FORMULARE LE LEGGI

L'idea ripetutamente espressa da molti giuristi di procedere ad una «programmazione giuridica» in Italia è idea degna della massima considerazione. Ma un programma, ogni programma che non voglia rimanere lettera morta esige l'accurata predisposizione delle necessarie infrastrutture per realizzarlo. Ond'è che il discorso non sarebbe producente, se prima non si parlasse di ciò.

Perché una «programmazione»? Perché in Italia si sono andate accumulando, col procedere degli anni, numerosissime leggi, talune delle quali notevolmente complesse. E si sono ammassate senza ordine, spesso in palese contrasto tra loro, più spesso ancora in aderenza a principi informatori divergenti ed opposti. Del resto è ovvio che sia così. Vigono nel nostro paese, a un tempo, leggi del periodo prefascista, leggi del ventennio mussoliniano e leggi postfasciste. Che siano orientate in modo diverso (molte, non tutte) non deve sorprendere. Né può sorprendere, a prescindere da ciò, il dissidio esistente (spesso, non sempre) tra la legislazione anteriore e quella posteriore alla costituzione vigente. Se si considera poi che tutte queste leggi raramente osservano un «linguaggio» uniforme, se si considera cioè che anche le categorie formali (linguistiche e logiche) cui esse fanno riferimento sono le più diverse tra loro, si comprendono facilmente sia lo sgomento del cittadino, sia l'imbarazzo frequente degli stessi interpreti così detti «qualificati», magistrati o avvocati che siano.

Occorrono dunque, e qui sta la «programmazione», due cose. In primo luogo, un paziente lavoro di revisione e di sfrondamento della legislazione attualmente vigente, per modo

che essa si adegui ai principi della costituzione e sia inoltre rapportata a un linguaggio unitario, tale da non creare trappole (e con le trappole, liti giudiziarie) per chi è tenuto alla sua applicazione. In secondo luogo, un lavoro non meno paziente di rinnovamento delle varie discipline legislative, per modo che esse rispondano alle esigenze costituzionali e alle istanze della coscienza sociale contemporanea.

Eccoci allora al punto delle infrastrutture. Realizzare un programma così impegnativo non sarà mai possibile, se non si preordineranno gli uffici e i metodi per affrontarlo. Bisogna convincersi che il Parlamento e la Corte costituzionale sono a questo fine certamente necessari, ma altrettanto certamente non sufficienti. Potranno e dovranno servire l'uno da impulso, l'altra da controllo della efficienza e della «costituzionalità» della realizzazione, ma non potranno evidentemente assumersi il compito di questa auspicata legiferazione organica e coerente. Per limitarci al parlamento, è più che evidente ormai che, innanzi tutto, è il tempo che gli manca per legiferare. I suoi impegni più propriamente politici, per dibattiti sulla fiducia, discussioni sui bilanci, interpellanze e via dicendo, sono tali da ridurre a meno della metà la durata dei suoi lavori più propri. E anche se oggi una parte di quei lavori sono sottratti alle sedute plenarie e affidati, in sede consultiva o talora in sede deliberante, a più ristrette e agili commissioni, il guadagno di tempo non è assolutamente tale da permettere alla Camera e al Senato, non dico di smistare tutto il volume legislativo che da essi ci si attenderebbe durante la legislatura, ma addirittura di prendere in adeguato esame la mole ingente delle proposte e dei progetti di legge che parlamentari e governo depositano via via in presidenza. Ne costituisce prova il coacervo di importanti progetti, taluni esaminati a metà e talaltri non esaminati del tutto, che sono stati malinconicamente cestinati alla fine delle legislature precedenti.

D'altronde, fermo restando che la legislazione spetta al Parlamento, i giuristi ben sanno, perché il fenomeno è di solare evidenza, che, sul piano della tecnica legislativa, le formulazioni

che deputati e senatori propongono, quelle stesse che propongono i vari ministeri, e in ogni caso i testi «emendati» che escono fuori dalle animate e contrastate delibere parlamentari sono, non poche volte, talmente ingenui o contraddittori o contorti, da non fare onore a una legislazione degna di questo nome. Ogni ministero ha la sua competenza (e il suo ufficio legislativo, anche se non sempre adeguato), ed è un bene anche questo. Il male è che singoli parlamentari e uffici legislativi non si limitino ad esprimere i principi normativi che intendono introdurre, né si limitino ad approvare o riprovare in blocco i testi loro sottoposti. Spesso essi «formulano» dettagliatamente tutto, e tutto affrettatamente modificano, emendano, stravolgono, alterando senza volerlo il già scarso equilibrio logico-giuridico dell'insieme.

L'unico rimedio a tanto male è che ci si decida, finalmente, ad adottare un Ufficio Legislativo unico o superiore, composto da personale altamente qualificato, e demandare ad esso il duplice compito di razionalizzare nelle loro formulazioni le proposte dei diversi parlamentari e gli stessi disegni di legge dei vari ministeri, nonché di provvedere alla stesura definitiva, salvo controllo e approvazione finali dell'assemblea, delle leggi modificate in sede di discussione. Una volta, almeno in parte, si faceva proprio così. Quanto meno i disegni di legge governativi passavano, nella loro maggioranza, attraverso l'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia, cioè del ministero del Guardasigilli, il ministro che formalmente controlla e materialmente controfirma tutte le leggi dello stato. Si trattava di un ufficio composto da magistrati espertissimi ed espertamente diretti, che non rifuggiva secondo opportunità, dal valersi della collaborazione di specialisti delle varie materie da regolare, di giuristi illustri e finanche, per un po' di «risciacquatura in Arno», di letterati o linguisti.

Vale la pena di pensarci a una soluzione del genere. I lavori parlamentari sarebbero indubbiamente sveltiti senza pregiudizio alcuno per i poteri deliberanti del parlamento. Ma sopra tutto ne guadagnerebbero in chiarezza e coerenza le leggi. Quindi, in definitiva, i cittadini.