

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2731

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DORI, CECCANTI, ARESTA, PAOLO RUSSO, BUTTI, BALDINO,  
CORNELI**

Modifica all'articolo 10 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, in materia di pubblicazione di una nota illustrativa per agevolare la comprensione del contenuto delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge

*Presentata il 22 ottobre 2020*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 54, primo comma, della Costituzione prescrive a tutti i cittadini il dovere di « essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi ». L'adempimento di questo dovere presuppone che il cittadino sia messo nelle condizioni di poter rispettare la legge. A tale fine, la Costituzione ha individuato all'articolo 73, terzo comma, due strumenti per l'adempimento di questo dovere: la pubblicazione della legge nella *Gazzetta Ufficiale* e la « *vacatio legis* », cioè il tempo intercorrente tra la pubblicazione e l'entrata in vigore.

L'articolo 5 del codice penale stabilisce il principio secondo il quale « Nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della

legge penale ». La norma riprende il principio romanistico secondo cui « *ignorantia legis non excusat* », dal quale deriva per tutti un generale dovere di conoscenza e, quindi, di osservanza della legge stessa.

La questione, ampiamente dibattuta anche in giurisprudenza e in dottrina, è stata affrontata in una storica sentenza della Corte costituzionale. Si tratta della sentenza n. 364 del 24 marzo 1988, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 5 del codice penale « nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile ». Ciò significa che il soggetto può considerarsi colpevole solo ove la conoscenza della norma sia

possibile. Da un lato, quindi, ogni consociato ha il dovere di informarsi e di conoscere e, da un altro lato, lo Stato deve impedire un'oggettiva e insuperabile « oscurità » della norma, che rende l'ignoranza inevitabile, cioè insuperabile da chiunque altro si fosse trovato nella medesima situazione.

Nella motivazione di questa sentenza la Corte afferma che « se il cittadino, nei limiti possibili, si è dimostrato ligio al dovere (ex art. 54, primo comma, Cost.) e, ciò malgrado, continua ad ignorare la legge, deve concludersi che la sua ignoranza è "inevitabile" e, pertanto, scusabile ».

La Corte costituzionale ha così confermato che un soggetto può ritenersi inadempiente rispetto a questo dovere solo ove la conoscenza della norma penale sia possibile.

La questione è di assoluto rilievo anche in considerazione della sentenza della medesima Corte n. 209 dell'11 giugno 2010, che ha inserito tra « i valori fondamentali di civiltà giuridica » da tutelare la « coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico »: il combinato disposto delle due citate sentenze potrebbe, quindi, in ipotesi spingere in futuro la Corte a sancire l'incostituzionalità di una norma per assenza di coerenza e di chiarezza.

Nell'approccio del cittadino alla norma giuridica si possono individuare due fasi distinte: una conoscibilità « formale » – intesa come possibilità di conoscere l'esistenza – della disposizione e una conoscenza « sostanziale » – intesa come possibilità di comprenderne il contenuto.

La conoscibilità « formale » è garantita dagli strumenti previsti dall'articolo 73, terzo comma, della Costituzione, ovvero sia la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e la « *vacatio legis* »; la conoscenza « sostanziale », invece, almeno a livello teorico, dovrebbe essere assicurata dalle competenze acquisite attraverso il sistema scolastico con l'istruzione obbligatoria ex articolo 34 della Costituzione.

Considerato, però, che la norma è scritta in un linguaggio tecnico, la comprensione del suo contenuto non può ritenersi certa.

Più la scienza giuridica, nel corso dei secoli, si è sviluppata, più il linguaggio legislativo ha acquisito autonomia e si è progressivamente allontanato dal linguaggio « popolare », cioè da quello utilizzato comunemente. Questo processo di affrancamento porta, però, con sé anche il rischio di un divario tra la norma e il destinatario di essa, cioè il cittadino. Il cittadino che non possiede specifiche conoscenze giuridiche comincia a percepire la legge come qualcosa di lontano da sé. Escludendo alcune materie altamente tecniche e specifici settori per i quali il cittadino ha la necessità di rivolgersi a uno specialista, come un avvocato, in tutti gli altri casi il cittadino dovrebbe essere messo nelle condizioni di conoscere in modo immediato, cioè senza mediazioni, il contenuto della norma.

Fatta salva la necessaria tecnicità del linguaggio giuridico, resta comunque l'esigenza di individuare soluzioni affinché il cittadino, anche privo di conoscenze giuridiche specifiche, possa comprendere pienamente il contenuto delle norme entrate in vigore. Non si tratta, quindi, di svalutare la tecnicità della scrittura delle norme.

La questione non risponde solo a un'esigenza formale di certezza del diritto, ma a un'esigenza sostanziale di certezza dei diritti e dei doveri del cittadino. La « comprensibilità » è un valore che lo Stato deve perseguire: spetta al legislatore garantire i mezzi per rendere comprensibile la legge al fine di ottenere l'osservanza spontanea delle regole da parte dei cittadini.

Occorre, pertanto, rafforzare il raccordo tra la funzione legislativa e i cittadini affinché le norme siano affiancate da un supplemento comunicativo e divulgativo che le renda fruibili e in grado di rispondere all'uso sociale del diritto. L'attività divulgativa si colloca a metà strada tra la pubblicazione e l'interpretazione. In questo senso la divulgazione è funzionale all'applicazione della norma. Se le norme devono « vivere » con i cittadini e devono essere conosciute presuntivamente, nel senso che si presume che tutti debbano conoscerle, allora occorrono strumenti efficaci per fare sì che esse siano rese accessibili e fruibili ai cittadini, che sono i destinatari finali.

Si potrebbe quindi configurare un vero e proprio « diritto » di rispettare la legge, da intendersi come il diritto di comprenderne il contenuto per conformare ad essa il proprio agire, che discende dal corrispondente « dovere » contenuto nell'articolo 54 della Costituzione.

La presente proposta di legge consiste in una modifica del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092. Essa prevede la pubblicazione di una nota illustrativa del contenuto dell'atto legislativo redatta secondo criteri di chiarezza espositiva. Per la predisposizione della nota è istituito, nell'ambito delle iniziative finalizzate alla gestione e allo sviluppo del portale « Normattiva », un Comitato di esperti di materie giuridiche, di linguistica e di comunicazione. La nota illustrativa predisposta dal Comitato è pubblicata sia nella *Gazzetta Ufficiale* sia nel portale « Normattiva », di norma entro quindici giorni dalla pubblicazione dell'atto nella *Gazzetta Ufficiale*.

La composizione, le forme organizzative e le modalità di funzionamento del Comitato sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Solo a titolo esemplificativo, si osserva che il Comitato potrebbe valutare opportuno predisporre in via preliminare « rubriche di conversione », una sorta di dizionario che, per un numero più o meno ampio di concetti giuridici, individui un corrispondente termine di uso comune, per poi procedere a una « traduzione » del testo di legge; oppure potrebbe realizzare per ogni norma una « massima », secondo un procedimento simile a quello già in uso per le sentenze, ottenendo una sintesi efficace del contenuto; infine, potrebbe elaborare elenchi di domande ricorrenti con le relative risposte.

A prescindere dalla soluzione adottata, il prodotto del lavoro del Comitato non può ovviamente avere un'efficacia normativa, né finalità interpretativa, ma meramente

illustrativa del contenuto e potrebbe avere massima divulgazione anche nella rete *internet* e nelle reti di comunicazione e informazione, soprattutto se accompagnato da una rappresentazione grafica.

La presente proposta di legge è il frutto di un'ampia riflessione che ha trovato il suo impulso nelle considerazioni svolte dal professor Antonio Palma nel dicembre 2018 nel contesto del ciclo di audizioni sulle « attuali tendenze della produzione normativa » avviate dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati nella prima parte della XVIII legislatura, i cui risultati sono stati illustrati in occasione del seminario organizzato dal Comitato il 1° ottobre 2020.

Rispetto al pregevole lavoro già svolto dal Comitato per la legislazione nel 2011, confluito nella pubblicazione « La buona scrittura delle leggi », l'oggetto di indagine non è la qualità della norma, ma l'esigenza di renderla fruibile al cittadino, che ne è il destinatario.

Dato per assodato che il legislatore debba sempre sforzarsi di seguire buone regole redazionali nella fase di elaborazione della legge, il fatto che una norma sia scritta in modo eccellente dal punto di vista tecnico non risolve infatti in sé il problema della comprensione del suo contenuto.

Seneca, nelle « Lettere a Lucilio », esorta l'amico a ricercare la semplicità nel linguaggio affinché possa essere più vicino alla « verità », efficacemente esprimibile con la massima: « il linguaggio della verità è semplice ». Le leggi sono strumenti di regolazione della convivenza e degli interessi in società pluralistiche e non devono ambire alla « verità », ma alla massima « trasparenza », che può essere intesa come la « verità » del legislatore.

Con riferimento al linguaggio giuridico è possibile affermare che meno è trasparente la norma, meno si ottiene il risultato voluto, cioè un comportamento aderente al suo contenuto prescrittivo.

La presente proposta di legge, quindi, si pone l'obiettivo di arrestare o almeno di rallentare l'irrefrenabile corsa verso l'oscurità della norma.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

1. Dopo il comma 3-*bis* dell'articolo 10 del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, è inserito il seguente:

« 3-*bis.1*. Al fine di agevolare la comprensione del contenuto delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge, la Presidenza del Consiglio dei ministri predispone altresì, per la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, una nota illustrativa del contenuto dell'atto legislativo redatta secondo criteri di chiarezza espositiva. La nota è pubblicata anche nel portale "Normattiva", di cui all'articolo 1, comma 310, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, di norma entro quindici giorni dalla pubblicazione dell'atto legislativo nella *Gazzetta Ufficiale*. Essa non ha efficacia normativa né interpretativa, ma soltanto illustrativa e divulgativa, restando fermi il valore e l'efficacia della disposizione legislativa e l'applicazione dei criteri interpretativi previsti dall'ordinamento vigente e, in particolare, dall'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile ».

## Art. 2.

1. Per la predisposizione della nota illustrativa prevista dalle disposizioni di cui all'articolo 1 è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle iniziative finalizzate alla gestione e allo sviluppo del portale « Normattiva », di cui all'articolo 1, comma 310, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, un Comitato di esperti di materie giuridiche, di linguistica e di comunicazione.

2. La composizione, le forme organizzative e le modalità di funzionamento del Comitato di cui al comma 1 sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

3. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri presta al Comitato di cui al comma 1 l'assistenza logistica, tecnica e operativa necessaria, compreso lo svolgimento delle funzioni di segreteria del medesimo, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Le attività relative alla pubblicazione delle note illustrative sono svolte dal soggetto incaricato della gestione e dell'alimentazione della banca dati e dello sviluppo del portale « Normattiva » nell'ambito della convenzione regolatrice.

### Art. 3.

1. Per le finalità previste dall'articolo 2, il fondo di cui all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, è incrementato di 500.000 euro annui a decorrere dall'anno 2021.

2. All'onere di cui al comma 1, pari a 500.000 euro annui a decorrere dall'anno 2021, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2020-2022, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2020, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*18PDL0120360\*