

FACCIAMOLO STRANO LE ILLEGGIBILI LEGGI DELL'ITALIA VIRATA

di Livio ZACCAGNINI

L'incredibile sequenza di decreti partorita dal governo per fronteggiare l'epidemia spicca per oscurità e cacofonia. Il deprimente paragone con il cristallino linguaggio d'età monarchico-fascista rivela la decadenza della tecnocrazia statale.

1. *IN CLARIS NON FIT INTERPRETATIO*, così qualche giurista ancora declama nelle aule di tribunale. Nella chiarezza non è ammessa l'interpretazione. Magari gli stessi giuristi – e non solo loro – da uomini di mondo, più sommessamente e al di fuori dei Palazzi di Giustizia, citano Giovanni Giolitti: «Per i nemici le leggi si applicano, per gli amici si interpretano»¹.

Se entrambe le proposizioni sono vere, e sia pure con sfumature certamente lo sono, dopo una veloce lettura della *Gazzetta Ufficiale* non si può che concludere che l'Italia è un paese di amici.

Con gli anni, in effetti, la produzione normativa si è fatta sempre più oscura risultando oggi di difficile comprensione non solo alla comunità di cittadini, cui in definitiva le leggi sono rivolte, ma agli stessi operatori della giustizia, magistrati, giuristi, avvocati, che devono farne uso e declinarne l'applicazione nella realtà fattuale quotidiana.

A dispetto del brocardo latino sopra ricordato, infatti, ogni disposizione – cioè il testo della legge – deve sempre essere interpretata affinché si possa estrapolare la norma da attuare poi nel caso concreto. Quando la disposizione è facilmente intellegibile, tale operazione si compie mediante la cosiddetta interpretazione letterale: «Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse»²; questo è il processo ermeneutico che garantisce sia la migliore aderenza ai propositi della disposizione sia i più univoci risultati applicativi.

Il dramma è che le leggi e gli atti normativi in genere vengono ormai scritti con formulazioni arcane e di lunghezza esasperante, utilizzando inutili perifrasi, termini

1. O almeno a lui questa frase viene attribuita.

2. Così recita l'articolo 12 delle preleggi, le disposizioni anteposte al codice civile che trattano le fonti del diritto e l'applicazione delle leggi in generale.

colloquiali o stranieri, rinvii anche multipli ad altre disposizioni, sia in applicazione che in deroga, anteponendo interminabili e spesso inutili preamboli sui motivi della loro emanazione. Arrivando persino alla pubblicazione di leggi lunghe decine e decine di pagine ma composte di un unico articolo³.

Benché sia auspicabile un ritorno alla cristallina formulazione che avevano le disposizioni figlie del periodo della codificazione, tanto da risultare piacevoli alla lettura e addirittura commoventi rispetto alla cacofonia attuale, non può tuttavia pensarsi di utilizzare schemi ottocenteschi in una realtà assolutamente più complessa quale è quella attuale.

Forse la rotondità dell'articolo 832 del codice civile – «Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico»⁴ – in cui molti concetti estremamente complessi⁵ risultano condensati in poche righe di ottimo italiano, non è più proponibile. Resta il dubbio se l'irriproducibilità di quel linguaggio sia dovuta alla necessità di adeguarsi alla mutata realtà temporale oppure se sia causata dalla difficoltà o incapacità dell'estensore di utilizzare gli stessi stilemi con la medesima profondità di pensiero.

È ovvio, infatti, che nella stesura di un testo normativo, per rendere intellegibile il linguaggio, oltre ad averne dominio occorre che sia chiaro, studiato e approfondito tanto il pensiero che si vuole esprimere quanto lo scopo cui la legge deve tendere.

Ecco dunque che una disposizione oscura può essere tale o perché l'estensore non ha padronanza del lessico giuridico o perché nella sua testa non è ben delineato quale concetto si voglia enunciare. O perché siamo di fronte a un legislatore che con un testo intenzionalmente ambiguo vuole sviare l'attenzione sul proprio operato. Classico esempio il titolo della legge 194 del 1978, «Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza», in cui si dava risalto al sostegno alla procreazione mentre, principalmente, il provvedimento introduceva l'aborto.

Una delle cause del peggioramento della forma nella produzione normativa attuale è certamente individuabile nella marginalizzazione del parlamento nella creazione delle leggi. Il processo legislativo è ormai demandato per gran parte all'esecutivo che opera, relativamente alle fonti di livello primario, con decreti legge, decreti legislativi delegati e disegni di legge di iniziativa governativa. E soprattutto mediante emendamenti ai testi in discussione davanti alle Camere su cui

3. La finanziaria del 2006, cioè la legge 266/2005, è composta da 1 articolo e 612 commi per circa 60 mila parole.

4. Il testo finale del codice civile entrò in vigore il 21/4/1942, anche se il III libro, ove è collocato l'articolo 832, era già vigente dal 28/10/1941. La formulazione dell'articolo in questione, tuttavia, discende – nei passaggi del codice civile del 1865 e del codice civile sabaudo del 1837 – dal napoleonico *Code civil des Français* del 1804 che dispone: «La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements».

5. Quali il diritto di utilizzare il bene e i suoi frutti, il diritto di venderlo, l'esclusione dei diritti di altri dalla proprietà cosiddetta piena e la concomitante tutela di interessi diversi (come quelli statali) rispetto a quelli del proprietario. Ciò in estrema sintesi e senza alcuna velleità di completezza per un tema cui sono stati dedicati centinaia di trattati.

colloquiali o stranieri, rinvii anche multipli ad altre disposizioni, sia in applicazione che in deroga, anteponendo interminabili e spesso inutili preamboli sui motivi della loro emanazione. Arrivando persino alla pubblicazione di leggi lunghe decine e decine di pagine ma composte di un unico articolo³.

Benché sia auspicabile un ritorno alla cristallina formulazione che avevano le disposizioni figlie del periodo della codificazione, tanto da risultare piacevoli alla lettura e addirittura commoventi rispetto alla cacofonia attuale, non può tuttavia pensarsi di utilizzare schemi ottocenteschi in una realtà assolutamente più complessa quale è quella attuale.

Forse la rotondità dell'articolo 832 del codice civile – «Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico»⁴ – in cui molti concetti estremamente complessi⁵ risultano condensati in poche righe di ottimo italiano, non è più proponibile. Resta il dubbio se l'irriproducibilità di quel linguaggio sia dovuta alla necessità di adeguarsi alla mutata realtà temporale oppure se sia causata dalla difficoltà o incapacità dell'estensore di utilizzare gli stessi stilemi con la medesima profondità di pensiero.

È ovvio, infatti, che nella stesura di un testo normativo, per rendere intellegibile il linguaggio, oltre ad averne dominio occorre che sia chiaro, studiato e approfondito tanto il pensiero che si vuole esprimere quanto lo scopo cui la legge deve tendere.

Ecco dunque che una disposizione oscura può essere tale o perché l'estensore non ha padronanza del lessico giuridico o perché nella sua testa non è ben delineato quale concetto si voglia enunciare. O perché siamo di fronte a un legislatore che con un testo intenzionalmente ambiguo vuole sviare l'attenzione sul proprio operato. Classico esempio il titolo della legge 194 del 1978, «Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza», in cui si dava risalto al sostegno alla procreazione mentre, principalmente, il provvedimento introduceva l'aborto.

Una delle cause del peggioramento della forma nella produzione normativa attuale è certamente individuabile nella marginalizzazione del parlamento nella creazione delle leggi. Il processo legislativo è ormai demandato per gran parte all'esecutivo che opera, relativamente alle fonti di livello primario, con decreti legge, decreti legislativi delegati e disegni di legge di iniziativa governativa. E soprattutto mediante emendamenti ai testi in discussione davanti alle Camere su cui

3. La finanziaria del 2006, cioè la legge 266/2005, è composta da 1 articolo e 612 commi per circa 60 mila parole.

4. Il testo finale del codice civile entrò in vigore il 21/4/1942, anche se il III libro, ove è collocato l'articolo 832, era già vigente dal 28/10/1941. La formulazione dell'articolo in questione, tuttavia, discende – nei passaggi del codice civile del 1865 e del codice civile sabaudo del 1837 – dal napoleonico *Code civil des Français* del 1804 che dispone: «*La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*».

5. Quali il diritto di utilizzare il bene e i suoi frutti, il diritto di venderlo, l'esclusione dei diritti di altri dalla proprietà cosiddetta piena e la concomitante tutela di interessi diversi (come quelli statali) rispetto a quelli del proprietario. Ciò in estrema sintesi e senza alcuna velleità di completezza per un tema cui sono stati dedicati centinaia di trattati.

L'esecutivo pone la questione di fiducia. Si è quindi attuato uno svuotamento delle prerogative parlamentari con la conseguente estromissione degli uffici legislativi di Camera e Senato che, insieme alla competenza di alcuni deputati e senatori, avrebbero probabilmente garantito una migliore formulazione delle leggi. O quantomeno una più accurata analisi del linguaggio utilizzato grazie alla decantazione dei testi nei passaggi tra commissioni e aule dei due rami del parlamento.

2. Tutte le patologie descritte risultano più marcate nell'emanazione di provvedimenti a opera del governo durante un periodo emergenziale, come la crisi che l'Italia si è trovata ad affrontare a causa dell'epidemia da Sars-Covid-2. Sicuramente l'urgenza della questione e la mole del lavoro, unite alla novità delle risposte, hanno ridotto la capacità di scrittura delle disposizioni, inducendo gli estensori a proteggersi – e forse a crogiolarsi – nel linguaggio burocratico a loro familiare.

Tuttavia, trattandosi di atti che riguardavano temi costituzionalmente rilevanti e che comprimevano i basilari diritti di ogni cittadino, una maggior chiarezza non sarebbe guastata.

Il primo provvedimento normativo in merito all'epidemia⁶, ovviamente a opera del governo, è stato il decreto legge 6/2020. L'articolo 1, comma 1 di tale atto stabiliva: «Allo scopo di evitare il diffondersi del Covid-19, nei Comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus, le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica».

Tra le misure di contenimento, il decreto legge dava la possibilità di disporre il divieto di accesso o di allontanamento dal Comune o dall'area interessata, la chiusura delle scuole e delle università, l'applicazione della misura della quarantena a chi aveva avuto contatti con soggetti positivi, la sospensione di manifestazioni e di riunioni in luoghi pubblici e privati, la chiusura delle attività commerciali, la sospensione delle attività lavorative e dei trasporti. Ma si trattava di un elenco esemplificativo: le misure potevano anche essere diverse da quelle indicate.

Inoltre, nell'articolo 2 veniva previsto: «Le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da Covid-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1». In pratica si trattava di una delega illimitata: le autorità potevano disporre qualsiasi misura, anche in zone dove non vi erano contagiati e senza soggiacere ai vincoli di adeguatezza e proporzionalità alla situazione epidemica.

6. Più esattamente il primo atto con forza di legge di una certa rilevanza. Precedentemente erano stati adottati atti di fonti subordinate, come le delibere del Consiglio dei ministri, i provvedimenti del ministero della Salute e le ordinanze della Protezione civile.

L'articolo 3, comma 1, poi, stabiliva che «le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della Salute, sentito il Ministro dell'Interno, il Ministro della Difesa, il Ministro dell'Economia e delle Finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle Regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola Regione o alcune specifiche Regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale».

Su tale decreto legge e sulle modalità con cui si è affrontata giuridicamente l'emergenza Covid-19 è in corso un intenso dibattito dottrinale circa la costituzionalità di quanto disposto. Con esso, infatti, in difesa del diritto alla salute, si è data facoltà di attuare una massiccia compressione delle libertà garantite dalla Carta fondamentale, quali la libertà personale, quella di circolazione, di manifestazione, di riunione, il diritto all'istruzione, alla professione religiosa, al lavoro.

Se lo strumento del decreto legge è da ritenersi ammissibile – la crisi coronavirus è effettivamente un caso straordinario di necessità e d'urgenza – bisogna osservare che il decreto legge 6/2020 non ha disposto direttamente le limitazioni alle libertà costituzionali, ma ne ha demandato l'attuazione a fonti subordinate e, in fin dei conti, amministrative o al più regolamentari, quali i decreti del presidente del Consiglio dei ministri. Si è visto in ciò una grave violazione del principio invalicabile secondo cui la compressione dei diritti costituzionali, nei casi di materie coperte da riserva, può avvenire solo mediante atti aventi forza di legge e non tramite atti secondari. Certo alcune disposizioni di dettaglio dovevano per forza essere rimesse all'autorità amministrativa considerando che, stante la diversità di casi (allora) sul territorio nazionale e la mutabilità del quadro, era necessario trovare uno strumento più agile per determinare rapidamente le varie zone di quarantena e stabilire le specifiche misure ivi da adottare. Disporre di rinviare tutte le statuizioni agli atti ministeriali, invece, ha comportato la violazione dei vincoli costituzionali, peraltro eludendo i controlli cui le leggi e gli atti con forza di legge sono soggetti. Il decreto del presidente del Consiglio dei ministri, infatti, per sua natura è un atto monocratico e non collegiale e non è sottoposto al controllo parlamentare né alla firma del capo dello Stato e quindi al suo scrutinio.

Inoltre, nel decreto legge non vi era altro che un'esemplificazione delle misure che i decreti del presidente del Consiglio dei ministri avrebbero potuto assumere, conferendo anzi alla presidenza del Consiglio una delega in bianco, senza alcuna limitazione dei poteri concessi («possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza») né dando un termine temporale di validità agli atti emanandi.

Insomma, partendo per San Giovanni Rotondo si correva il rischio di arrivare a Budapest. O peggio.

Dopo l'adozione di ben otto decreti del presidente del Consiglio dei ministri e la conversione avvenuta con la legge 13/2020, le criticità esposte venivano emendate con l'emanazione del decreto legge 19/2020, che abrogava quasi completa-

mente il precedente decreto legge, pur facendo salvi i provvedimenti emanati nella sua vigenza⁷. I dubbi sulla costituzionalità dei provvedimenti emanati, dunque, non erano poi così infondati.

Come visto, il decreto legge 6/2020 aveva conferito al presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di attuare le misure di contenimento. Tuttavia, tale potere veniva attribuito anche ad altre autorità; l'articolo 3, comma 2 stabiliva: «Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». Testuale.

Ora, come osservato, si stava trattando una materia estremamente complessa e delicata, quale la limitazione delle libertà fondamentali delle persone. Una disposizione come quella riportata risultava oscura anche per chi fosse ferrato nel diritto, illeggibile – ed è un eufemismo – per il cittadino comune che vedeva limitare i propri diritti e conferire un potere quasi assoluto a dei soggetti senza che nemmeno fosse esplicitato chi fossero⁸. Un caso limite, ma illuminante, nel mostrare come le disposizioni emanate avessero un linguaggio di difficile se non impossibile comprensione.

L'involuzione in questo campo è stata poderosa. Basti confrontare i testi sopra riportati con quelli del passato; il paragone risulta azzardato e certamente sulfureo, ma la legge 100/1926, «Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche» era sicuramente più leggibile e comprensibile. L'articolo 1, infatti recitava: «Sono emanate con Reale decreto, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e udito il parere del Consiglio di Stato, le norme giuridiche necessarie per disciplinare:

- 1) l'esecuzione delle leggi;
- 2) l'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo;
- 3) l'organizzazione ed il funzionamento delle Amministrazioni dello Stato, l'ordinamento del personale ad esse addetto, l'ordinamento degli Enti ed istituti pubblici, eccettuati i Comuni, le Provincie, le istituzioni pubbliche di beneficenza, le università e gli istituti di istruzione superiore che hanno personalità giuridica, quand'anche si tratti di materie sino ad oggi regolate per legge».

L'articolo 3, invece, disponeva: «Con decreto Reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, possono emanarsi norme aventi forza di legge:

7. Il decreto legge 19/2020, infatti, tipizzava le misure di contenimento in 29 fattispecie tassative e le sottoponeva sempre ai vincoli di proporzionalità e di adeguatezza al rischio epidemico. Prescriveva, inoltre, che i decreti del presidente del Consiglio dei ministri in sua attuazione avessero una durata temporale massima di 30 giorni, seppur reiterabili, ma che comunque la loro efficacia cessasse il 31/7/2020, termine dello stato di emergenza, deliberato dal Consiglio dei ministri il 31/1/2020 in seguito alla dichiarazione di emergenza internazionale dell'Organizzazione mondiale della sanità.

8. Ed erano il ministero della Salute, l'autorità sanitaria regionale e i sindaci. Anche relativamente tali previsioni, il decreto legge 19/2020 avrebbe poi modificato il quadro, limitando il potere di quegli enti.

1) quando il governo sia a ciò delegato da una legge ed entro i limiti della delegazione;

2) nei casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano. Il giudizio sulla necessità e sull'urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del parlamento.

Nei casi indicati nel numero 2) del precedente comma il decreto Reale deve essere munito della clausola della presentazione al parlamento per la conversione in legge, ed essere, a pena di decadenza, presentato, agli effetti della conversione stessa, ad una delle due Camere, non oltre la terza seduta dopo la sua pubblicazione.

(...) Se una delle due Camere rifiuti la conversione in legge, il Presidente ne dà notizia nella *Gazzetta Ufficiale*, e il decreto cessa di aver vigore dal giorno della pubblicazione della notizia.

Se il decreto è convertito in legge con emendamenti, l'efficacia degli emendamenti decorre dalla pubblicazione della legge.

Se entro due anni dalla sua pubblicazione il decreto non sia stato convertito in legge, esso cessa di aver vigore dal giorno della scadenza di questo termine».

Poche righe, chiare e concise, e il vecchio Stato liberale continuò a sciogliere anche legalmente verso la dittatura, delegando praticamente tutto il potere normativo al governo⁹.

Fortunatamente nell'Italia attuale è vigente una costituzione rigida con una Corte costituzionale ancora sedente e auspicabilmente attenta. Sfortunatamente le norme emanate durante l'emergenza Covid-19 erano scritte in maniera contorta e avventata, con effetti magari imprevisi ma che potevano risultare addirittura esiziali per il nostro sistema.

I principi democratici, tuttavia, sono stati più forti della dabbenaggine. Il legislatore ha riparato, forse resosi conto della maldestra opera, riportando le norme nell'alveo della costituzionalità. Dopo un mese che non ha propriamente portato lustro alle nostre istituzioni né fatto onore alla costituzione.

I fatti hanno confermato una necessità: quando si scrive un atto normativo bisogna aver chiaro prima di tutto lo scopo delle disposizioni, i loro possibili effetti e poi esporre tutto in maniera chiara. Altrimenti le inattese conseguenze di un testo mal redatto sono in grado di rivelarsi fatali.

3. In genere, però, gli effetti di una cattiva scrittura non sono sempre così gravi, sfociando più spesso solo in esiti grotteschi. Questo capita sovente quando le norme si occupano di materie che si intersecano con l'economia, come ha fatto il decreto legge cosiddetto Cura Italia (il n. 18/2020).

Con esso venivano emanate norme di importanza capitale per la platea di operatori economici, aziende e lavoratori che erano stati colpiti dall'emergenza Covid-19 (quasi la totalità della popolazione) e, vista anche la tecnicità della ma-

teria, un linguaggio chiaro e univoco sarebbe stato fondamentale. Ovviamente le speranze sono andate deluse.

Illuminante e plastico esempio, al riguardo, è la normativa relativa al reddito di ultima istanza per i professionisti, cioè la somma di 600 euro, assurda agli onori della cronaca durante la pandemia.

Nel nostro sistema, solo alcuni professionisti versano i contributi all'Inps mentre molti altri – come gli ingegneri, i giornalisti, i medici, gli avvocati, gli psicologi – sono iscritti a casse previdenziali autonome. Il decreto legge Cura Italia, quindi, disponeva di disciplinare separatamente i due gruppi: per i primi determinava direttamente le modalità di accesso, indicando l'Inps come ente destinatario delle domande; con esiti a dir poco disfunzionali, tanto che l'Istituto di previdenza veniva sbertucciato persino da un gestore di sito Internet dedicato a un'attività non esattamente pudica¹⁰.

Per i secondi, invece, il legislatore demandava a fonti secondarie di definire «i criteri di priorità e le modalità di attribuzione dell'indennità da destinare, al sostegno del reddito dei professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria»¹¹.

Pertanto, con decreto interministeriale del 28/3/2020, i ministeri competenti – a volte un ossimoro – così prescrivevano: «Il sostegno al reddito di cui al comma 1, costituito da un'indennità per il mese di marzo pari a euro 600, è riconosciuto ai seguenti soggetti:

a) ai lavoratori che abbiamo percepito, nell'anno di imposta 2018, un reddito complessivo (...) non superiore a 35 mila euro la cui attività sia stata limitata dai provvedimenti restrittivi emanati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19;

b) ai lavoratori che abbiano percepito nell'anno di imposta 2018, un reddito complessivo (...) compreso tra 35 mila euro e 50 mila euro e abbiano cessato o ridotto o sospeso, ai sensi dell'articolo 2, la loro attività autonoma o libero-professionale in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19»¹².

Lo Stato, quindi, avrebbe concesso i famosi 600 euro ai liberi professionisti che nell'ultima dichiarazione avessero denunciato un reddito minore di 35 mila euro o a coloro che avevano avuto un reddito tra i 35 mila e i 50 mila euro ma che avevano chiuso la partita Iva oppure avevano patito un calo dei guadagni del 33%¹³. Ma il diavolo si annida nei dettagli. Per accedere all'indennità, infatti, i professionisti con il reddito inferiore dovevano aver visto l'attività limitata dai provvedimenti restrittivi anti-coronavirus; quelli della fascia superiore, invece, dovevano aver cessato, sospeso o ridotto l'attività a causa dall'emergenza epidemiologica. Nessun riferimento a provvedimenti restrittivi, per questi ultimi. Ora, i decreti del

10. D. TURRINI, «Pornhub all'Inps: «Vorremmo offrirvi aiuto per potenziare il vostro sito grazie ai nostri server, contattateci», *il Fatto Quotidiano*, 2/4/2020, bit.ly/2yY4wu

11. Così l'articolo 44 del decreto legge 18/2020.

12. Così il testo del comma 2 dell'articolo 1 del decreto interministeriale, per amore della comprensibilità depurato dei riferimenti ai redditi di locazione con cedolare secca e alla relativa normativa.

13. In base all'articolo 2 del decreto interministeriale.

presidente del Consiglio dei ministri susseguitisi avevano escluso la chiusura degli studi e, quindi, l'attività libero professionale non era stata limitata da provvedimenti restrittivi; solo pochissime Regioni lo avevano fatto. A rigor di testo, quindi, tranne che per coloro che esercitavano in tali Regioni, nessun contributo sarebbe risultato dovuto per i professionisti con reddito più basso.

Altro il caso dei professionisti con reddito maggiore. Per essi non era necessario un provvedimento restrittivo, ma semplicemente che l'attività si fosse ridotta o fosse cessata a causa dell'emergenza epidemiologica. E in caso di riduzione o cessazione, questa condizione era praticamente sempre soddisfatta¹⁴: come abbastanza noto, infatti, l'Italia era in *lockdown* e nessuna persona poteva uscire e recarsi dal commercialista, né i moduli per gli spostamenti indicavano tra le cause ammesse «consulenza dall'architetto», né le attività dei tribunali continuavano salvo casi urgenti e particolari.

Da qui una facile conclusione: di due professionisti che avevano ridotto della metà il proprio guadagno, quello con un reddito di 20 mila euro non poteva conseguire il contributo (perché condizionato a un provvedimento restrittivo), quello con 50 mila euro sì. Il decreto interministeriale aveva disposto che, a parità di condizioni, il contributo fosse destinato a chi aveva più soldi e non a chi ne aveva meno.

Ovviamente quella qui data è un'interpretazione delle molte possibili¹⁵. Tuttavia, vi sarebbero stati meno dubbi e certamente meno problemi se i ministeri competenti – ironia delle parole – avessero utilizzato un linguaggio chiaro e non usato le differenti definizioni di attività «limitata dai provvedimenti restrittivi emanati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19» e di attività cessata, ridotta o sospesa «in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19».

Si è cercato di illustrare quanto conti il linguaggio dei testi normativi. E quanto esso debba essere il più cristallino possibile. Perché più il testo è ambiguo, più le disposizioni si prestano a interpretazioni differenti, rendendo possibile a chi le applica giungere a diversi esiti in casi uguali. A sua discrezione. Effetto che si spera involontario o al massimo ispirato da Apollo, come il celeberrimo «*ibis redibis non morieris in bello*». Senza voler pensar male e ritenere che sia invece il modo per mettere in pratica il vecchio adagio giolittiano.

14. Salvo casi particolari, cioè se la cessazione o riduzione fosse causata da un fatto diverso (come poteva essere un infortunio estraneo al Covid-19). Tuttavia la normativa non chiedeva di dimostrare il nesso eziologico, rimettendo quindi allo Stato la prova contraria.

15. Anche se basata sul concetto secondo cui se due norme sono diverse, i loro effetti concreti devono essere necessariamente diversi.