

INTRODUZIONE. LE CIRCOLARI DI *DRAFTING*, VENT'ANNI DOPO:
BILANCIO E PROSPETTIVE DI AGGIORNAMENTO

GIOVANNI TARLI BARBIERI*, LAURA TAFANI**, ENRICO ALBANESI***,
ERIK LONGO****

Abstract

This article is an introduction to a group of essays published in the current issue. It aims at describing the scope and the main outcomes of the research concerning the guidelines on legislative drafting, issued in Italy in 2001 by the President of the Camera dei deputati, the President of the Senato della Repubblica and the President of the Council of ministers. The research shows that guidelines have worked well so far but they need to be updated and completed.

Suggerimento di citazione

G. TARLI BARBIERI, L. TAFANI, E. ALBANESI, E. LONGO, *Introduzione. Le Circolari di drafting, vent'anni dopo: bilancio e prospettive di aggiornamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.

Contatto: giovanni.tarlibarbieri@unifi.it

** Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica i.q.

Contatto: laura.tafani64@gmail.com

*** Professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Genova. *Associate Research Fellow* presso l'*Institute of Advanced Legal Studies* dell'Università di Londra.

Contatto: enrico.albanesi@unige.it

**** Professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.

Contatto: erik.longo@unifi.it

1. Il ventennale dell'adozione delle Circolari di *drafting* del 2001¹ ha costituito per l'*Osservatorio sulle fonti* l'occasione per avviare una riflessione volta a trarre un bilancio della loro resa pratica negli ultimi due decenni; e per delineare eventuali proposte di aggiornamento delle stesse che fossero emerse come opportune.

In quest'ottica si è chiesto ad alcuni giuristi (accademici e pratici) di condurre tale riflessione nella prospettiva del proprio specifico campo di ricerca scientifica o di esperienza professionale. Il frutto di questa riflessione sono gli articoli pubblicati in questo numero dell'*Osservatorio*, qui raccolti idealmente in due gruppi.

Da un lato, stanno le analisi di chi ha guardato alle Circolari retrospettivamente, cercandosi di trarre un bilancio della loro effettiva resa negli ultimi vent'anni: nella prospettiva della giurisprudenza del Comitato per la legislazione (Valerio Di Porto; Stefano Ceccanti), del Consiglio di Stato (Claudio Tucciarelli) e della Corte costituzionale (Erik Longo).

Dall'altro lato, vi sono i contributi di quegli studiosi che hanno guardato alle Circolari in prospettiva di un loro auspicabile aggiornamento: dandosi conto delle principali esigenze di revisione e integrazione delle Circolari, per come emerse nell'esperienza del DAGL (Carlo Deodato); proponendosi un riavvicinamento tra regole statali, regionali e unionali, attraverso un puntuale confronto tra queste (Laura Tafani e Federico Ponte); suggerendosi l'introduzione di alcune regole ad oggi "mancanti", alla luce delle esigenze e problematiche emerse nel nostro ordinamento negli ultimi vent'anni (Enrico Albanesi).

2. Il bilancio della resa pratica delle Circolari sembra essere di per sé positivo, anche se, ad uno sguardo più ampio, la complessiva qualità della legislazione nel nostro Paese lascia ancora a desiderare.

Il contributo di Valerio Di Porto si sofferma in particolare sulla Circolare del Presidente della Camera nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione. Qui l'espansione della Circolare, quale costante punto di riferimento nei pareri del Comitato, è stata nel corso degli anni «inarrestabile». Il Comitato, scrive Di Porto, è riuscito nel tempo ad interpretare dinamicamente il proprio ruolo: partendosi dalle numerose indicazioni in materia contenute nella Circolare (inevitabilmente circoscritte ai profili di più stretta redazione formale di un singolo testo normativo), il Comitato ha sviluppato «una

¹ Cfr. Circolari del 20 aprile 2001 del Presidente del Senato, del Presidente della Camera e del Presidente del Consiglio sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi; Circolare del 2 maggio 2001 della Presidenza del Consiglio dei ministri, n. 1/1.1.26/10888/9.92, *Guida alla redazione dei testi normativi*, pubblicata in G.U., supp. ord., n. 101, 3 maggio 2001.

peculiare sensibilità per il sistema delle fonti» e «si è interessato a tematiche ulteriori, di sicuro impatto sulla qualità e sulla stabilità della legislazione».

L'esperienza del Comitato per la legislazione nel pieno dell'emergenza pandemica, di cui dà conto Stefano Ceccanti nel suo articolo, ne costituisce d'altronde la riprova.

Le regole tecniche per la redazione dei testi normativi sono entrate in gioco anche nelle funzioni del Consiglio di Stato: sia nell'attività giurisdizionale sia nelle varie forme attraverso cui si manifesta la sua funzione consultiva. Come dimostra Claudio Tucciarelli nel suo contributo, dall'attività del Consiglio di Stato emerge «una costante, costituita dall'attenzione alla qualità, formale e sostanziale, dei testi» sottoposti al suo esame.

Tra le tante questioni, riguardanti la qualità della legislazione ed indagate nel corso degli anni dalla dottrina, va ricordata la difficoltà per la giurisprudenza costituzionale di individuare espressi parametri di legittimità. Da questo punto di vista l'articolo di Erik Longo sulla giurisprudenza costituzionale mostra come solo in rarissimi casi la Corte sia giunta a menzionare le regole contenute nelle Circolari (come mero corredo al proprio argomentare, non costituendo le Circolari parametro di legittimità costituzionale, ovviamente); ma come, più in generale, la Corte costituzionale sia riuscita ad intervenire a tutela della buona qualità della legislazione, richiamando essa comunque tale valore “di sponda” rispetto ad espressi parametri di legittimità costituzionale violati.

La flessibilità delle regole contenute nelle Circolari, assicurata proprio grazie al valore giuridico di tali atti, deve essere in fin dei conti mantenuta come un valore da preservare, in ragione della natura stessa del *drafting* (come peraltro evidenziato in alcuni dei contributi qui pubblicati). Ciò non toglie che forse, come peraltro suggerito da alcune voci in dottrina, *qualche* regola di tecnica legislativa (ad esempio, in materia di codificazione o di produzione normativa da parte del Governo) andrebbe espressamente costituzionalizzata. È quest'ultimo un tema che in ogni caso esula dal più ristretto perimetro di questa ricerca che tuttavia non poteva in questa sede non menzionarsi, dato il contesto sistematico in cui le Circolari si trovano poi ad operare.

3. Su questa analisi della resa pratica delle Circolari (come si è visto, tutt'altro che negativa), poggiano poi quei contributi che alle Circolari hanno guardato invece in prospettiva futura, auspicandone e prospettandone aggiornamenti.

Il primo contributo in tal senso è quello di Carlo Deodato, il quale dà conto delle principali esigenze di revisione e integrazione delle Circolari, per come emerse nell'esperienza del DAGL negli ultimi anni: revisione che dovrebbe riguardare specie le regole di *drafting* formale; integrazione che dovrebbe concernere in particolare quelle di *drafting* sostanziale. Queste ultime,

scrive l'Autore, necessariamente destinatarie di una vera e propria «rinnovata attenzione».

Nell'ottica dell'aggiornamento delle Circolari, potrebbero poi soccorrere anche alcune soluzioni prospettate negli altri contributi qui raccolti.

Quello di Laura Tafani e Federico Ponte, i quali propongono in particolare che si proceda ad un riavvicinamento tra regole statali, regole regionali e regole dell'Unione europea (compito che sarebbe peraltro facilitato proprio dal puntuale raffronto tra queste, contenuto nelle tabelle sinottiche allegate al loro articolo).

Quello di Enrico Albanesi, il quale, alla luce delle esigenze e problematiche emerse nel nostro ordinamento negli ultimi vent'anni, suggerisce l'introduzione di alcune regole ad oggi "mancanti", *non* in prospettiva di diritto comparato ma comunque con uno sguardo all'esperienza britannica (dove le ormai plurisecolari riflessioni sulle regole di *drafting* sono risultate a dir poco feconde).

4. L'auspicio che in conclusione si esprime è che le riflessioni qui contenute, condotte nella duplice ottica critica dell'analisi retrospettiva pratica e della funzionalizzazione di quest'ultima in chiave propositiva in prospettiva di un aggiornamento delle Circolari, possano costituire un ausilio per il decisore politico in occasione dell'inevitabile "tagliando" ormai da compiere, vent'anni dopo l'approvazione delle Circolari del 2001.