

III. UNA COSA TROPPO SERIA

1. «La guerra è una cosa troppo seria per lasciarla ai militari». Questa famosa battuta, generalmente attribuita a Talleyrand, è di tono paradossale, ma tutte le persone di buon senso riconoscono che è di contenuto degno di molta nota. Per quanto riguarda il secolo ventesimo, è sufficiente pensare alle due guerre così dette mondiali, alla Corea, al Vietnam, alla guerra del Golfo. È fuori discussione che, se in questi ed in altri conflitti non fossero intervenuti altri poteri (e non soltanto il potere politico) ad integrare e a temperare in sede strategica i comandi militari (non dico addirittura a sostituirli), gli esiti sarebbero potuti essere (nel bene e anche nel male, s'intende) molto diversi da quelli che sono stati o che paiono agli storici essere stati. Insomma diciamo così: per fare seriamente una guerra i generali ci vogliono, ma non bastano.

Beh, mi si lasci applicare un analogo paradosso alle leggi, o più precisamente alla legiferazione. Le leggi sono una cosa troppo seria per lasciarle ai parlamentari. E non si corra, per favore, a tacciarmi di scettico o addirittura di antidemocratico. Ciò che affermo è il frutto di una personale maturazione di pensiero fondata, attraverso sessanta e più anni, sulla mia esperienza di magistrato, di avvocato, di docente universitario e persino di parlamentare. Di parlamentare, voglio aggiungere, che non si vanta affatto di essere stato l'unico veggente nella breve legislatura (1976-79) in cui, affascinato da un disegno politico di pace sociale che fu ben presto annientato dal terrorismo nel sangue, ha prestato servizio di senatore. Al contrario. Se torno infatti con la mente a quel periodo trascorso a Palazzo Madama, ancora avvampo di raccapriccio per aver incautamente partecipato alla votazione positiva di certe leggi affrettate e approssimative come quella, ad esempio, dell'abolizione dei manicomi civili (l. n. 180 del 1978): normativa altamente apprezzabile sul piano dei principi, ma purtroppo non coordinata e subordinata alla preordinazione di un'efficiente assistenza alternativa dei malati di mente (la quale ancor oggi in Italia è, a dir poco, difettosa).

A proposito di manicomi e affini mi vien fatto quasi di insinuare che da quegli ambienti, non dalle assemblee parlamentari, pare sia provenuta tutta la legislazione italiana del secondo dopoguerra relativa alle trasformazioni urbanistiche ed edilizie. Si tratta di una vera e propria giungla di norme (non soltanto legislative in senso stretto) alla cui interpretazione ed alla cui ricucitura in un sistema logico, accortamente scartando i numerosi rami divenuti secchi, hanno di recente dedicato un pazientissimo lavoro Vincenzo e Romina Giuffrè, padre e figlia, in un volume (*Abilitazioni alle trasformazioni urbanistiche ed edilizie*, Napoli 1997) di ben XV+323 pagine. Chi legga la «nota finale» (pp. 293 ss.), stesa da V. Giuffrè, non potrà non restare sbalordito (oltre che amaramente divertito) per le contraddizioni, le variazioni umorali, gli strafalcioni e le bislaccherie di ogni genere di cui ha dato prova in materia il parlamento di Roma, aiutato a malfare dal governo e dai suoi confusionari «uffici legislativi». E qui mi corre l'obbligo di confessare arrossendo che di una tra quelle tante leggi (la n. 10 del 1977, ben presto travolta e smentita da leggi successive) sono stato corresponsabile anch'io: stavolta non solo come semplice votante, ma anche come consorte della sua stesura. L'unica attenuante che invoco in proposito a mio favore (se me la si vuol concedere) è che, quando ebbi tra le mani il testo del progetto governativo (stranamente gradito tanto alla maggioranza quanto a buona parte dell'opposizione), mi battei vivamente

in senato, peraltro con insignificanti risultati, per migliorarne almeno la logica strutturale e la forma tecnico-giuridica. Sí che dissi una volta sconsolatamente (come risulta, credo, dagli *Atti parlamentari*): «Questa legge si annuncia pessima. Cerchiamo di farne soltanto una legge cattiva».

2. Da che dipende questo malanno della legislazione italiana? Ed è un malanno anche di altre legislazioni cosí dette civili e democratiche?

La mia risposta (sia chiaro, limitata all'Italia) è che il malanno non dipende soltanto dall'incultura, quanto meno giuridica, dei parlamentari, dal momento che solitamente non mancano tra essi, anche se in quota ridotta, gli esperti di diritto (da non confondersi, è ovvio con i puri e semplici laureati in giurisprudenza). Nemmeno il malanno dipende in modo rilevante dalla divergenza delle opinioni politiche e dall'influenza delle «lobbies» interessate a questa piuttosto che a quell'altra normazione, cioè da realtà inevitabili in una democrazia e pertanto meritevoli di considerazione, se non addirittura, in certi casi, di rispetto. Esso dipende, a mio modo di vedere, dalla prassi, poggiante su norme costituzionali, per cui il parlamento nazionale (ed ora, nella loro crescente autorità, i parlamenti regionali) si arroga la libertà di regolamentare minutamente ogni particolare. In piú, dipende dal modo lento e defaticante in cui procede l'«iter» formativo della normazione scritta, dalla prima proposta di un provvedimento sino alla sua votazione definitiva. Il tutto (almeno in Italia, ripeto) da farsi (quando non vi sono ferie, crisi di governo, congressi di partito ed altro) al piú in tre o quattro giorni lavorativi della settimana (dal martedì pomeriggio al venerdì mattina).

Parliamo prima dei cosí detti «lavori parlamentari». Le proposte (o disegni, o come altro si usi dire) di legge non vengono sottoposte direttamente alle assemblee (cioè all'«aula»), ma vengono prima distribuite, in Italia, tanto alla Camera dei deputati quanto al Senato, tra le varie «commissioni» specializzate in cui ciascun consesso si divide: commissioni le quali peraltro, lo si tenga a mente, non sono in grado di lavorare quando l'«aula» dei rappresentanti sia impegnata in discussioni e votazioni generali e che esigano la presenza di tutti. In queste quattro sedi (che nelle regioni si riducono, meno male, a due soltanto) la proposta viene variamente cincischiata con emendamenti e sub-emendamenti quando non succede che debba essere messa a confronto, o spesso a conflitto, anche con altre cinque, dieci o piú proposte concorrenti. Non solo. È ben difficile che la votazione con cui si licenzia il testo definitivo non venga preceduta, sia in commissione che in aula, da interventi verbosi, spesso ripetitivi, degli esponenti di tutti i gruppi parlamentari, nonché (in aula) anche da brevi, ma solenni «dichiarazioni di voto» preludenti, dopo la votazione articolo per articolo, alla votazione finale sull'intero testo di legge.

Lo sperpero del tempo a disposizione è enorme e viene vieppiú aumentato dai frequenti rinvii ad altra seduta chiesti e ottenuti, specie nel seno delle commissioni, da personaggi che, non avendo finora guardato attentamente al problema da risolvere (o non avendo ancora avuto direttive e pareri dai rispettivi gruppi e partiti), si ripromettono di mettersi una buona volta in grado di esaminarlo e di discuterlo nella prossima seduta. Tra i casi piú tipici di questo scandaloso tiro al ritardo ne segnalo due: primo, quello della legge sulla repressione (anche) penale degli incendi del patrimonio boschivo, la quale è stata finalmente approvata dal Senato nel luglio 1999 per impulso dei vasti incendi che allora piú che mai divampavano, ma un anno dopo, e

cioè nel luglio 2000, quando altrettali e anche più estesi disastri ecologici estivi sono tornati a verificarsi nella penisola, ancora non aveva ricevuto conferma dalla Camera dei deputati (di modo che il governo, prendendo il coraggio a due mani, si vide costretto ad emanare un precario decreto-legge nei primi giorni di agosto); secondo, quello della legge sul così detto «conflitto di interessi» (una legge per il cui discusso contenuto rinvio alla mia nota su *Le leggi «all'acqua pazza»: retro*, pp. 154 s.), la quale è stata approvata quasi unanimemente dalla Camera nel 1998, ma si è intoppata poi nelle esitazioni del Senato e ha finito per non vedere la luce nemmeno al termine della legislatura, cioè nel marzo del 2001.

3. Comunque, ancora più dannoso per la comunità nazionale è in Italia l'affidamento alle assemblee parlamentari (lo stesso si dica, su scala ridotta, per le regioni) di una attribuzione normativa penetrante minuziosamente, «*intus et in cute*», in tutte le per che minime questioni da sottoporre a regime. Non è colpa loro, se le assemblee non ce la fanno col tempo, ma sopra tutto non ce la fanno (diciamolo chiaro e tondo) con la capacità di intendere e di volere relativamente a tutti i particolari da considerare e da mettere a punto. Il risultato di una regolamentazione tempestiva e congrua potrebbe essere raggiunto solo assegnando al potere amministrativo molte materie che invece gli vengono negate (o che gli vengono attribuite nei limiti dei regolamenti così detti esecutivi) e, per il resto, fissando con le leggi esclusivamente principi basali e delegando l'articolazione normativa di questi principi al governo e all'ordinamento amministrativo.

Qualcosa, e non da poco, si è indubbiamente realizzato in questa direzione nell'ultima legislatura italiana (quella, ripeto, che va dal 1996 al 2001), di cui non saranno mai abbastanza lodate le leggi di riordino e di semplificazione della materia fiscale, le così dette «leggi Bassanini» ed altre analoghe. Qualcosa, e non da poco, si era indubbiamente già realizzato in precedenza, sopra tutto con le leggi delega per la riforma dei codici. Ma non credo sia stato sufficiente. Formalmente in nome della democrazia, ma sostanzialmente (e abbastanza visibilmente) per impulso della demagogia e per interessi più concreti e tangibili, si è troppo spesso rivendicata da sinistra e da destra la «centralità del parlamento», e tutto è stato bloccato. Ragion per cui il meno che può dirsi del legislatore italiano è che, volendo ficcanasare da per tutto, finisce col produrre poco, lentamente e male.

D'altra parte, non si può passare sotto silenzio la possibilità, troppo spesso verificatasi, che, quando il parlamento si è finalmente risolto ad affidare (a «delegare») all'esecutivo, e più precisamente a tecnici del ramo da quest'ultimo nominati, il compito di stendere il provvedimento normativo, la relativa legge «delegante» in qualche caso ha ecceduto nel lasciare libertà di decisioni ai «delegati»; in qualche altro caso si è macchiata del peccato opposto, è stata cioè così particolareggiata (e inoltre contraddittoria) che il «prodotto» dei «delegati», anche se valentissimi, è uscito fuori, a sua volta, oscuro, complicato, in certi casi ai limiti del «*monstrum vel prodigium*».

4. La faccenda delle deleghe legislative (talune troppo larghe, talaltre troppo strette) esigerebbe, per la verità, un discorso piuttosto lungo e severo che qui (si capirà subito perché) ritengo di poter svolgere, «*sine ira et studio*», solo in parte. Non potrei infatti parlare «*sine ira*» della delega a briglie sciolte che la maggioranza parlamentare del governo uscente, assai poco o male contrastata (per evidente disinteresse) durante cinque anni di legislatura dalle minoranze, ha concesso alle ubbie ed alla leggerezza

del settore governativo della pubblica istruzione e dell'università, per una riforma totalitaria di tutto il sistema: riforma che, almeno per l'Università, è andata quasi completamente, quindi quasi irreversibilmente, in porto. Meglio, ciò posto, tacere dell'argomento e passare al tema delle deleghe legislative troppo strette.

Valga per tutti, in proposito l'esempio gravissimo della riforma del codice di procedura penale del 1930. Una riforma che nel 1988 è stata portata ad un termine «finale» che ha peraltro quasi subito coinciso con il termine «iniziale» di una lunga (e non ancora conclusa) serie di aggiustamenti, di modifiche e di contromodifiche.

Io sono stato sin dall'inizio, in parallelo con alcuni altri giuristi (e tra questi con un giuspenalista ben più esperto e autorevole di me, Giovanni Leone), avversario deciso (e più volte manifestatomi come tale, a voce o per iscritto, in pubblico) della ingenua (se dicessi sciocca, cioè quello che proprio penso, diverrei offensivo), dicevo della ingenua pretesa di trasferire in Italia il processo anglosassone alla Perry Mason: il processo dei romanzi «gialli» di Erle S. Gardner e dei telefilm con Raymond Burr (nei quali l'astutissimo «avvocato del Diavolo» ricorre alla collaborazione della graziosa segretaria Della Street e dell'attrezzatissima agenzia investigativa di Paul Drake). Non mi ripeterò in questa sede salvo a sottolineare con sdegno, ancora una volta, che il sedicente «garantismo» (che anima la riforma a tutela dell'imputato) si è confermato agli occhi di tutti un privilegio limitato a quei pochi che hanno i soldi per procurarsi i costosi mezzi (a cominciare dagli avvocati e dagli investigatori privati al loro servizio) occorrenti per difendersi efficacemente nel «dibattimento pubblico», in cui ci si illude che si possa formare equamente la prova. Di nuovo posso soltanto aggiungere un episodio, pur se di minima importanza, che, se non erro, non ho ancora rivelato.

Proprio durante la legislatura in cui ho cercato di rendermi utile come senatore fu pubblicata una prima redazione del nuovo codice. Avutala sott'occhio ed avendola studiata con una certa attenzione, la trovai tanto distante dal realismo e dalla ragionevolezza, che mi rivolsi in via privata al Ministro di grazia e giustizia dell'epoca affinché ne constataste gli errori. Forse fecero come me e più incisivamente di me pure altri, non so. Probabilmente non mancò di esprimersi riservatamente sul testo Giovanni Leone, che dopo tutto era allora anche Presidente della Repubblica. Fatto sta che il ministro era Paolo Bonifacio, persona di grande misura ed intelligenza, oltre che giurista di alto valore. La riforma fu per suo merito rinviata di altri dieci anni, anche se ha finito per essere raddrizzata (malauguratamente, solo entro limiti assai ristretti) e per essere poi, con ulteriori leggi integrative, portata addirittura agli estremi della pratica impossibilità, in un processo penale italiano (salvo casi di resa o di «patteggiamento» degli imputati), di pervenire in tempi ragionevoli, e senza rischio di estinzione del reato per prescrizione, ad una sentenza ultima e definitiva.

L'esempio ora addotto dimostra abbastanza chiaramente che il parlamento italiano può essere invasivo e talvolta pernicioso anche nei casi in cui si rassegna all'espedito delle leggi-delega. Il suo desiderio di fare e strafare (in buona fede, in buona fede) si traduce spesso in una sovrabbondanza di istruzioni e di «*sine qua non*» che impediscono ai delegati di lavorare con la necessaria autonomia e con la dovuta efficienza. Se un giorno si deciderà di costruire il famoso e contrastatissimo ponte sullo stretto di Messina, vi è da sperare che gli ingegneri delegati alla bisogna non ricevano dal parlamento troppi imperativi a riguardo dei pilastri, degli acciai, dei bulloni e via dicendo. Chi sa come se la caverebbero gli ingegneri se obbedissero a quegli imperativi (e chi sa come se la caverebbero, più tardi, i disgraziati mortali che sul magnifico ponte dopo l'inaugurazione transitassero).

5. Mi sarebbe facile continuare con questi rilievi sulle manchevolezze del sistema parlamentare italiano, ma preferisco fermarmi qui. Lo scopo di questa nota non è, infatti, quello di rivelare acidamente agli studiosi non italiani di diritto (tanto meno, è ovvio, agli studiosi italiani) cose che molto probabilmente essi già sanno benissimo. Il mio scopo è invece quello di richiamare l'attenzione di tutti i giuristi di ogni nazione sugli inevitabili difetti del parlamentarismo e della sua legiferazione. Difetti che (non nascondiamocelo) si manifestano in modo analogo, anche se in misura diversa, in tutti i paesi civili e democratici, nei quali dunque vi sia un parlamento e sia inevitabile ricorrere alle sue leggi, se non per tutto, almeno per buona parte della produzione normativa: istituti costituzionali, burocrazia amministrativa, repressione penale, procedure (amministrative, civili, penali) e via dicendo.

Naturalmente io non penso (e non credo che si possa decentemente pensare) che l'esuberanza legiferativa del parlamentarismo la si possa evitare eliminando il sistema parlamentare. L'esigenza elementare di una vera democrazia è e deve essere sempre che il parlamento possa fare ciò che vuole (al solito, «salvo trasformare un uomo in donna»). Il rimedio a certi eccessi può consistere solo nella consapevolezza del fatto che si tratta di eccessi ed in una connessa autodisciplina del parlamento. I parlamentari debbono essere, insomma, i primi a rendersi conto che le leggi sono una cosa troppo seria perché essi si arbitrino di farle se e come gli gira di farle.

Come indurli a questo controllo ed a questa accorta limitazione di se stessi? Non certo creando un super-parlamento deliberante o anche solo organismi limitativi o orientativi (organismi produttivi di «direttive» o di «raccomandazioni») nel senso degli Stati Uniti d'Europa o addirittura del Mondo. A questi famosi Stati Uniti da molte parti notoriamente si aspira, ma alla loro costituzione ancor oggi efficacemente si oppone la realtà delle insopprimibili esperienze «nazionali» (tema sul quale qui non mi fermo anche per aver espresso più volte, in altre sedi, il mio pensiero scettico: da ultimo, nell'articolo *Capitale Amaurote*, in *Riv. Dir. civ.* 44 [1998] 157 ss. = in *APDR* [2004] 266 ss.). Piuttosto, a mio avviso, è utile il moltiplicarsi degli sforzi di una giurisprudenza internazionale a carattere «comparatista» nel segnalare ai parlamenti nazionali l'opportunità pratica di adeguarsi ad uno «standard» minimo di sostanziale conformità (non dico di eguaglianza) di certi istituti particolarmente pubblicistici, affinché non si determini la spiacevole condanna all'isolamento progressivo dei rispettivi ordinamenti giuridici da parte degli altri soggetti della comunità internazionale.

In un mondo come quello contemporaneo che ha evidente e incalzante bisogno, se non di illusorie confederazioni e federazioni, almeno, questo sí, di concrete e fitte correlazioni sopra tutto economiche e commerciali; in questo nostro mondo contemporaneo, le legislazioni nazionali devono essere indotte a non farsi tra loro indecorose concorrenze al ribasso, che vanno dai «paradisi fiscali» di certi ben noti statelli ai «paradisi criminali» costituiti da certi altrettanto noti stati-rifugio (stati, questi ultimi, restii alle estradizioni, alle confische o, più in generale, a processi penali e civili di rapida definizione ed a condanne penali di effettiva esecuzione).

Queste le mie convinzioni di studioso che si ritiene, a chiusura di una lunga esperienza di vita, un realista. Ma chi sa (sono il primo a chiedermelo) che il mio realismo non sia, alla resa dei conti, utopismo?