

8. LA TECNICA DELLE LEGGI.

Giunti agli ultimi mesi della legislatura, in molti paesi moderni (in Italia, ad esempio) ci si accorge immancabilmente che il tempo manca per portare a termine il programma legislativo ch'era stato impostato. Anzi, se non si procede ad una scelta rigorosa, tra i progetti in esame, di quelli da varare, va a finire che non se ne vara nessuno. Come è stato efficacemente detto, i progetti di legge si ingolfano in parlamento come in un collo di bottiglia, impedendosi il flusso a vicenda.

Le troppe pause dei lavori parlamentari per vacanze o per crisi di governo, le molte discussioni generali in aula per programmi di governo da approvare o per voti di fiducia da rilasciare, le lungaggini di parecchi discorsi e dichiarazioni di voto, che oltrepassano largamente i limiti stabiliti dai regolamenti: ecco le ragioni principali del tempo perduto (non tutte da deplorare, si intende). Si aggiunga alla lista il sistema bicamerale: un sistema che ha certamente i suoi vantaggi, perché è ovvio che due camere legislative vedano meglio di una camera sola, ma che ha peraltro il difetto gravissimo di imporre una doppia e completa disamina dei progetti di legge, cui spesso consegue il rinvio di un testo legislativo dall'una all'altra assemblea per gli emendamenti che ciascuna crede di dover apportare al testo già approvato dall'altra. Né vanno taciute, infine, le tattiche ostruzionistiche cui i partiti possono ricorrere per ritardare, e possibilmente impedire, l'approvazione di una legge loro sgradita. Tattiche queste che non meritano certo una condanna radicale, potendo essere anche la « filibustering » una efficace garanzia democratica, ma che diventano inammissibili quando, là dove vige il sistema bicamerale, si ripetono puntualmente tanto nell'una quanto nell'altra assemblea.

Ma altri inconvenienti, su cui solitamente si sorvola, sono di carattere tecnico-giuridico, e sono forse quelli che, a differenza dei difetti precedentemente elencati, non meritano attenuanti. Il parlamento ha da decidere sulle leggi dello stato: non si discute, ed è bene. Ma è ammissibile che il parlamento debba impegnarsi addirittura nella formulazione articolo per articolo, ipotesi per ipotesi, di quelle leggi? È ragionevole che le camere legislative, poste di fronte ad un certo progetto di nuova legge, non si limitino ad esprimere il loro avviso favorevole o meno, e in questo secondo caso le critiche che il progetto merita, ma passino

* In *Labeo* 15 (1969) 248 s.

a discutere il progetto parola per parola, e quindi a manipolarlo, a ritoccarlo, a riempirlo di incisi o, per converso, a tagliuzzarlo qua e là?

Questo è il punto veramente grave. Il parlamento è fatto di due camere, ogni camera è fatta di varie centinaia di componenti, o comunque di qualche decina di partiti e correnti. Il diretto intervento del parlamento anche nella formulazione tecnico-giuridica delle leggi, a parte il tempo che richiede, fa sí, nella stragrande maggioranza dei casi, che i testi definitivi escano fuori dalle sue aule, e passino alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*, in formule contorte, spesso contraddittorie, talvolta perplesse, non di rado giuridicamente claudicanti se non addirittura erronee. Formule che costituiranno poi la disperazione di coloro che dovranno interpretarle e applicarle, con immancabile moltiplicazione dei già troppi giudizi che si celebrano, sopra tutto in Italia.

I nostri antichi romani, che di diritto si intendevano alquanto, adottavano, come si sa, un metodo diverso. Il loro parlamento era anche piú numeroso dei nostri, perché era costituito direttamente dagli stessi cittadini riuniti in un unico comizio, ma il comizio si limitava, dopo averne discusso, ad esprimere un « sí » od un « no » nei confronti dei testi presentati alla sua approvazione. A modificarli non ci si pensava neppure, perché era noto anche e soprattutto a quei tempi che raddrizzare le gambe ai cani non è cosa facile. È vero che il progetto (la *rogatio*) passava, il piú delle volte, attraverso le discussioni del senato e le modifiche e correzioni dallo stesso suggerite, ma alla fine era pur sempre il proponente ad unificarlo ed a decidere se presentarlo alle assemblee. Se una proposta di legge era rigettata, pazienza. Si sarebbe perso meno tempo a ritirarla e a presentarla riformata in una successiva occasione, che a ritoccarla in sede di assemblea. Comunque, non si sarebbe corso il rischio di dare alla luce una legge deforme.

Si dirà che queste reminiscenze del diritto romano sono viete anticaglie. Sia pure. Ma esse inducono a chiedersi se, in materia di legislazione, non sia il caso di ricorrere oggi ad un sistema che già si adotta universalmente, in tutti i paesi civili e moderni, quando si debba erigere, che so, un'opera pubblica: un ponte, un'autostrada, un palazzo delle poste. Si decide quel che si vuole, si stabilisce dove lo si vuole, con quali caratteristiche lo si vuole: giusto. Ma poi ci si rivolge ad un competente per il progetto e per la costruzione. Oppure si fa un bando di concorso e si costruisce l'opera pubblica sulla base del progetto vincente, affidandola all'appaltatore che abbia vinto la gara di appalto.

Le leggi moderne, e sopra tutto certe leggi di piú vasto respiro, sono cose non meno delicate e complesse di un'opera pubblica. Esse

implicano persino i problemi, diciamo così, architettonici o urbanistici dell'ambientazione, perché sta di fatto che una buona legge deve essere accuratamente ambientata, per le discipline che detta e per il linguaggio che usa, nel paesaggio della legislazione tutta. E allora, perché non seguire, in materia di leggi, un sistema non dico identico, ma vagamente analogo a quello seguito per la costruzione del palazzo delle poste? I giuristi, con le loro « équipes » di collaboratori di fiducia, ci sono anche per questo. Non sono finiti con l'età dei Severi, che diamine.