

VII  
FONTI, PROCEDURE ED ATTUAZIONE  
DELLE LEGGI IN ITALIA\*

ALESSANDRO PIZZORUSSO \*\*

1. IL RUOLO DELLA LEGISLAZIONE NEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI STATALI DEL NOSTRO TEMPO

L'attribuzione della funzione legislativa ad un'assemblea parlamentare di tipo moderno<sup>1</sup> ha costituito una delle principali innovazioni che furono introdotte nell'organizzazione politica degli stati all'epoca delle rivoluzioni francese e americana e costituisce uno dei caratteri salienti della democrazia, cioè della forma di organizzazione dei pubblici poteri che è generalmente considerata come astrattamente preferibile o quanto meno come meno pericolosa di ogni altra.

Nel corso dei secoli che hanno preceduto tale fase storica, invece, la produzione di norme giuridiche era stata prevalentemente ricollegata ad altri fattori, i principali dei quali erano stati: a) la ripetizione di un modello di comportamento accompagnata dal convincimento della sua giuridica doverosità (la quale dà luogo alla consuetudine, assai importante in varie epoche storiche del passato); b) le opinioni dei giuristi circa la giuridica doverosità di una regola (le quali danno

---

\* Relazione presentata al II Congresso dell'Associazione europea per la legislazione – Roma 24-25 marzo 1995.

\*\* Professore di Diritto pubblico all'Università di Pisa.

<sup>1</sup> Sulla differenza fra i parlamenti moderni ed i parlamenti medievali, cfr. A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, voce dell'*Enc. del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, 724 ss. ed ivi amplissima bibliografia. In particolare, sul divieto di mandato imperativo, che del passaggio dai parlamenti medievali ai parlamenti moderni fu uno dei fattori più caratteristici, cfr. da ultimo, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.

luogo al diritto giurisprudenziale a base dottrinale, quali erano il diritto romano classico ed il diritto comune da esso derivato, vigenti in talune parti d'Europa ancora nel secolo XIX); c) la conformità di una specifica regola ai precedenti giudiziari (la quale dà luogo al diritto giurisprudenziale a base giurisdizionale, quale è la *common law*, tuttora operante come fonte del diritto nei paesi anglosassoni); ovvero ancora: d) la conformità di una regola alla volontà divina, quale rivelata nei testi sacri o ad opera di profeti (alla quale si ha riguardo negli ordinamenti a base religiosa, tuttora dotati di un certo ambito di operatività anche nell'ambito temporale, seppure limitatamente a materie circoscritte e ad un ambito soggettivo limitato ai credenti della religione di cui trattasi). Casi di adozione di testi normativi ad opera di assemblee che riunissero il popolo o i suoi rappresentanti si erano certamente avuti anche in precedenza, ma ciò era avvenuto soltanto per periodo relativamente brevi o con ambiti di competenza limitati, come ad esempio nell'antica Grecia o al tempo dei comuni medievali.

Nell'epoca moderna, la concezione della legge come espressione della «volontà generale» si è gradualmente imposta, almeno teoricamente, in tutto il mondo ed è stata sviluppata dai teorici del giuspositivismo nel senso di attribuire alla legge il carattere di una fonte del diritto sostanzialmente esclusiva di ogni altra, cosicché, in base alla concezione largamente prevalente fino ad alcuni decenni fa e tuttora largamente diffusa, nessuna forma di produzione normativa diversa dalla legislazione dovrebbe essere considerata operante come tale se non in virtù del riconoscimento che di essa sia stato compiuto da una norma legislativa.

Questa evoluzione della concezione della legge ha portato ad un profondo rivolgimento del modo di concepire la sua funzione, ed in particolare ha condotto la maggioranza dei teorici e dei pratici ad escludere che la produzione normativa possa derivare da forme di diritto giurisprudenziale (come in larga misura era avvenuto nei secoli precedenti) ed a rivendicare per contro al potere politico una piena discrezionalità nella determinazione del contenuto dei precetti giuridici.

Dopo una prima fase, durante la quale gli effetti di questa svolta furono almeno in parte corretti dalla diffusa convinzione che anche la legislazione dovesse comunque essere informata ad un accentuato carattere di razionalità, così da tradursi, almeno principalmente, in «codici», cioè in leggi qualificate da un alto livello di sistematicità e fortemente influenzate dalla dottrina e dalla giurisprudenza, ha finito invece per assumere un ruolo assolutamente prevalente quella che – in contrapposizione appunto ai codici – venne chiamata la «legislazione speciale», con riferimento alla quale l'esigenza di tenere conto della volontà politica risulta per lo più del tutto prevalente sulle esigenze di carattere tecnico<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Giuffrè, Milano, 1979, nonché, per ulteriori rife-

Da questa evoluzione è derivato, nei paesi appartenenti all'area della *civil law*, un assetto del sistema delle fonti del diritto che privilegia il ruolo della legge, intesa come manifestazione della volontà politica espressa dagli organi costituzionali capace di produrre nuovo diritto o di modificare o abrogare il diritto preesistente, e questo assetto è stato solo in parte attenuato dalle tendenze manifestatesi soprattutto nella seconda metà del secolo XX, in particolare con lo sviluppo del controllo di costituzionalità delle leggi, le quali hanno rilanciato, in certa misura almeno, forme di produzione normativa riconducibili ai principi propri del diritto giurisprudenziale.

Una funzione preminente è stata progressivamente assunta dalla legislazione anche nei paesi anglosassoni, nonostante che in essi viga una disciplina delle fonti che conserva un ruolo almeno teoricamente preminente al diritto giurisprudenziale, giacché l'area occupata dagli *statutes* si è venuta costantemente ampliando senza che, in questo caso, vi fosse neppure il freno rappresentato dalla particolare concezione della legge che stava alla base dell'attività di codificazione. In questi paesi, infatti, si sono avuti dei tentativi di «consolidazione» della legislazione, talora di una certa importanza, ma essi hanno corrisposto ad esigenze ed a motivi ispiratori assai diversi da quelli propri delle grandi codificazioni del XIX secolo.

## 2. LA «CRISI DELLA LEGGE» E LE SUE CAUSE, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALL'ORDINAMENTO ITALIANO

In sintesi, si può quindi convenire con l'opinione che qualifica il nostro tempo come *the age of statutes*<sup>3</sup>, non senza sottolineare peraltro il forte recupero che il diritto giurisprudenziale ha realizzato in questi ultimi anni nei paesi di *civil law*<sup>4</sup>.

Ma quello che ai fini di questa analisi soprattutto interessa è il fatto che questa diffusa crescita d'importanza della legislazione è stata accompagnata dal debordamento dell'attività legislativa dallo spazio e dalla funzione che le concezio-

---

rimenti, da ultimo, A. GAMBARO, *Codice civile*, voce del *Dig. disc. civ.*, II, Utet, Torino, 1988, 442 ss.

<sup>3</sup> Cfr. G. CALABRESI, *A Common Law for the Age of Statutes*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1982.

<sup>4</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *The Law-Making Process as a Juridical and Political Activity*, in A. PIZZORUSSO (cur.), *Law in the Making. A Comparative Survey*, Springer, Heidelberg, 1988, 1 ss.

ni costituzionalistiche generalmente le assegnano oltre che da un notevole deterioramento dell'attività legislativa stessa, divenuta progressivamente incapace di assolvere a quella funzione formativa dell'ordinamento giuridico che di essa avrebbe dovuto rappresentare la funzione principale. Donde una ricorrente denuncia della «crisi della legge» (o della crisi del diritto)<sup>5</sup> ed una corrispondente critica del ruolo del Parlamento considerato nella sua veste di titolare della funzione legislativa. L'individuazione delle cause di questa evoluzione, d'altronde, non appare semplice, anche perché la situazione si presenta almeno parzialmente diversa con riferimento ai diversi paesi.

Un primo motivo di difficoltà risulta talora dal concorso, nell'ambito di uno stesso ordinamento giuridico, di una pluralità di fonti del diritto, le quali hanno il loro fondamento, non nella legge, ma in una costituzione «rigida» e come tale sottratta, almeno in parte, alla regola della maggioranza (nella quale il principio democratico trova realizzazione e concretezza), con conseguente modificazione, almeno parziale, dell'assetto dei rapporti politici fissato al tempo della rivoluzione francese. Il sistema delle fonti nazionali, inoltre, si è venuto variamente integrando con quello delle fonti operanti nell'ambito dell'ordinamento della Comunità internazionale e, nel caso degli stati aderenti all'Unione europea, con quelli degli altri stati ad essa aderenti, con ulteriori effetti di irrigidimento del sistema stesso.

Sul piano interno, inoltre, le leggi approvate dal Parlamento italiano si trovano ora in vario modo in concorrenza con le leggi delle regioni e delle province di Trento e Bolzano e con gli atti normativi dell'esecutivo con forza di legge, mentre interferenze di notevole rilievo con la funzione della legge possono essere determinate dalle decisioni della Corte costituzionale e dai referendum abrogativi. Sotto profili più circoscritti sono altresì da tenere presenti i riflessi che sul sistema delle fonti hanno il riconoscimento di talune forme di autonomia, a cominciare da quella sindacale.

Nonostante tutta questa serie di innovazioni, che hanno rivoluzionato l'impostazione del sistema delle fonti del diritto quale era stata impostata dalla dottrina di orientamento giuspositivista fra la seconda metà del XIX secolo e la prima metà del XX, mi pare sia possibile affermare che la legge conserva tuttora, nel sistema delle fonti del diritto italiano, una posizione centrale, anche se non è più l'unica e suprema manifestazione della sovranità.

Un secondo motivo di evoluzione deriva dal fatto che le materie suscettibili di

---

<sup>5</sup> Si vedano già le conferenze tenute nell'Università di Padova nell'ormai lontano 1951 da Balladore-Pallieri, Calamandrei, Capograssi, Carnelutti, Delitala, Jemolo, Ravà e Ripert, riprodotte nel volume *La crisi del diritto* [1953], Cedam, Padova, 1963.

costituire oggetto di disciplina giuridica si sono venute enormemente estendendo, in parte per effetto della concezione dello Stato e del diritto sviluppatasi negli ultimi due secoli, la quale ha portato al riconoscimento allo Stato stesso di poteri sempre più vasti e quasi illimitati, ed in parte per effetto dello sviluppo tecnologico, che ha imposto la regolamentazione di tutta una serie di attività che in precedenza erano considerate come meramente libere, ovvero erano rimesse alla disciplina di norme non giuridiche.

Effetto di questa evoluzione sono stati un eccesso di «legificazione» ed un progressivo deterioramento della qualità della legislazione, sia sotto il profilo della sua coerenza ed organicità, sia sotto il profilo della sua attuabilità e produttività.

L'eccesso di legificazione costituisce un inconveniente che si è manifestato in molti paesi ma che in Italia ha avuto uno sviluppo particolarmente accentuato per effetto di alcune circostanze specifiche, fra le quali sono da annoverare le delegazioni di «pieni poteri» che furono accordate al governo nel periodo monarchico, il rapporto di sudditanza nei confronti del governo in cui operava il Parlamento durante il regime fascista (e che rendeva più semplice far approvare una legge che adottare un atto amministrativo, soggetto a controlli di legittimità), la facilità del ricorso alla decretazione d'urgenza con forza di legge (in tutte le diverse epoche della nostra storia costituzionale) e, da ultimo, anche le stesse riserve di legge introdotte dalla Costituzione nonché talune caratteristiche strutturali, proprie del Parlamento repubblicano, che lo incoraggiano a legiferare più del necessario (come la possibilità di approvazione delle leggi in commissione o come il carattere pletorico delle due Camere).

In conseguenza di ciò, il grado di legificazione delle diverse materie è oggi così elevato che il ricorso allo strumento legislativo è necessario per una quantità di interventi dei pubblici poteri che di per sé non sarebbero di rilievo tale da richiedere una deliberazione della massima rappresentanza democratica del paese. D'altronde, i tentativi fin qui compiuti per «delegificare» talune materie non hanno dato risultati soddisfacenti, sia per il carattere frammentario di essi, sia perché le cause dell'eccesso di legificazione non sono state rimosse, tanto che non sono mancati casi di delegificazioni seguite a breve distanza di tempo da rilegificazioni, o addirittura casi di contemporanea instaurazione di procedimenti di segno opposto volti a delegificare ed al tempo stesso a modificare con legge una certa disciplina.

Il deterioramento della legislazione si è prodotto invece, non tanto per effetto dell'abbandono degli ideali della codificazione e della conseguente eccessiva diffusione della legislazione speciale (che pure costituisce un fenomeno da valutare del tutto negativamente), quanto per effetto dello svilimento della legge a strumento di sottogoverno (come nel caso delle così dette «leggine») o addi-

rittura di mero strumento di propaganda (come nel caso delle «leggi-manifesto»).

E, non di rado, è accaduto anche che leggi siano state adottate, non tanto per realizzare una modificazione dell'ordinamento giuridico effettivamente utile per il conseguimento di una finalità corrispondente ad un preciso indirizzo politico o amministrativo, quanto per dare una risposta ad una protesta dell'opinione pubblica determinata da notizie giornalistiche e quindi strettamente legata all'attualità, più che ad esigenze di fondo. Si spiegano così, ad esempio, le altalenanti riforme delle leggi processuali penali, tendenti ora ad allargare ora a restringere i diritti degli imputati a seconda che l'opinione pubblica fosse stata commossa da notizie giornalistiche – talora orchestrate ad arte – che mettevano in risalto l'eccessiva severità oppure l'eccessivo lassismo della repressione dei reati.

È altresì ben nota la categoria della legislazione assistenziale, che tende a favorire interessi di categorie talora assai circoscritte e non sempre particolarmente bisognose, anche a costo di gravi malformazioni dell'ordinamento giuridico. Rientrano in questa ipotesi anche le leggi che tutelano rivendicazioni di carattere municipalistico, omettendo di realizzare le economie e le razionalizzazioni dell'organizzazione amministrativa che potrebbero derivare dall'eliminazione di uffici non necessari, ma conservati appunto per ragioni di campanile, o quelle che addirittura creano bisogni fittizi per poter assicurare vantaggi a coloro che debbono venire incontro a tali bisogni.

Senza diffondersi in ulteriori esempi<sup>6</sup> basta del resto richiamare quanto è stato molte volte autorevolmente esposto circa il carattere confuso ed irrazionale di non piccola parte della nostra produzione legislativa ed osservare che la conseguenza pratica nella quale tutti questi inconvenienti possono essere riassunti può essere individuata nell'impossibilità di realizzare, per mezzo dell'attività legislativa, un indirizzo politico coerente ed organico<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Per una analitica rassegna dell'attività legislativa svolta dal Parlamento italiano nella fase recente, la quale presenta sviluppi in parte nuovi rispetto a quelli prevalentemente emersi nel periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, complessivamente considerato, si rinvia alle relazioni presentate a questo congresso dal Servizio Studi e dal Servizio Commissioni della Camera dei deputati.

<sup>7</sup> Naturalmente, gli inconvenienti imputabili all'organizzazione dei pubblici poteri non giustificano le carenze dimostrate dalle forze politiche nel sollecitare i poteri stessi e nel proporre ad essi idee e programmi utilizzabili per la formazione dell'indirizzo politico.

### 3. L'ESIGENZA DI RAZIONALITÀ DELLA LEGISLAZIONE NELLA SOCIETÀ CONTEMPORANEA

A fronte di tale situazione di fatto, i problemi che si pongono consistono innanzi tutto nell'identificazione delle esigenze che si dovrebbe cercare di soddisfare per migliorare l'attuale assetto e dei rimedi cui si dovrebbe ricorrere per realizzare un tale obiettivo. Le esigenze di razionalità della legislazione appaiono invero ovvie a chiunque consideri le caratteristiche generali della società contemporanea, quale si è venuta conformando sotto la spinta del progresso tecnologico; ed infatti, a mano a mano che la gestione delle attività che fanno funzionare la società e ne determinano lo sviluppo è divenuta sempre più complicata, così da rendere sempre più necessaria la guida di esse ad opera di tecnici capaci di padroneggiarne il funzionamento, sono cambiate corrispondentemente anche le caratteristiche della gestione dei pubblici poteri, ed in particolare le caratteristiche dell'attività legislativa, la quale non può più limitarsi ad esprimere la coscienza morale del paese mediante la fissazione di talune regole generali di condotta, ma è costretta a tener conto di fattori tecnici che influenzano lo sviluppo economico, culturale, ecc.

In questa situazione la necessità che lo Stato disponga di un preciso indirizzo politico ed amministrativo diviene molto più stringente di quanto non fosse nei secoli passati e si impone pertanto la necessità che l'attività legislativa risulti complessivamente coerente ad un tale indirizzo. Questo d'altronde deve risultare abbastanza flessibile da potersi adattare alle diversità delle situazioni che concretamente si presentano e, se in nessun caso potrà essere considerato immutabile nel tempo, certamente dovrà essere sufficientemente determinato e stabile perché le istituzioni possano trovare in esso un indispensabile punto di riferimento.

Indubbiamente, l'indirizzo politico non deriva soltanto dall'attività legislativa, ma certamente è in tale attività che, nella maggior parte dei casi, esso si concretizza e soprattutto è attraverso l'attività legislativa che esso si traduce in norme capaci di guidarne la traduzione in comportamenti concretamente attuativi.

La formazione e l'attuazione di un coerente indirizzo politico non è incompatibile con un grado anche elevato di pluralismo nel sistema delle fonti, mediante il quale possono essere raccolte indicazioni provenienti da settori particolari per favorire meglio il contemperamento delle diverse esigenze che stanno alla base dell'attività normativa, ma è necessario che il coordinamento delle varie fonti possa assicurare la formazione e l'attuazione di un indirizzo coerente.

Né essa è incompatibile neppure con il rispetto dei limiti che l'attività norma-

tiva incontra per effetto della rigidità della Costituzione o per effetto dei vincoli derivanti dai collegamenti internazionali del sistema delle fonti interne, a condizione anche qui che il funzionamento pratico di questi limiti sia congegnato in modo tale da rendere comunque possibile l'adeguamento dell'indirizzo politico alle indicazioni derivanti dai principi costituzionali (ossia da quello che è stato talvolta denominato l'«indirizzo politico costituzionale») ed a quelle derivanti dalle istanze sovranazionali cioè, nel caso nostro, soprattutto da quelle derivanti dall'attività degli organi europei.

Quello che emerge da tutte queste considerazioni è quindi, non tanto un'orientamento di merito capace di influenzare di per sé i contenuti delle scelte che il legislatore deve adottare per fronteggiare le concrete situazioni che gli si presentano, quanto un'indicazione di metodo nel senso di esigere un grado di razionalità e di coordinamento di tutte le diverse manifestazioni di volontà dello Stato, ed in particolare delle attività qualificabili come legislative o ad esse assimilabili, molto più accentuato di quanto non fosse richiesto nelle epoche passate.

#### 4. ANALISI DEI PRINCIPALI PROBLEMI PRATICI: A) I PROBLEMI DI STRUTTURA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

Se ci volgiamo adesso a considerare quali siano i principali problemi pratici che dovrebbero essere affrontati, con riferimento all'ordinamento italiano, per contrastare i fattori che determinano la situazione di crisi che abbiamo esposta, possiamo notare come un primo gruppo di problemi riguardino la struttura stessa degli organi parlamentari, considerata soprattutto in vista dei rapporti fra potere legislativo e potere esecutivo.

Così, è stato molte volte osservato come gli inconvenienti denunciati trovino quanto meno un terreno favorevole nell'assetto delle Camere che risulta dall'adozione della regola del bicameralismo paritario, dall'elevato numero dei componenti delle due Camere e dagli altri criteri organizzativi che determinano un'eccessiva facilità di rappresentanza degli interessi settoriali o particolari. Ma un fattore che risulta gravemente ostativo alla formazione ed all'attuazione di un indirizzo politico unitario e razionale risulta a mio avviso anche dall'attuale struttura delle commissioni permanenti delle Camere, le quali sono venute spesso a costituire una sorta di contraltare dei ministeri, con conseguente attribuzione del compito di fissare l'indirizzo politico sulla materia di competenza ad una sorta di triarchia composta del ministro e dei presidenti delle corrispondenti commissioni (cui si affiancano talora anche i responsabili



di settore dei partiti che formano la maggioranza e talora anche di quelli di opposizione)<sup>8</sup>.

Fra i fattori che favoriscono una produzione legislativa dedicata più alla cura dei micro-interessi che all'attuazione dell'interesse politico concepito come programma di lungo periodo sono altresì da considerare talune procedure, come soprattutto quella che consente l'approvazione delle leggi in commissione (art. 72, terzo comma, Cost.) e quella che consente l'adozione di norme primarie mediante l'emanazione di decreti del governo e la successiva conversione di essi (art. 77, Cost.).

Non è il caso di dilungarsi in questa sede ad analizzare le cause delle distorsioni che si sono determinate per effetto di questa sorta di distribuzione del potere di determinazione dell'indirizzo politico fra un numero sempre maggiore di soggetti, fino a determinarne la frammentazione in una miriade di indirizzi settoriali, completamente scoordinati tra loro e spesso privi di ogni razionalità<sup>9</sup>. Né è il caso di analizzare qui in dettaglio quali potrebbero essere le riforme di ordine costituzionale, legislativo o regolamentare che sarebbe opportuno adottare per ovviare a tali inconvenienti.

Basterà segnalare come esista un primo gruppo di problemi i quali derivano dall'assetto organizzativo e funzionale delle Camere e dal tipo di rapporti che si è venuto a stabilire fra gli organi parlamentari, gli organi dell'esecutivo ed i partiti politici, ed hanno portato ad una grave forma di scoordinamento della legislazione e conseguentemente ad un grave deficit di razionalità in essa. E converrà segnalare anche come per ovviare a tali inconvenienti potrebbero risultare utili interventi molto più mirati di quelli perseguiti dai progetti di riforme costituzionali tendenti ad operare sulla struttura dei partiti attraverso una modifica dei sistemi elettorali, o sul modo di formazione e di funzionamento del governo attraverso un diverso modo di elezione del suo organo di vertice.

È tuttavia da notare che l'adozione di misure tendenti a ridurre le occasioni di intervento del legislatore, ovvero a realizzare un migliore coordinamento di esse, potrebbe raggiungere soltanto in minima parte i suoi obiettivi se essa non fosse accompagnata da un'opera di revisione della legislazione attualmente vigente. È

---

<sup>8</sup> La situazione attuale è aggravata dall'incertezza che si determina, nella legislatura attualmente in corso, circa il ruolo dei presidenti di commissione e precisamente circa la loro qualificazione come organi di neutrali oppure come esponenti della maggioranza parlamentare che sostiene il governo.

<sup>9</sup> Sia consentito rinviare in proposito a A. PIZZORUSSO, *La forma di Stato e di governo*, in *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*. Atti del convegno organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei nei giorni 30 giugno-2 luglio 1993, Giuffrè, Milano, 1994, 195 e segg., spec. 219.

chiaro infatti che l'avvenuta legificazione di molte materie costituisce essa stessa una causa – e forse non la minore – dell'attuale eccesso di legislazione.

##### 5. SEGUE: B) I PROBLEMI DELLA «DELEGIFICAZIONE»

Un secondo ordine di problemi, in gran parte connessi a quelli testè segnalati, riguarda quindi le possibili vie di «delegificazione» di materie o settori di materie che sono stati legificati in passato. Qualche tentativo in questa direzione è stato compiuto, ma i risultati conseguiti sono stati del tutto insoddisfacenti.

In proposito mi sembra sia fondamentale muovere dalla constatazione che le vie percorribili per ridurre l'intervento legislativo sono parecchie ed assai diverse tra loro. La più radicale di esse è quella che potremmo chiamare la «deregolamentazione» di una certa materia, la quale consiste nella mera eliminazione della legislazione vigente onde ripristinare puramente e semplicemente una situazione di libertà.

Questa impostazione assume rilievo particolare con riferimento a determinate materie. Ciò avviene innanzi tutto per quanto riguarda la legislazione penale, con riferimento alla quale si richiede da tempo un organico e profondo intervento di «depenalizzazione», mediante il quale eliminare un gran numero di ipotesi di reato attualmente previste e sanzionate come tali, parte delle quali appaiono del tutto incompatibili con una moderna concezione della repressione penale, mentre altre potrebbero essere vantaggiosamente trasformate in casi di applicazione di sanzioni diverse da quelle penali. Questo problema si inserisce inoltre nell'altro e più generale che deriva dalla mancata riforma sistematica del codice penale del 1930, che fu elaborato nel quadro di un indirizzo politico in gran parte incompatibile con i principi affermati dalla Costituzione del 1947 e sotto l'influsso di una dottrina giuridica oggi del tutto superata.

Come è noto, infine, un generale ripensamento della funzione della pena e della repressione penale<sup>10</sup> potrebbe costituire uno dei presupposti fondamentali del più ampio problema che riguarda l'amministrazione della giustizia considerata da un punto di vista generale.

Un'altra materia con riferimento alla quale una prospettiva di degiuridicizzazione assume un significato particolare è costituita dal diritto dell'economia, con riferimento al quale il problema del maggiore o minore intervento legislativo costi-

<sup>10</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Bari, 2ª ediz., 1990.

tuisce parte essenziale del problema riguardante la determinazione degli ambiti del possibile ruolo dei pubblici poteri a fronte dell'ambito da riservare allo sviluppo spontaneo del mercato<sup>11</sup>. A questo ordine di idee si riferiscono di solito quanti fanno uso del termine anglosassone *deregulation*, che appunto sta ad indicare, seppure con riferimento ad un ambito specifico, i casi di deregolamentazione<sup>12</sup>.

A fronte dei casi in cui la riduzione dell'intervento legislativo può assumere caratteri di questo genere, vi sono quelli in cui l'opera di delegificazione si risolve nel trasferimento di una materia dalla competenza di una fonte primaria alla competenza di una fonte secondaria, oppure dalla competenza delle fonti statali a quella di fonti autonome. Le due ipotesi possono anche parzialmente combinarsi tra loro ove il trasferimento sia compiuto a favore di una fonte secondaria ed al tempo stesso autonoma, quale ad esempio il potere regolamentare regionale o degli enti locali.

#### 6. SEGUE: C) LA POTESTÀ NORMATIVA DELL'ESECUTIVO

Nei casi di trasferimento o di assegnazione all'esecutivo della competenza a regolare una certa materia, si ripropone il problema dei rapporti fra esecutivo e legislativo nel quale ci siamo già imbattuti in precedenza, quando si è parlato della struttura delle Camere e dei riflessi che essa ha sul potere di determinazione dell'indirizzo politico. Con specifico riferimento al sistema delle fonti, questo problema non riguarda soltanto la previsione del potere regolamentare del governo, il cui esercizio dà luogo alla produzione di norme secondarie, ma anche ed in primo luogo la previsione dei decreti legge e dei decreti legislativi (nonché dei decreti di attuazione degli statuti regionali speciali), che determinano la produzione di norme primarie.

Senza poter analizzare qui in dettaglio ciascuno di tali problemi, mi limiterò a ricordare come in questi ultimi anni l'istituto del decreto legge abbia dato pessima prova<sup>13</sup>, per cui sembra imporsi una radicale revisione dell'art. 77 della Co-

---

<sup>11</sup> Cfr. G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni cost.*, 1992, 7 ss.

<sup>12</sup> Cfr. S. CASSESE, E. GERELLI (cur.), «*Deregulation*». *La deregolamentazione amministrativa e legislativa*, Angeli, Milano, 1985.

<sup>13</sup> Sull'impiego del decreto legge durante la fase recente cfr. le relazioni *ad hoc* presentate a questo congresso dal Servizio Commissioni della Camera dei deputati (con osservazioni di grande interesse).

stituzione la quale riduca il ruolo di questa fonte a quella dei provvedimenti necessari per far fronte agli stati di emergenza diversi dalla guerra esterna, in parallelo alla disciplina che per questa ipotesi è offerta dall'art. 78 della Costituzione<sup>14</sup>, e come motivi di forte perplessità siano determinati anche dalla previsione dei decreti di attuazione degli statuti regionali speciali, non previsti dalla Costituzione, ma soltanto dagli statuti stessi<sup>15</sup>.

Più lineare appare la disciplina dei decreti legislativi emanati dal governo su delega del Parlamento, i quali, a differenza delle altre fonti primarie governative, trovano ampia corrispondenza nell'esperienza di altri paesi. Con riferimento ad essi, occorre semmai valutare l'adeguatezza delle soluzioni che sono state introdotte in vista della realizzazione di una maggiore collaborazione fra governo e Parlamento o dell'attuazione di forme di sperimentazione della disciplina da adottare con decreto legislativo, le quali hanno determinato talora inconvenienti simili a quelli manifestatisi nell'ambito delle procedure di formazione dei decreti legge<sup>16</sup>.

Mentre tuttavia il problema dell'attribuzione al governo di potestà normativa primaria sta principalmente nell'individuazione di strumenti tecnici che risultino idonei a delimitare tale potestà la quale, sia che si fondi su una delega, sia che tragga origine da un'autoinvestitura condizionata alla ratifica, implica sempre e comunque un trasferimento di poteri legislativi dal Parlamento al governo che non può non assumere carattere eccezionale e limitato nel tempo, nell'oggetto ed eventualmente anche nei contenuti, il problema del potere regolamentare risulta profondamente diverso per il fatto di trattarsi dell'esercizio di una funzione che è di per sé implicita nell'esercizio di qualunque funzione amministrativa.

È infatti inevitabile che un soggetto il quale sia titolare di una funzione amministrativa debba, prima di esercitarla, rappresentarsi il quadro normativo in cui il suo intervento deve inquadrarsi e che a tal fine sia portato a compiere, non soltanto una ricognizione delle norme legislative che vengono in considerazione, ma anche un'opera di interpretazione di esse, comprendente altresì la ricerca delle soluzioni giuridiche da dare ai casi che eventualmente non trovino esplicita di-

---

<sup>14</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *È urgente una riforma dell'art. 77 della Costituzione*, in *Corriere giur.*, 1994, 1061 ss.

<sup>15</sup> Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Il processo di formazione delle norme di attuazione alla luce dei principi costituzionali*, in *Atti del convegno giuridico su «L'uso della lingua nel processo come previsto dallo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige. Problemi di attuazione*, Itale-di, Roma, 1985, 43 ss.

<sup>16</sup> Cfr. CH. MORAND (cur.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, Aix en Provence, Presses univ. d'Aix-Marseille, 1993.

sciplina nella legge. Sia che si svolga in base ad un'esplicita attribuzione di competenza, sia che si svolga in modo indipendente da essa, l'attività regolamentare si risolve nell'individuazione della normazione vigente e nella sua interpretazione, la quale può anche presentarsi come integrativa della disciplina esplicitamente contenuta nella legge, ma che anche nei casi di questo genere, non ha una forza normativa tale da modificare o integrare la legge, ma può ciò nondimeno vincolare la pubblica amministrazione che l'adotta ed i destinatari della sua attività, quanto meno fino a quando gli atti in cui si concretizza non siano annullati dal giudice competente, a seguito di un'impugnazione proposta dagli interessati.

Questa ricostruzione – che è tutt'altro che pacifica in dottrina<sup>17</sup> – presuppone, com'è ovvio, che il conferimento del potere regolamentare al governo sia compiuto da una norma costituzionale ed i motivi d'incertezza derivano dalla mancanza di una norma esplicita in tal senso nella nostra Costituzione, la quale come è noto menziona appena, ed in modo del tutto occasionale, i regolamenti dell'esecutivo. Donde l'opportunità di una riforma costituzionale la quale renda esplicita la norma attributiva del potere regolamentare, riaffermandone il carattere di fonte secondaria, con esclusione di qualunque forma di «riserva di regolamento», e di una riforma legislativa la quale renda il controllo giurisdizionale sulla legittimità dei regolamenti più praticabile ed efficace di quanto esso non sia in base alle norme attualmente vigenti.

## 7. SEGUE: D) LE POTESTÀ NORMATIVE AUTONOME

Per quanto concerne invece le ipotesi di delegificazione destinate a tradursi in un trasferimento di competenze normative a favore di fonti autonome, primarie o eventualmente anche secondarie, bisogna distinguere i problemi riguardanti i trasferimenti a favore delle regioni e degli enti locali da quelli che interessano invece altri tipi di autonomie a carattere non territoriale.

Il problema della ripartizione delle competenze legislative e regolamentari fra lo Stato, le regioni e gli enti locali va inquadrato nel più generale problema della revisione del sistema delle autonomie territoriali, che ha costituito oggetto di discussione nel nostro paese fin da prima dell'unificazione nazionale e poi, quasi ininterrottamente, successivamente all'entrata in vigore della Costituzione del 1947. Nell'attuale fase del dibattito, nessuno nega che anche le regioni e gli enti

---

<sup>17</sup> Cfr., anche per ulteriori riferimenti, L. CARLASSARE, *Regolamento (dir. cost.)*, voce dell'*Enc. del diritto*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, 605 ss.

locali territoriali, come lo Stato, siano titolari di un proprio indirizzo politico ed amministrativo, ma tutti convengono però anche nel ritenere che l'indirizzo politico fissato dagli organi dello Stato mediante leggi ed atti di governo possa rappresentare – almeno in certa misura – un limite per l'indirizzo politico degli altri enti territoriali. Secondo l'impostazione adottata con il trattato di Maastricht, inoltre, il livello statale ed il livello regionale e locale devono essere messi in rapporto con il livello europeo di formazione delle decisioni ed il principio di sussidiarietà dovrebbe assumere un ruolo centrale ai fini della determinazione dei rapporti fra i diversi livelli di governo.

Si tratta di un complesso di problemi assai vasto, nell'ambito del quale i problemi della legislazione non possono certamente essere considerati come preminenti su ogni altro, anche se sarebbe opportuno che ricevessero in ogni opportuna circostanza adeguata considerazione. L'ampiezza della questione esclude comunque che essa possa essere affrontata nell'ambito di questa relazione.

A qualche osservazione molto generale ci si deve limitare anche per quanto riguarda i riflessi che sui problemi della legislazione hanno le autonomie non territoriali. Fino a questo momento, soluzioni abbastanza consolidate sono state sperimentate con riferimento ai rapporti fra la legge e la contrattazione collettiva in materia di lavoro, oppure con riferimento ai rapporti fra la legge e le convenzioni destinate ad operare in materia di rapporti ecclesiastici (concordati e intese), ma non sembra difficile immaginare che la crescente complessità della vita sociale del nostro tempo richieda l'impiego di soluzioni di questo tipo anche in altri campi, rimasti fin qui ai margini dell'esperienza giuridica e sotto questo profilo in situazioni piuttosto insoddisfacenti, come è ad esempio il caso delle attività sportive e di quelle che si svolgono nell'ambito dei partiti politici e delle organizzazioni sindacali<sup>18</sup>. Una tradizione di studi ormai assai consolidata riguarda poi le autonomie normative degli organi costituzionali ed in particolare l'autonomia regolamentare tradizionalmente riconosciuta alle Camere del Parlamento.

Anche a questo proposito, tuttavia, il compito di questa relazione non può andare oltre la segnalazione della questione.

---

<sup>18</sup> La grande importanza assunta da questi tipi di formazioni sociali nell'ambito della vita politica ed economica del paese rendono infatti del tutto ingiustificata la situazione esistente, in base alla quale i rapporti che si svolgono nell'ambito di esse sono, di fatto o di diritto, sottratti ai controlli giurisdizionali ordinari ed all'impero del diritto comune. Se l'ordinamento dello Stato e degli enti pubblici deve essere informato ai principi dello «Stato di diritto», a maggior ragione debbono esserlo ordinamenti come quelli dei partiti politici, il cui funzionamento influisce considerevolmente sul funzionamento dell'ordinamento dello Stato.

## 8. SEGUE: E) LE DICHIARAZIONI D'INCOSTITUZIONALITÀ E LE ABROGAZIONI REFERENDARIE

Nel quadro complessivo dell'attività legislativa interferiscono altresì, come è noto, due tipi di interventi la cui esatta natura giuridica è in certa misura discussa, ma che sicuramente hanno come loro effetto quello di produrre una modificazione del diritto vigente: si tratta delle sentenze della Corte costituzionale che dichiarano l'incostituzionalità di una legge o di parte di una legge in vigore, determinandone quindi, ai sensi dell'art. 136 della Costituzione, la «cessazione di efficacia» a far tempo dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, e dei decreti presidenziali che, ai sensi dell'art. 37 della legge 25 maggio 1970, n. 352, attestano che la maggioranza degli elettori ha dato risposta positiva ad un quesito loro proposto ai sensi dell'art. 75 della Costituzione per l'abrogazione totale o parziale di una legge.

Benché, dal punto di vista tecnico, questi due tipi di modificazioni legislative presentino qualche somiglianza per il fatto di operare entrambi a livello delle fonti primarie<sup>19</sup> e di poter soltanto espungere testi o norme dal diritto in vigore<sup>20</sup>, va segnalata anche la differenza che deriva dal fatto che la decisione del corpo elettorale sul quesito referendario produce inevitabilmente, insieme con l'effetto giuridico consistente nell'abrogazione o nel rigetto della proposta di abrogazione, anche un effetto d'indirizzo politico (che può risultare addirittura più intenso di quello normalmente espresso da un atto giuridico qualificabile come fonte primaria, stante l'elevata politicità dell'organo che si è pronunciato)<sup>21</sup>, mentre la decisione della Corte costituzionale sulla questione di costituzionalità (che di per sé non è in grado di esprimere alcun effetto d'indirizzo, dato il carattere di organo politicamente neutrale proprio della Corte) può tuttavia mettere in rilievo un in-

---

<sup>19</sup> Ciò è sostanzialmente pacifico per il referendum; per quanto riguarda la Corte costituzionale, invece, un'opinione dottrinale e giurisprudenziale ritiene che non potrebbe dichiarare l'incostituzionalità anche di leggi costituzionali. Vi è invece parallelismo nell'includere tra i possibili oggetti, sia dell'abrogazione referendaria che della dichiarazione di incostituzionalità, gli atti governativi con forza di legge (decreti legge e decreti legislativi) e di escludere i regolamenti.

<sup>20</sup> È da notare tuttavia che, sia l'abrogazione referendaria, sia la dichiarazione d'incostituzionalità, possono determinare anche effetti "creativi" di diritto, la prima, quando la potatura del testo abbia come conseguenza l'attuazione di nuovi significati da parte della parte residua, la seconda per effetto dell'introduzione di una norma, la cui mancanza determinava la preesistente situazione di incostituzionalità, mediante una sentenza "additiva" o "sostitutiva".

<sup>21</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Referendum: effetto abrogativo ed effetto d'indirizzo*, in *Corriere giur.*, 1993, 509 ss.

dirizzo derivante dalla norma costituzionale che si assume violata<sup>22</sup>. Sia pure per vie profondamente diverse, ne deriva che in entrambi i casi può determinarsi una correzione dell'indirizzo politico espresso dal governo e dal Parlamento la quale costituisce un eventuale effetto ulteriore rispetto a quello costituito dall'abrogazione o dalla cessazione di efficacia.

Sotto altro profilo, difficoltà si sono poste, per quanto riguarda le dichiarazioni di incostituzionalità delle leggi, nell'eventualità in cui esse comportino spese per l'erario e, per quanto riguarda i referendum, nell'eventualità in cui essi vengano usati per contrastare gli indirizzi politici di maggioranza formati attraverso gli strumenti della democrazia rappresentativa, facendo assumere al referendum il carattere di uno strumento di rottura dell'assetto politico. L'uno e l'altro ordine di problemi potrebbero tuttavia trovare rimedio in circoscritte riforme che attenuino gli inconvenienti stessi senza snaturare, rispettivamente, l'uno o l'altro istituto, ma l'analisi di esse eccedrebbe i limiti di questa relazione.

#### 9. LE PROSPETTIVE DI UNA RAZIONALIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI PRODUZIONE NORMATIVA

Sulla base di queste osservazioni, alcune delle quali sono state invero più accennate che propriamente svolte, è possibile riassumere i termini del problema della razionalizzazione dell'attività di produzione normativa, ed in particolare dell'attività legislativa, quale si presenta nel nostro paese.

Esigenza preliminare ad ogni altra appare quella di una razionalizzazione del sistema delle fonti del diritto, che si è venuto sviluppando secondo linee non sempre coerenti, fino a divenire estremamente complicato e confuso. Senza diffondersi qui in dettagli, che richiederebbero molto più tempo di quanto sia qui possibile impiegare, ritengo si debba quanto meno enunciare un'indicazione di massima affermando che non si tratta certamente di ripristinare il regime di as-

---

<sup>22</sup> Altre due rilevanti differenze derivano, la prima, dal fatto che l'abrogazione referendaria non ha carattere retroattivo (dato che non vi è chi abbia il potere di conferirglielo), mentre la dichiarazione di incostituzionalità si applica anche ai rapporti anteriori "non esauriti" e, la seconda, dal fatto che l'abrogazione referendaria può riguardare soltanto un "testo" normativo, dovendo il quesito contenere l'indicazione della legge o della parte di una legge (identificata con riferimento agli articoli, ai commi o alle parole che la compongono) della quale si propone l'abrogazione (art. 27, legge 25 maggio 1978, n. 352), mentre la cessazione di efficacia da incostituzionalità può riguardare anche una "norma" costruita in via d'interpretazione sulla base di uno o più testi vigenti.



solata supremazia della legge che caratterizzò l'età di massimo sviluppo del giurisprudenzialismo e della democrazia censitaria. Le modificazioni che al sistema delle fonti sono state apportate per assicurare un complesso di principi, specialmente in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona, mediante l'attribuzione alla Costituzione del carattere di rigidità e mediante l'instaurazione del controllo di costituzionalità delle leggi, costituiscono indiscutibilmente dei fattori di progresso civile e sociale. Del pari costituisce motivo di arricchimento della nostra civiltà lo sviluppo delle autonomie, territoriali e non territoriali, così come la sempre maggiore integrazione del nostro sistema giuridico in quello della Comunità internazionale ed in quello dell'Unione europea.

Ma, se tutto ciò che è stato fatto in queste direzioni va difeso e valorizzato, ciò non esclude la possibilità e l'opportunità di misure correttive tendenti a perfezionare soluzioni adottate in tempi diversi e senza il necessario coordinamento, in vista di una maggiore razionalizzazione del sistema delle fonti complessivamente considerato.

Questa esigenza si manifesta in modo evidente con riferimento alle fonti statali classiche, ed in particolare con riferimento all'attività normativa dell'esecutivo, nei confronti della quale è ormai tempo di abbandonare la diffidenza, ampiamente giustificata dalle esperienze del passato, che indusse gli stessi costituenti ad adottare soluzioni frammentarie e poco meditate. Il problema dei rapporti fra la legge e gli atti normativi dell'esecutivo va ripensato liberandosi dalle suggestioni derivanti dall'assetto che essi hanno ricevuto in altri tempi, nell'ambito di una forma di governo oscillante fra il governo costituzionale puro previsto dal testo dello Statuto albertino ed il governo parlamentare solo tendenzialmente monista realizzato attraverso le famose «modificazioni tacite». La forma di governo adottata dalla Costituzione repubblicana è nettamente nel senso che la funzione normativa primaria è assegnata al Parlamento e solo al Parlamento (con le sole deroghe inerenti al regime delle autonomie, incluse fra queste le autonomie degli organi costituzionali), cosicché il governo può partecipare all'esercizio di tale funzione soltanto in virtù di una delega preventiva o di una ratifica successiva. Deleghe e ratifiche, comunque, non possono essere libere, ma debbono essere rigorosamente disciplinate quanto ai limiti e quanto alle procedure. E non sempre le procedure osservate, nel corso delle esperienze fatte finora sono risultate adeguate, come soprattutto è avvenuto nel caso dei decreti legge.

Una prospettiva completamente diversa riguarda invece le fonti secondarie, a causa della subordinazione alla legge che è loro propria: ove tale subordinazione sia garantita, anche mediante un adeguato sistema di ricorsi giurisdizionali (e bisogna dire subito che non può ritenersi adeguato quello attualmente esistente), non vi è motivo di limitare ulteriormente l'esercizio del potere regolamentare

dell'esecutivo, che va invece ricondotto alla funzione amministrativa del cui esercizio rappresenta a mio parere una componente ineliminabile<sup>23</sup>.

A questi problemi maggiori in tema di fonti se ne accompagnano molti altri, che qui non è possibile neppure elencare; ma anche con riferimento ad essi, sarebbe a mio parere sbagliata una linea rivolta a contrastare o limitare il pluralismo che caratterizza ormai in modo netto il sistema delle fonti vigente nel nostro paese. Ritengo infatti che, anche in questo campo, il pluralismo rappresenti una ricchezza ed un vantaggio, ma a condizione che esso si sviluppi nell'ambito di un sistema ordinato razionalmente in vista del rispetto dei principi fondamentali del nostro sistema costituzionale.

Alcune pur sommarie considerazioni devono essere dedicate alla struttura della legge, che è stata fin qui quasi interamente rimessa a vecchie abitudini, oppure alla discrezionalità dei parlamentari. In proposito è ovviamente da segnalare innanzi tutto l'importanza degli studi in materia di tecnica legislativa che sono stati compiuti in questi anni ed ai quali è dedicata un'importante sezione di questo congresso; rinvio in proposito a quanto verrà detto in quella sede. Ma, oltre ai problemi di tecnica legislativa, ritengo sia importante qui segnalare anche alcuni problemi che non sono soltanto tecnici, ma che comportano scelte suscettibili di condizionare in qualche misura i contenuti stessi della legge.

Un primo ordine di considerazioni di questo tipo riguarda la struttura stessa degli enunciati linguistici che debbono formare le leggi: in un sistema delle fonti a carattere pluralistico, quale è quello attualmente operante in Italia, le proposizioni normative dovrebbero, non solo rispettare il canone generale dell'astrattezza e della generalità, ma assumere normalmente il carattere proprio di principi destinati ad essere sviluppati ed integrati dalle fonti secondarie e dalle fonti autonomistiche. La formazione delle norme concretamente applicate mediante la combinazione di frammenti provenienti da fonti diverse costituisce ormai una pratica costante e potrebbe trovare così un assetto ordinato e sistematico.

Un secondo ordine di considerazioni riguarda l'opportunità di inserire nel procedimento di formazione della legge una fase dedicata al controllo di «fattibilità» della legge stessa (ossia, secondo la terminologia francese alla *évaluation législative*), cioè alla verifica della compatibilità fra gli obiettivi perseguiti con es-

---

<sup>23</sup> È appena il caso di segnalare come il riconoscimento del potere regolamentare dell'esecutivo, come quello qui prospettato, concorra a rendere necessaria ed urgente una riforma della pubblica amministrazione la quale restituisca ad essa efficienza e capacità operativa. È però da ritenere che misure del tipo di quelle qui prospettate possano risultare molto più efficaci per il riequilibrio dei rapporti fra esecutivo e legislativo, nonché meno pericolose per il Paese, di quelle spesso prospettate in sede di dibattito sulle «riforme istituzionali» e consistenti in riforme delle leggi elettorali o del sistema di scelta del capo dell'esecutivo.

sa (e più in generale fra l'indirizzo politico di cui essa è espressione) e gli effetti pratici che può presumersi verranno determinati dall'entrata in vigore delle disposizioni che la compongono, tenuto conto anche dei nessi interpretativi che vengano a stabilirsi fra tali disposizioni e quelle già presenti nell'ordinamento<sup>24</sup>.

Si tratta di un problema indubbiamente delicato per la necessità di evitare che il controllo di fattibilità esorbiti dalla sua funzione tecnica e finisca quindi per tradursi in una indebita limitazione della volontà politica che il Parlamento deve essere sempre in grado di esprimere, ma si tratta però anche di un'esigenza fondamentale in vista della razionalizzazione dei procedimenti di formazione del diritto.

Un primo tentativo in vista della realizzazione di interventi di questo tipo fu compiuto con l'istituzione, nell'ambito del governo, dell'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo, previsto dall'art. 23 della legge 23 agosto 1988, n. 400, ma non sembra che i risultati fin qui conseguiti in tal modo siano stati tali da soddisfare all'esigenza inerente al controllo di fattibilità. Bisognerà pertanto valutare l'opportunità di cercare nuove soluzioni, anche sulla base delle ricerche e delle sperimentazioni che sono state compiute in altri paesi<sup>25</sup>.

È da notare che il controllo di fattibilità non si esaurisce nella quantificazione degli effetti finanziari dei progetti di legge, cui provvedono le «relazioni tecniche» che debbono accompagnare i disegni di legge e gli emendamenti recanti oneri per l'erario<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Una proposta di costituzionalizzazione dell'obbligo del Parlamento di verificare la fattibilità delle leggi è contenuta nel Rapporto Vedel sulla revisione della Costituzione francese, ove si propone di sostituire l'art. 24 della Costituzione vigente con il seguente testo: «*Le Parlement vote la loi. Il en évalue les résultats. Il contrôle l'activité du gouvernement*» (il Rapporto Vedel può leggersi in TH. RENOUX, M. DE VILLIERS, *Code Constitutionnel*, Litec, Paris, 1994, 1199 ss., sul punto, 1220). Sugli obblighi prescritti dall'ordinamento svizzero, cfr. CH. MORAND, *L'obligation d'évaluer les effets des lois*, in CH. MORAND (cur.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, cit., 79 ss.

<sup>25</sup> Cfr. L. MADER, *L'évaluation législative*, Payot, Lausanne, 1985; J.D. DELLEY, *Quelle contribution le législateur peut-il attendre de l'évaluation législative?*, in *Législation d'aujourd'hui*, 1990, 15 ss.; A. HÖLAND, *L'évaluation législative comme auto-observation du droit et de la société*, in CH. MORAND (cur.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, cit., 19 ss.; D. FREIBURGHANUS, *De l'efficacité des évaluations. Un discours en trois étapes*, *ibid.*, 47 ss.; W. BUSSMANN, *Apprendre à travers les évaluations?*, *ibid.*, 61 ss.; CH. MORAND, *L'obligation d'évaluer les effets des lois*, cit. Si vedano inoltre gli scritti pubblicati sulle riviste specializzate quali la svizzera *Gesetzgebung heute. Législation d'aujourd'hui. Legislazione d'oggi. Legislaziun dad oz*, la portoghese *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, l'inglese *Statute Law Review*, ecc.

<sup>26</sup> Cfr. la relazione presentata a questo congresso dal Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati su «La quantificazione degli effetti finanziari dei progetti di legge nell'esperienza parlamentare italiana».

Un terzo ordine di valutazioni deve essere più specificamente dedicato al problema del riordinamento del «libro delle leggi», cioè a rendere più conoscibili e quindi più efficaci le leggi vigenti attraverso talune procedure del tipo di quelle già sperimentate in altri paesi. Queste esigenze sono rese impellenti dalla constatazione dell'inadeguatezza dei sistemi di informazione dei cittadini circa il diritto vigente che ha indotto, come è noto, la Corte costituzionale a dichiarare incostituzionale, seppure soltanto in parte, la tradizionale regola secondo la quale l'ignoranza del diritto non scusa<sup>27</sup>.

Tra le misure che potrebbero essere adottate in questo ordine di idee, la più importante sarebbe a mio avviso la realizzazione di uno schema generale entro il quale inserire tutta la legislazione vigente del tipo di quello utilizzato negli Stati Uniti per la formazione dell'*U.S. Code*, al fine di poter fare un inventario di tutte le leggi in vigore<sup>28</sup>. Sulla base di ciò, sarebbe quindi possibile, da un lato, avviare un'opera di disboscamento della legislazione vigente consistente nell'abrogazione delle leggi o parti di leggi che appaiono non più applicabili o inutili o ripetitive di altre, nonché di un'opera di consolidazione del diritto vigente, al fine di renderlo omogeneo<sup>29</sup> e di uniformarlo altresì al principio sopra enunciato secondo il quale la legislazione dovrebbe contenere soltanto principi dotati di carattere relativamente generale<sup>30</sup> e, dall'altro lato, stabilire la regola secondo la quale le leggi future dovrebbero contenere l'indicazione esplicita della sezione dello schema generale in cui esse dovrebbero andarsi ad inserire<sup>31</sup>, indicando quindi anche se esse sostituiscono disposizioni anteriormente vigenti o se si aggiungono ad esse con gli opportuni coordinamenti. Ulteriori sviluppi, dei quali sarebbe da valu-

---

<sup>27</sup> Corte cost., 24 marzo 1988, n. 364, in *Foro it.*, 1988, I, 1385, con nota di G. FIANDACA, commentata da ultimo da F. PALAZZO, *Culpability and «Ignorantia Legis» in the Italian Legal System: A Dual Concept in Evolution*, in *Italian Studies in Law*, II (1994), 179 ss., cui si rinvia per ulteriori riferimenti.

<sup>28</sup> Su analoghe soluzioni sperimentate in Svizzera e in Germania, cfr., da ultimo, A. SOMMA, *La sistematica degli ordinamenti giuridici tra tecnica legislativa e politica del diritto: spunti per un dibattito*, in *Pol. del diritto*, 1994, 631 ss.

<sup>29</sup> Secondo tecniche simili a quelle attualmente praticate in Italia per la formazione dei «testi unici», la cui funzionalità è peraltro attenuata dalle incertezze che persistono circa il loro regime giuridico, oltre che dal carattere solo occasionale del ricorso ad essi.

<sup>30</sup> Secondo le linee dettate per l'attività della *Law Commission* inglese e di altri organi dotati di analoghi poteri.

<sup>31</sup> Riceverebbero così applicazione generalizzata quelle soluzioni che già ora vengono utilizzate, nell'ambito di singole procedure, per mantenere organicità e coerenze agli interventi legislativi o per salvaguardare la funzionalità di talune leggi dotate di struttura particolare, come la legge finanziaria, la legge comunitaria, ecc.

tare l'opportunità, potrebbero consistere, ad esempio, nella costituzionalizzazione dell'obbligo di abrogazione esplicita già introdotto in qualche caso dalla legislazione ordinaria, forse in attuazione di implicite regole costituzionali<sup>32</sup>.

Come le esperienze fatte in altri paesi dimostrano, questo genere di operazioni non è affatto impossibili e, ove sia regolato in modo attento, non determina neppure interferenze con il normale sviluppo degli indirizzi politici di cui sono portatori i diversi protagonisti della vita costituzionale e parlamentare.

---

<sup>32</sup> Art. 1, terzo comma, legge 8 giugno 1990, n. 142; art. 1, secondo comma, legge 12 gennaio 1991, n. 13.