

LA CRISI DELLA LEGGE

Cause di una crisi.

C'è oggi in Italia una crisi della legge. È in crisi anzitutto la maestà della legge come massimo strumento normativo della comunità associata, cui tutti debbono rispetto e obbedienza. La legge non sembra più riuscire a corrispondere alle esigenze di una società civile in rapida trasformazione, nella quale i rapporti tra i cittadini e gli stessi rapporti tra i cittadini e le pubbliche istituzioni finiscono per organizzarsi, di fatto, secondo un processo di continua autocreazione di regole che per larga parte derogano o prescindono da quelle consacrate nei testi legislativi, e quindi sfuggono anche a quel principio di certezza del diritto che è fondamentale per garantire la libertà e l'uguaglianza di tutti i consociati. Ma è in crisi, per altro verso, anche la stessa identità tecnica della legge, per le profonde alterazioni che si sono determinate nel sistema della gerarchia delle fonti, per cui la norma legislativa ha finito per perdere quei connotati di precetto generale ed astratto che dovrebbero esserle peculiari e distinguerla da ogni altra norma, e particolarmente da quelle di natura regolamentare o meramente amministrativa.

Si tratta di aspetti, evidentemente interconnessi, di una unica e grave crisi, che ha molte e complesse cause. Ne accenneremo soltanto alcune:

a) il venir meno dell'unità della fonte della produzione legislativa, e quindi del concetto stesso della legge come tipico « atto del Parlamento »: il tradizionale monopolio delle Camere nella produzione delle leggi, già incrinato dal sempre più largo ricorso agli strumenti di legislazione del Governo (decreti-legge e decreti legislativi delegati), da quella sorta di legislazione indiretta che scaturisce dalle « sentenze manipolatorie » della Corte costituzionale, dal frequente uso dello strumento referendario, è stato ancor più chiaramente infranto dal sovrapporsi alla legislazione nazionale di sistemi normativi di diverso livello, da un lato quello comunitario (con i regolamenti direttamente operanti nel nostro ordinamento), dall'altro lato quello regionale (con la legislazione regionale, che avrebbe dovuto decentrare almeno in parte la produzione legislativa del Parlamento, ed invece si è semplicemente aggiunta e come giustapposta ad essa);

b) le difficoltà e i lunghissimi tempi dell'*iter* formativo delle leggi, reso spesso impraticabile, specie per quanto riguarda la « grande legislazione », dalla carenza di indirizzo politico, in perversa combinazione con i difettosi meccanismi dei regolamenti parlamentari del 1971, che obbligano in pratica la maggioranza ad un continuo compromesso anche con i più minuscoli gruppi d'opposizione: sì che il potere legislativo rifugge ormai dal cimentarsi nella revisione delle leggi fondamentali, a cominciare dai codici, che quindi restano ancorate a scelte compiute in tempi diversi e remoti, talora in periodo fascista, talora in periodo pre-fascista, mentre la legislazione corrente si frantuma in una miriade di leggi speciali, di leggi-provvedimento, di « leggine » settoriali o di « leggi con fotografia », in cui si esprime il frazionamento corporativo degli interessi particolari, ma non certo una sintesi politica ispirata all'interesse generale, della quale si avverte sempre più la mancanza (« *corruptissima republica plurimae leges* » ammoniva già

Tacito; e a questa stregua non ci sembra certo che la nostra Repubblica possa sfuggire ad una così dura definizione);

c) la pessima redazione dei testi legislativi: la conoscibilità e la stessa comprensibilità delle norme sono rese difficoltose, e sovente proibitive, dall'intrecciarsi di una sterminata congerie di disposizioni scoordinate e mal scritte, dalle quali ricavare il precetto vigente non è agevole, non diciamo per il comune cittadino – come pure dovrebbe essere – ma anche per l'operatore specializzato del diritto;

d) la scarsa applicazione del disposto legislativo, dovuta all'accentuato depotenziamento del potere esecutivo nel sistema costituzionale, ma anche alla carenza di strumenti normativi secondari (per es. regolamenti di attuazione) e di strumenti operativi, tanto che in molti casi restano soltanto « sulla carta » leggi che, se attuate, sarebbero quanto mai provvide e funzionali.

La « giungla legislativa ».

Per uscire da questa vera e propria « giungla legislativa », restituendo al nostro ordinamento giuridico quei requisiti di chiarezza, organicità, certezza ed efficacia che sono indefettibili in un moderno Stato di diritto, occorre recuperare il concetto stesso di « legge » come regola fondamentale dell'agire in comunità, fatta dagli uomini e per gli uomini che nella comunità si organizzano, e consistente nella fissazione di quelle norme che abbiano tale rilevanza nei rapporti sociali da dover assumere carattere cogente ed essere assistite dalla potestà sanzionatoria dello Stato. Lo strumento legislativo dovrebbe pertanto essere riservato alla definizione, o alla ridefinizione, di queste norme fondamentali: che forse oggi non possono più essere racchiuse, per la complessità assunta dalla nostra società, nei dieci comandamenti del Sinai o nelle dodici tavole delle prime leggi romane, ma che nemmeno possono stemperarsi nelle centinaia di migliaia di leggi del nostro diritto vi-

gente, di cui non si riesce ad avere sicura contezza nemmeno con l'impiego dei più moderni strumenti di elaborazione elettronica dei dati.

Per avviare a soluzione la crisi della legge è necessario dunque anzitutto porre in essere un processo di « delegificazione », da tempo invano invocato da tanta parte della dottrina giuspubblicistica, ed ora auspicato anche da qualche voto parlamentare (1).

Il malvezzo di adottare con lo strumento formale della legge norme particolari aventi un contenuto materialmente amministrativo, che potrebbero e dovrebbero essere oggetto di provvedimenti regolamentari o comunque di atti di competenza del Governo, pur avendo qualche precedente nel periodo pre-fascista, è invalso soprattutto in periodo fascista, per la tendenza di quel regime e sottrarre i propri atti al controllo di legittimità della Corte dei conti e al contenzioso del Consiglio di Stato, organi di cui il Governo di allora in qualche misura diffidava, mentre poteva disporre di Camere parlamentari completamente consenzienti. Ma il malvezzo è continuato e si è anzi accentuato in periodo post-fascista, quando queste ragioni più non sussistevano: forse per la difficoltà tecnica di disciplinare con atto amministrativo materie precedentemente disciplinate con legge, ma forse pure perché la classe politica ha continuato a voler privilegiare lo strumento legislativo per definire « in proprio » anche i problemi applicativi e di dettaglio, al di fuori delle fastidiose pastoie degli organi burocratici e amministrativi.

Questo malvezzo, che è all'origine della pletoricità e della minuziosità della nostra legislazione, si è variamente intrecciato con l'inversa ed altrettanto negativa tendenza a dare va-

(1) L'ordine del giorno approvato dal Senato il 10 luglio 1980, discutendosi il cosiddetto « Rapporto Giannini », auspica l'avvio di una « politica di delegificazione, nell'ambito della quale, previa attenta verifica della normazione vigente, la legge si limiti a fissare i principi e i criteri legislativi, lasciando alle fonti subprimarie la disciplina concreta ».

lore normativo, in certe materie, a circolari ministeriali o ad altri atti governativi che tale valore non possono avere.

Anche a non voler riconoscere l'esistenza nella nostra Costituzione di una vera e propria « riserva di regolamento », è comunque indiscutibile che per riordinare la nostra legislazione si deve provvedere a restituire alla legge ciò che è della legge, al regolamento ciò che è del regolamento. Un'opera del genere avrebbe l'effetto non solo di dare chiarezza ed efficacia al nostro sistema normativo, ma anche di liberare il Parlamento (per non parlare dei Consigli regionali, dove la confusione delle fonti normative è ancora più accentuata) da un grande numero di provvedimenti particolari o di contenuto materialmente amministrativo, il cui procedimento di approvazione è impegnativo quanto quello della normativa generale ed organica.

Delegificazione e « iter » legislativo.

Un processo di delegificazione è dunque anche la necessaria premessa di ogni tentativo diretto a semplificare e accelerare l'*iter* legislativo. Per quanto riguarda le leggi nazionali, questo *iter* dura oggi mediamente un paio d'anni a partire dalla presentazione in Parlamento, sempreché non sopravvengano ulteriori fattori di ritardo (come lo scioglimento anticipato delle Camere, divenuto ormai frequente, che nullifica praticamente tutto il lavoro svolto per i provvedimenti legislativi ancora non giunti all'approvazione di entrambi i rami del Parlamento). Ma c'è di più. Com'è noto, la massima parte delle leggi approvate derivano da disegni di legge di iniziativa governativa, per i quali la presentazione alle Camere è preceduta da una lunga elaborazione negli *interna corporis* ministeriali, che dopo la predisposizione di uno schema iniziale da parte degli uffici legislativi passa in genere per le consultazioni sindacali, per il concerto con gli altri Ministeri interessati (tra cui è sempre particolarmente delicato il concerto con il Ministero del tesoro, quando il provvedimento importi nuove spese), quindi per la discussione collegiale in Consiglio dei mini-

stri e per il decreto autorizzativo del Presidente della Repubblica. La fase parlamentare dell'*iter*, già tanto lunga, è dunque normalmente preceduta da una fase ministeriale, in genere poco o mal nota, il cui espletamento tuttavia richiede pure di solito non poco tempo. E lo stesso deve ritenersi, verosimilmente, per le proposte di legge d'iniziativa parlamentare, la cui elaborazione spesso risale agli uffici legislativi dei partiti e richiede pronunce dei loro organi collegiali; come pure per quelle d'iniziativa popolare, per le quali, dopo la redazione in articoli, deve necessariamente seguire la non breve fase della raccolta delle firme degli elettori.

Comunque, una volta che il progetto di legge è stato presentato ad una delle Camere, comincia la defatigante serie di adempimenti procedurali: l'annuncio in Assemblea, l'assegnazione ad una Commissione, la discussione generale e quella degli articoli e degli emendamenti in Commissione e poi eventualmente anche in Assemblea, l'invio del testo approvato all'altro ramo del Parlamento, dove si ricomincia tutto daccapo, con la eventualità anche di una modifica del testo che costringe a farlo ritornare al ramo del Parlamento che l'aveva esaminato per primo, e così via; fino all'approvazione di un testo identico da parte di entrambe le Camere, che, una volta promulgato dal Capo dello Stato (e sempre che questi non lo rinvii al Parlamento con messaggio motivato per un nuovo esame), acquista finalmente forza legale con la pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale*. A questo punto il contenuto dell'atto legislativo è normalmente già invecchiato, e spesso superato dall'evoluzione dei rapporti sociali intervenuta nel frattempo.

La complessità di questi adempimenti non va sopravvalutata oltre un certo limite, sol che si tenga mente che tutto l'*iter* legislativo parlamentare può essere snellito (e in qualche caso particolare si è ridotto addirittura a poche ore!) quando vi sia la volontà politica di pervenire all'approvazione della legge da parte di una maggioranza compatta e decisa (2). Ma

(2) Si pensi al rapido *iter* di approvazione della legge sul finanziamento pubblico dei partiti politici (legge 2 maggio 1974, n. 195).

è proprio questo il fattore che oggi in genere manca nella situazione italiana, con l'aggravante – ripetiamo – di regolamenti parlamentari che lasciano ampi spazi alla volontà di ristrette minoranze diretta invece ad impedire o a ritardare quella approvazione. Per cui il sistema favorisce, come già accennato, la produzione di « leggine » sulle quali è più facile realizzare lo accordo fra i gruppi politici, magari a prezzo di qualche *do ut des*; mentre l'impiego dello strumento legislativo è divenuto quasi proibitivo per ciò cui dovrebbe soprattutto servire, cioè per le grandi scelte di vita e di sviluppo della comunità associata.

Ad un chiaro e coraggioso processo di delegificazione dovrebbe pertanto accompagnarsi la ricostituzione di maggioranze decise a governare secondo un preciso indirizzo politico, in contrasto dialettico (e non in accordo) con le opposizioni; e la definizione di regolamenti parlamentari che consentano l'approvazione in tempi ragionevoli delle leggi in cui la maggioranza stessa intenda concretizzare un tale indirizzo. Ma occorrerebbe anche migliorare la formulazione tecnica dei testi di legge, oggi troppo spesso appesantita da terminologie contorte al limite dell'incomprensibilità, da rinvii ad altre norme o a catene di altre norme, da leggine contraffatte come « interpretazioni autentiche », da formule incerte ed ambigue che rendono quanto mai ardua l'esatta individuazione del diritto vigente (si pensi, come esempio tipico, alla formula di stile con cui si abrogano, senza identificarle neppure approssimativamente, tutte le norme « incompatibili con la presente legge »). A questo scopo potrebbero servire: l'unificazione in un unico ufficio legislativo centrale, presso la Presidenza del Consiglio o presso il Ministero della giustizia, degli uffici legislativi governativi ora sparsi nei vari Ministeri; un più largo ricorso allo strumento tecnico dei « testi unici »; la creazione presso le Camere di un servizio attrezzato per il *drafting* legislativo che, senza ovviamente incidere sulle scelte politiche effettuate dal Parlamento, riesca a dare alle leggi una formulazione tecnica univoca, comprensibile e insuscettibile di troppi dubbi interpretativi.

« Grande » e « piccola » legislazione.

Siffatti provvedimenti, ma soprattutto la costituzione di governi decisi a governare e dotati degli strumenti necessari per farlo, si rifletterebero in senso positivo anche sull'attività di attuazione dei precetti legislativi, di cui abbiamo sopra rilevato le carenze. Né è da credere che una simile linea porterebbe ad accrescere la discrezionalità di chi la legge è chiamato ad interpretare ed applicare, cioè del Governo e della pubblica amministrazione da un lato, e dell'autorità giudiziaria dall'altro. Proprio la confusione legislativa, proprio la farraginosità, la contraddittorietà, l'incomprensibilità delle leggi lasciano oggi troppo largo spazio ad una discrezionalità applicativa che spesso sconfinava nell'arbitrio. Per convincersene basta esaminare, per quanto concerne il potere esecutivo, le dimensioni e i caratteri che ha assunto il contenzioso sugli atti amministrativi davanti ai tribunali amministrativi regionali, davanti al Consiglio di Stato, davanti alla stessa Corte costituzionale. Quanto al potere giudiziario, sono ben note le polemiche suscitate dalla tendenza di molti giudici ad esercitare una funzione di supplenza alle carenze della legislazione, adeguando le norme giuridiche alla realtà sociale attraverso la così detta « interpretazione evolutiva » della legge. Si tratta di tendenze che, anche se spiegabili alla luce dell'attuale situazione del nostro sistema normativo, sono tuttavia estremamente pericolose in uno Stato di diritto, che fa del principio di legalità la sua stessa ragion d'essere, e non può quindi dismettere il fondamentale canone della certezza della norma giuridica affidandone la definizione concreta all'arbitrio, sia pure illuminato, di questo o quel giudice.

L'esperienza dimostra dunque (se ve ne fosse bisogno) che a ridurre gli eccessivi margini di arbitrio del potere esecutivo o di quello giudiziario non può servire una legislazione che pretenda di occuparsi di tutti e di tutto, e finisce proprio per questo per diventare ineseguibile. Al contrario, i poteri discrezionali della pubblica amministrazione e dei magistrati possono assumere le loro corrette dimensioni solo se incanalati in

poche e chiare *normae agendi* definite dal legislatore e da esso continuamente adeguate all'evoluzione della società. Ma per questo occorre che le Camere parlamentari abbiano il tempo e i modi per occuparsi della «grande legislazione», cristallizzando in disposizioni legislative lo sviluppo dei rapporti sociali con la rapidità richiesta dal ritmo convulso con cui questi rapporti si trasformano nell'epoca contemporanea. Le modalità applicative dovrebbero invece essere rigorosamente rimesse alla competenza del Governo, o decentrate alle regioni; con la condizione, anche qui, di un riordinamento delle pubbliche amministrazioni che consenta loro di operare rapidamente ed efficacemente in questo senso, e ai cittadini di difendersi con procedure semplici e funzionali da eventuali arbitri.

L'educazione giuridica del cittadino.

Certo, la crisi della legge non è soltanto un problema tecnico-giuridico, ma è un grosso problema politico, per la soluzione del quale non sono dunque sufficienti i rimedi tecnici, e neppure quelli in termini di sola politica delle istituzioni: è necessario anche un deciso impegno più propriamente politico, al fine soprattutto di restituire al mondo del diritto il lievito vitale della partecipazione popolare (3). Questo impegno deve partire da un'azione volta all'educazione giuridica del cittadino che oggi manca, anche e soprattutto nella scuola. È incomprendibile che nelle nostre scuole medie superiori (con la sola eccezione, chissà perché, degli istituti tecnici e professionali) non si insegnino almeno le regole fondamentali del di-

(3) Su questo importante argomento si è svolto il 3 marzo 1981 a Roma un incontro-dibattito presso l'ISLE (Istituto per la documentazione e gli studi legislativi), in occasione della presentazione dell'*Enciclopedia legale di Selezione* (Milano 1981). Il tema, che parafrasava una nota frase di Einaudi, era appunto: «La legge in Italia: conoscere per partecipare».

ritto, che è fenomeno con il quale i giovani, usciti dalla scuola, si verranno a trovare necessariamente e continuamente a contatto. Non si insegna diritto nemmeno nei licei classici, sicché persino quegli studenti restano all'oscuro di una delle più elevate creazioni della civiltà classica, e di quella romana in particolare. Non solo il giovane che si limita a completare la scuola dell'obbligo, in cui si insegnano pochi e spesso sconnessi elementi di « educazione civica », ma anche quello che consegue la « maturità » in una scuola media superiore, se non intraprenderà in seguito studi giuridici specializzati, finirà così per ignorare per sempre anche le più elementari nozioni di diritto, e sarà dunque istintivamente portato a considerare la norma giuridica come una fastidiosa e spesso incomprensibile imposizione, un insieme di « tranelli » da cui tenterà magari di difendersi o di sfuggire con l'aiuto di qualche componente di quella ristretta casta di specialisti cui è riservato il maneggio di così insidiosi meccanismi. Laddove è evidente che la legge, per essere tale, non deve essere patrimonio riservato ed arcano di una *élite* di tipo quasi sacerdotale, ma va messa alla portata di tutti coloro che la debbono attuare, e dunque anzitutto dei cittadini che alle regole di condotta in essa fissate debbono attenersi.

Altrimenti, a fronte del presente distacco tra le leggi dello Stato e la società civile, non c'è poi troppo da lamentarsi del distacco tra i cittadini e le pubbliche istituzioni; e neppure c'è troppo da stupirsi che qualcuno tragga da una siffatta situazione la conclusione estrema di rifiutare di riconoscersi in « questo » Stato e di partecipare alla vita delle sue istituzioni. Bisogna rendersi conto, infatti, che la mancata soluzione ed anzi l'accentuazione della crisi della legge minacciano ormai di revocare in dubbio le fondamenta stesse del principio di legalità.