

# ACCADEMIA DI STUDI STORICI ALDO MORO

## informazioni

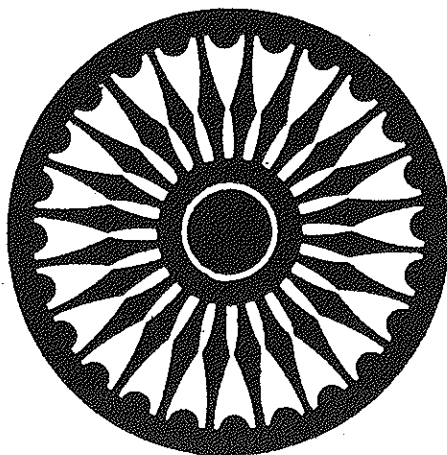
L'Accademia Aldo Moro, con il convegno «Crisi della legislazione: fenomenologia, cause e rimedi», ha voluto fornire un'occasione di incontro e di libero confronto tra uomini del diritto e uomini della politica su uno dei nodi più importanti dello sviluppo della democrazia quale quello della crisi della legislazione.

Questa iniziativa si colloca all'interno di un filone di ricerca e di riflessione di carattere istituzionale, che ha al suo centro il tema della crisi dello stato. Questo filone di ricerca proseguirà nei prossimi mesi, attraverso la realizzazione di alcune iniziative che vedranno impegnati studiosi di varia estrazione su temi come la crisi della legislazione, la crisi della giurisdizione, la crisi dell'amministrazione e la crisi della forma-partito, per quanto di essa attiene allo sviluppo del sistema istituzionale e all'evoluzione delle interpretazioni della Costituzione.

Questa attenzione alla crisi dello stato — non, cioè, alle forme statuali in sé, ma proprio alla loro situazione di radicale distretta — è ciò che lega questo filone di attività dell'Accademia al pensiero e all'opera di Aldo Moro, il quale può essere considerato, tra le altre cose, un teorico di primo piano della crisi delle forme statuali. Ogni interpretazione del suo pensiero politico che voglia capirlo fino in fondo e scoprirne l'attualità deve necessariamente misurarsi con questo tema.

Per Moro, secondo quanto emerge dai suoi scritti tra il 1968 e il 1978, la crisi politica e istituzionale è legata a un incremento del peso delle soggettività in campo e a una contestuale moltiplicazione dei poteri. Si tratta, comunque, di un processo positivo, che ha il segno della crescita.

Il secondo contributo moroteo che si deve ricordare si trova nel discorso tenuto al XIII congresso della Democrazia cristiana, nel marzo del 1976.



### CRISI DELLA LEGISLAZIONE: FENOMENOLOGIA, CAUSE E RIMEDI

seminario di studi  
Roma, 18-19 ottobre 1990

Anche in questo testo il punto di partenza — che è poi il nocciolo della teoria morotea della crisi dello stato — è quello della crescita tumultuosa di nuovi equilibri e di nuovi valori nella società, la quale genera un disordine che si riflette sulle istituzioni. «E' diminuito il potere dello stato», dice Aldo Moro. «Più difficile, più problematico, per così dire più sottile è l'assolvimento del compito dello stato di unificazione e di guida della vita nazionale. Il sistema democratico nel suo insieme, venuti meno in qualche misura alcuni binari nei quali incanalare la vita sociale, manifesta qualche segno di

debolezza. Il regime di libertà, per spiegarsi in tutta la sua ricchezza e fecondità, ha bisogno di un'autorità democratica, di strumenti efficaci realizzatori di giustizia».

Il processo di liberazione in atto nella società, che Moro coglie a cavallo degli anni '60 e '70 — soprattutto nella pressante richiesta di riconoscimento del valore della donna, nella forza dirompente della gioventù, nel peso radicalmente nuovo dei lavoratori — consiste proprio nel farsi strada, pur non senza contrasti, difficoltà, eccessi e squilibri, del tema dei diritti. «Di fronte a questa fioritura la politica deve essere conscia del proprio limite — dice Moro — pronta a piegarsi su questa nuova realtà, che le toglie la rigidità della ragione di stato, per darle il respiro della ragione dell'uomo».

Alla luce di questi accenni ad alcune pagine morotee, sembra che si possano trarre tre considerazioni principali.

La prima è che ciò che Moro vedeva a proposito della crisi dello stato nel cuore degli anni '70 si attaglia bene all'oggi quanto (e forse meglio) che a quel periodo.

La seconda considerazione è che, per Moro, c'è una stretta correlazione tra la crisi dello stato e l'emergere e il diffondersi — nel contesto della modernizzazione — di una più alta soggettività, e cioè di un senso più forte della dignità e del valore degli individui, di un incremento dell'insieme delle aspettative della società e di una spiccata tendenza all'autonomia delle persone dalle centrali di produzione delle norme e dei valori della vita pubblica.

La terza considerazione è che il tema della crisi della legislazione, come parte del più generale problema della crisi dello stato, non può essere ridotto a un mero fatto tecnico. Con Aldo Moro, si potrebbe dire che il problema della legislazione è, alla fine, quel-

lo del rapporto tra i diritti e il diritto, o meglio della funzione del diritto per far prevalere i diritti nella vita sociale, in una situazione in cui il diritto — inteso qui anche come produzione di norme — appare come uno strumento sempre meno in grado di interpretare e ordinare la realtà senza produrre, come ha scritto il presidente dell'Accademia, Giancarlo Quaranta, scarti così rilevanti da lasciar fuori, alla fine, il grosso della vita sociale.

Giovanni Moro  
Direttore dell'Accademia di Studi Storici Aldo Moro

### SEDUTA INAUGURALE E INTRODUZIONE AI LAVORI

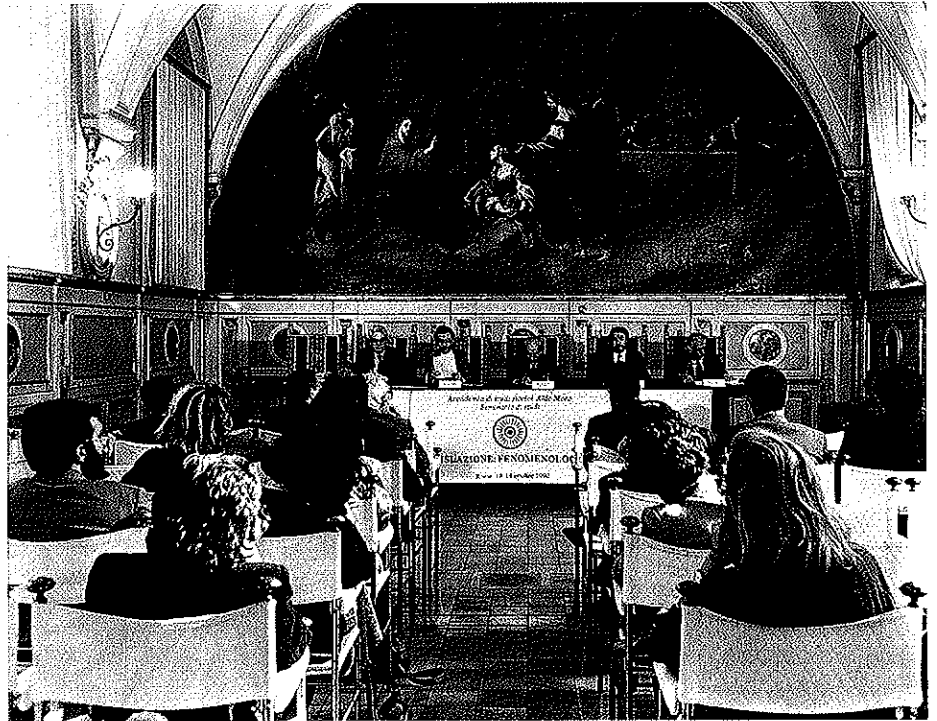
Sergio Mattarella  
Deputato

Il dinamismo della società, in questi anni, ha indotto la produzione di un gran numero di norme. La qualità e la quantità di esse sono state oggetto di critica, sia all'interno che all'esterno del «palazzo», e ci si è trovati quindi a fronteggiare anche una crisi di identità del parlamento.

Alla crisi della produzione legislativa corrisponde anche una difficoltà nell'attuazione della legge. L'intervento legislativo è spesso tardivo (anche se la società non attende) e molto spesso si attuano soluzioni a vantaggio di chi ha più forza economica. Nonostante il lavoro di ricerca compiuto dalle commissioni parlamentari, manca una percezione adeguata dei mutamenti dei rapporti sociali.

Deve, inoltre, essere sottolineata la crisi della nozione illuministica della legge. Si è fatta strada una nuova nozione del ruolo della legge nell'ordinamento, attraverso la moltiplicazione delle norme e l'emergere di nuovi soggetti normativi (le regioni, la CEE).

Ci sono poi cause di natura «tecniche»: (i ritmi di lavoro del parlamento), e quelle di natura politica: spesso nel dibattito parlamentare emergono inte-



Da sinistra: Sergio Mattarella, Giovanni Moro, Massimo Severo Giannini, Giancarlo Quaranta e Giorgio Berti.

ressi diversi, anche all'interno delle stesse maggioranze, con il rischio della formazione di «gruppi di controllo».

Sono quindi necessari interventi di natura politica e istituzionale, riguardanti la composizione del parlamento, ed è necessario che la crisi della legislazione venga inquadrata nell'esigenza di ricostruire il rapporto tra partiti politici, istituzioni e stato.

Giorgio Berti

Ordinario di Diritto Costituzionale -  
Università Cattolica del Sacro Cuore

Va rilevata, oggi, una capacità estensiva del tema della crisi politica, che coinvolge non solo la legislazione, ma anche lo stesso stato, il diritto e le istituzioni.

Il nodo centrale è che il problema della crisi della legislazione ha origini profonde. Nel passato la società si affidava tutta al legislatore, mentre, oggi ciò non è possibile, perché si è prodotta una rottura nel rapporto di fiducia tra la società e le istituzioni, tra la società e lo stato, tra il produttore

di dottrina e l'organizzazione politica. Tale situazione ha determinato i noti problemi di interpretazione e di attuazione delle leggi.

Un altro fattore importante sono gli effetti dell'affermazione della sovranità popolare e del controllo costituzionale sulla produzione legislativa. La sovranità popolare ha inciso sui partiti fino a produrre un rapporto quasi personale tra società e politica e a ridurre la capacità di quest'ultima di produrre decisioni astratte, imparziali, regolative. La Costituzione, da parte sua, ha assunto un ruolo di «valorizzazione» del sistema giuridico dello stato e, per contro, di «svalorizzazione» del legislatore e delle regole che esso produce.

Va ricordata anche l'affermazione di una certa mentalità sociologica nella nostra cultura. Quando il diritto era dominante, il tema del «dover essere» si accordava perfettamente con il ruolo del legislatore «forte». Poi, invece, l'«essere» e la realtà hanno contaminato la sfera del «dover essere» e della norma, per cui il legislatore si sente in dovere di spiegare le ragioni della sua produzione. Ma, prima della cultura sociologica, c'è stata l'affermazio-

ne della cultura dei diritti fondamentali, dei diritti della persona; di una cultura dei diritti, quindi, in luogo di quella dei poteri.

**Gerardo Bianco**

*Ministro della Pubblica Istruzione*

Quello della crisi della legislazione non è soltanto un problema italiano, ma una questione che esiste in tutto il mondo. Dovunque si nota una difficoltà nel conseguire l'obiettivo fondamentale della legge, cioè quello di dar vita a una norma di valore generale. Spesso con il nome di legge si coprono interessi particolari; le soluzioni che sono state proposte per tale questione — la razionalizzazione e la delegificazione — non sono state in grado di risolverla.

Si potrebbe, forse, allora tornare a riaffermare il carattere originale della legge, il suo essere norma generale che presiede ai rapporti sociali, lasciando al di fuori quelle materie che non sono tali, restituendole ad altri tipi di regolazione, come quello della contrattazione. Tale forma potrebbe essere utilizzata per far fronte a una situazione sempre più complessa di rapporti sociali e di tutela degli interessi.

il pluralismo degli interessi. La crisi può essere legata, però, anche ai fenomeni del mutamento sociale: le forti trasformazioni in atto e l'insorgere della soggettività dei cittadini richiedono leggi nuove e complesse in grado di percepire le nuove istanze. Secondo un'altra posizione, poi, il problema è di carattere giuridico: è venuta meno la certezza del diritto. Una quarta posizione è quella tecnica, che rileva come in tutti i gradi del processo di formazione di una legge si trovino contraddizioni e deficienze anche gravi.

La crisi della legislazione appare come un aspetto della crisi dello stato. Tale crisi, che è crisi di governabilità, ha come effetto (e non come causa) la crisi della legislazione. A nulla valgono gli interventi di razionalizzazione e delegificazione, tipici degli anni '80, se non si affrontano i nodi del rapporto fra lo stato e le istanze delle società di massa. In discussione non è soltanto il sistema di produzione delle leggi, ma l'effettiva capacità di tutelare in concreto i tanti diritti che danno sostanza all'essere cittadini oggi.

**Luciano Violante**

*Vice Presidente del Gruppo comunista alla Camera dei Deputati*

Possono essere individuate, complessivamente, sette ragioni della crisi della

legislazione, in particolare due di natura tecnica e cinque di natura politica.

Le due ragioni tecniche riguardano, in primo luogo, lo scarto tra la crescita dell'interconnessione tra i diversi mondi del sapere, della scienza e della tecnica e il lavoro parlamentare; in secondo luogo, la ridotta autonomia degli specialismi dalla politica e dagli interessi che la legge stessa dovrebbe tutelare.

Le cinque ragioni politiche hanno a che vedere con: l'uso improprio della legge; la crisi della pubblica amministrazione e della giurisdizione; il deterioramento del ceto politico determinato dall'attuale sistema elettorale; il peso dei micro-interessi nei confronti del singolo parlamentare; il sopravvento della «funzionalità del disordine».

La natura strutturale della crisi della legislazione è dimostrata da alcuni fattori: il parlamento che non è assistito da funzioni di controllo; il rapporto tra leggi nazionali e regionali, che dovrebbe essere ricostruito attribuendo al parlamento poche materie centrali sulle quali legiferare e, per il resto, una funzione di controllo; il rapporto tra parlamento e governo nel procedimento legislativo, che dovrebbe avvalersi di strumenti atti a snellire tale procedimento e a impedire il «ristagno»; il grande numero di sanzioni penali che sfuggono al controllo e che quindi non sono efficaci

## SECONDA SEDUTA

### LA FENOMENOLOGIA DELLA CRISI

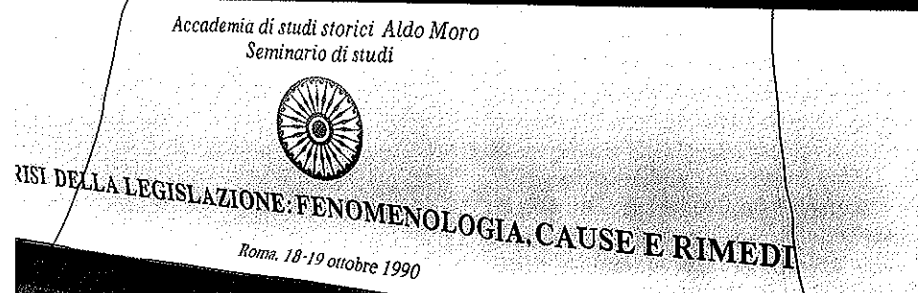
**Francesco Caroleo**

*Presidente dell'Assemblea nazionale del Movimento federativo democratico*

La crisi della legislazione non riguarda soltanto la condizione odierna, ma mostra una tendenza ad aggravarsi nel futuro.

La crisi della legislazione, secondo una prima valutazione, può essere definita come «politica-altoistituzionale» e legata a fatti come la crisi del parlamento, l'inadeguatezza di parti della Carta costituzionale, la frammentazione derivata dal pluralismo dei poteri,

*Da sinistra: Pietro Rescigno, Francesco Caroleo, Giorgio Berti e Nicola Mancino*



e fanno sì che, ad oggi, le sanzioni più gravi siano di fatto quelle amministrative; la mancanza di uno strumento per valutare la fattibilità della legge.

Il problema di fondo è allora quello della crisi del sistema politico italiano, fondato su un sistema elettorale che, se fosse diverso, consentirebbe, sia alla maggioranza che all'opposizione di elaborare programmi di azione legislativa pluriannuali.

## Nicola Mancino

*Presidente del Gruppo democratico cristiano al Senato*

E' difficile distinguere gli effetti della crisi della legislazione dalle cause, se si prende in considerazione il legame tra lo stato del sistema giuridico e la crisi della legislazione stessa.

La crisi della legislazione può essere osservata nella crisi della sovranità della legge, intesa come principio assoluto, e nella crisi della sua validità, che è sempre meno generale e sempre più legata al consenso ottenuto attraverso l'interazione tra potere legislativo e interessi organizzati.

Il rapporto stato-regioni è un altro dato da considerare: le leggi-cornice sono un'esperienza fallita, mentre ancora non è chiaro in che modo interferiscono le leggi regionali con quelle dello stato.

Tutto questo certamente può essere messo in relazione alla frammentazione del corpo sociale, ma deve anche essere messa in luce una patologia che sta corrodendo il sistema democratico. Possono esserne identificati alcuni elementi: la iperproduzione legislativa e la ipertrofia che ne deriva; la redazione carente dei testi di legge, in cui è facile trovare antinomie o ridondanze; l'incerta formulazione di molti atti normativi, dovuta ai compromessi di cui le leggi sono figlie, con la conseguente difficoltà di applicazione; il ricorso alle leggi speciali, che fa apparire la legislazione a rimorchio di mutevoli esigenze; il corto circuito tra governo e parlamento, legato all'aumento del ruolo e dei poteri parlamentari in campo amministrativo e all'accrescimento dei poteri legislativi dell'esecutivo, attraverso l'uso dei decreti legge come strumento per eludere il controllo da parte delle opposizioni e da parte della stessa maggioranza; la mancanza di verifiche della fattibilità amministrativa o

della copertura finanziaria delle leggi, la incompleta efficienza degli apparati amministrativo e giudiziario che comportano l'inefficacia e nuove elusioni della legge.

Soluzioni a tali questioni potrebbero essere identificate in alcuni strumenti tecnici (come l'esame monocamerale per molte leggi o l'esercizio delle facoltà regolamentative da parte dell'esecutivo) e nell'apertura di un nuovo percorso di riforma, che abbia come guida il rafforzamento dei pilastri dell'apparato costituzionale.

## Pietro Rescigno

*Ordinario di Diritto Civile, Università «La Sapienza» di Roma*

Alcuni rimedi radicali alla crisi della legislazione potrebbero essere: l'allargamento di spazi liberi dal diritto, la deregolamentazione e la delegificazione.

Per quanto riguarda la «decodificazione», è innegabile che la codificazione chiusa attorno a determinate materie rappresenti una forma legislativa che resiste meglio al tempo, e che quindi deve essere difesa.

La decodificazione segnalata sulla base della proliferazione di leggi speciali ritiene il codice superato, perché legato all'idea di un diritto uniforme che valga per tutti i cittadini, il contrario di

un diritto per settori o per ceti o per classi.

Assecondare il fenomeno della decodificazione, se da una parte significa riconoscere il pluralismo della società, dall'altra significa assecondare un diritto fatto per classi e corporazioni. Vedere nel codice una forma superata di legislazione è antistorico, perché negli ultimi 30/40 anni un'enorme quantità di paesi di qualsiasi continente ed area geografica hanno prodotto codici civili.

Il tema del codice deve essere visto in questa luce, anche se si rende necessario stralciare da esso alcune materie, come la famiglia o il lavoro, che richiederebbero codici a sé.

## TERZA SEDUTA

### LE CAUSE

## Federico Spantigati

*Direttore di ricerche - Istituto di Diritto Pubblico, Università «La Sapienza» di Roma*

Nella storia della Repubblica italiana, i principi legislativi si sono spesso

*Da sinistra: Giorgio Berti, Gerardo Bianco e Augusto Barbera*



*Aldo Moro*

scontrati con situazioni pratiche che contraddicevano tali principi. In ogni formula di governo che si è succeduta (centro-sinistra, solidarietà nazionale), si è verificata un'applicazione opposta al principio fondante la fase legislativa (l'accordo DC-PSI nel centro-sinistra, il principio della maggioranza al posto di quello della unanimità nella solidarietà nazionale, ecc.).

La crisi della legislazione non è crisi dello «strumento legge», ma crisi della stessa natura giuridica della legge, che da strumento generale è diventato «puntuale», in quanto non più regola della società ma opportunità offerta per la realizzazione di diverse soggettività. La legge non afferma più qual è la norma ma quale può essere una norma. D'altronde, ciò è anche l'essenza del pluralismo.

Un altro aspetto della crisi della legislazione è costituito dal fatto che l'incertezza del risultato di una legge mina il principio della certezza del diritto.

Il mutamento delle situazioni giuridiche soggettive è anche causa della crisi della legislazione, in quanto il soggetto, da situazione di potere, sia attiva che passiva, passa a una situazione in cui deve sottostare alla discrezione degli interessi.

Prendere atto della pluralità degli interessi, in un contesto di dissoluzione del potere delle classi, può essere una strada per riaffermare uno stato di giuridicità, in quanto non si tratta di superare la crisi della legislazione con la riaffermazione dell'intensità del potere, ma piuttosto con il riconoscimento dell'intensità di espressione delle diversità di interessi.

## Pio Marconi

*Componente del Consiglio Superiore della Magistratura*

E' stato recentemente lanciato un segnale di allarme circa la crisi della conoscibilità della norma e la crisi dell'unitarietà del sistema legislativo.

Inoltre, si è passati in questi anni dal principio della regola a quello del-



*Da sinistra: Andrea Manzella, Silvano Labriola, Massimo Severo Giannini*

l'eccezione: le norme contengono eccezioni tali da permettere di andare contro lo spirito stesso della legge.

Di questa situazione è stata data una interpretazione conservatrice, che la riconduce al Welfare State e alla democrazia. Si deve ritenere invece che ci troviamo di fronte a una crisi del principio di giustizia tipico della tradizione cristiana e di quella socialista, da cui è nato lo stato del benessere. Si è persa, infatti, l'idea della giustizia secondo la quale le risorse dovrebbero essere distribuite.

In questo senso, se ora si può parlare di diritto diseguale, non è nel senso marxiano, ma nel senso di un diritto legato alla soddisfazione dei bisogni.

Il primo rimedio a questa crisi potrebbe essere, quindi, il ritorno alle pratiche della giustizia sociale.

Dal punto di vista tecnico, poi, la vera grande riforma del sistema normativo potrebbe essere quella di utilizzare la norma generale astratta — la legge — soltanto in riferimento alle situazioni generali, mentre nelle altre

dovrebbero essere utilizzati altri sistemi, legati alla capacità di regolamentazione e alla contrattazione.

## Guido Salerno

*Consigliere parlamentare*

Quando si tratta di crisi della legislazione (il prodotto della fonte del diritto) non si intende trattare della crisi della legge (che è propriamente la fonte del diritto).

Per quanto riguarda la qualità di tale crisi, un primo aspetto concerne l'impatto sull'attività legislativa del conflitto sociale, che si manifesta principalmente nel divario tra le «regole richieste» dal sistema sociale e le «regole offerte» dal sistema politico. La risposta a tale divario è rappresentata dalla politica delle riforme.

Dal punto di vista morfologico, la crisi della legislazione assume i caratteri dell'asistematicità, della amministrativizzazione, della inapplicabilità e del particolarismo. Dal punto di vista

dinamico essa assume i caratteri dell'instabilità, della processualizzazione, della rinegoziazione permanente e della rincorsa normativa.

L'ordinamento costituzionale italiano è orientato tutto sul parlamento e sulla legislazione, ma la mancanza di procedure nella Costituzione per il controllo del parlamento sull'operato del governo, fa sì che risoluzioni, mozioni ed ordini del giorno abbiano poca presa, mentre ogni decisione viene assunta esclusivamente tramite lo strumento legislativo. Per questo motivo il governo trae maggiore alimento da un «continuum» con i partiti politici che non dal parlamento, generando praticamente una prassi legislativa separata, tra governo e parlamento.

Si è entrati quindi in un'epoca caratterizzata da leggi «istantanee» che, appena approvate, sono già sottoposte a procedimenti di modifica. La transitorietà della legislazione è quindi uno dei principali motivi della sua asistematicità e della sua instabilità.

Giuseppe Gargani

*Presidente della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati*

Da un lungo periodo ormai, a partire dagli anni '70, la crisi della legge è espressione della crisi dei rapporti tra istituzioni e società ed è venuta meno l'unità istituzionale. Ogni istituzione è, infatti, in contrasto con le altre. C'è una pressione della società che ha preteso un cambiamento delle istituzioni, le quali però mostrano la loro debolezza di fronte ai nuovi soggetti e ai nuovi diritti, che non sono tutti compresi nell'ordinamento.

La certezza del diritto, allora, va conquistata, pur non dovendola considerare statica ed eterna. Essa deve, invece, implicare la dinamicità della norma a fronte dell'evoluzione della società.

Il diritto assume contenuti diversi a seconda del divenire della società, mentre la società liberal-borghese co-

nosce un diritto che, di fatto, sancisce e mantiene i rapporti esistenti.

Oggi viviamo in un mondo diverso da quello della società liberal-borghese, cioè siamo sotto la spinta di un mutamento radicale, dell'emersione dei valori dell'uomo, del decentramento dei poteri. Ma il diritto che chiede stabilità si oppone proprio al diritto che esige elasticità, come la situazione sociale odierna sembra suggerire.

---

## QUARTA SEDUTA

### I RIMEDI

---

Augusto Barbera

*Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali*

La crisi della legislazione è un aspetto della crisi dello stato, allo stesso tempo crisi di rappresentanza e crisi di governabilità.

Questo fenomeno è comune anche ad altri paesi, ma in Italia esso si manifesta in maniera più acuta. Si ha l'impressione che i partiti politici soffrano di una sorta di «anomia», non potendosi più fondare su «fratture» coinvolgenti tutta la società, come le classi sociali, le differenze religiose, o anche le differenze tra ambiente urbano e ambiente rurale. Emergono invece forme di fondamentalismo religioso ed in generale di invocazione di autorità esterne a quelle già esistenti (domanda di presidenzialismo).

La legge non sembra più essere espressione del diritto di tutti, bensì sembra il tentativo di regolamentare l'esistente non anticipandolo, ma seguendolo.

Altri aspetti istituzionali mettono in evidenza un carattere specifico del problema italiano. Ad esempio, il nostro

paese è l'unico, con un parlamento bicamerale, che ha invece istituito una pluralità di organismi legislativi (le commissioni parlamentari), in cui gli interessi corporativi sono particolarmente presenti e potenti. Altre centrali di produzione legislativa sono i ministeri. Questi poteri si intrecciano inoltre con le amministrazioni locali, la cui normativa è spesso molto più cogente di una legge approvata dal parlamento.

Il sistema di elezione dei parlamentari, inoltre, incentiva la tendenza a rappresentare interessi di categoria e non i cittadini del collegio elettorale di provenienza.

Le maggioranze deboli, per la presenza al loro interno di soggetti forti che portano spesso a spinte centrifughe, sono necessariamente portate a ricorrere alle legislazioni di emergenza, ai decreti legge, per «forzare» la maggioranza e recuperare una coesione che altrimenti non ci sarebbe.

Infine, lo stesso ruolo che sta assumendo la corte costituzionale, di valutazione della regolamentarità delle leggi, piuttosto che di tutela della Costituzione, testimonia di un processo di logoramento istituzionale a cui una soluzione, seppure parziale, può essere data dalla modifica della legge elettorale.

Andrea Manzella

*Ordinario di Diritto Parlamentare presso le Università di Padova e LUISS*

Si possono sottolineare tre aspetti della crisi della legislazione: la confusione dei livelli normativi e dei livelli di responsabilità; l'affollamento disordinato di norme che porta alla negazione della certezza del diritto; il fatto che le leggi siano formulate senza regole di chiarezza e univocità semantica, che comporta una negazione del diritto di conoscere la legge. Ognuno di questi tre aspetti è una negazione della garanzia dei cittadini e per ognuno di essi è necessario trovare un rimedio.





Massimo Severo Giannini e Giovanni Moro

Sul primo livello, quello della razionalizzazione dei livelli normativi, sono stati compiuti passi importanti con la modifica dei regolamenti parlamentari. Il punto fondamentale è la costituzione di norme regolamentari del parlamento ad intarsi sulle norme legislative. La legge parlamentare assumerebbe così nuovamente il suo ruolo di «legge di principio», che poi consente la produzione di regolamenti e decisioni in altri centri.

Per quanto riguarda la ricostruzione della certezza del diritto, è necessario un consolidamento della legislazione, attraverso un processo di revisione permanente che conduca a razionalità l'accumulo delle leggi.

Per risolvere il problema dell'incertezza semantica, si potrebbe ricorrere a quelle tecniche di drafting e di intarsi che hanno funzionato per la legge finanziaria. Un elemento da tenere presente, infine, è l'influenza di problemi politici: si dovrebbero evitare le «leggi accordo» ad ogni costo, che richiedono formulazioni polivalenti.

### Silvano Labriola

*Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*

Sulla crisi della legge si è detto più di quanto il problema non richiedesse in sé.

È necessario, prima di tutto, distinguere se tale crisi è un dato di struttura — e allora è nata con la legge e riguarda anche l'atto amministrativo, la sentenza, e tutte le altre manifestazioni di pubblici poteri — o se è il risultato di un giudizio di valore.

Per quanto riguarda i rimedi, è giusto dire, prima di tutto, che non c'è dubbio che il parlamento muore per eccesso amministrativo e che la legislazione è soffocata dalla ipertrofia.

Si possono fare, a questo punto, due considerazioni. La prima è che è necessario ricondurre la legge a momento generale, al suo schema naturale nello stato rappresentativo.

La seconda riguarda la responsabilità. Una delle spie della crisi è la dis-

sociazione tra potere e responsabilità (chi ha potere non ne risponde; chi non ne ha, spesso ha responsabilità). La dilatazione della legge è un altro caso, non minore, di questa scissione. Anche l'eccesso della legislazione è un caso della scissione tra potere e responsabilità che quindi esenta tutti, tranne il parlamento.

### Francesco D'Onofrio

*Deputato*

Per quanto riguarda i rimedi alla crisi della legislazione si possono fare alcune considerazioni.

Il rapporto fatti/diritto/legge si è evoluto restringendo l'ambito della produzione normativa ed è andata crescendo la produzione del diritto da parte degli apparati istituzionali. Questa è una risposta ansimante e ansiosa alle trasformazioni della società.

Il primo rimedio è quindi nel ritrarsi della legislazione da ambiti impropri, lasciando questi ambiti ad altri organi o alla capacità auto-organizzativa dei cittadini.

Va inoltre considerato che lo stato dell'informazione e della partecipazione alla produzione normativa in Italia è insufficiente. Non vengono pubblicate le proposte di contenuto normativo e soltanto in alcuni casi esse vengono a conoscenza della opinione pubblica. È tutt'ora carente la struttura della partecipazione agli atti normativi, se non per i gruppi settoriali che, se sono molto forti, investono dell'autorità pubblica decisioni private. Se i partiti riescono a essere sempre meno filtro tra bisogni della società e istituzioni, la crisi della legislazione è anche crisi della governabilità.

Servirebbe poi una valutazione cogente sulla fattibilità degli atti normativi. Accanto al giudizio di copertura della spesa e a quello sulla costituzionalità, è necessario infatti anche un parere sulla loro applicabilità e sulla loro fattibilità. Sarebbe necessario introdurre una valutazione delle conseguenze delle leggi (un po' come la valutazione di impatto ambientale).

Un quarto rimedio attiene alla tecnica di produzione degli atti normativi, che oggi è molto carente.

Enzo Cardi

*Direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*

È molto difficile parlare dei rimedi, ma se al fondo del problema c'è una crisi della certezza del diritto, i piani di lettura sono molteplici.

C'è un piano di lettura che ha per teatro la situazione attuale. In questo contesto di incertezza del risultato, occasionato da questo tipo di legislazione, una prima risposta è nella prassi, intesa come prassi amministrativa e come prassi di orientamento, attraverso l'azione che svolgono i giudici amministrativi.

C'è un piano di lettura che rinvia a problematiche più generali, ad esempio al rapporto tra politica e amministrazione.

Un altro piano rinvia ad una rivitalizzazione di centri di produzione di regole diversi dal parlamento e quindi diversi dalla fonte principale del diritto che è la legge. Questa è una linea particolarmente interessante e che anche in Italia sta dando risultati positivi.

Un'altra linea di tendenza passa attraverso l'attribuzione di poteri normativi a organi e agenzie indipendenti (si pensi, per esempio, alla CONSOB).

Si sta dunque delineando un pluralismo normativo interno alla figura soggettiva dello stato, che utilizza l'autonomia come sostituto della tecnicità.

Un ulteriore livello di analisi passa per l'integrazione comunitaria europea, che è legata a meccanismi di produzione normativa nuovi. È necessaria, comunque, una ri-regolamentazione su premesse concettuali diverse, più che una de-regolamentazione.

## CONCLUSIONI

Massimo Severo Giannini

*Ordinario di Diritto Amministrativo - Università «La Sapienza» di Roma*

Quando si parla di crisi della legislazione si dovrebbe fare un doppio la-

voro di delimitazione: al livello soggettivo (il legislatore) e a livello oggettivo (l'atto normativo).

Per il livello soggettivo — il legislatore — sono state presentate varie tesi.

Una tesi ha messo in evidenza che la crisi del legislatore non è un fatto solo italiano, ma che esiste dovunque. Questo non è completamente vero, perché ci sono paesi in cui il problema dell'adesione del legislatore al suo ruolo è stato risolto (ad esempio il parlamento inglese).

Un'altra tesi ha sottolineato l'uso improprio dello strumento legislativo come causa del cattivo funzionamento del legislatore italiano. Nemmeno questo, però, basta a spiegare la decadenza del legislatore.

Un'altra tesi ancora ha riguardato la crisi della pubblica amministrazione (i progetti di legge elaborati dalla pubblica amministrazione sono la maggioranza), ma anche su questo punto non si è detto che cosa si possa fare.

È stato messo in evidenza, inoltre, l'eccesso di atti legislativi del parlamento. Anche su questo punto si può essere d'accordo; molte volte basterebbero atti meno impegnativi delle leggi, anche se ci si deve chiedere perché si debba impedire al parlamento di emanare leggi.

Un'ultima tesi, infine, ha sottolineato la crisi politica dei partiti che si ripercuote sull'atto normativo. Anche questo è vero, ma è un fatto patologico che si trova in ogni sistema.

Se per crisi, quindi, si intende quella del legislatore, la sua ragione non è stata trovata. Si deve allora forse dire che la Costituzione italiana non ha considerato una possibile crisi del processo legislativo dal momento che, quando essa fu formulata, il sistema parlamentare veniva ritenuto il migliore possibile. Il difetto, dunque, se c'è, è originario, e la soluzione, il cambiare la Costituzione, è certamente un grave impegno.

Per quanto riguarda la crisi della legislazione come crisi del prodotto normativo, le analisi presentate sono state più analitiche.

Sotto questo riguardo sono emerse varie soluzioni:

— la pubblicità degli atti normativi, anche se questo fatto non può essere considerato decisivo;

— costituire uffici attrezzati (come nella legislazione inglese o nella comunitaria), ma ciò, se è possibile dal punto di vista giuridico, non lo è dal punto di vista pratico (il parlamento non ha accettato l'ufficio per la fattibilità delle leggi proposto dieci anni fa, perché ha ritenuto che il giudice della fattibilità dovesse essere il parlamento stesso);

— la modernizzazione dei regolamenti parlamentari, il che è stato in gran parte già fatto;

— la convocazione degli interessati nella estensione del testo normativo, il quale sembra essere un rimedio positivo anche se può funzionare solo in alcuni casi;

— la «delegificazione» e la «deregolamentazione», i quali sono sì due strumenti efficaci per sfoltire il numero delle leggi, ma oggi di difficile attuazione.

Sotto il profilo oggettivo si è dunque in presenza di una serie di suggerimenti — alcuni seri e importanti —, anche se c'è da chiedersi fino a che punto saranno sufficienti.

Il Seminario di Studi «Crisi della legislazione: fenomenologia, cause e rimedi» si è svolto con il patrocinio della Presidenza del Senato e del Ministero per gli Affari Regionali e i Problemi istituzionali e con la collaborazione del C.E.R.F.E - Centro di ricerca e documentazione Febbraio 74.

Accademia di studi storici Aldo Moro - Informazioni; periodico bimestrale a cura dell'Accademia di studi storici Aldo Moro. Nuova serie, anno II, n. 2. Direttore responsabile: Giovanni Fallani. Direttore: Giovanni Moro. Redazione: Andrea Ambrogetti, Gianfrancesco Costantini, Maria Claudia Costantini, Maria Antonietta Manca. Redazione: Via Savoia, 88 - 00198 Roma, tel. 06-8541220. Registrazione al Tribunale di Roma n. 507 del 7-9-89. Stampato presso «Arte della Stampa» l'Industria Poligrafica, Via P. S. Mancini, 13 - 00196 Roma - tel. 3202504-3202497.

Finito di stampare il 15/2/1991