivo la consapevolezza di esercitare un potere che non gli sarebbe proprio in tempi di normalità costituzionale, ossia la percezione di procedere sulla base non già di una potestà autonoma, bensì di una delega del potere legislativo. Ebbene, ciò avvenne solo in misura attenuata.

Con riferimento ai casi concreti, *sub a)* rientravano i decreti nn. 756 e 777. Il primo concerneva la mobilitazione di cinquanta battaglioni della guardia nazionale, e scaturiva dal ddl presentato il 3 luglio dal ministro Ricci: il provvedimento era stato approvato dalla Camera, il 15 luglio e, con modificazioni, dal Senato (il 29 luglio), ma l'esame in terza lettura presso la Camera non ebbe luogo. Il secondo, invece, d'iniziativa del deputato Bixio, verteva sulla espulsione della Compagnia di Gesù: scaturente dal ddl, approvato il 21 luglio (e trasmesso al Senato il 24), quando il Parlamento era ancora aperto. Per l'esattezza, il testo varato con il decreto n. 777 era diverso da quello votato dalla Camera e lo fu nel senso di un minor rigore persecutorio, specie in Savoia: così facendo era stata recepita la sensibilità dei parlamentari savoiard.

A sua volta, *sub b)* rientravano tre decreti relativi alla Sardegna, i nn. 767 e 768 (estensione dei codici civile e penale) ed il 789 (estensione di un provvedimento del '40 su miniere, cave e usine), adottati solo a livello di Uffici centrali. Il 13 luglio i relatori avevano, infatti, presentato le loro relazioni a nome degli uffici centrali, sui ddl d'iniziativa del governo. I cinque decreti hanno concretizzato – pur nella diversità fra *a)* e *b)* – una tendenziale ipotesi di delega, pur se solo implicitamente conferita al governo, che comunque ritoccò i testi-base.

Viceversa, *sub c)* rientravano altri cinque decreti, scaturenti da ddl presentati fra il 7 giugno e il 21 luglio, ma mai esaminati: si trattava dei ddl (Ordinamento della Istruzione pubblica, divenuto il decreto n. 818), (Soppres-

sione e istituzione di facoltà universitarie, divenuto il decreto n. 826), (Incanti volontari delle merci giacenti nel porto di Genova, divenuto il decreto n. 787), (Riabilitazione dei condannati dal 1821 al 1847 per fatti politici e sovvenzioni alle loro vedove e figli, divenuto il decreto n. 817) e (Divisioni amministrative della Sardegna e soppressione della carica di viceré, divenuto il decreto n. 776). Per questi, varati in assenza di qualsivoglia presa di posizione camerale, si può notare che risalivano ad iniziative del gov. Balbo e, quindi, ci si potrebbe chiedere se una forzatura fu o meno posta in essere dal gov. Alfieri, giacché il mancato inizio dell'esame potrebbe indurre *a contrario* a pensare che non vi fosse una condivisione da parte della Camera. Se «forzatura» vi fu, comunque restò a livello politico, perché costituzionalmente il governo, in forza della legge 2 agosto, non conosceva limiti tematici.

Nell'ultima categoria *sub d*) rientrava il più alto numero di decreti, a delega libera, che svciarono nei campi più disparati, dalla Giustizia (ad esempio i decreti n. 796 del 26 settembre⁷, n. 804 del 3 ottobre⁸, n. 812 del 10 ottobre⁹ e n. 825 del 12 ottobre¹⁰) alle Finanze (ad esempio i decreti n. 766 del 9 agosto¹¹, n. 784 del 7 settembre¹²), passando attraverso la creazione di un dicastero, quello dell'Agricoltura e commercio (decreto n. 795 del 22 agosto), l'istituzione di un'amministrazione di pubblica sicurezza (decreto n. 798 del 30 settembre), una nuova amministrazione comunale (decreto n. 807 del 7 ottobre) e un nuovo ordinamento giudiziario in Sardegna (decreto n. 805 del 3 ottobre) e l'estensione all'isola delle leggi ed i regolamenti per la marina mercantile (decreto n. 814 del 10 ottobre). L'entità numerica globale di questi decreti *sub d*) è notevole: si tratta di oltre 50 atti. Con una tendenziale fissazione di criteri direttivi furono varati cinque decreti (*sub a+b*), mentre in assenza di quelli un numero nettamente maggiore (*sub c+d*).

3.3. *Il decreto legge*. A prescindere, poi, dalle quattro categorizzazioni di cui sopra (*a+b+c+d*) si devono considerare distintamente altre cinque fattispecie, che aiutano a comprendere la portata concreta della legge 2 agosto. La prima fattispecie è legata ai casi di due testi, che pur pendenti in sede parlamentare, non furono «recepiti» dal governo: si trattava del ddl Bixio (demolizione dei forti) – che aveva ottenuto il voto favorevole della Camera, il 27 luglio, ed era stato trasmesso al Senato – e del ddl des Ambrois, ministro dei Lavori pubblici (introduzione del sistema metrico decimale). Ne discende,

⁷ Modificazioni al codice penale.

⁸ Estensione alla Sardegna della vigenza del codice di procedura penale.

⁹ Modifiche al codice penale militare.

¹⁰ Estensione alla Sardegna della vigenza del codice penale militare.

¹¹ Esenzione in favore degli oblatori del prestito volontario nazionale.

¹² Imposizione del corso forzoso ai biglietti della Banca di Genova.

che la delega di cui alla legge 2 agosto fu intesa dal governo come meramente facoltizzante e non come obbligo ad intervenire. La seconda (e opposta) fattispecie è quella – illegittima, non riconducibile neanche *lato sensu* allo spirito della legge 2 agosto –, di ddl approvato da entrambe le Camere in versione difforme, per cui sarebbe stata necessaria la terza lettura da parte della Camera. Ebbene, se ne dispose lo stesso l'immissione nell'ordinamento e sin qui – all'interno dello spirito della legge delegante – non emergerebbe alcun *vulnus*. Si trattava del ddl del ministro Ricci, presentato il 3 luglio e volto a mobilitare 50 battaglioni della guardia nazionale; ma, prima della sanzione e della promulgazione della legge sui pieni poteri, disposta il 2, fu lo stesso portato alla firma del luogotenente il decreto n. 756 che recepiva il testo parlamentare (provvisorio). Tanto più grave appare quella firma (e la responsabilità di chi sottopose il 1° agosto il testo ad Eugenio), se si tiene conto che la legge 2 agosto sarebbe stata pubblicata appena il 5 agosto. Ma evidentemente il panico in quelle ore faceva sorvolare su tale dettaglio, che però non può essere ascritto alla mobilità statutaria, giacché fattispecie semplicemente illegittima.

La terza (e significativa) fattispecie riguardò un'inattesa clausola limitativa introdotta dallo stesso governo: esso tanto si sentiva libero nella sua discrezionalità, che ritenne in un'occasione di imporre in modo esplicito al Parlamento la necessità di una conversione in legge di un suo decreto, configurando così un caso *ante litteram* di decreto-legge. Infatti, con l'atto n. 807 del 7 ottobre «considerando che è divenuto urgente di provvedere [...] abbiamo ordinato ed ordiniamo: avrà provvisoriamente forza di legge, e sarà nella prima sessione presentato alla deliberazione del Parlamento con le modificazioni ritenute utili in quest'intervallo, per essere poscia convertito in legge definitiva, il complesso delle disposizioni seguenti...». Fu emanato sì, ai sensi della legge del 2 agosto, al pari degli altri decreti, ma nel citato preambolo era altresì sottolineato sia il carattere provvisorio dell'atto avente forza di legge, sia la necessità della sua conversione in legge definitiva da parte del Parlamento. Tale atto 807 recava in sé alcune caratteristiche del moderno decreto-legge; eppure, non sarebbe storicamente corretto definire la «legge-fonte», ossia quella del 2 agosto come istitutiva in via diretta di tale potestà autonoma, ancorché provvisoria, in capo al governo di emanare atti aventi valore di legge. Fu invece il governo *spontaneamente* a perimetrare i confini dell'esercizio di tal potestà; per cui, fu il governo, e solo in quel caso, ad auto-limitarsi; non altrettanto fece negli altri casi, nei quali invece si sentiva evidentemente sicuro della linea di politica del diritto adottata.

La quarta e la quinta fattispecie esprimono parimenti la nascente esigenza di «conversione»; esigenza, maturata però non in ambito governativo bensì in seno al Parlamento. La quarta emerse in occasione della «ratifica» dell'operato legislativo del governo in forza della legge sui pieni poteri. Si esplicitò a

palazzo Carignano nei confronti del decreto n. 786 del 12 settembre («Norme intorno al Prestito obbligatorio imposto sulle proprietà stabili»): alla ripresa dei lavori, infatti, fu presentato (23 ottobre) il disegno di legge d'iniziativa del deputato Martinet; tuttavia, quel testo non riscosse successo, giacché non fu mai esaminato. La quinta fattispecie emerse parimenti in ottobre: il 28 era, infatti, in discussione alla Camera il ddl delle Finanze che modificava il decreto 7 settembre, n. 784; ossia uno dei tanti emanati in forza della norma sui pieni poteri. Ebbene, riferendo in Assemblea sui lavori svoltisi in sede decentrata, il deputato di Montezemolo così si esprime: «la Commissione incaricata [...] conchiudeva che l'attuale progetto fosse rimandato negli uffici unitamente a tutte le leggi finanziarie dello scorso settembre [...] acciocché sia fatto apposito esame sì delle leggi promulgate che della nuova proposta, e sia per mezzo di una nuova Commissione fatto rapporto alla Camera intorno alla opportunità di rivedere quelle leggi, e di recar loro le modificazioni che potranno esser suggerite» (607). Con tale iniziativa sarebbe nato così un secondo tipo di conversione, non più imposto dall'atto stesso che entrava in vigore – e di provenienza governativa – (come con il decreto n. 807), bensì sorto autonomamente, cioè in sede parlamentare. Si oppose il Galvagno, quasi teorizzando quella che, un secolo dopo, sarebbe stata definita *mutatis mutandis* l'inemendabilità del decreto-legge (608).

Il dibattito divenne aspro e scivolò all'indomani; il Bixio spingeva, da deputato dell'opposizione quale era, per il rinvio in commissione anche degli altri decreti finanziari di settembre (del 7 e 12); chiaramente, gli si opposero i ministri Thaon di Revel e Pinelli (633). L'indomani, 30 ottobre, si decise: si fronteggiavano la proposta della commissione (di prender in esame i decreti di settembre, quindi per sottoporli a «conversione») e i due odg Ricci e Sclopis (che, invece, limitavano l'esame al solo ddl); prevalse, ma per poco, la tesi di quest'ultimi (per l'esattezza 77 a 57, ossia solo per dieci voti di differenza). Quindi, non fu disposto il riesame dei decreti finanziari, emanati *ex lege* 2 agosto; tuttavia, il successivo voto sul ddl modificativo del decreto 7 settembre, acquistò lo stesso il valore di una conversione retroattiva con modificazioni, giacché modificando il testo del 7 settembre, si conservò la parte di testo non modificata¹³.

Di certo, la discriminante tra i vari tipi di provvedimenti adottati non si rinviene nell'atto fonte, bensì, e caso per caso, negli stessi provvedimenti adottati dal governo nella sua piena discrezionalità. Nel caso del decreto 7 ottobre, ossia del caso eclatante di decreto-legge, la ragione della scelta del governo

¹³ Lucido il Giovanetti, che nell'Aula di palazzo Madama, in seconda lettura, così ricostruì: «non dissimuliamoci che la presente idea di legge – si riferiva al ddl del Thaon di Revel, di modifica del decreto 7 settembre – importa necessariamente l'implicita approvazione dei decreti reali del 7 e del 12 settembre» (197); fece insomma balenare l'idea della conversione.

sembra rinvenirsi nella consapevolezza dell'incerta evoluzione e, quindi, nel voler garantire (nell'imminenza della riapertura del Parlamento) una rapida modifica all'impianto normativo originario.

4. LA CONTRASTATA CESSAZIONE DEGLI EFFETTI DELLA LEGGE SUI PIENI POTERI

Per un curioso destino della storia la norma legittimante (legge 2 agosto) era stata varata mentre al tavolo del governo sedeva una compagine, ma l'esercizio effettivo fu rimesso a quella successiva. Oltretutto, mentre l'un governo (Casati) era a forti tinte democratiche, l'altro (Alfieri) era d'ispirazione invece liberale. Alla ripresa autunnale, sin dalla prima seduta pubblica alla Camera, l'opposizione democratica – che da tempo aveva comprensibilmente e legittimamente scalpitato per un sollecita riapertura del Parlamento – si fece sentire nei confronti di tale legge, della quale il governo (ormai a guida Perrone) aveva fatto ampio uso. Proprio il 17 ottobre, nella prima seduta alla Camera, il Cadorna interpellò per conoscere le modalità di estinzione della legge 2 agosto: il ministro Pinelli rispose che gli effetti della legge erano di fatto cessati con la convocazione del Parlamento e che avrebbe riferito quanto prima sull'attività svolta. In senso conforme si dichiararono pure i ministri Thaon di Revel, Merlo e di santa Rosa, al ch  il Cadorna, reputatosi soddisfatto, propose il voto su un ordine del giorno di presa d'atto della dichiarazione del governo di non avvalersi pi  dei poteri straordinari. L'odg Cadorna (pur riformulato) venne cos  approvato, ma la vicenda non termin  in quella seduta.

Il 23 ottobre il deputato Pescatore richiam  nuovamente l'attenzione sulla legge 2 agosto e l'Albini lo sostenne perorando il ricorso ad una legge per formalizzare la cessazione degli effetti e present  in quella seduta il relativo ddl. L'emicycle, invero, quel pomeriggio, memore del voto sull'odg, ritenne di non sostenere l'iniziativa e lasci  cadere la questione. Eppure, la brace covava sotto la cenere: il 27 ottobre il Martinet con un'interpellanza riapr  in modo decisivo la *querelle*: egli pose il problema degli atti normativi che si continuava a pubblicare dopo la (apparente) cessazione dell'efficacia della legge 2 agosto. Il ministro Pinelli irrit  l'Aula ammettendo che non escludeva la possibilit  di pubblicazioni ulteriori (ancorch  solo per la Savoia, giacch  erano in corso le relative traduzioni); il Guardasigilli, Merlo tent  di rassicurare i deputati: afferm  che non ci sarebbero state sorprese, ma il danno era stato gi  commesso... Il 31 ottobre ebbe luogo una discussione sugli atti normativi *ex* legge 2 agosto: il Buffa, coerente con la sua tesi di fine luglio, ribad  la piena contrariet  a quella legge e ai decreti che ne discendevano; in ci  veniva seguito da 20 deputati. Ormai, il clima era nel senso della massima diffidenza verso il governo e il 2 novembre quel ddl (che involontariamente riapriva i termini, facendoli decorrere dal momento dell'entrata in vigore della legge) fu «preso in considerazione». Nelle due settimane successive lavorarono gli Uffici e la

commissione riferì al *plenum* solo il 15 novembre: dopo ampia discussione in assemblea fu adottato a netta maggioranza (con 103 favorevoli e 14 contrari), anche se con un testo nuovo, quale cioè presentato dalla commissione e modificato rispetto a quello del proponente. Questa la formulazione: «la legge del 2 agosto [...] ha cessato di avere qualunque effetto per l'avvenire, e ciò fin dal 17 ottobre p.p., nel quale fu radunato il Parlamento».

Il Senato si prese nove giorni di tempo per l'esame (dal 18 al 27 novembre) e poi ne dispose il rinvio alla Camera per la terza lettura, a conferma dell'alto profilo che quella Camera, nei passaggi politicamente importanti, intendeva tenere anche nell'attività legislativa. Prime perplessità erano state sollevate dal rel. Musio, che tuttavia non avrebbe introdotto emendamenti; fu invece il Giovanetti, in un intervento fine e, al contempo, puntiglioso a imporli: «proporrò un emendamento che vorrei sostituito a questo articolo unico [...] non è l'effetto della legge che debba cessare [...] ma è il vigore della legge [...] gli effetti anche di un mandato transitorio debbono mantenersi» (209) e la sua proposta fu nel senso di specificare che «la legge del 2 agosto [...] ha cessato di essere in vigore fino dal giorno 17 del seguente ottobre». Anche il Peyron, il de la Charrière e il Cibrario erano stati molto critici: fu così disposto a larga maggioranza il rinvio a palazzo Carignano.

La terza lettura del ddl abrogativo della legge 2 agosto ebbe luogo alla Camera il 30 novembre. Il Sineo e diversi deputati erano scettici sulle modifiche apportate dal Senato, pure il ministro Pinelli era poco convinto, al punto che – miracoli della mobilità dello Statuto! – propose l'insediamento di una commissione mista di parlamentari delle due Camere per concordare una versione unitaria, una sorta di stanza di compensazione (964). Il Ravina ipotizzò addirittura una quarta lettura, ma il suo emendamento fu rigettato. Così, il ddl Albinì fu approvato il 30 novembre, ma divenne legge (n. 853) solo il 16 dicembre. Certo, la decorrenza era retroattiva; tuttavia, si dette il caso di un decreto emanato, in forza della legge 2 agosto e posteriormente al termine *ad quem*: si trattava del decreto n. 838 del 2 novembre, recante «Approvazione dell'atto di consenso ad ipoteca stipulato il 10 ottobre in dipendenza del mutuo di 20 milioni fatto dalla Banca di Genova alle Finanze».

Tutti i decreti d'urgenza emanati sotto la vigenza della legge 2 agosto (anche quello del 1° agosto e pure i 25 posteriori alla riapertura delle Camere) continuarono ad aver vigore, al pari del primo decreto-legge datato 7 settembre '48 di imposizione del corso forzoso ai biglietti della Banca di Genova, «convertito» (con modificazioni) dalla legge 16 novembre '48, n. 840.

Il tutto avvenne *spontaneamente*...