

Carlotta Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè Editore, 2005, pp. 287.

Il saggio di Carlotta Latini, *Governare l'emergenza*, esplora dal punto di vista giuridico l'utilizzo dell'istituto dei "pieni poteri" e della delegazione legislativa in Italia tra Otto e Novecento. Partendo dalle sollecitazioni di Giorgio Agamben sullo "stato di eccezione" - quella sorta di vuoto giuridico, di sospensione del diritto entro la quale si esercita una "violenza governamentale" - l'autrice analizza i prodromi di tale prassi e individua nel primo conflitto mondiale un momento cruciale in cui il governo, con l'assunzione dei "pieni poteri", prefigura una sorta di "dittatura governativa".

L'istituto della delega legislativa e dei "pieni poteri" risulta strettamente collegato allo "stato di necessità", determinato dall'urgenza di provvedere alla salvezza istituzioni statali o da una guerra dichiarata o imminente; queste situazioni "eccezionali" determinano una sospensione totale o parziale della tradizionale divisione dei poteri e la prevalenza dell'esecutivo. La prassi della delega legislativa, spiega Latini, ha contraddistinto la storia del giovane stato italiano sin dalle origini, presentandosi non solo in occasione delle guerre di indipendenza ma anche quando il governo doveva affrontare riforme difficili aggirando l'ostacolo della discussione parlamentare. L'eccezione diventava quindi una regola "destinata a ripetersi" anche al di fuori delle situazioni di conflitto, indebolendo il ruolo del parlamento e creando, sul lungo periodo, i presupposti per una progressiva crisi dello stato liberale dopo la drammatica prova della Grande Guerra.

La prima parte del saggio è centrata proprio sull'analisi delle leggi del 21 marzo (n. 273) e del 22 maggio 1915 (n. 671) che sanciscono l'entrata dello stato italiano in un regime di "pieni poteri". Latini rimarca l'importanza del dispositivo del marzo 1915 - che determinava una limitazione della libertà di stampa, normava la difesa militare dello stato assegnando poteri straordinari al governo - non solo alla luce dei suoi effetti ma anche della sua propedeuticità rispetto ai provvedimenti legislativi successivi. Deputati accorti come Meda e Ciccotti segnalavano infatti che questa legge si rivelava una vera e propria delega legislativa senza limiti di tempo che preparava la creazione di un "sistema di diritto eccezionale" legato alle contingenze di guerra ma poi applicabile, in senso reazionario e repressivo, anche nel più ampio quadro dello "stato di necessità". Le limitazioni imposte alla stampa per motivi di sicurezza militare e l'ampia quanto vaga elencazione delle materie concernenti la "difesa dello stato" (articoli 4 e 11), d'altro canto, davano al governo la possibilità di legiferare in maniera ampia e discrezionale. La formulazione della successiva legge sui "pieni poteri" del 22 maggio del 1915 non era meno ampia e generica dal momento che indicava come compiti del governo la "difesa dello stato", la "tutela dell'ordine pubblico" e gli "straordinari bisogni" dell'economia nazionale, ambiti che avrebbero potuto giustificare qualsiasi provvedimento. Fu proprio in virtù dell'impalcatura giuridica di questi due provvedimenti che durante il conflitto si realizzò un sistema di potere tecnocratico, autoritario e repressivo che vide come protagonisti il Governo, il Ministero degli Interni, il Comando Supremo,

commissioni e comitati ministeriali; “governare la guerra” implicava quindi la sospensione delle libertà costituzionali e la marginalizzazione del ruolo del parlamento.

Prendendo in considerazione i dibattiti parlamentari e la letteratura giuridica a partire dal 1848 e nelle successive occasioni in cui si ripresentò la questione della delega dei poteri, l'autrice mette in risalto l'importanza del problema della “costituzionalità” e della “durata” delle deleghe legislative; emerge così come - analogamente ad altre costituzioni liberali dell'Ottocento - l'istituto dei pieni poteri non fosse contemplato dallo statuto, tuttavia ammesso in virtù della prassi consuetudinaria e dallo “stato di necessità”, elementi che diventano fondamentali nella trasformazione dell'assetto costituzionale. Non a caso, se nei dibattiti in occasione delle guerre risorgimentali il problema della costituzionalità risultò centrale, nel 1915 questo si rivelò marginale, indice che la delegazione era entrata a far parte della “costituzione materiale”. Costante fu invece l'attenzione sulla “durata”, elemento importante per limitare la portata della delegazione e la discrezionalità dell'azione governativa. Eccezionalità e durata furono dunque oggetto principale della discussione parlamentare nel 1915 ma il dibattito fu pesantemente condizionato dagli indirizzi segreti della diplomazia e dalla volontà dei deputati di non far mancare il proprio sostegno al governo in un frangente politico difficile. Sul piano giuridico, pur divergendo sull'obbligatorietà o meno della possibilità del parlamento di delegare i propri poteri in tempo di guerra, i giuristi interpretavano la delegazione come un istituto legittimo anche se avvertivano il pericolo dello svilimento della funzione del parlamento e dell'alterazione dei rapporti tra organi e competenze.

Dalla comparazione con i sistemi giuridici degli altri stati belligeranti emerge come il caso italiano non abbia riscontri e come nel nostro paese la delega legislativa si sia configurata come una vera e propria “abdicazione di poteri” da parte del parlamento. In Francia infatti la delega si attuava mediante la pratica delle “abilitazioni” (concessioni di competenze legislative regolata dalle camere), mentre in Inghilterra una precisa durata della delegazione e ampi di poteri di controllo parlamentari impedivano la prevalenza dell'esecutivo. L'ampiezza dei poteri assegnati al governo italiano e al Comando Supremo viene dimostrata anche alla luce del fatto che mentre Francia e Germania, seppure con modalità formali diverse, dichiararono lo stato di assedio militare, in Italia tale strumento non fu necessario. I “pieni poteri” modificarono anche gli strumenti legislativi utilizzati, snaturandone la forza, le modalità e l'applicazione; in particolare, l'azione governativa si caratterizzò per un ampio quanto inedito ricorso allo strumento del decreto legge anche al di fuori del perimetro di competenze delineato dalla delega legislativa; se tra il 1859 e il 1914 si possono contare poco più di un centinaio di decreti legge, durante il conflitto si verificò una vera e propria escalation (1914: 100; 1915: 221; 1916: 171; 1917: 337; 1918: 348; 1919: 1029) che modificò in profondità la prassi legislativa; con la guerra la legislazione eccezionale esercitata per mezzo di decreti governativi aventi forza di legge, diventò una pratica corrente che contribuì a trasformare la democrazia parlamentare in quella che Agamben definisce “democrazia governamentale”.

Lo slittamento dei poteri a favore dell'esecutivo determinò anche la ricerca di un nuovo assetto; la seconda parte del saggio è dedicata proprio all'analisi del concetto di equilibrio tra i poteri dello stato e sul dibattito politico-giuridico relativo alla necessità di ripristinare le facoltà del parlamento, una esigenza che si rese sempre più acuta con il protrarsi del conflitto. Mentre la cultura giuridica tendeva da una parte ad un progressivo superamento dalla dottrina classica di Montesquieu nel nome di una maggiore efficienza bellica dello stato, dall'altra il principio della separazione dei poteri continuò comunque a costituire un paradigma importante per valutare gli effetti della delega legislativa, la costituzionalità dei provvedimenti e impedire gli abusi; proprio nel periodo bellico, mentre si affievolì il controllo politico del parlamento, assunse una maggiore importanza il potere giudiziario che comunque era sottoposto a forti pressioni governative. Di notevole interesse risulta la percezione di deputati e giuristi di fronte al progressivo svilimento del parlamento: come è noto, l'Italia fu uno dei paesi che fece meno ricorso alla convocazione del parlamento, furono soppressi i controlli sulle leggi e sulle operazioni finanziarie, la stessa azione legislativa ordinaria venne sostituita dall'emanazione di decreti luogotenenziali preparati da commissioni tecniche. Il disagio e il senso di impotenza espresso dai deputati mette proprio in luce la straordinaria crescita dell'apparato burocratico statale che doveva affrontare, attraverso l'operato "opaco" e poco condiviso di uffici speciali e comitati, le nuove esigenze dettate dall'emergenza bellica. Da questo punto di vista sin dal 1916 veniva avvertita la necessità di controllare l'operato governativo attraverso l'istituzione di apposite commissioni di vigilanza; in questo contesto Latini ricostruisce l'iter che portò alla formazione della nota "Commissione reale per il dopoguerra", concentrandosi principalmente sulle sottocommissioni incaricate di rivedere la legislazione eccezionale; l'analisi del dibattito interno dimostra come un ritorno all'ordine prebellico non fosse più possibile e come le "bardature di guerra" fossero ormai penetrate profondamente nel sistema giuridico e costituzionale, tanto che anche dopo la fine del conflitto si ricorse ampiamente alla decretazione di urgenza.

Come emerge da questo saggio denso e complesso, la guerra si configurò come un vero e proprio "laboratorio" giuridico, politico ed istituzionale. Le delegazioni del marzo e del maggio 1915 assumono in questa prospettiva un'importanza fondamentale dal punto di vista storico quanto giuridico ed ebbero una portata profonda sulle istituzioni a causa della lunga durata del conflitto; i quarantuno mesi di guerra contribuirono così a modificare in maniera profonda e irreversibile l'assetto giuridico, legislativo e costituzionale. Ad essere trasformate furono anche la mentalità e il modo di concepire il potere, i rapporti tra i poteri e gli organi dello stato e le stesse elaborazioni dei giuristi.

"Governare l'emergenza" costituisce dunque un contributo importante perché completa gli studi sulla legislazione repressiva, getta nuova luce su quella "seduzione totalitaria" che attraversò il paese nel corso della guerra e si collega utilmente alle ricerche incentrate sulla burocrazia statale e sulla struttura dello "stato totalitario" fascista. Dal punto di vista giuridico, infatti la Grande Guerra anticipò ampiamente istituti, norme e tendenze che il regime fascista consoliderà in seguito. Non meno importante risulta la decisa attualità del saggio: le "guerre

permanenti” ed “asimmetriche” che segnano la contemporaneità promuovono infatti un nuovo diritto basato su un continuo stato di “necessità” sulla cui legittimità è necessario porsi forti interrogativi prima che i fondamenti dello stato di diritto e della democrazia risultino irrimediabilmente compromessi.

Matteo Ermacora