

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori DE LUCA Athos, BOCO, CRESCENZIO, DIANA Lino, SPECCHIA, MAZZUCA POGGIOLINI, BEVILACQUA, MICELE, MARRI, BERTONI, PASQUALI, MANZI, PETTINATO, D’URSO, COSTA, RESCAGLIO, PREIONI, MINARDO, LO CURZIO, UCCHIELLI, CASTELLANI Carla, SARTO, TERRACINI, MELONI, VERALDI, GUBERT, DE ANNA, CIRAMI, MARTELLI, CORTELLONI, PORCARI, BUCCIERO, PREIONI, LUBRANO DI RICCO, RUSSO SPENA, SQUARCIALUPI, DIANA Lorenzo, BORTOLOTTI, CARELLA, CORTIANA, MANCONI, RIPAMONTI, SEMENZATO, LAURO, THALER AUSSERHOFER, CIMMINO, BESOSTRI, TONIOLLI, BONATESTA e DI BENEDETTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 NOVEMBRE 1997

Norme per la trasparenza e la chiarezza del linguaggio nei provvedimenti destinati al pubblico

ONOREVOLI SENATORI. — L'esigenza di certezza della legislazione civile e penale ha operato nella storia del diritto da tempi remoti e ha trovato manifestazioni tra le più alte nella tradizione giuridica romana. Essa si tradusse anzitutto nel principio della stabilità delle leggi e, dunque, nel loro carattere scritto e nel principio della loro notorietà, che comportò la loro accessibilità materiale e linguistica. A motivo di ciò, con il costituirsi dei moderni Stati nazionali e federali, sia norme esplicite sia l'uso hanno portato a redigere le leggi in quella che, di luogo in luogo e di epoca in epoca, risultava essere la lingua prevalente o nazionale dei popoli raccolti in ciascuna compagine statale.

Tale principio non è venuto mai meno. Ma, con l'espandersi dell'attività legislativa nelle società moderne più complesse a materie d'ogni sorta, in diverse tradizioni giuridiche si sono venuti creando *corpora* legislativi sempre più estesi, intrecciati e sempre meno perspicui per la comunità delle cittadine e dei cittadini.

È l'oggetto del più alto interesse osservare i diversi modi in cui nei Paesi democratici si è cercato di ovviare ai pericoli di un legiferare che portasse al costituirsi di leggi oggettivamente non comprensibili vuoi per la forma linguistica vuoi per il contrastare o sovrapporsi di contenuti normativi. Per molti decenni i Parlamenti della nostra Repubblica non paiono avere concentrato l'attenzione su questo tema, proprio mentre la democratica pluralità delle fonti normative e la stessa intensità del legiferare dei Parlamenti portavano a una sempre più ampia e a volte intricata legislazione. Su tema in certa misura connesso e conseguente, l'oscurità delle comunicazioni dell'amministrazione pubblica ai cittadini, si è invece

fermata l'attenzione dei responsabili del Dipartimento della funzione pubblica, che con non comune continuità, appartenendo essi a varia parte politica, hanno promosso studi e, infine, concrete proposte con l'intento di rendere linguisticamente più accessibili gli atti dell'amministrazione. Di ciò il frutto più recente è il *Manuale di stile: strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche* appena edito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La complessità dell'apparato legislativo ha assunto tale portata da determinare a due riprese un intervento della Corte costituzionale. La Corte, richiamandosi a norme della Costituzione della Repubblica (articoli 2, 3, 25, 27 e 73), sentenziò il 23-24 marzo 1988, n. 364, presidente Saja, relatore Dell'Andro: «È illegittimo l'articolo 5 del codice penale nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile». Se oggettivamente la legge risulta incomprensibile per oscurità o per oscuro rapporto con altre leggi, i cittadini hanno il diritto di ignorare che cosa essa ordina. Si avverta che la Corte ha ribadito questo suo orientamento anche con altra e più recente sentenza (n. 61 del 20-24 febbraio 1995), dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 39 del codice penale militare di pace nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza dei doveri inerenti allo stato militare l'ignoranza oggettivamente inevitabile, per contraddittorietà di norme o per loro incomprensibilità.

Discende da ciò la necessità di provvedere in via legislativa a determinare modalità linguistiche della normativa di fonte anzitutto parlamentare che ne garantiscano la comprensibilità ai cittadini e alle cittadine della Repubblica italiana.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Qualsiasi atto destinato al pubblico deve essere formulato in modo da evitare difficoltà di comprensione e di interpretazione da parte del cittadino.

Art. 2.

1. La redazione di ogni testo destinato al pubblico deve effettuarsi in base a criteri di semplicità, chiarezza, non ambiguità, secondo le regole della lingua italiana; non deve mai dare per scontata alcuna informazione o conoscenza; deve usare sempre il tempo presente nella coniugazione dei verbi e la forma attiva, deve contenere frasi brevi ed affermative, utilizzare una punteggiatura semplice ed evitare la doppia negazione; deve specificare sempre il soggetto e fornire una informazione per frase; deve infine evitare l'uso di perifrasi e incisi ed utilizzare parole comuni e mai troppo astratte.

2. I termini giuridici utilizzati devono tener conto del significato ad essi attribuito dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Lo stesso termine deve essere utilizzato in maniera univoca in tutto il testo per esprimere il medesimo concetto.

3. I termini non giuridici devono essere corretti e di uso comune. Lo stesso termine deve essere utilizzato in maniera univoca in tutto il testo per esprimere il medesimo concetto. Qualora un termine abbia un significato non univoco occorre provvedere alla sua definizione.

4. Nella redazione degli atti destinati al pubblico è vietato l'uso di termini stranieri, latinismi, grecismi, arcaismi, sigle e abbreviazioni. Qualora l'uso di tali termini sia insostituibile, nel testo tra parentesi, accanto

alla parola usata, ne è spiegato il relativo significato.

5. L'impaginazione deve avere caratteri tipografici chiari, grandi e ben spaziati.

Art. 3.

1. Se un testo di un atto destinato al pubblico contiene riferimenti ad atti in vigore, questi dovranno essere citati integralmente, con dovizia di particolari, per consentire ai cittadini una maggiore facilità nell'apprendimento.

Art. 4.

1. Nessun organo della pubblica amministrazione o altro ente, mediante la produzione di circolari o di altri atti dotati di apparente efficacia giuridica, può interpretare norme giuridiche vigenti alterandone il senso.

Art. 5.

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti interessati all'osservanza di quanto prescritto istituiscono un ufficio preposto al controllo degli atti redatti e destinati al pubblico.

2. In ogni caso ciascun cittadino, qualora a suo giudizio un atto sia poco chiaro o incomprendibile, ha facoltà di ricorrere ai tribunali amministrativi.

3. I ricorsi che a giudizio dei tribunali amministrativi sono prodotti senza un apparente e giustificato motivo o con intenti dilatori sono puniti con la sanzione amministrativa di lire 500.000.

4. Le decisioni ed i provvedimenti dei tribunali amministrativi, di cui al comma 2, non sono appellabili.

Art. 6.

1. L'articolo 5 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 5. - (*Ignoranza della legge penale*). - L'ignoranza della legge penale non scusa tranne che si tratti d'ignoranza inevitabile».

2. Nessuno può essere assoggettato la sanzione amministrativa qualora il suo comportamento sia dovuto ad ignoranza della legge inevitabile.

