

**Pierre Albertini, *La crise de la loi. Déclin ou mutation?*,  
LexisNexis, Paris 2015, 365 pp.**

Per lungo tempo celebrata, se non venerata, come fondamento dello Stato ed espressione privilegiata del diritto, la legge è oggi sistematicamente bersaglio di critiche che ne lamentano la scarsa qualità redazionale, la sostanziale incoerenza e addirittura l'inefficacia, dimostrata tra l'altro da un'inarrestabile inflazione legislativa. Di fronte a tale evoluzione, Albertini intende proporre una diagnosi equilibrata e, aggiungiamo noi, poliedrica grazie alle molteplici competenze di cui dispone (professore emerito di diritto all'Università di Rouen, già sindaco della stessa città e deputato della Seine-Maritime), dello stato di salute di questo strumento.

Prima di entrare in materia l'autore precisa la cornice entro cui si muove, definendo sinteticamente le grandi tappe della riflessione sulla legge ed esplicitando poi i suoi presupposti metodologici. Importante, nel rapido excursus storico, la puntualizzazione secondo cui la legge nasce soltanto col pensiero greco nel VII secolo a. C. Esistono certo codici più antichi, come quello di Hammurabi o quello di Ur-Nammu (risp. 1760 e 2080 a. C.), ma tali compilazioni non sono sufficientemente *astratte* per essere considerate «diritto». È nel momento in cui le città greche passano da un'organizzazione monarchica a un assetto aristocratico che la riflessione sulla legge influenza tutta l'amministrazione della polis (p. 19). Fino al XVIII secolo, cioè fino a Montesquieu e Bentham, la legge trova il suo fondamento su istanze soprannaturali, siano esse di tipo divino, teologico o ideologico (come ad es. il contratto sociale). Montesquieu rovescia la prospettiva e giustifica la legge a un livello immanente: «Les lois [...] sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses» (27). In virtù dell'attenzione che i due autori moderni rivolgono alla dimensione pratica e utile della legislazione, e di riflesso ai precetti sulla qualità delle leggi (Montesquieu: «Les lois ne doivent point être subtiles ...», Bentham: «Clarté, brièveté, voilà donc les deux qualités essentielles [de la loi]»), Alberti non esita a definirli precursori della legistica.

È proprio la legistica che costituisce l'impianto metodologico dell'autore, un metodo che, come preciserà al termine del libro, se non ha l'ambizione di fornire soluzioni miracolose, consente perlomeno d'individuare i nodi più problematici dell'attività legislativa. Nata tra gli anni 1960 e 1980 in concomitanza con lo sviluppo della riflessione della sociologia giuridica e quella sui processi decisionali, la legistica ha uno statuto ancora controverso (scienza o arte?) ma un contenuto ben definito da tre ambiti: la funzione della legge, l'elaborazione della legge e il contenuto della legge, quest'ultimo a sua volta distinto in legistica formale – attenta alla redazione e composizione della legge – e legistica materiale – più interessata ai contenuti e all'efficacia dello strumento legislativo. Quanto a sapere,

appunto, se il legista sia uno scienziato oppure piuttosto un artigiano o ingegnere, l'autore non ha dubbi. Se adempie tranquillamente il primo criterio per essere considerata scienza, ossia avere un oggetto di studio specifico (la legge), la legistica non soddisfa tuttavia gli altri due requisiti essenziali di una scienza, che sono la separazione netta tra l'oggetto di studio e giudizi di valore e la possibilità di poter contare su un nucleo di nozioni e conclusioni condivise (52). Alcuni elementi della dimostrazione fornita da Albertini: la legge è un atto politico strettamente legato a una realtà sociale e storica e pertanto si presta a giudizi diversi a seconda delle aspettative in essa riposte. Inoltre, la sua incidenza sui fenomeni che intende modificare non può essere dimostrata in modo obiettivo. Ma non solo: il medesimo atto legislativo trasposto in realtà politiche diverse sortisce effetti diversi (56–57)!

Forte di questo approccio tecnico e realista, Albertini articola la sua disamina della legge nelle prospettive più pertinenti completandola con considerazioni critiche e un confronto con la situazione odierna. Un capitolo centrale è quello dedicato all'evoluzione della nozione di legge; vi si analizzano dapprima le funzioni sovraordinate che essa adempie – certezza giuridica, stabilità del diritto e accessibilità del diritto – e in seguito le sue finalità principali – uguaglianza, libertà e giustizia. Su questo sostrato dottrinale s'innesta poi lo studio della trasformazione subita dalla legge, dalla sua gloriosa nascita dallo spirito della Révolution, che ne faceva la traduzione giuridica della pura razionalità e l'espressione della volontà generale, alla crisi profonda nel XX secolo. Si constata che la legge ha conservato la sua primazia fintanto che ne è stata garantita l'immunità, ossia fino a quando le istituzioni ne hanno preservato anche processualmente l'ideale funzione di pietra angolare dell'ordinamento statale (non a caso l'autore parla anche di una «mistica della legge», 119), ma si è poi affievolita man mano che ha acquisito importanza la costituzione quale legge fondamentale accompagnata da una serie di procedure di controllo («un vaste bloc de constitutionnalité») e, in un secondo tempo, con lo sviluppo degli strumenti normativi internazionali e con la costruzione comunitaria prima e unionale poi, che subordinano la legge al controllo di convenzionalità. Oltre a questi due fattori, estrinseci all'atto normativo ma comunque desacralizzanti (148), vi sono anche fattori intrinseci legati alla «patologia della legge». Due quelli principali, l'inflazione legislativa e la perdita di sostanza. La prima è ormai un *topos* ricorrente, che l'autore rettifica precisando che il numero delle leggi si è ormai stabilizzato (media di 62 leggi all'anno nel periodo 1959–2006); il fenomeno inflazionistico concerne piuttosto la lunghezza dei disposti e il numero degli atti d'applicazione richiesti da ogni legge. La seconda patologia è dovuta da un lato all'ipertrofia regolatrice della legge, cioè al suo cedimento di fronte ai fatti nei loro più minimi dettagli («pointillisme législatif», 156) e alle farragini procedurali, da cui deriva poi la sua oscurità e, d'altro lato, alla sua motivazione

occasionale, essendo diventata non più l'espressione lungimirante della volontà generale ma la manifestazione di una politica reattiva, uno strumento per rispondere precipitosamente alle attese sporadiche dell'opinione pubblica e dei gruppi d'interesse. Da qui la sua rapida obsolescenza e le innumerevoli sue modifiche.

È tuttavia nell'analisi della prospettiva genetico-procedurale che gli artigli critici dell'autore sono più graffianti; nella sua «cartografia delle anomalie» Albertini mostra che la promozione di una vera e propria cultura della valutazione preventiva dei disegni di legge è ostacolata dalla cornice istituzionale francese che attribuisce ancora troppe prerogative al Governo (segnatamente nella disciplina dei lavori parlamentari) e mina un reale dibattito a monte dei lavori legislativi; cita ad esempio il mancato sfruttamento ai fini di una buona legislazione dell'obbligo di consultare il Conseil d'Etat su tutti i disegni di legge (organo i cui pareri non sono pubblicati e che non può essere adito per le proposte di legge emananti dal legislativo, né peraltro dagli stessi membri del legislativo), oppure il persistere di una prassi governativa volta a proporre leggi dettate più dall'agenda politica che dall'esame obiettivo delle problematiche da risolvere (si moltiplicano dunque le «lois de circonstance» e le «lois d'affichage»), oppure ancora il vizio di effettuare valutazioni preventive pro forma quando le direttrici di un progetto legislativo sono già state definite. Neppure l'adozione della legge organica del 15 aprile 2009 intesa a riorganizzare la presentazione dei disegni di legge al Parlamento ha promosso grandi progressi in tal senso. Non stupisce pertanto che l'autore inviti a gettare uno sguardo alla realtà canadese nella quale, ad esempio, i disegni di regolamenti sono pubblicati prima della loro adozione per raccogliere pareri dall'esterno (a modo, dunque, delle nostre procedure di consultazione per gli avamprogetti di legge).

Anche i lavori parlamentari soffrono di diverse patologie che impediscono a questa fase cruciale di essere un vero e proprio processo di deliberazione: i vincoli temporali troppo stretti inducono spesso a decretare la procedura d'urgenza che di fatto impedisce un reale dibattito, reso ulteriormente difficile da manovre politiche ed emendamenti tattici, dilatori od ostruttivi e comunque moltiplicatori rispetto al testo depositato dal Governo. Due dati sono significativi in proposito: nel 1970 furono depositati 2260 emendamenti, nella legislatura 2002-2007 una media di 20 000 all'anno; d'altra parte, la mole dei disegni di legge tende in media a raddoppiare o triplicare durante l'esame delle due Camere, né i tentativi di porre un filtro all'ammissibilità degli emendamenti sono riusciti a contenere tale «foisonnement» (in parte, ed è interessante, per l'indecidibilità della distinzione materiale tra disposizioni di carattere regolamentare e legislativo, 228).

L'esame critico concerne pure i contenuti della legge, di cui qui riferiamo solo in merito alla problematica della chiarezza. Se il principio è facilmente descritti-

bile, la definizione giuridica della chiarezza della legge non è stata ancora positivizzata. La giurisprudenza ha dal canto suo sostituito questo concetto vago con quelli di «intelligibilità» e «accessibilità» scartando dunque un'interpretazione basata sulla (utopistica) semplificazione; complessivamente tuttavia le certezze su tutti questi concetti sono assai poche (267). In mancanza di una definizione rigorosa della legge ideale, l'autore ricorda almeno tre derive da evitare: l'eccesso di dettagli, l'ermetismo del burocratese e il simbolismo, cioè la moltiplicazione delle intenzioni, raccomandazioni e disposizioni dichiaratorie senza contenuti prescrittivi, anche se il confine tra enunciato normativo e non normativo è molto labile.

Al termine dell'indagine, la risposta al quesito posto a titolo del libro risulta assai chiaro: non si può parlare di un declino della legge, quanto semmai di una sua trasformazione profonda dovuta alla trasformazione della società e del diritto (337). La legge in senso stretto quale insieme di norme non è più l'unico strumento dell'operato dello Stato; non solo esistono altre fonti del diritto, ma l'estensione delle attività statuali, non più limitate ai compiti sovrani (difesa, moneta, ordine pubblico, giustizia) ed esercitate in una società non più gerarchizzata, richiedono il concorso di altri strumenti come le incitazioni, i contratti, i mandati, l'esternalizzazione e insomma tutte le iniziative che rientrano nel concetto di «diritto mite». Inoltre, in una società in cui la dimensione individuale ha viepiù soppiantato quella collettiva è diventato anche più difficile disciplinare l'azione pubblica mediante uno strumento normativo che dovrebbe tradurre un'ipotetica «volontà generale». Questo non significa che la legge abbia perso il proprio ruolo centrale; per rivalorizzarne l'importanza l'autore propone sostanzialmente tre assi d'intervento: un riequilibrio dei poteri istituzionali, per permettere al Parlamento di adempiere adeguatamente le sue attribuzioni (con l'introduzione ad es. di una parte significativa di proporzionalità nell'elezione dei deputati), l'emanazione di leggi unificatrici e portatrici di un messaggio di solidarietà invece di disposti frammentari che moltiplicando le eccezioni e i regimi particolari confermano normativamente l'atomizzazione della società in categorie di destinatari e, infine, un ritorno a leggi che si limitino all'essenziale lasciando al potere giudiziario il margine discrezionale spettante a un vero potere separato. Proposte certo ambiziose che esulano dal campo precipuo del testo di legge e che confermano indirettamente quanto la salute di quest'ultimo, sia in termini di efficacia sia di coerenza formale, dipenda anche da sani equilibri istituzionali e sociali.

*Jean-Luc Egger, Capo sostituto Sezione Legislazione e lingua, Divisione italiana, Servizi linguistici centrali, Cancelleria federale, Berna; e-mail: jean-luc.egger@bk.admin.ch*