

Qualità linguistica e legittimo  
affidamento nelle comunicazioni  
pubbliche:  
*la legge, la Costituzione e la Corte  
costituzionale*

Giulio M. Salerno  
(Direttore CNR-ISSIRFA)

# Sommario

- 1. Legittimo affidamento nei confronti della legge e la Costituzione
- 2. Le tre strade utilizzate dalla Corte costituzionale
- 3. Il controllo di costituzionalità sulla legge oscura e, in particolare, i problemi
- 4. Le soluzioni adottate dalla Corte costituzionale
- 5. In conclusione

# 1. Il principio del legittimo affidamento

- **In generale:** *la tutela dell'interesse di chi è indotto a confidare in una situazione di vantaggio che gli è stata assicurata (in precedenza o in apparenza) da un atto dell'amministrazione pubblica*
- **Nei confronti della legge:** *la tutela dell'interesse di chi è indotto a confidare in una situazione di vantaggio che gli è stata assicurata (in precedenza o in apparenza) dalla legge*

# Le questioni costituzionali

- **Il problema:** è incostituzionale la legge che cambia, anche per il passato, la disciplina di vantaggio previgente o che dispone in modo da assicurare un vantaggio in modo non chiaro o ambiguo?
- **Che cosa far prevalere:** la discrezionalità politica o la certezza/stabilità del diritto?
- **Un altro dilemma:** garantire la separazione dei poteri?
- **Un fattore condizionante (e poco noto):** la modalità di accesso alla Corte

## 2. Le tre strade utilizzate dalla Corte costituzionale

- **2.1. Come limite alle leggi retroattive**
- Per le leggi penali il divieto di retroattività è un limite costituzionale (art. 25 Cost.)
- Per le altre leggi è un limite legislativo derogabile (art. 11 disp.prelim.c.c.), *salvo il divieto costituzionale delle leggi retroattive irragionevoli*
- La visione più «garantista» della Corte EDU

## **2.2. Come uno dei limiti alle leggi di «interpretazione autentica» (evidentemente retroattive)**

- **Sentenza n. 311 del 1995: i quattro limiti**
- ragionevolezza
- legittimo affidamento
- coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico
- funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

## 2.3. Come divieto delle leggi oscure

- La legge oscura: il testo è assolutamente indecifrabile o comunque così ambiguo da rendere impossibile l'univoca comprensione del contenuto normativo
- Nella Costituzione non sussiste né il divieto espresso di legge oscura, né il principio di chiarezza della legge
- Ma l'oscurità della legge ne ostacola l'applicazione, ne pregiudica l'interpretazione, ne lede la conoscibilità
- La Corte riconosce l'incostituzionalità della legge oscura; su quali basi?

# 3. I problemi del sindacato di costituzionalità

- **3.1. L'oggetto della comunicazione legislativa**
- La differenza ontologica tra le disposizioni del testo e le norme risultanti dall'interpretazione
- Il «significato proprio delle parole secondo la connessione tra esse» e l'«intenzione del legislatore» come canoni interpretativi (art. 12 disp.prel.c.c.)
- L'inevitabile ruolo creativo dei giudici: il «pre-giudizio» del circolo ermeneutico

## 3.2. Il problema del vincolo giuridico

- Le tante discipline sulla «buona» tecnica legislativa
- fonti di livello legislativo o sublegislativo: normativa statale (statuto del contribuente, art. 13 bis l. 400/1988; ATN, AIR, VIR) e regionale
- Circolari del 2001: Presidenza del Consiglio e Parlamento
- Accordi tra Regioni: «Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi» elaborate dall'Osservatorio legislativo interregionale (quarta edizione del 2024)
- Disciplina dell'UE sulla «Better regulation»

# **Ma le fonti sulla tecnica legislativa non sono vincoli costituzionali**

- I limiti alla legge sono posti da fonti non sovraordinate alla legge stessa
- La gerarchia delle fonti e il principio del parallelismo delle forme: la derogabilità delle regole legislative sulla legistica
- Alla ricerca di un necessario fondamento costituzionale

# Quali norme costituzionali a garanzia della corretta tecnica legislativa

- Alcune norme costituzionali sulla «forma» della legge:
  - 1) attribuzione delle competenze
  - 2) procedimento di approvazione delle leggi
  - 3) limiti e condizioni delle leggi su particolari ambiti
  - 4) pubblicità della legge a fini di conoscibilità
- E in generale sulla qualità della legislazione la «ragionevolezza» come canone alla base della chiarezza della legge (art. 3 Cost.)

# La tesi più «ricostruttiva»

- Art. 72: voto articolo per articolo e voto finale)
- Artt 97 e 101: p.a. e giudici soggetti alla legge
- Art. 73: pubblicazione della legge
- Art. 54: dovere di osservanza della legge
- Art. 1: sovranità popolare e democrazia
- **Il legittimo affidamento come sintesi?**

# **Le prime sentenze su chiarezza, certezza e conoscibilità della legge**

- Sent. 185/1992 e 233/1993:
- La valutazione della chiarezza della normativa come strumento per giudicare della ragionevolezza della legge
- Emerge la sindacabilità delle leggi dal punto di vista della chiarezza della legge

### **3.3. Altre difficoltà per sottoporre la legge oscura al sindacato della Corte**

- Gli interpreti preferiscono accrescere il loro potere creativo piuttosto che interpellare la Corte
- Il giudice deve rendere chiara la questione: se ambigua o ancipite, la Corte la dichiara inammissibile
- Se la disposizione è del tutto incomprensibile, è inapplicabile e dunque irrilevante

## **3.4. Ancora, la chiarezza non è un parametro invocabile dalle Regioni**

- Sent. 398/1998: Le Regioni non possono impugnare una legge statale se la lesione della loro competenza deriva da un difetto di chiarezza – e quindi di conoscibilità - della normativa
- La chiarezza della legge è un parametro invocabile solo dai cittadini – per il tramite dei giudici - a tutela della piena conoscibilità della legge

## 4. Le diverse soluzioni adottate dalla Corte costituzionale

- **In senso debolissimo:** il dubbio sull'errore è risolto in senso negativo dalla Corte costituzionale che non interviene né sul testo, né sulla sua interpretazione.
- **In senso debole:** la Corte detta un indirizzo interpretativo, ma la soluzione applicativa, necessaria per correggere l'errore, è rimessa al giudice (sentenza interpretativa di rigetto o di accoglimento).
- **In senso forte:** la Corte interviene sul testo eliminando l'errore del legislatore con una sentenza di accoglimento (sentenza sostitutiva o ablativa).

## 4.1. Una famosa sentenza additiva di principio sul principio di ignoranza della legge penale

- Sent. n. 364 del 1988: *ignorantia legis non excusat* (art. 5 c.p.)
- L'assoluta oscurità del testo legislativo, determinata o dalle stesse disposizioni scritte o dall'atteggiamento interpretativo gravemente caotico degli organi giudiziari, e non superabile dalla persona di normale intelligenza e con il dovuto scrupolo, rende superabile l'obbligo della conoscenza della legge penale, e dunque consente l'esimente.

## 4.2. La più recente sentenza ablativa

- Sent. n. 110 del 2023 (Legge Regione Molise)
- *«[n]elle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».*

# I principali punti critici

- 1) la disposizione abbonda di termini imprecisi, o comunque di ardua intelligibilità
- 2) l'acronimo «V. A.» indica un procedimento in assenza di qualunque definizione
- 3) formulazione criticata per la sua oscurità anche durante i lavori preparatori

## 5. In conclusione

- Il principio di legittimo affidamento è talora utilizzato dalla Corte costituzionale
- Si collega anche alla chiarezza della legge
- Il sindacato costituzionale si attiva soltanto nei casi più gravi
- Un'altra strada: ricorrere all'interpretazione conforme a Costituzione