

MARIO LONGO

PER LA FONDAZIONE DI UNA «SCIENZA DELLA LEGISLAZIONE»

(da *Il diritto dell'economia : Rivista quadrimestrale di dottrina giurisprudenza e documentazione*, 1960, 583)

I

*L'attuale crisi legislativa e la scienza della legislazione.*

1. - Uno dei più salienti e sconcertanti fenomeni della vita sociale del nostro tempo ci par costituito dal progressivo enorme incremento della legislazione (specialmente in materia economica) e dal coevo progressivo decadimento della legislazione stessa, che diviene sempre più gravemente disorganica tanto dal punto di vista tecnico-giuridico quanto da quello politico-economico. Ciò è stato sottolineato e deprecato da molti dei più pensosi uomini di legge ed è ormai tanto noto e pacifico da non meritare qui alcuna esemplificazione illustrativa. Certo si è che in Italia si è oramai raggiunto uno stadio praticamente pressoché insuperabile tanto di parossismo di produzione quanto di caoticità di situazione normativa.

Ma l'atteggiamento tenuto in proposito dal corpo sociale non appare meno sconcertante. Per un verso come non rilevare infatti la contraddittorietà per cui dagli stessi ambienti (e qualche volta dalle stesse persone) da cui si soglion levare le più fiere proteste per l'iperproduzione legislativa si levano poi delle frequenti, formali ed insistenti istanze di nuovi, piccoli e grandi, generali e particolari (ma il più delle volte particolari e particolaristici) interventi legislativi? E come, per tutt'altro verso, non ricordare che di fatto spesso si attua molto semplicisticamente una spontanea difesa dai difetti legislativi o con la volontaria disapplicazione o con l'involontaria dimenticanza dell'esistenza delle norme sia da parte dei privati sia da parte degli stessi pubblici poteri?

Tutta questa complessa fenomenologia meriterebbe di essere studiata a fondo dagli studiosi di dottrina politica, di sociologia e di scienza giuridica, che troverebbero - ciascuno per la loro parte - non poco materiale di riflessione e di lavoro. Temiamo però che ben pochi abbian voglia di occuparsene. In particolare, per quanto riguarda i giuristi, pensiamo che gli stessi non sian portati ad interessarsene, per il fatto stesso che la moderna letteratura giuridica italiana è, nella sua maggior parte, affetta da un accademismo baroccheggianti e decadentistico che la porta a consumare gran parte delle sue energie in inutili pseudo-costruzioni ed in sterili arzigogoli classificatori.

2. - Premesso che il parossismo e la (più o meno necessariamente conseguente) caoticità legislativa costituiscono indubitabilmente un serio malanno della nostra società, è ovvio che la società stessa dovrebbe cercare un rimedio.

In proposito di tempo in tempo si sentono avanzare delle proposte più o meno concrete: e noi stessi ci siamo permessi in passato di farne qualcuna.

Ma - se si tien conto che la terapia migliore di tutti i mali (anche sociali) non è nè quella puramente inibitoria nè quella sintomatica, ma quella che riesce ad eliminare le cause dei mali stessi - si deve necessariamente concludere che sarebbe sommamente auspicabile che si riuscisse ad individuare ed a colpire le causali dell'iperproduzione e della caoticità legislativa. In proposito si deve però anche onestamente riconoscere che l'indubbia molteplicità e complessità delle cause stesse ed il probabile radicamento di molte di esse in zone profonde del nostro stesso costume rende l'impresa estremamente difficile e di effetto tanto malsicuro quanto probabilmente ritardato.

Nel quadro di contemplazione di questa generale ed attuale situazione di fatto ci sia per l'appunto consentito parlare di quella «scienza della legislazione» su cui noi stiamo da tempo riflettendo e che proponiamo all'attenzione di chi di dovere come una branca di studi genericamente necessaria a qualsivoglia razionale sviluppo legislativo, ma particolarmente utile anche come rimedio (parziale, ma non solo sintomatico) al sopra denunciato fenomeno di iperproduzione e di caoticità legislativa.

#### *I precedenti della disciplina.*

3. - Quanto si è sopra detto mostra come il problema di un congruo sviluppo di una disciplina intesa - sul piano pratico - principalmente a fornire assistenza al legislatore per un ragionevole sviluppo della sua opera legislativa sia di estrema attualità.

Va per altro da sè che l'esigenza di uno studio di tutti i problemi tecnico-legislativi è ovviamente coeva allo sviluppo di una qualsivoglia attività legislativa, per cui l'approfondimento del tema della «scienza della legislazione» dovrebbe essere preceduto da un'indagine storica su tutti i precedenti - prossimi e remoti - in materia.

Lo studio di tali precedenti può essere condotto su basi più o meno vaste.

Esso può infatti arrivare a comprendere - da un lato - le più alte speculazioni generali dei cultori di dottrina politica e - dal lato opposto - quanto si è di fatto praticato da tutti i legislatori in via diretta (ed in maniera più o meno ampia e più o meno cosciente). Ma esso può viceversa venir ricondotto alla sola considerazione del lavoro concretamente sin qui fatto in quel senso e con quelle modalità con cui noi intendiamo la «scienza della legislazione» secondo quanto più avanti diremo.

Ci auguriamo che noi stessi o altri possa quanto prima tornare sul tema con ben altro approfondimento procedendo - in quell'occasione - ad una più completa analisi storica dei

precedenti.

Al momento ci limitiamo a due osservazioni molto facili a farsi. La prima riguarda la generale attuale mancanza sia di lavori programmatici e di impostazione sia di lavori di merito ed applicativi di una vera e propria «scienza della legislazione» come da noi intesa. La seconda osservazione riguarda l'eccezione che, per il limitatissimo campo del diritto tributario, si può fare alla suddetta regola di generale disinteresse.

Dedichiamo in questo stesso paragrafo qualche parola illustrativa alla prima di queste due considerazioni, mentre ci riserviamo di tornare più avanti sulla seconda considerazione.

4. - In Italia di « scienza della legislazione » si parla estremamente poco: quasi potremmo dire che non se ne parla affatto. E resti chiaro che con ciò non intendiamo riferirci all'uso di un'espressione, che non possiamo ovviamente pensare che sia entrata nel linguaggio corrente, dato che essa nel senso da noi attribuitole è stata usata forse soltanto da noi (e solo in epoca molto recente!). In effetti noi vogliamo invece affermare che in Italia non vi è praticamente nessuno che si preoccupi di puntualizzare la necessità, la portata ed il metodo di quel certo ordine di studi che noi crediamo di poter, abbastanza appropriatamente, chiamare col nome di « scienza della legislazione ».

Per trovare qualche (solo approssimativo) spunto in favore della disciplina dobbiam risalire alla duplice istanza, formulata da qualche autorevole studioso, che i giuristi si occupino non solo delle leggi fatte, ma, anche delle leggi da farsi, e che il legislatore a sua volta non rifiuti l'apporto tecnico dei giuristi stessi. In proposito meritano speciale menzione alcune delle osservazioni fatte dal Carnelutti nel lavoro suggestivamente intitolato a *la missione del giurista* (in *Riv. Dir. Proc.*, 1959, 343) e nel Congresso degli Amici del Diritto dell'Economia svoltosi a Torino nel 1956 (in *Dir. Econ.*, 1956, 1275). Queste istanze si inquadrano nella nostra aspirazione alla fondazione della «scienza della legislazione» per due precise ragioni: in primo luogo perché rappresentano la necessità di far uscire il processo di formazione legislativa dall'empirismo, ed in secondo luogo perché sottolineano l'idoneità del giurista ad occuparsi di detto processo formativo.

Ma va da sé che chi - come noi - crede nella possibilità di una vera «scienza della legislazione» non si ferma a così poco, ed attribuisce alle suddette istanze il valore di meri spunti e non già quello di un ben definito e completo programma (che finirebbe ovviamente per tradursi in una vera e propria negazione della «scienza della legislazione» stessa).

5. - Volendo citare dei più specifici precedenti in ordine all'aspirazione ad una vera e propria «scienza della legislazione» non possiamo che richiamare un paio di nostri scritti e un articolo del

Grosso, che prende occasione dal nostro ultimo lavoro.

Noi abbiamo praticamente discusso della materia una prima volta nel 1958 alla XVII Riunione Scientifica, svolta a Sanremo dalla Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica (*Importanza delle rilevazioni statistiche e sociologiche per l'elaborazione del diritto agrario*, in *Riv. It. Dem. Econ. Stat.*, 1958, nn. 1-2, e in *Riv. Dir. Agr.*, 1959, I, 527). Ne abbiamo trattato in via piuttosto approssimativa, senza usare l'espressione di «scienza della legislazione» facendo specifico riferimento alla legislazione agraria e preoccupandoci soprattutto di sottolineare l'importanza dell'apporto delle rilevazioni statistiche e sociologiche per una più cosciente e razionale produzione legislativa.

Siamo poi recentissimamente ritornati in argomento, in un saggio dedicato agli studi in memoria del Mosca e pubblicato nel fascicolo di febbraio 1960 (pag. 209) di questa Rivista (*Primi appunti per una formulazione e trattazione di diritto dell'economia*).

In tale scritto, che si occupa dei problemi della formulabilità e del significato pratico e scientifico di un «diritto dell'economia», venivano a trattare della legislazione economica ed a formulare la speranza che lo sviluppo di studi specializzati di diritto dell'economia potesse favorire la fondazione di una e vera propria «scienza della legislazione», dato che essa troverebbe la sua maggiore ragion d'essere giust'appunto nei confronti delle leggi disciplinanti la pubblica e la privata economia. In quell'occasione noi abbiamo usato per la prima volta l'espressione in questione ed abbiamo cercato di approfondire l'argomento esaminando brevemente le finalità ed il contenuto della nuova disciplina e sottolineando come essa non sia estranea alle capacità pratiche dei giuristi.

Il Grosso si è espressamente occupato di «scienza della legislazione» in un suo anche più recente breve lavoro dedicato a *Diritto dell'economia e tecnica legislativa* (in *Dir. Econ.*, 1960, 487), in tale scritto egli usa la nostra espressione senza alcuna riserva e sostiene per un verso l'esigenza pratica che i giuristi si interessino all'elaborazione legislativa, sottraendo la stessa al momento della burocrazia, e per altro verso che «elaborazione scientifica del diritto» e «scienza della legislazione» sono mantenute nettamente distinte.

6. – Noi non abbiamo sin qui avuto tempo e modo di far una ricerca sistematica su quanto in materia si sia detto e fatto in Paesi diversi dal nostro, per cui non possiamo dar precise notizie in proposito.

In effetti siamo portati a pensare che neppure negli altri Paesi si faccia molto, per la semplice ragione che molte delle cause che in Italia ostacolano l'impostazione e lo sviluppo – anche pratico della disciplina – sono di carattere tutt'affatto generale e non specifiche del nostro Paese. Siamo

tuttavia portati a credere che qualche Paese, specialmente nel Nord America, sia assai meno remoto di quanto non sia l'Italia da una certa qual impostazione della «scienza della legislazione» per ciò stesso che è molto più rotto di quanto non lo siamo noi a quelle indagini di tipo statistico-sociologico che ovviamente non possono non costituire la base di partenza per un'elaborazione di «scienza della legislazione».

Possiamo aggiungere che, se è esatto quanto ci è stato detto da certe informazioni personali che abbiamo potuto raccogliere a voce, in U.S.A. si avrebbero dei veri e propri uffici pubblici dedicati allo studio politico-legislativo delle leggi progettate dai politici. Dubitiamo che in essi non si svolga un vero e proprio studio sistematico del tipo di quello da noi auspicato, ma crediamo che costituiscano comunque un precedente che meriti di essere preso in attentissima considerazione.

Per tali ragioni ci siamo premurati di risalire alle fonti e stiamo attendendo un lavoro informativo dal Prof. John W. MacDonald dell'Università di Ithaca, che speriamo di poter quanto prima pubblicare su questa Rivista.

*Programma e limiti del presente lavoro.*

7. – A questo punto, per amor di precisione e di probità verso i lettori, crediamo doveroso avvertire quali siano il programma ed i limiti del nostro presente lavoro.

In proposito dobbiamo anzitutto dichiarare apertamente che non intendiamo scendere ad una qualsivoglia analisi critica di quel poco che in materia è stato detto da altri e da noi stessi. Non intendiamo infatti disperderci in osservazioni critiche, in polemiche, in rettifiche e precisazioni, e lasciamo al lettore volenteroso di controllare se e fino a qual punto quanto affermiamo in questo nostro scritto confermi o contrasti quanto è stato detto dagli autori che ci hanno preceduto e quanto noi stessi abbiamo, in un passato più o meno prossimo, affermato.

In questo nostro lavoro ci preoccupiamo soprattutto di far opera costruttiva, cercando di porre le basi sistematiche della «scienza della legislazione». In tal ordine di idee, dopo aver data una più precisa definizione della materia, cercheremo di chiarire i compiti e la natura della stessa non mancando di soffermarci sul problema della competenza ad occuparci di essa, sulle concrete possibilità pratiche che la materia può avere e sulle ragioni del mancato suo attuale sviluppo.

Va da sé che si tratta di un programma non privo di ambizioni, che noi svolgeremo in via di prima approssimazione, senza alcuna pretesa né di riuscire completi né di non meritare attenta revisione. Ed in proposito ci sia anzi consentito avvertire che noi ci riterremo largamente soddisfatti se queste nostre modeste osservazioni potessero dare l'avvio a studi più approfonditi, più ampi e più autorevoli, che a lor volta costituiscano la base prima vera e propria fondazione della

disciplina di cui noi crediamo vi sia in pratica positivamente bisogno.

## II.

### *Definizione e contenuto della «scienza della legislazione».*

8. Volendo dare una più precisa nozione di «scienza della legislazione» ci troviamo indotti a profilare della stessa due diverse formulazioni, una più ampia ed una più ristretta.

Secondo la formulazione più ampia parliamo di «scienza della legislazione» come dello «studio degli effetti pratici delle norme concretamente in atto e di quelle ipoteticamente formulabili».

Così intesa la disciplina viene a comprendere due parti, che ovviamente sono assai diverse tra di loro, perchè la prima (dedicata agli effetti delle norme in atto) praticamente si riduce ad una rilevazione di fatti e ad uno studio dei rapporti causali fra detti fatti e le norme, mentre la seconda (dedicata agli effetti di norme che non sono in atto e che vengono previste solo in via di mera ipotesi) si trova costretta ad una ben più difficile opera di previsione di effetti probabili.

Chi partisse da una gretta visione di quelle finalità pratiche immediate della «scienza della legislazione» da cui abbiamo preso il punto, pensando che la stessa debba servire di consulenza al legislatore per le sue decisioni legislative, potrebbe essere indotto a limitare la disciplina alla accezione più ristretta, che ad onor del vero è quella che si presenta per prima alla mente di chi si occupi del tema e che è la sola che noi stessi abbiamo preso in considerazione dei nostri precedenti scritti e persino anche in quanto abbiamo sopra introduttivamente detto in questa nostra stessa relazione. Ma una più attenta considerazione delle cose impone in verità di non escludere lo studio degli effetti delle norme in atto dal novero dei compiti della «scienza della legislazione» non fosse altro che perchè esso serve anche allo studio della legislazione a venire.

9. - Crediamo che quest'ultimo punto meriti breve illustrazione, e che tale illustrazione possa adeguatamente farsi a mezzo di tre precise considerazioni.

In primo luogo va tenuto presente che qualsivoglia deliberazione d'ordine legislativo dovrebbe essere presa sulla base della precisa conoscenza delle norme in atto e dei loro effetti concreti. Non si può infatti razionalmente pensare di immutare una situazione senza conoscere a fondo la situazione stessa. Ma da ciò ovviamente discende la conseguenza che la prima assistenza da prestarsi al legislatore dell'auspicata «scienza della legislazione» si fonda sullo studio degli effetti pratici non delle norme a venire, ma di quelle già in atto.

In secondo, ma non meno importante, luogo, va ricordato che lo studio degli effetti di una norma non può mai essere condotto in astratto, senza preciso riferimento ad una ben definita situazione ambientale, e che conseguentemente chi voglia individuare i probabili effetti di una norma a venire deve sforzarsi di collocare la norma stessa nell'ambiente in cui essa sarà chiamata ad operare, che a sua volta è anche e prima di tutto costituita dall'insieme delle norme preesistenti e dei loro effetti pratici.

In terzo ed ultimo luogo bisogna tener presente che la previsione degli effetti pratici di una norma a venire è cosa estremamente delicata e difficile a farsi e che per tale opera di previsione sarà in ogni, caso di estremo giovamento la considerazione di tutti i precedenti storici che sono più avvicinati al caso per cui si vuol fare la previsione e che ovviamente consistono negli effetti di leggi consimili in situazioni ambientali similari.

*La «scienza della legislazione» nel processo formativo della legge.*

10. - Una volta precisato - così come noi abbiamo precisato - l'oggetto della scienza della legislazione, si son praticamente impostati tanto il problema delle finalità della disciplina quanto quello della competenza ad occuparsi della stessa. Crediamo tuttavia necessario aggiungere qualche parola su questi due punti, sia per sottolineare l'importanza di quanto noi andiamo auspicando sia per porre il tema in termini più pratici e concreti.

Della competenza ad occuparci della materia diremo più avanti.

A proposito delle finalità della disciplina va da sé che queste non possono essere fissate a priori e che risultano esclusivamente dalla determinazione dell'oggetto della disciplina stessa. Ma ciò naturalmente non toglie che vi siano delle finalità pratiche salienti, pienamente determinabili a priori, ovviamente corrispondenti a quelle stesse che inducono alla formulazione della disciplina e di fatto concretamente traduentisi - così come si è detto - nello scopo di prestare assistenza tecnica al legislatore.

Non sarà inutile soffermare la nostra attenzione su tali finalità (che potremmo dire *tipiche e principali*) della scienza della legislazione, allo scopo di meglio precisare se e come si possa concretamente dare un'assistenza tecnica specifica al legislatore mediante la rappresentazione dei risultati pratici delle norme in atto e dei probabili effetti di norme nuove.

Và da sé che per far ciò dobbiamo risalire ad una certa qual analisi delle determinazioni stesse del legislatore. Ma - a proposito di questa analisi - bisogna sottolineare che essa vien fatta al limitato scopo di mostrare come il giudizio tecnico degli «scienziati della legge» possa utilmente inserirsi in quello schema di processo logico di formazione della legge, che ovviamente è ben più semplice di

quanto di fatto accade nel concreto processo formativo di questa o quella legge. Ciò ci consente infatti di prescindere integralmente da tutta la complessa problematica che è posta in essere sia dal fatto che nei moderni sistemi democratici la deliberazione di una legge deriva dall'incontro di numerosissime volontà diverse sia dal fatto che la volontà di ogni legislatore e di ogni singolo partecipante alla deliberazione di una legge può essere determinato da una complessità di moventi magari diversissimi. Tale problematica che dovrebbe altamente interessare gli studiosi di storia e di dottrina politica - può infatti venir completamente trascurata da chi si occupa solamente dello schema logico di una paradigmatica deliberazione legislativa.

11. - Ciò premesso, dobbiamo brevemente esaminare tale schema, prescindendo per semplicità da tutti quei particolari che non ci interessano direttamente.

Secondo detto schema ogni atto legislativo è ovviamente preceduto da una catena di decisioni interne del legislatore. In detta catena la prima decisione ha un suo movente particolare, mentre le decisioni successive vengono prese in funzione strumentale di realizzazione della decisione precedente (o sulla convinzione che non si dia altra possibile forma di realizzazione o sulla base di una scelta - ovviamente fatta sulla considerazione di motivi collaterali - tra diverse possibili forme di realizzazione).

Questo discorso (che è estremamente sommario e necessariamente alquanto grossolano, ma che speriamo sia sufficientemente chiaro) mostra come nel processo di formazione legislativa intervengano due tipi di decisioni, che possiamo rispettivamente chiamare di ordine politico-finalistico e di ordine tecnico-strumentale.

Le decisioni d'ordine politico-finalistico riguardano gli effetti che si intendono ottenere dalla legge ed implicano dei giudizi sulle materie più disparate (etiche; sociali, economiche, politiche in stretto senso e così via), che noi ci permettiamo di chiamare genericamente politiche sol perchè esse vengono in considerazione politico-legislativa. Le decisioni d'ordine tecnico-strumentale riguardano invece puramente e semplicemente la realizzazione pratica delle suddette finalità politiche ed implicano un giudizio d'ordine strettamente tecnico, che è giust'appunto il giudizio che si dovrebbe dare dalla «scienza della legislazione».

12. - Crediamo che sia necessario precisare meglio in che cosa consistano i rilievi che la scienza della legislazione deve fare laddove sia chiamata al suo compito principale, che (così come abbiamo ripetutamente detto) è quello di consulenza legislativa.

A nostro avviso essi sono riconducibili a *tre* tipi fondamentali, rispettivamente diretti ad individuare eventuali divergenze fra la decisione tecnica e la sua manifestazione, fra la decisione

politica e la decisione tecnica e fra la decisione politica e gli effetti pratici conseguenti all'applicazione della decisione tecnica.

I rilievi del primo tipo (riguardanti il rapporto tra la decisione tecnico-strumentale e la sua espressione esteriore) comprendono tanto quelli relativi alla formula normativa in sé e per sé quanto quelli relativi al significato che tale formula viene ad assumere nel quadro del sistema ordinamentale. Tali rilievi sono in ultima analisi diretti a stabilire se il legislatore stia per emanare delle norme che dicano veramente quello che egli vuol dire, e sono rilievi che si fondano su uno studio ontologicamente identico a quello che la scienza giuridica suol fare nei confronti delle leggi in vigore.

I rilievi del secondo tipo (riguardanti il rapporto tra la decisione politica e la decisione tecnico-strumentale) si riferiscono a detta decisione staticamente considerata sia nel significato tecnico che ha in sé e per sé sia nel valore pratico che assume nel quadro ordinamentale e nell'ambiente sociale in cui è chiamata ad operare.

I rilievi del terzo tipo infine riguardano parimenti i rapporti tra la decisione politica e la decisione tecnico-strumentale, ma considerano quest'ultima nel valore pratico degli effetti che dinamicamente e presumibilmente vien ad avere per via delle reazioni economiche e sociali dell'ambiente e deve estendersi alla considerazione tanto degli effetti diretti quanto degli effetti collaterali.

Va da sé che non pretendiamo di aver con ciò rigorosamente la materia esponendo tutti i possibili rilievi che la «scienza della legislazione» potrebbe esser chiamata a fare caso per caso.

13. – Ma crediamo che non sia inutile cercar di chiarire meglio il nostro pensiero in ordine ai suddetti tre tipi di rilievi, servendoci un esempio che - a costo di riuscir puerile ~ sia estremamente elementare.

Immaginiamo il caso di un legislatore che, per sue ragioni particolari, prenda la decisione politica di favorire la coltura del pioppo del Canada, e che, credendo che tale coltura incontri le maggiori resistenze da parte dei mezzadri, prenda la decisione tecnico-strumentale di imporre ai concedenti a mezzadria di pagare un certo premio ai mezzadri per ogni pioppo di nuova piantagione.

Continuando nell'esempio, ci sforziamo di prospettare alcune ipotesi di errori che il suddetto legislatore potrebbe commettere e che cadrebbero sotto i tre tipi di rilievi di competenza della «scienza della legislazione ~ da noi sopra indicati.

Cadrebbero sotto i rilievi del primo tipo (per divergenza fra la deliberazione tecnico-strumentale e la sua manifestazione) tanto il caso in cui il legislatore si apparecchiasse a scrivere per esempio «proprietario terriero ~ invece di «concedente a mezzadria: o «pioppi: invece di «pioppi del

Canadà» quanto Il caso in cui egli volesse invece usare una qualche circonlocuzione terminologica che, inquadrata nel sistema legislativo in atto, venisse ad indicare per esempio gli affittuari coltivatori diretti al posto dei mezzadri.

Ma sarebbero invece errori del secondo tipo quelli che il legislatore commetterebbe là dove imponesse un premio a favore dei mezzadri, dimenticando che per una precedente legge fiscale tale premio andrebbe praticamente assorbito da un'imposta o cadendo nell'errore di credere che la mancata diffusione della pioppicoltura dipenda dalla resistenza mezzadrile là dove essa dipendesse invece da tutt'altra causa. Infatti in questi casi non si avrebbe una divergenza tra la decisione tecnica e la sua manifestazione, ma un errore sulla vera e propria decisione tecnica - che non sarebbe affatto conseguente alla sottostante decisione politica (di favorire la pioppicoltura) -.

Da ultimo si possono esemplificativamente prospettare dei casi - ricadenti sotto quelli che noi abbiamo chiamato rilievi di terzo tipo - in cui la decisione tecnica sia di per sè corrispondente alla decisione politica, ma, per via della relazione sociale conseguente alla nuova norma, o non riesca ad ottenere di fatto il risultato perseguito o, pur ottenendolo, lo ottenga a prezzo di certi altri effetti collaterali che non son stati previsti e che possono essere magari indesideratissimi dal legislatore. Si avrebbe tipicamente un caso di mancato risultato per via della reazione sociale alla norma là dove il premio fissato dal legislatore a carico dei concedenti ed a favore dei mezzadri risultasse sufficiente non solo a vincere le resistenze mezzadrili ma anche a scatenare le resistenze dei concedenti alla piantagione dei pioppi. Si avrebbe invece un caso di effetto aggiuntivo non voluto dal legislatore e determinato dalla reazione sociale alla norma là dove invece il premio riuscisse praticamente troppo efficace e inducesse i mezzadri, d'accordo coi concedenti, a sostituire la coltura del pioppo del Canadà ad altra coltura cui il legislatore non vorrebbe affatto che si rinunci. In tali ipotesi la decisione tecnico-strumentale, pur essendo - nella sua portata statica - pienamente applicativa della decisione politica, non risulterebbe di fatto corrispondente ai desideri del legislatore perchè scatenerebbe delle reazioni sociali che in un caso sarebbero controproducenti e sufficienti a paralizzare quelli che sarebbero gli effetti voluti e nell'altro caso determinerebbero degli effetti collaterali particolarmente indesiderati dal legislatore.

*Le materie più interessate alla «scienza della legislazione».*

14. - Dopo quanto si è detto sul contenuto e sui principali fini pratici della «scienza della legislazione» dobbiamo dir qualche parola sulle materie che appaiono più fortemente interessate alla disciplina.

A tal fine bisogna tener presente i tre tipi di rilievi che la disciplina può fare al legislatore e che abbiamo sopra detto costituire le principali finalità pratiche della «scienza della legislazione».

il primo tipo di rilievi - che riguarda il rapporto tra la decisione tecnico- strumentale e la manifestazione della stessa – ovviamente presenta un'importanza direttamente proporzionale alla complessità della decisione.

Il secondo tipo di rilievi - che è attinente ai rapporti tra decisione politica e decisione tecnico-strumentale - assume tanta più importanza quanto più la decisione politica sia difficilmente traducibile in una lineare decisione tecnico-strumentale.

Il terzo tipo di rilievi che si fonda sugli effetti diretti e collaterali della decisione tecnico – strumentale - a sua volta una importanza direttamente proporzionale alla complessità di detta decisione e dei suoi effetti.

L'importanza pratica della «scienza della legislazione» nei confronti delle singole materie ovviamente risulta dalla somma di queste tre considerazioni, che mostrano come l'elemento centrale per decidere di detta importanza sia praticamente costituito dall'importanza e dalla delicatezza che la decisione tecnico-strumentale riveste per le varie materie.

15. - Ma se si viene alla traduzione pratica di questi concetti, non è difficile riconoscere come la «scienza della legislazione» presenti interesse specialmente nei confronti della legislazione economica. Non per nulla noi abbiamo in altra sede scritto che il più largo sviluppo del «diritto dell'economia» verrebbe indirettamente a favorire la fondazione della «scienza della legislazione».

Ma tale conclusione ci permette di fare anche un'importante osservazione di carattere storico, perchè il fatto che la «scienza della legislazione» interessi in maniera prevalente la legislazione economica costituisce uno dei motivi principali del mancato sviluppo della disciplina stessa.

La legislazione economica è infatti stata abbondantissima in certi periodi più o meno remoti della storia, nei quali non si possedevano ancora certi strumenti tecnici necessari (come più avanti diremo) alla « scienza della legislazione», ma è viceversa stata scarsissima in tutto il così detto periodo liberale o liberistico, per cui praticamente bisogna arrivare intorno al 1915-1925 per trovare una situazione di fatto che, per un verso, susciti vivo interesse per la nostra disciplina e che, per altro verso, offra le possibilità strumentali di lavoro per la disciplina stessa.

Una certa qual controprova di quanto andiamo dicendo la si può avere constatando come l'unico settore di legislazione economica che ha avuto largo sviluppo pur nell'epoca liberale sia in verità stato accompagnato da studi che, poco più o poco meno, si possono ricondurre alla nostra formulazione di una «scienza della legislazione». Intendiamo alludere alla legislazione tributaria, che è stata assai largamente studiata nel senso da noi auspicato in alcuni noti capitoli della scienza

delle finanze.

### III.

#### *Natura della «scienza della legislazione».*

16. - Dopo quanto si è detto in merito al contenuto ed alle finalità pratiche della disciplina, non è difficile individuare la natura delle indagini di «scienza della legislazione».

Giova tener presente l'applicazione pratica principale della disciplina, di prestare consulenza tecnica al legislatore, dato che tale applicazione, essendo la più completa, mette in evidenza tutti i diversi aspetti della disciplina stessa.

L'indagine relativa al rapporto tra la deliberazione tecnico-strumentale e la manifestazione di detta deliberazione ha la stessa natura delle correnti indagini di esegesi e di dogmatica proprie della scienza giuridica. In proposito non è però inutile sottolineare come il noto problema della rilevanza dei motivi ai fini interpretativi della norma si ripresenti per la «scienza della legislazione» in via assai particolare. Detta scienza ovviamente deve infatti tener in ogni caso conto (indipendentemente dalla sua rilevanza ai fini interpretativi) di quella deliberazione tecnico-strumentale che costituisce il motivo quanto meno prossimo della formulazione della norma e che va giust'appunto contrapposto alla manifestazione normativa della deliberazione. La stessa scienza deve però anche sapere quale valore abbiano i motivi ai fini interpretativi della norma, dato che essa deve chiarire la portata della norma, giust'appunto per studiare il rapporto che intercorre tra detta norma e la deliberazione tecnico-strumentale della stessa.

Le altre due indagini di «scienza della legislazione» (rispettivamente relative l'una al rapporto tra la deliberazione politica e la deliberazione tecnico-strumentale in sé e l'altra al rapporto tra la deliberazione politica e i presumibili effetti pratici concreti della deliberazione tecnico-strumentale) si allontanano maggiormente dal campo proprio della scienza giuridica. Infatti, anche a voler ammettere (con molti autori) che il giurista debba ai fini interpretativi della norma risalire sino alla deliberazione politica che costituisce il vero, seppur remoto, motivo della norma, si deve tuttavia riconoscere che il grosso delle indagini della «scienza della legislazione» non riguarda tale delibera politica, ma il significato pratico e gli effetti concreti della deliberazione tecnica; e si deve avvertire che per cogliere tale significato e tali effetti non si può prescindere dalla solita indagine giuridica sulla norma che viene prospettata, ma si deve andar bene oltre con indagini che grosso modo si

posson dire di rilevazione sociologica.

Completiamo questi cenni osservando da ultimo che il terzo dei tre a suo tempo descritti ordini di considerazione della «scienza della legislazione», volendo studiare effetti che può avere la norma e dovendo a tal fine tener anche conto della reazione sociale conseguente all'emanazione della norma stessa, è caratterizzata dalla necessità di una formulazione di previsioni.

17. - Ma in merito alle suddette «previsioni» sentiamo la necessità di aggiungere qualche parola.

Infatti già sentiamo le critiche che ci saranno rivolte da tutti i puristi del «dato certo», pronti ad accusare i nostri programmi di non essere una cosa seria per ciò stesso che in ultima analisi mirerebbero soprattutto a delle impossibili previsioni del futuro.

I nostri critici non mancheranno di ricordarci che tali previsioni verterebbero per la massima parte su quello che è il libero comportamento umano e che non avranno conseguentemente nulla a che vedere con le previsioni delle scienze naturali che si fondano su delle «leggi naturali» che a loro volta sono elaborate sui dati di esperienza, sono da presumersi per valide sin a prova contraria e da tenersi per buone nei confronti di fatti futuri in base al principio di «causalità naturale».

Queste osservazioni sono indubitabilmente molto serie e molto gravi.

Da parte nostra riconosciamo di buon grado che esse dovranno formare oggetto di attentissimo studio da quanti si occuperanno della natura e della metodologia della nostra disciplina, così come riconosciamo che i risultati di tale studio dovranno esser tenuti in considerazione là dove - in sede applicativa si stiano per formulare previsioni del genere.

Detto ciò, poiché ovviamente non possiamo entrare in questa sede nel merito di problemi tanto gravi e tanto delicati, ci limitiamo a spiegare in che senso noi parliamo di previsioni e in che senso noi crediamo che le stesse debbano essere ritenute legittime.

Quando noi parliamo di previsioni intendiamo ovviamente in primo luogo riferirci a tutte quelle che si fanno sul fondamento di rigorose rilevazioni statistiche su situazioni similari, ma intendiamo anche riferirci a certe altre illusioni e previsioni fondate su basi diverse e in generale meno specificamente controllabili.

A proposito delle prime possiamo tra parentesi ricordare come esse siano universalmente ritenute tanto più attendibili quanto più si riferiscono a dei «grandi numeri» e come questa considerazione sia particolarmente favorevole alle previsioni interessanti la scienza della legislazione che si preoccuperà sempre e soltanto di prevedere quello che accadrà per la generalità dei consociati.

Indipendentemente comunque da tutto ciò, crediamo di poter affermare che in effetti il problema delle previsioni in campo sociale è un problema di natura e di limiti di tali previsioni, ma che da un

punto di vista pratico nessuno. può seriamente contestare sia il bisogno umano di tali previsioni, sia un minimum di attendibilità di fatto che esse sempre hanno, sia l'esigenza di formulare in modo da ottenere la massima attendibilità possibile.

Tutto ciò è largamente sufficiente a salvare da un punto di vista praticola legittimità della «scienza della legislazione» pure là dove essa voglia e debba dedicarsi ad opere di previsione di reazioni sociali. D'altra parte, se noi scendiamo dal campo puramente speculativo a quello pratico, non possiamo contestare che in alcune materie si opera larghissimamente in tal senso, non senza evidente successo: valga a titolo di esempio quanto attuato – soprattutto in America del Nord - nel settore delle così dette «ricerche di mercato».

18. Ma, prima di lasciare l'argomento della natura giuridica della «scienza della legislazione» sentiamo il bisogno di avvertire che noi abbiamo scelto questo nome solo perchè ci pare che esso renda meglio - secondo. il comune linguaggio - l'idea da noi concepita.

Parliamo di «scienza della legislazione» anzichè di «politica legislativa» per sottolineare come ci si debba con essa occupare sia della legge da farsi sia della legge già fatta e già in atto per mettere in chiaro che si tratta di indagini fondamentalmente tecniche prescindenti integralmente da quei giudizi che si possono più o meno ricondurre all'idea di «politica legislativa» e che toccherebbero il merito di quelle che noi abbiamo chiamate decisioni politico - finalistiche del legislatore.

Non parliamo d'altra parte di «tecnica legislativa», perchè crediamo che tale espressione immiserirebbe notevolmente la portata reale della nuova disciplina.

D'altra parte con l'espressione di «scienza della legislazione» ci ricollegiamo ad altre espressioni usate per delle discipline aventi qualche analogia con quanto da noi programmato ed in particolare per la «scienza delle finanze».

Con tutto ciò noi non intendiamo prendere comunque posizione in merito alla qualificabilità o meno della materia come vera e propria «scienza». In proposito per un verso bisognerebbe premettere in che senso si parli di «scienza» e per altro verso analizzare se la disciplina corrisponda o meno a tale concetto, mentre per altro verso bisognerebbe studiare se nella disciplina stessa si riscontri un vero e proprio senso unitario e non piuttosto un insieme di elaborazioni di natura diversa. Ma tutto ciò fuoriesce dai nostri compiti attuali, dalla nostra competenza e in certo senso anche dai nostri stessi interessi.

Ma dobbiamo infine avvertire che, parlando di «scienza della legislazione», non ci preoccupiamo neppure di stabilire se la stessa espressione sia eventualmente stata usata in passato con significato più o meno diverso dal nostro. Per far ciò dovremmo infatti svolgere delle ricerche (a cominciare dall'analisi del noto lavoro del Filangieri) che in verità sono molto remote da quanto ci interessa

fare in questa sede.

*Le ricerche di scienza della legislazione e la competenza ad occuparsi della materia.*

19. - La sopra fatta analisi della natura del lavoro che dovrebbe svolgere la «scienza della legislazione» - così come viene da noi concepita - suggerisce tre considerazioni di un certo rilievo, tutte più o meno relative al tema delle ricerche da farsi dalla materia e della competenza ad occuparsi della stessa.

La prima considerazione è d'ordine storico e si connette a quanto abbiamo sopra scritto in merito alla mancanza di precisi precedenti storici della disciplina. Essa discende dal fatto che la disciplina ha ovviamente bisogno di rilevazioni e di elaborazioni di natura statica e sociologica. Tale necessità mostra infatti come la disciplina stessa non potesse di fatto nascere e svilupparsi in epoche remote per il fatto stesso che dette epoche non conoscevano certi strumenti tecnici di cui la materia stessa abbisogna.

La seconda considerazione riguarda invece i rapporti tra «scienza della legislazione» e «scienza giuridica» e vien a sottolineare come la prima abbia un campo di studio e un oggetto di osservazione molto più ampio della seconda (quanto meno secondo la più corrente accezione di quest'ultima). Infatti, mentre - secondo la nozione corrente - la scienza giuridica si limita all'analisi esegetica ed alla costruzione dogmatica di singoli ordinamenti giuridici in atto, la «scienza della legislazione» è chiamata ad occuparsi tanto delle norme in atto quanto di quelle progettate ed a studiare gli effetti pratici - diretti ed indiretti - delle stesse. D'altra parte va sottolineato come la maggior latitudine della «scienza della legislazione» non escluda affatto che questa abbia tutta una parte comune alla scienza giuridica: infatti le ricerche sull'ordinamento giuridico in atto, che la scienza della legislazione deve compiere per una precisa visione del quadro in cui verrebbero ad operare le nuove norme, sono vere e proprie ricerche di scienza giuridica, mentre l'indagine relativa al significato giuridico che assumerebbero le norme in progetto non si differenzia dalle indagini della scienza giuridica salvo che pel fatto che ha come oggetto non delle norme in atto ma delle norme meramente progettate.

La terza ed ultima considerazione riguarda più direttamente e specificamente la competenza ad occuparsi di «scienza della legislazione». In proposito noi non esitiamo ad affermare che è particolarmente auspicabile che venga quanto prima a formarsi una vera e propria specializzazione, perchè evidentemente la materia richiede competenze tutt'affatto particolari fuoruscanti sia da quelle tipiche del giurista sia da quelle proprie dei sociologi, economisti e statistici sia anche da quelle che si potrebbero ottenere sommando le competenze particolari di questi singoli gruppi di

specialisti. E' certo infatti che non si può seriamente fare della «scienza della legislazione» senza avvalersi di ricerche tipicamente giuridiche e di ricerche altrettanto tipicamente sociologiche (intendo tal parola nel senso più ampio); ma è altresì certo che ad un certo punto la «scienza della legislazione» deve raccogliere ed elaborare tutto questo materiale con un procedimento e t' e delle finalità che sono tutt'affatto sue e per le quali sarebbe auspicabile che si formassero dei veri e propri specialisti. Non siamo a dire che questi specialisti avranno naturalmente sempre bisogno di altrui collaborazione, particolarmente per le rilevazioni d'ordine sociologico; e ci preoccupiamo piuttosto di avvertire come secondo noi alla specializzazione si debba pervenire dalla scienza giuridica e non da altra via, non solo perchè buona parte del lavoro di «scienza della legislazione» può senz'altro essere direttamente fatto dal giurista, ma anche e soprattutto perchè soltanto i giuristi possono formarsi quella certa specializzazione che è necessaria per il momento saliente e conclusivo delle indagini.

20. - Ma, a proposito dei giuristi, ci sia consentito rivolgere un caldo appello a tutti i giuristi, perchè diventino una buona volta consapevoli delle proprie responsabilità. ,

Tutti coloro che sono a qualsivoglia titolo, a contatto con la nostra legislazione, vanno continuamente lagnandosi dei difetti tecnici della legislazione che ci vien ammannita a getto continuo. Ed in verità noi per un verso riconosciamo che poche doglianze sono più fondate di questa, ma per altro verso non possiamo non domandarci se prima di muovere tali lagnanze non sarebbe doveroso che ciascuno di noi facesse l'esame di coscienza delle proprie responsabilità personali, perchè è davvero tanto comodo quanto ingeneroso ed ingiusto attribuire tutte le colpe del marasma legislativo alla figura più o meno evanescente del legislatore senza approfondire le cause prossime e remote di quanto avviene.

La responsabilità è di tutti, non foss'altro che per il fatto che ogni cittadino - a qualunque categoria sociale appartenga - non manca, direttamente od indirettamente di far opera di -continua pressione sul potere legislativo perchè sforni qualche legge che gli torna comoda: ed è noto che la legge, nata -per provvedere ad esigenze generali, è oggi divenuto consueto strumento di finalità particolaristiche.

Ma che dire della responsabilità dei giuristi? di coloro cioè che per scienza ed esperienza son meglio e in grado di vedere e valutare tutte le anomalie, le storture, i controsensi della legislazione?

Quando noi abbiamo sottolineate - così come abbiamo sossopra fatto - la specifica competenza che i giuristi hanno di occuparsi di una parte del lavoro proprio della «scienza della legislazione» e la particolarità che gli stessi hanno per farsi quella speciale competenza che occorre per la parte fondamentale e conclusiva della «scienza della legislazione» stessa, noi non ci siamo solo

preoccupati di riuscire meno incompleti nella nostra esposizione, ma ci siamo anche preoccupati di tirare sassi in piccionaia colla speranza di riuscire a muovere le acque per una sensibilizzazione dei veri e propri doveri sociali che i giuristi in materia non possono non avere.

Noi abbiamo parlato e parliamo di «scienza della legislazione», e andiam pensando a tutto un complesso di studi di altissimo impegno, da condursi probabilmente molto spesso in équipe da cultori di materie diverse sotto la direzione di giuristi disposti ad uscire dalla stretta cerchia della «scienza del diritto» per occuparsi di «scienza della legislazione» e divenir magari degli specialisti in materia. Ma ci si lasci dire che, al di qua di tutto ciò, 'si danno innumerevoli possibilità concrete di incominciare a far qualcosa di utile. Perchè tanto non raramente dichiarato disprezzo da parte del nostro povero mondo accademico per ogni studio di quelle leggi speciali che (piaccia o non piaccia: ... e a noi personalmente non piace affatto!) costituiscono più del novantanove per cento delle norme in atto? Perchè tanto disinteresse da parte di tutti i giuristi per ciò che bolle nella pentola legislativa (e che naturalmente non li tocchi direttamente)? Perché i vari congressi ed i vari comitati di magistrati e di avvocati si devon quasi esclusivamente interessare della legislazione che li tocca nella loro posizione professionale? Perchè i Procuratori della Repubblica devon tanto raramente fare motivate segnalazioni al Ministero degli effetti delle leggi in atto, accontentandosi della tradizionale e spesso volte misera relazione di apertura dell'anno giudiziario? Perchè mai le Facoltà Universitarie non si riuniscono qualche volta per delle autorevoli osservazioni sulla situazione legislativa? Cose di questo genere costituirebbero i primi, facili, ma non inutili, passi verso quella «scienza: della legislazione» che noi non esitiamo a segnalare come rispondente ad uno dei più vivi e sentiti bisogni della nostra odierna società.

#### IV.

##### *Prospettive attuali della disciplina.*

21. Non vogliam chiudere donchisciottesamente questo nostro breve lavoro senza porci il problema delle prospettive pratiche che si possono oggi in Italia aprire alla «scienza della legislazione»

Purtroppo l'oroscopo che ci sentiam suggerire dal panorama che ci circonda è estremamente sconsigliante.

In primo luogo bisogna riconoscere che in linea di massima vi è un generale diffuso disinteresse per gli studi. Come si può quindi pensare che sia facile introdurre una materia di studio nuova?

In secondo luogo bisogna riconoscere che la materia stessa susciterà non poche perplessità in

tutti o quasi tutti coloro che si occupano di problemi generali e metodologici per le ragioni che abbiamo sopra enunciate e forse per certe altre ancora.

In terzo luogo bisogna spregiudicatamente dichiarare che la «scienza della legislazione» incontrerà l'avversione dell'uomo della strada, dei partiti politici, dei sindacati, dei così detti gruppi di pressione e dei pratici di vario tipo, anche perchè essi non saranno mai disposti ad ammettere che si studi la materia legislativa senza investire la problematica politica di fondo.

Ma in quarto luogo bisogna non meno spregiudicatamente riconoscere che i politici guarderanno con estrema antipatia a queste nostre idee perchè non crederanno mai che si possa, si sappia e si voglia fare della scienza della legislazione senza fare della vera e propria politica legislativa e perchè comunque non hanno nessuna voglia di sentirsi aiutati da chi per aiutarli dovrebbe ovviamente far loro rilevare errori e manchevolezze.

In quinto luogo i giuristi si ribelleranno all'idea di poter uscire dal loro splendido isolamento di distillatori di formule dogmatiche il più possibile inutilizzabili costruite (qualche volta solo in apparenza e... qualche volta neppure in apparenza) su certe leggi di cui amano ad ogni pie' sospinto dichiarare di non aver responsabilità e dei cui effetti pratici soglion disinteressarsi completamente.

Restano i nostri giovani studiosi. Ma purtroppo i giovani studiosi in Italia bisogna cercarli... fra qualche isolato donchisciottesco cavaliere errante di cinquanta anni o più, I nostri giovani, nella stragrande maggioranza, non amano lo studio, ma la carriera, e noi sinceramente non crediamo che la «scienza della legislazione» fra tante indubbie opposizioni che troverebbe, con un programma tanto eterodosso e tanto faticoso, colla probabile (per non dir certa) necessità di lavori fatti in équipe, possa offrire buone prospettive di carriera. Onestamente non ci sentiremmo mai di consigliare a un giovanotto di dedicarsi alla scienza della legislazione per giungere a quelle mète per le quali soltanto - nella stragrande maggioranza dei casi - egli è disposto a studiare! Ricordiamo di aver una volta fatto (a proposito di studi non molto remoti da quelli di cui parliamo ora) un discorso simile al compianto professor Ascarelli. Egli, che era: stato e restava un giovane studioso per disinteressato amore ed entusiasmo, mostrava molta più fiducia di noi nei confronti dei giovani di oggi. Ma i fatti purtroppo non hanno tardato a mostrarci che aveva ragione al cento per cento il nostro scetticismo.'

Niente da fare dunque per la «scienza della legislazione »)?

Temiamo che sarebbe logico chiudere questo nostro discorso proprio in tal senso, mestamente rilevando come la società del nostro tempo respinga l'istanza di razionalizzazione da quello strumento legislativo verso il quale pure mostra tanto smisurato amore. Ma (nonostante tutto il nostro scetticismo) noi siamo pur sempre degli entusiasti, che amano battersi per le cause in cui credono, anche (e, quasi diremmo, soprattutto) se si tratta di cause difficili a vincersi, e che in fondo

in fondo credono che presto o tardi la voce della ragione riesca a farsi sentire anche presso questa povera umanità del nostro tempo, (che è tempo a cui sono state appioppate tante qualifiche, buone e cattive, ma che forse merita soprattutto quella di *secolo distratto*).