



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

ANTICIPAZIONI AL N. 1/2015

DELLA RIVISTA “NOMOS. LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO”

“VITTORIO BACHELET. A TRENTACINQUE ANNI DAL SUO SACRIFICIO (1980-2015)”

*Convegno organizzato dal Dipartimento di Scienze politiche e dal Master in Istituzioni parlamentari
“Mario Galizia” per consulenti d’Assemblea il 12 febbraio 2015 per commemorare il 35°
anniversario del sacrificio di Vittorio Bachelet*

Giuliano Amato, Bachelet giurista

BACHELET GIURISTA**di Giuliano Amato***

Ho ancora ben presente quel ricordo. Io arrivai tardi quella mattina. A quell'epoca, oltre ad essere il direttore dell'Istituto di Studi giuridici, presiedevo anche l'Istituto di ricerca della CGIL ed ero ad una assemblea vicino alla stazione Termini. Mi giunse la notizia, inforcai il motorino, e quando arrivai Vittorio era già coperto da un lenzuolo bianco. Ricordo che alzai gli occhi, Rosy era riuscita dall'Istituto e teneva le mani sulla ringhiera guardando in basso; io allora salii, le tolsi le mani dalla ringhiera, a cui erano letteralmente avvinghiate, e la riportai dentro l'Istituto.

Fu l'ultima volta che vidi Vittorio, con il quale avevo avuto – dopo la mia chiamata a Roma – una intensità di rapporti legati, di sicuro ad una istintiva simpatia reciproca, ma anche, ad un modo di lavorare da giuristi che era molto, molto simile. Ricordo, dicevo pochi minuti fa alla Signora Bachelet, la Vostra casa in Prati, dove più volte ero venuto a trovarlo e gli avevo anche detto – non resisto a tenermelo – che da Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura era bene che accettasse una scorta. E lui non voleva saperne. Non voleva rinunciare assolutamente al suo venire qui come qualunque altro professore.

È già stato detto che Vittorio e Leopoldo Elia si laurearono uno dopo l'altro a distanza di un giorno – mi pare Vittorio il 24 novembre e Leopoldo il 25 novembre del 1947. Entrambi vissero da giovani studiosi la stagione del grande cambiamento istituzionale. Non a caso la tesi di Vittorio rifletteva un tema di cui l'Assemblea costituente stava discutendo proprio in quel periodo; un tema che poi diventò l'articolo 39, la semi-istituzionalizzazione del sindacato.

Di sicuro delle novità che il nuovo ordinamento gli metteva in quel periodo a disposizione lui fu uno dei primi e più pionieristici ed acuti analisti ed interpreti. Cosa che a qualcuno può sembrare più ovvia di quanto non fosse: “Sei un giovane giurista, ti capita una nuova costituzione – e Per Bacco!- la novità diventa la tua prateria”!

Ma se ricordate – lo possono fare anche i giovani- le caratteristiche che avevano allora gli studi giuspubblicistici, ma erano così anche quelli privatistici, vi accorgete che uno come Vittorio – nonostante cavalcasse l'onda del cambiamento- era in realtà controcorrente. Di cui Walter Bigiavi diceva nelle sue recensioni: “parte generale ed arriva colonnello” – erano caratterizzati in modo uniformemente monocorde: c'era una “parte generale”, costruita tutta sulla “concettuologia” pandettistica di derivazione tedesca - quale che fosse l'argomento; e, da una “parte speciale”, che sulla base di quella “concettuologia” esaminava un singolo istituto. Ad esempio, per la parte prima, capitolo uno: nozione di “organo”, capitolo secondo: nozione di “controllo”, capitolo terzo: nozione di “organo di controllo”.

* Intervento al Convegno “Vittorio Bachelet. A trentacinque anni dal suo sacrificio (1980-2015)”.

** Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato presso l'Università di Roma “La Sapienza”. Giudice della Corte Costituzionale.

Seguiva la parte seconda, dedicata all'esame di uno specifico organo di controllo. Erano opere senza tempo queste, che potevano essere scritte con qualunque ordinamento positivo nella illusione che quella "concettualogia" potesse durare per sempre. Ma, nel frattempo, il mondo stava cambiando. Vittorio – lo noterà Sabino Cassese- scrive il suo primo libro, quello che ha avuto oggettivamente il maggior impatto, sul coordinamento dell'amministrazione pubblica dell'economia senza "parte generale" e senza "parte speciale"! E già con questo è ai limiti dell'eversione! Non solo, ma l'esame che lui fa è tutto un esame di diritto positivo dedicato ad un tema che molti giuristi ritenevano non giuridico; che era appunto quello del coordinamento.

Ma che cosa stava accadendo? Stava accadendo: che lo Stato si veniva "pluralizzando"; che gli interessi pubblici "gianniniamente" si canonizzavano in amministrazioni diverse; che con la Costituzione nasceva un decentramento di enti di governo quale mai lo avevamo avuto. Veniva dunque a porsi il problema del coordinamento tra queste varie branche dello Stato e tra questi diversi enti di governo: come organizzare la realizzazione dei fini pubblici, affidata, non più ad una entità chiamata potere Esecutivo, ma ad uno "sfrangiamento" del medesimo in entità anche in possesso anche di una personalità giuridica autonoma l'una dall'altra? Nota lo stesso Vittorio che i giuristi non affrontavano questo tema, perché per loro un tema era giuridico se e in quanto vi fosse un atto pubblico che incideva su diritti o interessi giuridicamente protetti. Per cui, al più, il coordinamento veniva preso in considerazione quando fosse pianificazione con elementi coercitivi che portavano – appunto- verso l'incidenza sulle situazioni giuridiche soggettive. Per il resto – come avrebbe scritto Giannini più tardi commentandolo- ciò di cui lui si occupava era ritenuto "riprovevole" per un giurista appartenente alla generazione precedente. Perché "era roba da non giuristi"!

Invece è proprio a tutta l'attività organizzativa, a tutto quanto attiene alle norme di organizzazione – alle loro peculiarità, alle loro specificità, ai loro rapporti con le altre norme- che v'è, in quest'opera, l'attenzione di Vittorio. Attenzione che non si articolava – appunto- in una parte generale ed una parte speciale, ma che veniva concretizzandosi in un'analisi: prima degli organi di coordinamento, dal Presidente del Consiglio, ai Comitati, agli altri organismi minori; poi degli atti, dalle direttive alla fissazione dei criteri. Venivano così trattati tutto ciò che era stato fino a quel momento ignorato, e che trovava qui, non solo una prima classificazione, ma anche delle sintesi.

C'è un celebre capitolo di quel libro, nel quale Vittorio rileva nel coordinamento dei comitati l'emergere di una direzione collegiale di attività dicasteriali, tutte le volte che all'attività di questi dicasteri sono interessati più vertici politico-amministrativi. E fa a questo punto un parallelo con le Congregazioni pontificie, viste come precedente. Lo fa "coprendosi" con Giannini – perché lui, cattolico fervente, poteva essere sospettato di parzialità. Avrebbero, difatti, potuto dirgli: "almeno lasciaci organizzare lo Stato senza usare il modello della Chiesa"! Richiama quindi giustamente Giannini, il quale aveva precedentemente scritto come l'organizzazione vaticana fosse un archetipo dell'organizzazione amministrativa. E con grande finezza, in un paio di pagine di questo bellissimo libro, lui fa vedere come la direzione

delle Congregazioni pontificie già portasse alla collegialità rispetto ai singoli segmenti amministrativi.

Questo è in realtà uno dei più grandi temi del nostro tempo, ed il libro ebbe un impatto straordinario. Non a caso, da parte degli altri, si prese a scriverne dopo. Citavo il “super” Maestro Massimo Severo, e ricordo bene le Sue “Lezioni” del 1950, testo su cui ho studiato quando Giannini era mio Professore a Pisa nel mio primo anno di diritto amministrativo nel 1956-7 (allora gli esami impegnativi erano biennali, adesso tutto si è accelerato e sono bimestrali – e ci si aspetta addirittura che gli studenti imparino!). Ebbene in quelle “Lezioni” il coordinamento non c’è. Ci sarà nel “Diritto amministrativo” del 1970, in una stagione in cui la produzione “figliata” dal volume di Vittorio comincia a diventare intensa, a partire dal libro di Giorgio Berti sulla Pubblica Amministrazione come organizzazione del 1968. È certo vero che Berti aveva come Maestro Feliciano Benvenuti, il quale, come sanno i giuristi, avendo portato l’attenzione dal provvedimento alla funzione amministrativa, di per sé, induceva a guardare alle norme organizzative. È comunque un fatto che lo stesso Berti arrivi a trattare il tema ben undici anni dopo Vittorio. Dopo di lui lo farà anche Leoluca Orlando nel 1974, e poi altri ancora, rifacendosi al suo lavoro per un argomento che è rimasto centrale anche al nostro tempo.

Lo è rimasto in particolare per un profilo del quale Vittorio – qui all’unisono con Mortati – aveva messo in evidenza il “cuore dilemmatico” : non c’è coordinamento se non c’è indirizzo. Al punto che – secondo me sbagliando- nella sua Voce, con lo stesso titolo, per la *Enciclopedia del diritto*, tende ad identificare il coordinamento come attività che presuppone la sovraordinazione di chi fornisce l’indirizzo, proprio “in nome” dello stesso indirizzo. Mentre nel libro accettava parimenti sia il coordinamento tra soggetti posti in un rapporto gerarchico, sia quello tra soggetti equiordinati. Che poi è il vero problema che abbiamo. Che è il tema, enunciato in altre sedi e con altri scopi, di come fare a far condividere i fini perché ci possa essere il coordinamento delle decisioni e delle azioni. Che è il tema delle democrazie contemporanee. Come fare in modo che più soggetti, pur indipendenti, di governo, ma operanti per una medesima comunità, condividano fini che consentono, in quanto condivisi, l’efficacia del coordinamento. Questo c’era già in Vittorio Bachelet, come c’era già in Mortati. “Il coordinamento – scriveva- tende a garantire contemporaneamente l’autonomia dei singoli organismi coordinati ed insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni”. [Rivolgendosi al Presidente della Repubblica: “Glielo affido Presidente. Lei rappresenta l’Unità nazionale. Mica uno scherzo”!]

Ma non solo questo, la novità era anche nella Costituzione, ovviamente. E qui ci sono due contributi formidabili di Vittorio: uno, sulla giustizia amministrativa nel nuovo ordinamento repubblicano; e l’altro, sulla disciplina militare nell’ordinamento costituzionale italiano. Nel libro sulla giustizia amministrativa – vi faccio notare come questi siano libri, come ad esempio questo del 1966, i quali si collocano agli albori della interpretazione costituzionale- lui mette subito in evidenza che la vera novità della costituzione stia nell’affidare tanto i diritti che gli interessi legittimi alla giurisdizione; giacché giurisdizione è – e sempre eguale a

se stessa- sia che si tratti del giudice ordinario, sia che si tratti del giudice amministrativo. Entrambi, infatti, nella nuova divisione dei poteri, stanno in quell'ordine indipendente, in primo luogo dall'Esecutivo, al quale invece, in precedenza, faceva capo la giustizia amministrativa. Ed è con l'auspicio alla realizzazione di una fase nuova a garanzia della legalità dell'azione amministrativa e di presidio giurisdizionale dei diritti dei cittadini che si conclude questo libro.

La chiave è, appunto, nei diritti del cittadino. E questa chiave si coglie in modo ancora più evidente in *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale* dove troviamo una mirabile operazione interpretativa sul lessico della Costituzione, quando essa dice, all'art. 52, che l'ordinamento militare si informa allo "spirito democratico" della Repubblica. Ciò – osserva Vittorio- non può comportare l'adozione di meccanismi elettivi all'interno delle forze armate per la nomina di chi dovrà coprire posizioni di comando, perché in tal modo ci si conformerebbe in realtà al "metodo democratico". "Spirito democratico" è altra cosa, che lui identifica con il rispetto della dignità della persona, e quindi con i diritti individuali assommata nella libertà e nella stessa dignità di ciascuno. È in queste messe a fuoco, messe a fuoco del significato e dei dettami della Costituzione, la sua "parte generale", non quindi nei lavori della dottrina tedesca di anni, o decenni, precedenti, ma la Costituzione. E da essa trae i parametri per valutare, tanto le norme che regolano la ordinaria vita militare, quanto quelle che regolano le punizioni militari; notando qui che c'è qualcosa di più forte di quanto non vi sia nell'articolo 27, il quale si limita a prevedere che la pena non sia contraria al senso di umanità e porti alla rieducazione. Qui, proprio in ragione di quel basilare richiamo allo spirito democratico della Repubblica, c'è qualcosa di più. E ci sono tanti aspetti sui quali pone l'occhio che debbono essere per questo revisionati.

Concludendo, non per "appropriarmi" di Vittorio – perché non lo potrei mai fare- ma in ragione di una inconfutabile verità storica voglio dire che io stesso in molti dei miei lavori ho utilizzato esattamente lo stesso metodo. Quando scrissi, ad esempio, *Il governo dell'industria in Italia* non ci misi la "parte generale". Esaminai la legislazione attinente al governo dei settori economici e da questa trassi le tendenze da raffrontare ai principi. È così che Vittorio – per primo- ha saputo guardare al futuro non con gli "occhiali" del passato ma con gli "occhi" di chi guarda avanti. In questo senso, i suoi lavori sono alla base del meglio di quanto abbiamo fatto in questi cinquanta anni.