

Enrico Albanesi*, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale. Seconda edizione interamente rivista e aggiornata. Prefazione di Paolo Carnevale, Collana Manuali per l'Università, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, pp. 316.*

Dopo sei anni dalla pubblicazione della [prima edizione di questo Manuale](#), licenziata nel settembre 2013 (all'avvio della XVII legislatura), si è deciso di mettere mano ad un'edizione interamente riveduta ed aggiornata al 2019, a conclusione del primo anno della XVIII legislatura.

Lo si è fatto principalmente per l'esigenza di fornire agli studenti universitari, primi destinatari dell'opera, un aggiornamento della casistica (che sin dalla prima edizione era stata concepita come strumento essenziale per comprendere le dinamiche di una materia "vivida" come la tecnica legislativa); della giurisprudenza costituzionale (date le strettissime implicazioni, costantemente evidenziate nell'opera, tra molte delle regole di tecnica legislativa ed i principi costituzionali); e della normazione in tale ambito.

Quanto alla casistica, si darà conto in questa seconda edizione, ad esempio, dell'emendamento approvato alla Camera nel 2017 e disciplinante la legittima difesa quale reazione ad un'aggressione commessa «in tempo di notte» e contenente il controverso termine «ovvero» (cfr. cap. 1, par. 2). Ancora, si ricostruiranno qui le implicazioni specie procedurali (notevoli e gravide di conseguenze politiche) che discesero dalla riformulazione della disposizione, contenuta nel testo della riforma costituzionale volta al superamento del bicameralismo paritario nella XVII legislatura, che disciplinava la durata del mandato dei senatori, coincidente con quella degli organi delle istituzioni territoriali «nei quali» (formula emendata con: «dai quali») sarebbero stati eletti (cfr. cap. 1, par. 2). Si darà conto della formula, introdotta nel 2015 sempre nel testo dell'appena menzionata riforma costituzionale, secondo la quale il "nuovo" Senato sarebbe stato eletto dai consigli regionali e provinciali «in conformità alle scelte espresse dagli elettori»: formula profondamente ambigua che però, come spesso accade, costituì l'unica via per trovare un compromesso politico per l'approvazione parlamentare del disegno di legge (cfr. cap. 1, par. 3). Si menzionerà poi la c.d. legge Cirinnà (legge 20 maggio 2016, n. 76), che ha introdotto nel nostro ordinamento la regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze, il cui *iter* di approvazione si è caratterizzato sia per la presenza di imbarazzanti errori (cfr. cap. 1, par. 3) sia per innovazioni procedurali, queste ultime solo apparentemente giustificate dall'intento di garantire una migliore comprensibilità del testo da parte del cittadino ma in realtà motivate da finalità anti-ostruzionistiche (cfr. cap. 2, par. 4)

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, si darà conto del consolidamento di alcuni indirizzi, specie riguardanti: l'abuso da parte delle Camere della legge di conversione allo scopo di allargare il contenuto del decreto-legge, sulla scia della sent. n. 22 del 2012 (Corte cost., sent. n. 237 del 2013, sent. n. 32 del 2014, sent. n. 154 del 2015, sent. n. 94 del 2016); la valorizzazione del parametro di cui all'art. 97 Cost., già enucleato nella sent. n. 70 del 2013 (sent. 4 aprile 2017, n. 107); i limiti delle operazioni di riordino nell'ambito del meccanismo del c.d. taglia-leggi (Corte cost., sent. 23 gennaio 2014, n. 5) (cfr. cap. 3, par. 2.7). Si darà altresì conto dell'importante sentenza con cui la Corte ha disconosciuto che il decreto legislativo n. 179 del 2009, cioè il c.d. decreto salva-leggi facente parte dell'operazione taglia-leggi, abbia funzione meramente ricognitiva (Corte cost., sent. 4 ottobre 2018, n. 182): decreto che pur in una precedente sentenza del 2010 la Corte aveva qualificato come tale, con un'affermazione che però nel 2018 la Corte costituzionale

“rilegge” e meglio contestualizza alla luce della fattispecie allora oggetto di questione di legittimità costituzionale (cfr. cap. 6, par. 3).

Particolare menzione spetterà ovviamente all’ordinanza della Corte costituzionale concernente il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni senatori di opposizione per le modalità di approvazione della legge di bilancio 2019 (Corte cost., ord. 8 febbraio 2019, n. 17). Ordinanza che, pur se di inammissibilità, ha visto la Corte riconoscere la legittimazione attiva del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione a tutela di un proprio *status* costituzionale, sia pure rigorosamente circoscritta ai soli vizi manifesti (cfr. cap. 2, par. 3); e biasimare la «perdurante usanza» del ricorso a voti di fiducia su maxi-emendamenti (cfr. cap. 2, par. 4), lasciando intendere la Corte come vi possano essere margini per un proprio futuro intervento ove, in circostanze diverse da quella del caso concreto, si verifichi «una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari» (cfr. le *Conclusioni*).

Dal punto di vista normativo, le novità in questi sei anni non sono state molte. Si dà conto in questa seconda edizione di quella forse più significativa (il d.p.c.m. 15 settembre 2017, n. 169, recante la nuova disciplina sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, la verifica dell’impatto della regolamentazione e la consultazione) (cfr. cap. 5, par. 7); nonché di alcuni interventi “minori” quali l’introduzione del principio della riserva di codice penale (decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21) o del decreto legislativo c.d. taglia-disposizioni non autoapplicative (decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10) (cfr. cap. 6, par. 5).

* * *

La prima edizione di questo Manuale si chiudeva con l’auspicio che andassero in porto alcune proposte di revisione costituzionale che, si argomentava, avrebbero potuto avere un indiretto impatto positivo sul piano della qualità della legislazione nel nostro ordinamento. Ci si riferiva in particolare alla trasposizione di *qualche* regola o principio di tecnica legislativa (in tema di codificazione e di attività normativa del Governo), al superamento del bicameralismo paritario ed all’introduzione di una corsia preferenziale per i disegni di legge di iniziativa governativa.

Proposte (allora ampiamente condivise dalle forze politiche da almeno un paio di legislature e nel dibattito costituzionalistico di quegli anni) che sarebbero confluite nel testo del disegno di legge costituzionale approvato dalle Camere tra il 2014 ed il 2016, respinto tuttavia dagli elettori nel *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016. Un disegno di legge il cui contenuto andava però ben oltre gli appena menzionati interventi (e che peraltro era accompagnato da una assai discutibile riforma della legge elettorale che, tuttavia, come si è avuto modo di notare allora, metodologicamente, non poteva costituire chiave di lettura né logica né giuridica della riforma costituzionale stessa); e che, paradossalmente, nella prospettiva che qui più interessa, presentava non pochi profili problematici proprio dal punto di vista della qualità della sua scrittura.

Ciò non toglie che, sempre nella prospettiva che qui interessa, tali proposte sembrano ancora oggi la via obbligata attraverso cui passare per dare soluzione a molti dei mali che affliggono la qualità della legislazione nel nostro Paese.

È per questa ragione che si è deciso di riproporre nelle *Conclusioni* di questa seconda edizione, inalterate nella sostanza, le considerazioni con cui si chiudeva la prima edizione sei anni fa.

Ciò che si è aggiunto nelle attuali *Conclusioni* sono solo, da un lato, alcune riflessioni sulla natura della tecnica legislativa come disciplina autonoma (e quindi sulla specificità

del mestiere del *drafter* e delle funzioni degli organi chiamati a svolgere opere di manutenzione del diritto): riflessioni maturate grazie all'esperienza di ricerca sui meccanismi di *legislative drafting* e di *law reform* nel Regno Unito che si è potuto condurre a partire dal 2015 presso l'*Institute of Advanced Legal Studies* dell'Università di Londra. Dall'altro, un migliore sviluppo di alcune considerazioni sull'assetto della forma di governo e del sistema politico (ancora una volta, visto come causa indiretta della cattiva qualità della legislazione), solo accennate nella prima edizione del Manuale.

* Enrico Albanesi è Ricercatore t.i. di Diritto costituzionale e Professore aggregato di Diritto costituzionale e Tecnica legislativa presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Genova