

Capitolo I

Oscurità e ambiguità: enunciati di normative

Marina Ricucci

I. LA LEGGE OSCURA: LA FORMA DELL'ENUNCIATO

Franz Kafka, nel racconto *La questione delle leggi*, scriveva:

Le nostre leggi non sono purtroppo universalmente note [...]. È estremamente penoso essere governati secondo leggi che non si conoscono.

Decenni dopo i giudici della Corte Costituzionale avrebbero scritto:

L'assoluta, illuministica certezza della legge sempre più si dimostra assai vicina al mito: la più certa delle leggi ha bisogno di letture ed interpretazioni sistematiche che (dato il rapidissimo succedersi di entrate in vigore di nuove leggi e di abrogazioni, espresse o tacite, di antiche disposizioni) rinviando, attraverso la mediazione dei c.d. destinatari della legge, ad ulteriori seconde mediazioni¹.

Oggi le questioni rimangono aperte. Ma la realtà è in movimento.

Giuristi e linguisti concordano e alla domanda “chi scrive le leggi?” la risposta delle parti è univoca: “la burocrazia è il più grande legislatore”.

Michele Ainis, autore del libro *La legge oscura. Come e perché non funziona* (volume che, accanto a quello di Bice Mortara Garavelli, *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*², molti spunti e informazioni ha dato a questo lavoro), in merito osserva:

L'universo semantico del burocratese si comunica al linguaggio delle leggi, lo vizia, lo corrompe: gran parte dei difetti della legislazione dipende dalla circostanza che quest'ultima a conti fatti è una succursale del linguaggio burocratico, sia perché i disegni di legge vengono concepiti non di rado negli uffici legislativi dei ministeri, sia perché la legge stessa [...] si è ormai amministrativizzata, nel senso che regola questioni minute e di dettaglio, un tempo ascritte al dominio pressoché esclusivo dell'atto amministrativo³.

Tra le molteplici e multiformi conseguenze dell'*amministrativizzazione* della legge bisogna includere il fatto che il linguaggio del diritto, quasi per un processo di omologazione a *rébours*, ha assunto tratti peculiari del cosiddetto burocratese⁴. Il confine tra normativa primaria e normativa secondaria è divenuto esile, intendo sul piano della forma dell'enunciato⁵, e dunque alle difficoltà intrinseche del testo di legge si sono aggiunte quelle prodotte dall'uso-abuso di un codice di comunicazione scritta difficile, ostico, quando addirittura non criptato. Il testo giuridico da naturalmente difficile è divenuto oscuro.

Galileo Galilei ha scritto: “Parlare oscuramente lo sa fare ognuno, ma chiaro, pochissimi”. Nel sistema società, in cui i rapporti sono regolati dalle forme e dai canali della comunicazione (tanto più oggi, in tempi in cui si parla di comunicazione globale⁶), l'oscurità non può che

¹ Corte costituzionale, sentenza 364/1988.

² Ainis (1997); Mortara Garavelli (2001).

³ Ainis (1997), pp. 189-190.

⁴ Per una definizione e una descrizione di base del “linguaggio del diritto”, cfr. almeno Mortara Garavelli (2001), pp. 7-9, 24-25, 46-50, 153-187; imprescindibile resta Scarpelli-Di Lucia (1994); istruttivo Ambrosini (1997). Non mi soffermo sui tratti specifici del burocratese, “di cui si è scritto e detto a sazietà” (Mortara Garavelli (2001), p. 177, nota 29); mi limito a rimandare a Beccaria (1992), pp. 172-234 e a sottolineare il connotato di ibrido che distingue questo sottocodice di comunicazione scritta. Emanuela Piemontese parla del linguaggio amministrativo come di linguaggio “misto” nel quale “confluiscono da un lato il linguaggio legislativo, giuridico, economico-finanziario e dall'altro l'esigenza di spiegare ai cittadini concetti complessi che, di solito, chiedono loro precise azioni. In questo senso il *linguaggio amministrativo* è il linguaggio che le amministrazioni usano nello scambio d'informazioni e di azioni tra istituzioni e cittadini” (Piemontese (1997), p. 22); vedi anche *Introduzione* e cap. 8 *La gerarchia dell'informazione*. Sull'ibridismo del linguaggio amministrativo, cfr., in particolare, Brunamonti - Del Fiorentino - Gigli - Ricucci (2001).

⁵ Per una distinzione tipologica di base, cfr. Mortara Garavelli (2001), pp. 19-34.

⁶ Cfr. almeno l'agile Mattelart (1998).

essere problematica, non può che ingenerare discriminazione. Nella giurisdizione, poi, l'oscurità può avere conseguenze molto gravi: oltre un certo limite determina infatti la violazione di uno dei principi fondamentali, quello della certezza del diritto. E il diritto, come scrisse Norberto Bobbio in un saggio del 1951, "o è certo o non è"⁷.

Da Montesquieu, a Calamandrei, a Kelsen, generazioni di giuristi hanno denunciato i rischi e i danni prodotti da normative oscure, faticosamente interpretabili. E ciascuno di loro, in tempi e attraverso percorsi diversi, ha concluso che la soglia che divide la legge chiara dalla legge oscura è rappresentata dalla forma dell'enunciato. Le proposizioni normative non sono mai scindibili dalle proposizioni linguistiche scritte che le rivelano all'esterno e che le fissano in un corpus. In ultima analisi, il discrimine è determinato dal linguaggio e dai suoi complessi meccanismi: meglio ancora, dall'uso che il legislatore fa della lingua scritta.

La giurisprudenza su questo punto è molto precisa. Una dicotomia vige, nel vocabolario dei giuristi, tra "disposizione" e "norma"⁸. Il primo lemma designa "la formula linguistica attraverso la quale si manifesta la produzione del diritto, le parole della legge attraverso le quali le leggi vengono enunciate in commi, in articoli, in incisi; il secondo, la regola di condotta volta per volta estratta dal testo legislativo in seguito alla sua interpretazione. Le norme giuridiche quindi non sono altro che disposizioni interpretate"⁹.

Con Ainis postillo: "Possono essere oscure le disposizioni, mai le norme. La norma, una volta che sia stata enucleata dal testo che la ospita, è sempre chiara"¹⁰.

E come non citare ancora dalla sentenza costituzionale 364/1988, sulla quale tornerò tra poco: "La terminologia è spesso imprecisa ma la volontà certa?"

Tali presupposti sanciscono il nesso cogente tra legislazione e lingua. Quel nesso aveva trovato formulazione lucidissima nelle pagine introduttive del volume di Adolf Julius Merkl, *Il duplice volto del diritto*:

La lingua è qualcosa di più di un semplice veicolo della volontà legislativa: essa è piuttosto il grande portone attraverso il quale tutto il diritto entra nella coscienza degli uomini. Dal momento che il diritto da applicare è rivestito della forma linguistica, la sua applicazione si deve bene o male adattare a questa forma. Le leggi della lingua sono immanenti alle leggi giuridiche¹¹, per risuonare – ed eccoci calati in una realtà tutta italiana – nelle parole di Michele Cortelazzo:

il diritto non si serve della lingua, ma è fatto di lingua¹².

Nel 1963-64 alcuni intellettuali aprirono un dibattito sullo stato della lingua italiana¹³. Correttezza impone di ricordare che qualche anno prima, sulle pagine della rivista «Diritto dell'economia», due giuristi di chiara fama, Mortati e Carnelutti, sottolinearono l'esigenza di atti legislativi scritti in un linguaggio chiaro e rispettoso del destinatario. Era il 1960.

Quelle parole caddero nel vuoto e in tempi brevi se ne spense l'eco. Perché la questione fosse

⁷ Bobbio (1951), p. 150.

⁸ Cfr. almeno Ainis (1997), pp. 120-122. Per il concetto di norma rimando alle imprescindibili e celeberrime notazioni di Kelsen (1985), pp. 3-31.

⁹ Ainis (1997), p. 120.

¹⁰ Ainis (1997), p. 121.

¹¹ Merkl (1987), p. 261.

¹² Cortelazzo (1997), p. 36; si veda in merito anche Cortelazzo (1988). Cfr. inoltre il panorama tracciato in Mortara Garavelli (2001), pp. 34-54.

¹³ Il dibattito fu aperto da Pier Paolo Pasolini con un articolo su «Rinascita», il 26 dicembre 1964. Molti intellettuali risposero. Tra questi, Italo Calvino, che scrisse per l'occasione, oltre ad altri interventi meno noti, il celeberrimo *pamphlet* intitolato *L'antilingua*. Pur essendo i pareri anche molto diversi, le voci, all'unisono, denunciarono che gli italiani non sapevano scrivere. Tutti gli interventi si leggono in Perlangeli (1971).

risollevata bisognava aspettare il 1983.

Nell'aprile di quell'anno si tenne a Roma, presso l'Accademia dei Lincei, un convegno dedicato al *linguaggio della divulgazione*¹⁴. Promosso da Sabino Cassese, quel convegno vide la partecipazione di linguisti, di giuristi e di rappresentanti delle istituzioni. Il bilancio non fu positivo. Stefano Rodotà, per esempio, chiosava il suo intervento in questi termini:

Non c'è mai stato un paradiso di certezze testuali per i cittadini [...]. Ma le cose sono cambiate in peggio, e ognuno di noi, non solo il semplice cittadino, *ma anche il professionista, il funzionario, lo stesso parlamentare*, incontra difficoltà crescenti. I problemi sono sempre e solo due: l'oscurità dei testi e i problemi della divulgazione¹⁵.

Oggi, a distanza di quasi vent'anni, la situazione si presenta ancora difficile, anche se in evoluzione. L'Accademia della Crusca e il Consiglio Nazionale Forense hanno organizzato a Firenze nei giorni 31 gennaio – 1 febbraio 2002 un convegno importante dal titolo emblematico: *La lingua, la legge, la professione forense*¹⁶. In quell'occasione è stata sottolineata, soprattutto, la necessità inderogabile di una collaborazione tra le due aree di competenza.

Non è questa la sede per parlare dei problemi legati ai mezzi e ai canali di divulgazione delle leggi (inclusa, oggi, anche e soprattutto la rete)¹⁷. Il perimetro di analisi sarà inclusivo solo delle questioni attinenti la normativa in quanto testo scritto, cioè quale risultato di un processo scrittorio.

Circoscritto l'ambito, prendo le mosse dalla sentenza costituzionale 364/1988, da cui ho già citato, e che a ragione è stata definita storica dai suoi commentatori per avere letteralmente ridimensionato la portata dell'antica massima giuridica *ignorantia iuris non excusat*: con tale sentenza, è noto, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5 del codice di procedura penale “nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile”. Uno degli assunti di base della Corte è che “il principio dell'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale, concepito nella sua assolutezza, non trova [neppure] convincente sistemazione dommatica”. Tra i primi e principali fattori su cui la Corte richiama l'attenzione sono indicati “la chiarezza e riconoscibilità dei contenuti delle norme penali”. A questi presupposti di fatto si connettono due proposizioni imprescindibili e vincolanti:

- 1) che la “possibilità di conoscere la norma penale” è l’“autonomo presupposto necessario d'ogni forma d'imputazione”;
- 2) che ciò comporta “il contemporaneo adempimento da parte dello Stato di altri doveri costituzionali: ed in prima, di quelli attinenti alla formulazione, struttura e contenuti delle norme penali. Queste ultime possono essere conosciute solo allorché si rendano riconoscibili. Il principio di riconoscibilità dei contenuti delle norme penali, implicato dagli

¹⁴ Selezione dal Reader's Digest (1983).

¹⁵ Rodotà (1983), pp. 53-54. Postillano le parole di Rodotà alcune considerazioni di Ainis, che, in apertura di volume, scrive: “La porta della legge rimane ancora oggi inesorabilmente chiusa: e non soltanto per i più umili e incolti, bensì pure per gli stessi addetti ai lavori, per gli avvocati, per gli uomini di legge [...]. Non è più in questione allora la critica verso il linguaggio oscuro e involuto del diritto, verso i suoi troppi tecnicismi, [critica] che dai tempi di Montaigne ha risuonato molte volte nella cultura occidentale [...]. Questo stato di cose stimola una folla di domande. Per gli studiosi: dov'è situata la soglia che divide la legge chiara da quella oscuramente formulata? E cosa accade quando il diritto oltrepassa questa soglia? Per i politici: come porre rimedio ai molti guasti della legislazione? E infine per noi tutti, quali semplici utenti del diritto e cittadini: come difendersi di fronte a normative irte di trabocchetti e doppiofondi?” (Ainis (1997), pp. X-XII).

¹⁶ Gli atti sono pubblicati in Mariani Marini (2003).

¹⁷ Per cui cfr. la breve rassegna bibliografica in Mortara Garavelli (2001), pp. 50-51.

artt. 73, terzo comma e 25, secondo comma, Cost., rinvia, ad es., alla necessità che il diritto penale costituisca davvero la *extrema ratio* di tutela della società, sia costituito da norme non numerose, eccessive rispetto ai fini di tutela, chiaramente formulate, dirette alla tutela di valori almeno di rilievo costituzionale e tali da esser percepite anche in funzione di norme extrapenali, di civiltà, effettivamente vigenti nell'ambiente sociale nel quale le norme penali sono destinate ad operare”.

Ma non basta. La Corte avverte la necessità di individuare i criteri e i parametri “in base ai quali va stabilita l'inevitabilità dell'ignoranza della legge penale” arrivando a definirli in questi termini:

Da quanto innanzi osservato discende, in via generale, che l'inevitabilità dell'errore sul divieto (e, conseguentemente, l'esclusione della colpevolezza) non va misurata alla stregua di criteri c.d. soggettivi puri (ossia di parametri che valutino i dati influenti sulla conoscenza del precetto esclusivamente alla luce delle specifiche caratteristiche personali dell'agente) bensì secondo criteri oggettivi: ed anzitutto in base a criteri (c.d. oggettivi puri) secondo i quali l'errore sul precetto è inevitabile nei casi d'impossibilità di conoscenza della legge penale da parte d'ogni consociato. Tali casi attengono, per lo più, alla (oggettiva) mancanza di riconoscibilità della disposizione normativa (ad es. assoluta oscurità del testo legislativo) oppure ad un gravemente caotico (la misura di tale gravità va apprezzata anche in relazione ai diversi tipi di reato) atteggiamento interpretativo degli organi giudiziari, ecc..

I passi citati si commentano da soli.

Tra i doveri dello Stato si annoverano, anzitutto, la formulazione, la struttura e i contenuti delle norme (verrebbe da aggiungere: “non solo penali”).

Tra i fattori individuati quali concause dell'ignoranza inevitabile della legge è esplicitamente segnalata “l'obiettivo oscurità del testo”, cioè l'oscurità dell'enunciato.

La sentenza costituzionale 364/1988 è di per sé una legittimazione e uno stimolo a lavorare sulla disposizione affinché si arrivi alla stesura di leggi chiare e il processo iniziato negli anni Sessanta diventi fattivo¹⁸. A questo proposito bisogna riconoscere che le istituzioni, in forme e in modi diversi, sembrano avere preso atto della necessità di ripensare la lingua della normativa (primaria e secondaria) adeguandola alle sue precipue finalità e alle sue funzioni specifiche: le iniziative per rendere esecutivo il processo noto come semplificazione si sono susseguite, numerose, nel tempo¹⁹.

Promotori, in particolare, il Ministero della Funzione pubblica e il Ministero delle Finanze.

¹⁸ Sulla sentenza 364/1988, cfr. Ainis (1997), p. X; sulle caratteristiche formali e stilistiche del testo stesso della sentenza, cfr. Mortara Garavelli (2001), pp. 174-175.

¹⁹ Gli anni Novanta, per esempio, sono stati, in questo senso, anni importanti. Il 7 agosto 1990 veniva promulgata la legge 241, tra le riforme più importanti quanto alle relazioni tra Stato e cittadini e su cui mi piace citare una curiosità, che tratto dal volume di Ainis. Il processo di redazione delle leggi ammette passaggi come quello della norma inclusa e/o intrusa in virtù del quale il testo di legge può ospitare norme che sono veri e propri corpi estranei in quanto privi di nesso con il contenuto di base. Ebbene, la 241/90 era stata almeno in parte anticipata cinque anni prima dall'art. 25 della legge 27 dicembre 1985, n. 816 (*Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali*). Quell'articolo 25 recita: “Diritto di visione degli atti - Tutti i cittadini hanno diritto di prendere visione di tutti i provvedimenti adottati dai comuni, dalle province, dai consigli circoscrizionali, dalle aziende speciali di enti territoriali, dalle unità sanitarie locali, dalle comunità montane. Le amministrazioni disciplinano con proprio regolamento l'esercizio di tale diritto”. Era testo importante, ma in quanto norma inclusa, passò quasi del tutto inosservato (cfr. Ainis (1997), pp. 5-6). Nel 1992 nasce la rivista «Comunicazione Pubblica», mensile dell'Associazione italiana della Comunicazione pubblica e istituzionale; nel 1993 viene pubblicato il volume *Codice di stile*, a cura di Sabino Cassese (Cassese (1993)), allora Ministro della Funzione pubblica e già promotore del convegno del 1983 (e del quale vale la pena leggere anche il bell'articolo *Introduzione allo studio della normazione*, uscito nel 1992 sulla «Rivista trimestrale di diritto pubblico», Cassese (1992)). A glossare quel libro – che tuttavia rimane insuperato per chiarezza di linguaggio e di intenti – usciva, nel 1997, il *Manuale di stile*, sempre con il patrocinio della Funzione pubblica (Fioritto (1997)). A quel Ministero fanno capo anche iniziative quali il programma *Cento progetti al servizio dei cittadini* e l'istituzione degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP). In questo quadro, è singolare che proprio il Ministero

A quest'ultimo nel 1992 il Consiglio Nazionale dei Commercialisti italiani diffuse un appello per la restituzione di un qualche grado di certezza alla legislazione tributaria. Nel documento a un certo punto si legge: "nella normativa di certezza ce n'è talmente poca che le stesse leggi tributarie dichiarano di non applicarsi ai casi maggiormente controversi"²⁰.

In questi dieci anni l'Amministrazione finanziaria si è misurata con le difficoltà create dall'ostilità della normativa tributaria. E ha cercato di intervenire. Nel 1994, ad esempio, il Ministero delle Finanze ha riscritto le istruzioni del modello 740, nel tentativo di trasformarlo da "lunare" a "terrestre"²¹; nel 2000 è stato definitivamente approvato lo *Statuto del contribuente*, la cui recente e fattiva applicazione, peraltro, lascia intravedere prospettive di ricerca e di lavoro indiscutibilmente interessanti. Vi accennerò tra poco.

Nelle pagine che seguono sarà preso in esame un piccolo *corpus* di documenti originali dell'amministrazione finanziaria. Se ne ricava una casistica minima di scrittura giuridico-amministrativa, la cui lettura e interpretazione orientano, ovviamente nei limiti di ogni esegesi parziale, nel circoscrivere le problematiche di fondo e nel fotografare la situazione attuale e contingente nella sua multiforme fenomenologia.

2. OSCURITÀ COME AMBIGUITÀ

Una legge o un'espressione normativa è oscura in senso stretto quando da essa non si può estrapolare una norma vincolante.

D'ostacolo all'estrapolazione della norma possono essere sia l'indecidibilità sia la discutibilità dell'enunciato (della disposizione). L'oscurità che produce indecidibilità può indurre all'adozione di soluzioni estreme, non escluso l'annullamento²².

La discutibilità dell'enunciato, invece, è peccato, direbbe Dante, veniale: nel senso che può essere espiato. La discutibilità è determinata da un tratto specifico dell'oscurità: l'ambiguità²³.

Scrivono Ainis:

Quand'è che [...] una particolare espressione normativa suona veramente ambigua, e perciò oscura in senso stretto? Quando il contesto in cui s'iscrive non è in grado di chiarirne in un verso o nell'altro i contenuti: o perché la proposizione stessa non esprime alcun significato [...] o perché ne esprime troppo, e tutti in contraddizione fra di loro²⁴.

L'ambiguità ammette, sopporta una revisione del testo originario. Cioè un intervento mirato a modificare la forma dell'enunciato. Cioè una riscrittura. È arrivato il momento di lavorare sui testi.

della Funzione pubblica abbia emanato una circolare *concernente il codice di comportamento dei pubblici dipendenti* (D.M. 28 novembre 2000), il cui testo è un vero e proprio coacervo di espressioni tipiche del burocrate. Dalla ridondanza all'abuso della nominalizzazione fino alla contraddizione in termini (nel periodo che segue l'involuzione sintattica produce un senso che non può che essere erroneo: "Particolare attenzione è dedicata dagli artt. 3 e seguenti agli aspetti negativi della prestazione lavorativa riguardanti tra l'altro, il divieto di accettare doni o altre utilità, la mancanza di trasparenza negli interessi finanziari e nella stipulazione dei contratti, il divieto di partecipare ad attività o decisioni amministrative in cui siano coinvolti interessi propri o di svolgere attività, rientranti nei compiti d'ufficio, dietro compenso o altra utilità da parte di soggetti diversi dall'amministrazione"). Bisogna infine ricordare l'annuale COMPA, il Salone della Comunicazione Pubblica e dei Servizi al Cittadino, con sede a Bologna, che si presenta, a chi per esempio ne visita il sito www.compa.it, come un importante momento di incontro per amministratori, dirigenti, studiosi, esperti del settore e cittadini e come il segno tangibile dello sforzo messo in atto dalla pubblica amministrazione di migliorare i propri rapporti con le comunità amministrare e rendere più efficienti i propri servizi.

²⁰ La frase è citata in Ainis (1997), p. X.

²¹ Cfr. in merito almeno Cortelazzo (2000a), pp. 137-154.

²² Ainis (1997), p. 155 e pp. 160-164.

²³ Quello sull'ambiguità è dibattuto tra i più ampi e complessi. Cfr. almeno Ainis (1997) pp. 144-160 e Mortara Garavelli (2001), p. 15.

²⁴ Ainis (1997), p. 153.

2.1 Quando l'ambiguità è potenziale

Testo: legge 28 dicembre 1995, n. 549, "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", art. 1, comma 86:

I comuni possono deliberare agevolazioni sui tributi di loro competenza, fino alla totale esenzione per gli esercizi commerciali e artigianali situati in zone precluse al traffico a causa dello svolgimento di lavori per la realizzazione di opere pubbliche che si protraggono per oltre sei mesi.

Ainis commenta così la disposizione:

In tempi di arroventate discussioni tra i politici sul decentramento delle funzioni dello Stato, è passata inosservata ai più una norma che spiana la strada al federalismo fiscale, che concede cioè agli enti locali una reale autonomia impositiva, verosimilmente ben oltre le reali intenzioni del legislatore. Se qui, dopo la parola esenzione, il periodo fosse stato spezzato da una seconda virgola, la norma avrebbe interessato i soli esercizi commerciali e artigianali, e si sarebbe trattato di una fra le tante disposizioni in favore di cui è intessuto il nostro ordinamento tributario; tale è peraltro la conclusione che parrebbe dettata dalla logica, dal momento che il tenore complessivo della legge suona in modo tutt'altro che generoso verso la potestà tributaria dei comuni. Ma quest'altra virgola, per l'appunto, manca: e manca sia nel testo approvato dalle Camere sia nei lavori parlamentari che lo hanno preceduto: e allora il risultato è quello che si legge, ossia che i Consigli comunali possono articolare imposte e tasse come meglio credono, purché non le sopprimano del tutto: l'esenzione è infatti praticabile unicamente per gli esercizi commerciali e artigianali²⁵.

Si può forse aggiungere qualcosa. In primo luogo direi che il caso dimostra – e non ci insisto, essendo dato acquisito – quanto siano rilevanti sotto il profilo semantico anche le applicazioni minime del codice grammaticale, quali, appunto le virgole²⁶.

Ma bisogna ancor più sottolineare che il testo ha un esordio che lascia presagire implicazioni latitudinalmente molto ampie che poi, in effetti, né soddisfa né contempla. Credo che Ainis quando, riferendosi a questa disposizione, parla, a ragione, di incoerenza, si riferisca alla discrepanza tra l'enunciato normativo di base (*I comuni possono deliberare agevolazioni sui tributi di loro competenza*), la cui performatività²⁷ sembra introdurre applicazioni quanto mai estensive, e la contingenza sulla quale poi di fatto quell'enunciato interviene. Sono queste le premesse dei "guasti interpretativi" cui accenna, proprio a proposito di questo testo, Mortara Garavelli²⁸. Da qui l'ambiguità potenziale.

²⁵ Ainis (1997), pp. 156-157.

²⁶ Sull'importanza delle virgole, cfr. almeno Mortara Garavelli (2001), pp. 79-86.

²⁷ Non mi soffermo sul concetto in questione, per il quale vedi *Introduzione* e cap. 10 *Il rapporto tra testi legislativi e testi amministrativi*; cfr. almeno Mortara Garavelli (2001), pp. 55-76 e Carcaterra (1994), pp. 219-231.

²⁸ Mortara Garavelli (2001), p. 85.

2.2 Quando l'ambiguità è sinonimo di genericità

Ogni anno, un decreto del Ministero delle Finanze (dal 2001 un atto del Direttore dell'Agenzia delle Entrate) approva lo *schema di certificazione unica* (il cosiddetto modello CUD), *concernente l'attestazione dei redditi di lavoro dipendente e assimilati*, e le relative istruzioni per il contribuente.

Non potendo fare in questa sede un'analisi dettagliata e completa di tutte le parti di cui il testo si compone, mi soffermo solo su due luoghi dei decreti emanati nel 1999 e nel 2000²⁹.

Nel decreto del 1999, dopo il titolo seguivano:

- centrata, l'indicazione del soggetto (il Direttore generale del Dipartimento delle Entrate);
- l'enumerazione della normativa di riferimento (nella forma della sequenza dei VISTO/A/I). Il penultimo paragrafo di quell'elenco recitava: “Considerato che in materia di trattamento dei dati personali, l'informativa da rendere agli interessati e le disposizioni riguardanti la manifestazione del consenso per il trattamento dei dati sensibili sono sostanzialmente analoghe a quelle contenute nella certificazione (CUD) e nei modelli 730 approvati per l'anno precedente”. L'ultimo paragrafo recitava: “Considerato che alcune delle disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria per l'anno 2000 in corso di approvazione comportano la necessità di modificare il modello 730 che potrebbe essere approvato sulla base delle disposizioni attualmente in vigore [...]”.

Seguiva la sezione introdotta dal predicato verbale *decreta*, anch'esso centrato, e costituita dagli articoli del decreto. Il comma I dell'art. 6, richiamando l'ultimo “considerato”, precisava che “con successivo decreto verrà approvato il modello 730 e le relative istruzioni che terrà conto delle modifiche contenute nella legge finanziaria per l'anno 2000”.

Nel primo dei due “considerato” (quello relativo ai dati personali) il legislatore rimandava alla normativa preesistente dichiarando che, rispetto a quella, la situazione era rimasta *sostanzialmente analoga*. Ora, *sostanzialmente analoga* non è automaticamente sinonimo di *uguale*, il che può suscitare qualche perplessità nel contribuente. Ecco che fa la sua comparsa l'ambiguità. Non commento la palese genericità determinata da quel condizionale *potrebbe essere approvato* presente nel secondo “considerato”.

Ma vediamo come si presentano quei due luoghi nel decreto del 2000.

Nel preambolo, il primo “considerato” è rimasto immutato, mentre il secondo è scomparso.

L'art. 6 (divenuto art. 7) è stato così riformulato:

- I. Con successivo decreto verrà approvato il modello di dichiarazione di cui agli articoli 34, comma 4, e 37 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 e successive modificazioni (modello 730), e le relative istruzioni, che terrà conto delle modifiche contenute nei provvedimenti normativi di prossima emanazione applicabili al periodo di imposta 2000.

La genericità del testo è ulteriormente aumentata. In poche righe ci sono ben due rimandi ad imprecisate modifiche: le prime (quelle relative al decreto legislativo n. 241 del 1997) sono già

²⁹ Mi riferisco dunque a Ministero delle Finanze: decreto 28 ottobre 1999 e decreto 23 novembre 2000.

intervenute ma non vengono specificate (“il legislatore non si limita a richiamare questa o quella legge preesistente, ma sente altresì il bisogno di citare ogni *successiva modificazione* che essa nel frattempo abbia subito, guardandosi però dallo specificare quale”³⁰); le altre (quelle contenute nei “provvedimenti di prossima emanazione”) sono assolutamente indefinite.

Chi ha redatto il documento ha dovuto fare i conti con una realtà in movimento: e la contingenza necessaria lo ha indotto/costretto a non specificare. Non ci sono dubbi in proposito, ma è doveroso sottolineare che la situazione, per quanto oggettivamente difficile, ha prodotto una forma dell’enunciato ambigua.

Va detto che nel 2001, con l’avvento dell’Agenzia, il testo del provvedimento è stato strutturalmente modificato³¹: esso ha oggi un’impostazione – una veste tipografica – completamente nuova, sicuramente più conforme ai dettami della semplificazione e quindi di più agile lettura e comprensione. Tuttavia la norma di rinvio che stiamo commentando è rimasta immutata.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 292 del 1984 ha sanzionato l’uso di espressioni quali:

- *eventuali modificazioni*;
- *modificazioni successive / successive modificazioni*;
- *eventuali modificazioni successivamente apportate alla legge*

per “l’offesa che esse recano al principio della certezza del diritto”.

Eppure basta un rapido censimento *on line* per appurare che l’uso di quei sintagmi è tutt’altro che bandito dal linguaggio della normativa.

Ainis, in merito, osserva:

O la legge che è oggetto di rinvio si conserva inalterata, e allora le clausole in questione hanno solo l’effetto d’ingenerare equivoci e di sollecitare inutili ricerche nell’interprete; oppure sono effettivamente intervenute leggi di modifica, ma in questa circostanza corre sul legislatore l’onere di menzionarle chiaramente”³².

Ogni altro commento, mi pare, sarebbe superfluo.

2.3 Quando l’ambiguità compromette l’univocità

Il documento che analizzerò ora è interessante per più motivi: non solo perché esemplificativo del complesso problema della polisemia del lessico giuridico³³, ma anche perché consente di lavorare in diacronia, offrendo interessanti spunti di riflessione su un articolato circuito di produzione di testi scritti. Il documento in causa è la Risoluzione dell’Agenzia delle Entrate 5 ottobre 2001, n. 151.

Un contribuente ha chiesto se sia necessario fare richiesta in bollo anche per il rilascio di copie semplici, cioè non autenticate, di un determinato documento. Il dubbio, come viene dichiarato *apertis verbis* dal contribuente, nasce dall’ambiguità prodotta da disposizioni cui

³⁰ Ainis (1997), p. 23.

³¹ Agenzia Entrate: atto 30 novembre 2001; per un commento sulla nuova struttura dei testi dell’Agenzia delle Entrate vedi cap. 10 *Il rapporto tra testi amministrativi e testi legislativi*.

³² Ainis (1997), p. 23.

³³ Per cui cfr. almeno Mortara Garavelli (2001), pp. 14-15.

manca il carattere dell'univocità. In sostanza, la lettura della normativa vigente in materia non dirime, di per sé, la questione. Tutto ruota intorno all'accezione (all'*etimo*, come recita la risoluzione) di *copia* e alle sue specificazioni.

Viene chiesto se, alla luce delle disposizioni non univoche impartite con circolare 213/97 e risoluzione 391804 del 20/04/1993, richiamata dalla recente risoluzione 68/E del 16/05/2001, la domanda di accesso ai documenti amministrativi di cui all'articolo 25 della legge 241/90 vada presentata in bollo anche nel caso in cui si richieda copia semplice, cioè non autenticata, del documento.

Soluzione interpretativa prospettata dal contribuente

[Il contribuente] ritiene che l'imposta di bollo su tale domanda non è dovuta qualora oggetto dell'istanza di accesso sia, oltreché l'esame degli atti, anche il rilascio di copie semplici (non conformi) degli stessi.

Parere dell'Agenzia delle Entrate

La soluzione interpretativa prospettata è sostanzialmente corretta.

L'articolo 3 della tariffa, annessa al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, assoggetta all'imposta di bollo fin dall'origine, tra l'altro, le istanze rivolte a pubbliche amministrazioni tendenti ad ottenere il rilascio di certificati, estratti, copie e simili.

L'articolo 5 del d.P.R. n. 642 del 1972, a sua volta, precisa che "Agli effetti del presente decreto e delle annesse tariffa e tabella (...) per copia si intende la riproduzione, parziale o totale, di atti, documenti e registri dichiarata conforme all'originale da colui che l'ha rilasciata".

Seguendo il testo dell'articolo 5 è quindi possibile affermare che, agli effetti dell'articolo 3 della tariffa, l'*etimo copie* va inteso nel senso di riproduzioni dichiarate conformi.

Questa Direzione Centrale, pertanto, ritiene non soggetta all'imposta di bollo l'istanza di accesso ai documenti amministrativi, di cui all'articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) non solo quand'essa è finalizzata all'esame degli atti, ma anche nel caso in cui il soggetto che vi abbia interesse chiede copia semplice dei documenti amministrativi.

In tal senso l'amministrazione finanziaria si è espressa al punto VI. 6 della circolare 213/S/UCOP del 28 luglio 1997, precisando che l'imposta di bollo è dovuta, sia sulla richiesta scritta sia sulla copia, quando quest'ultima venga rilasciata in forma autenticata.

I riferimenti normativi sono tutti richiamati nel testo della risoluzione. Procedo alla disamina dei testi.

La circolare 28 luglio 1997, n. 213, al punto II.2 recita:

Per “estrazione” di copia deve ovviamente intendersi la copia del documento ottenibile attraverso tecniche di riproduzione e fotoriproduzione del documento stesso. L'estrazione di copia consiste, pertanto, nella riproduzione di un documento il quale – anche se non autenticato formalmente e quindi non in grado di produrre effetti di certezza legale – è materialmente uguale al documento originale. Spetta al soggetto che vanta un interesse giuridicamente rilevante scegliere tra la semplice visione o la riproduzione del documento, salvo il disposto di cui all'ultimo periodo della lettera d) del comma 5 dell'art. 8 del DPR n. 352/92 (si veda, in merito, il par.VIII. 2).

La precedente risoluzione 20 aprile 1993, n. 391804 (con la quale il Ministero delle Finanze aveva risposto ad un quesito concernente *il trattamento, agli effetti dell'imposta di bollo, della formale richiesta per ottenere l'esibizione o il rilascio di copia non conforme*) sembra voler affermare una cosa diversa:

[...] le istanze presentate per iscritto agli organi indicati nell'art. 3, n. 1, della Tariffa allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, approvata con D.M. 20 agosto 1992, al fine di ottenere [...] il rilascio di copie, estratti, ecc. devono essere redatte in bollo [...] in quanto anche se le copie richieste sono prive della dichiarazione di conformità, dette copie sono peraltro soggette al tributo in caso d'uso non essendo per esse prevista l'esenzione assoluta, condizione indispensabile per l'applicazione del beneficio di cui al richiamato art. 14 della Tabella [...].

Il testo della risoluzione non è di agevole lettura. Peraltro la sintesi della risoluzione, riportata nel “Servizio di documentazione tributaria” del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è chiarissima: “È soggetta all'imposta di bollo la formale richiesta avanzata dal cittadino per ottenere l'esibizione o il rilascio di copie non conformi di documenti amministrativi”.

Lo stesso orientamento è ribadito nella risoluzione 16 maggio 2001, n. 68/E, nella quale si legge che l'imposta di bollo è obbligatoria per tutte le istanze finalizzate al *rilascio di certificati, copie o simili*. Nessun accenno alla nozione di “copia semplice”. Torniamo ora alla risoluzione n. 151. È stata emessa solo pochi mesi dopo quella appena citata, ma sembra enunciare una posizione diversa, che ha la sua base fondante sul sintagma di nuova coniazione *copia semplice*. Secondo il nuovo orientamento, non si deve pagare il bollo quando ci si limita a richiedere una copia semplice. La copia semplice è, in quanto *copia*, materialmente uguale all'originale (circolare n. 213 del 1997), ma, in quanto *semplice*, ha la caratteristica di non essere formalmente dichiarata conforme all'originale. Di conseguenza, non è “copia” nel senso stretto enunciato dal Legislatore (risoluzione n. 151 del 2001) ed è solo a questo tipo di copie che si applica l'imposta di bollo, da cui perciò la copia semplice va esente.

La risoluzione n. 151 si basa sull'espressione *copia semplice*, che non compare però in nessuno dei testi normativi chiamati in causa. Forse la normativa dovrebbe essere integrata per dirimere una volta per tutte la questione legata all'etimo *copia*. Basterebbe prevedere e definire tutte le varianti semantiche di questo termine.

Chiudo con una concisa postilla. Nel 2000 è stato approvato lo *Statuto del contribuente* (Legge 27 luglio, n. 212). L'art. 11, comma primo e secondo, recita:

Ciascun contribuente può inoltrare per iscritto all'amministrazione finanziaria, che risponde entro centoventi giorni, circostanziate e specifiche istanze di interpello concernenti l'applicazione delle disposizioni tributarie a casi concreti e personali, qualora vi siano obiettive condizioni di incertezza sulla corretta interpretazione delle disposizioni stesse.

Quell'articolo ratifica la fruizione del diritto d'interpello, illustrato dalla *Guida all'utilizzo dell'interpello*³⁴.

Sottolineo la specifica "per iscritto" presente nell'articolo 11: è innegabile che ci troviamo di fronte a un processo la cui fenomenologia lascia intravedere interessanti prospettive di studio e di analisi. Quello che è stato attivato è un meccanismo di produzione di testi che, secondo un sistema circuitale assolutamente inedito, parte dalle istituzioni e arriva al cittadino per ripartire poi dal cittadino e tornare alle istituzioni attraverso il canale della comunicazione scritta.

È ancora presto per quantificare la portata di questo processo: certo è che la lettura di quel *corpus* che va facendosi ogni giorno più cospicuo offrirà a chi lavora nel settore materiale preziosissimo e imprescindibile per capire i meandri di un sistema, per correggere gli errori più grossolani, per intervenire concretamente. Perché la comunicazione non sia lettera (e *lettera scritta*) morta.

3. UNA DELICATISSIMA QUESTIONE: IL TRATTAMENTO DEI TECNICISMI

Sulla presenza e sul trattamento dei tecnicismi verte, è noto, il dibattito sulla legittimità della semplificazione. O meglio: sui confini oltre i quali la semplificazione non può essere considerata legittima. Al problema ha dedicato pagine illuminanti Mortara Garavelli³⁵.

Propongo un caso che mi piace definire di virtuosismo. Il documento in causa è l'ordinanza della Corte costituzionale n. 330 del 27 settembre 2001.

Ritenuto che in tre distinti giudizi aventi ad oggetto la spettanza, o meno, del rimborso dell'imposta di registro versata dall'acquirente di un immobile che aveva domandato di fruire dei benefici previsti dal decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12 (Misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa), convertito, con modificazioni, nella legge 5 aprile 1985, n. 118, per l'acquisto della prima casa, benefici negati dall'amministrazione finanziaria per aver egli già goduto di analoghi benefici previsti dalla legge 22 aprile 1982, n. 168 (Misure fiscali per lo sviluppo

³⁴ Tutti i testi sono consultabili in rete sul sito www.agenziaentrate.it, e non a caso, raggiungibili attraverso la selezione dell'icona "comunicazione", termine ormai inflazionato per indicare l'urgenza di contatti trasparenti tra lo Stato e i cittadini.

³⁵ Mortara Garavelli (2001), pp. 10-18, 154-155 e 176-177.

dell'edilizia abitativa), la Commissione tributaria provinciale di Bologna, con ordinanze tutte del 25 marzo 2000, ha ritenuto non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 10, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), nella parte in cui prevede che le disposizioni del precedente comma nono – che riconoscono il diritto all'agevolazione fiscale, in tema di imposta di registro, per l'acquisto della prima casa, prevista dall'art. 2 del cit. d.l. 7 febbraio 1985, n. 12, convertito, con modificazioni, nella legge 5 aprile 1985, n. 118, anche qualora l'acquirente abbia già usufruito di quelle analoghe, disposte, con riferimento a tempi diversi, dall'art. 1 della citata legge 22 aprile 1982, n. 168 – non diano luogo ad alcun rimborso, pur applicandosi ai rapporti tributari non ancora definiti alla data di entrata in vigore della legge stessa (1° gennaio 1999);

che, secondo la Commissione tributaria rimettente, sarebbe vulnerato il principio di uguaglianza per ingiustificata disparità di trattamento di situazioni similari ed anzi vi sarebbe un trattamento deteriore proprio per quei contribuenti che abbiano anticipatamente adempiuto una pretesa tributaria pur riconosciuta dallo stesso legislatore insussistente;

Considerato che i giudizi possono essere riuniti, avendo ad oggetto la medesima questione di costituzionalità;

che, con sentenza n.416 del 2000, questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, limitatamente alle parole «e non danno luogo a rimborso»;

che, pertanto, la questione è manifestamente inammissibile (come già ritenuto da questa Corte con ordinanza n. 575 del 2000), essendo venuto meno il divieto di rimborso dell'imposta al quale si riferiscono le censure della Commissione rimettente.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Per questi motivi la Corte Costituzionale

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 10, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna con le ordinanze indicate in epigrafe.

Non indugio su un'analisi della forma dell'enunciato: dunque non sulla sintassi involuta (fino ai limiti dell'ipotassi), non sui participi passati e presenti che si inseguono l'un l'altro e neanche sui riferimenti alle leggi e alle relative modificazioni, tutti stipati dentro un interminabile inciso. Mi interessa piuttosto rilevare le ripetute occorrenze dell'aggettivo *manifesto* e dell'avverbio *manifestamente*, nonché la presenza dell'espressione *non manifestamente infondate*.

Al centro di tutta la questione sta l'art. 7, comma 10, della legge n. 448 del 23 dicembre 1998 (“Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo”). La storia, come si ricostruisce dal testo stesso dell'ordinanza, è la seguente.

Una persona (il contribuente) ha acquistato molti anni fa una casa. Trattandosi dell'abitazione principale, sarebbero stati teoricamente applicabili i benefici fiscali (riduzione dell'imposta di registro) previsti dal decreto legge 7 febbraio 1985, n. 12. Il contribuente in questione non ha potuto però usufruirne, in quanto aveva beneficiato in passato dell'analoga agevolazione prevista dalla legge 22 aprile 1982, n. 168, e l'amministrazione finanziaria riteneva che le due agevolazioni non fossero cumulabili (è appena il caso di sottolineare che l'interpretazione data dall'amministrazione finanziaria era dovuta ad un ennesimo caso di ambiguità legislativa).

Anni dopo l'art. 7, comma 9, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, precisava che era invece possibile avvalersi di entrambe le disposizioni agevolative; il comma 10 stabiliva però che non si poteva avere il rimborso delle imposte che fossero state pagate nel frattempo.

Il contribuente ha ugualmente chiesto il *rimborso dell'imposta di registro*, ma l'amministrazione finanziaria glielo ha negato. Il contribuente ha allora fatto ricorso.

La Commissione tributaria ha rimesso gli atti alla Corte Costituzionale, ritenendo *non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 10, della legge 448/1998*.

Ora, l'espressione *non manifestamente infondata* è a tutti gli effetti un tecnicismo giuridico: non un tecnicismo specifico, piuttosto un tecnicismo collaterale in quanto espressione ridefinita e quindi tecnicizzata³⁶, comunque vincolante, cioè non parafrasabile. Insomma, tale espressione ha un alto grado di necessità e come tale deve essere mantenuta. Non si tratta infatti di un'involuta fraseologia eufemistica (la figura retorica da chiamare in causa sarebbe la litote), ma di un sintagma codificato nel linguaggio giuridico e introdotto per conciliare due diverse esigenze: non ingolfare la Corte con troppi ricorsi (il che sarebbe probabilmente accaduto, se si fosse ammessa, ad esempio, la possibilità del ricorso alla Corte per qualunque controversia, non importa quale fosse la sua fondatezza) e, di contro, non restringere eccessivamente l'ambito dei quesiti esaminabili da parte del giudice costituzionale (il che sarebbe potuto accadere, se si fosse stabilito che le controversie da sottoporre alla Corte potevano essere, ad esempio, solo quelle fondate o addirittura manifestamente fondate).

Come si è espressa la Corte riguarda al dubbio sollevato, con quel sintagma, dalla Commissione tributaria?

Nell'intitolazione dell'ordinanza i termini sono inequivocabili: l'enunciato *manifesta inammissibilità della questione* (ribadito sia nella massima sia in chiusura di testo) non lascia margini al dubbio. Dopo il riepilogo dei fatti, la necessaria motivazione. La seconda e la terza subordinata di primo grado (entrambe rette dal *Considerato* e introdotte dalla congiunzione *che*) ricordano la sentenza n. 416 del 2000 con la quale la Corte: 1) aveva già *dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata* (l'art. 7, comma 10 della legge 448/1998), *limitatamente alle parole "e non danno luogo a rimborso"*; 2) aveva sancito l'abrogazione del *non danno luogo a rimborso*. La terza subordinata di primo grado lapidariamente chiusa: *pertanto, la*

³⁶ Per tecnicismi specifici e ridefinizioni cfr. Mortara Garavelli (2001), pp. 10 e 15-16; vedi anche cap. 6 *Il lessico dei testi amministrativi*.

questione è manifestamente inammissibile [...], essendo venuto meno il divieto di rimborso dell'imposta al quale si riferiscono le censure della Commissione rimettente.

Insomma, sarebbe stato sufficiente che la Commissione tributaria si fosse letta la sentenza costituzionale 416/2000.

Chiudo con un caso positivo. Il prossimo paragrafo illustra la storia di un'avvenuta semplificazione.

4. LA LEGGE RIFORMULATA

Parlando della “veste con cui vengono confezionati gli atti legislativi”, Ainis scrive che, quando “si getta l'occhio dentro il vestito”, cioè “nel linguaggio del legislatore”, ci si imbatte in “arcaismi, inutili giri di parole frammiste a esemplari del peggior burocratese, espressioni ipertecniche, nell'eccesso di rinvii ad altre leggi (che spesso a loro volta si richiamano a ulteriori atti normativi: è il fenomeno dei «rinvii a catena») e più in generale [in] cascami di uno stile contorto e involuto [...]. Si dirà: colpa di chi ne ha redatto il testo, ma anche dell'intrinseca complessità della materia disciplinata in quella particolare circostanza. Senonché le nostre leggi riescono a rendere difficili pure questioni poco complicate”³⁷.

Vediamo un esempio. L'art. 7 della legge 22 aprile 1982, n. 168 era scritto così:

Nei confronti degli acquirenti di immobili adibiti a propria abitazione ovvero di immobili di nuova costruzione ad uso di abitazione non di lusso, secondo i criteri di cui all'art. 13 della legge 2 luglio 1949, n. 408 e successive modificazioni, e comunque non aventi le caratteristiche previste per le abitazioni classificate nelle categorie catastali A1, A7, A8, A9, ubicati nei comuni con popolazione superiore ai 300.000 abitanti secondo i dati pubblicati dall'ISTAT per l'anno 1980 e nei comuni confinanti, nonché nei comuni compresi nelle aree individuate con le modalità previste dall'articolo 13, secondo comma, del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94, e concessi in locazione alle condizioni di cui al titolo I, capo I, della legge 27 luglio 1978, n. 392, il limite di lire 4 milioni di cui alla lettera c) del primo comma dell'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, e successive modificazioni, è elevato a lire 7 milioni a condizione che la parte eccedente detto limite sia costituita da interessi passivi e relativi oneri accessori nonché da quote di rivalutazione per effetto di clausole di indicizzazione per i mutui indicizzati di cui all'art. 15 della legge 5 agosto 1978, n. 457, pagati per l'acquisto degli immobili medesimi.

Potremmo definire il testo appena citato come esempio eclatante di interpolazione spinta fino al parossismo. “Non operando alcun riferimento a cose che non siano regole, gli enunciati costruiti attraverso la tecnica del mero rinvio numerico ad altre fonti normative hanno il vantaggio di occultare il reale significato della legge, ammesso che ve ne sia uno solo”³⁸.

Mortara Garavelli lo designerebbe come esempio di “complicazione indiscreta”³⁹.

³⁷ Ainis (1997), pp. 9-10.

³⁸ Ainis (1997), p. 11.

³⁹ Mortara Garavelli (2001), pp. 176 e 180-183.

È indiscutibile. E la questione è ancora più grave se pensiamo che si tratta di una norma che interessa un grandissimo numero di contribuenti.

Nel tempo il testo della disposizione è stato rivisto e modificato; oggi la previsione normativa (in parte diversa da quella originaria) è contenuta nell'art. 13-bis, comma 1, lettera b) del Testo Unico delle imposte dirette e la sua lettura è senz'altro più agevole.

Ma assai più significativo, da questo punto di vista, è lo sforzo di chiarezza che è stato fatto per commentare le disposizione nelle istruzioni alla dichiarazione dei redditi. Ad esempio, nel modello del 2001 sotto la voce *Abitazione principale* si legge:

Per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente dimora abitualmente. A tal fine valgono i dati dei registri anagrafici o l'autocertificazione

e, sotto la voce *Interessi passivi per mutui ipotecari stipulati per l'acquisto di unità immobiliari* si legge:

Mutui ipotecari stipulati per l'acquisto dell'abitazione principale

Nel rigo RP7 devono essere indicati gli interessi passivi, e relativi oneri accessori, nonché le quote di rivalutazione dipendenti da clausole di indicizzazione per mutui ipotecari contratti per l'acquisto di immobili adibiti ad abitazione principale.

In tal caso, per i contratti di mutui stipulati a partire dal 1 gennaio 1993:

- la detrazione è ammessa a condizione che l'unità immobiliare sia stata adibita ad abitazione principale entro sei mesi dall'acquisto (ovvero entro l'8 giugno 1994 per i soli mutui stipulati nel corso dell'anno 1993) e che l'acquisto sia avvenuto nei sei mesi antecedenti o successivi alla data di stipulazione del mutuo [...]
- la detrazione spetta su un importo massimo di lire sette milioni
- [...]

Certo, si poteva far meglio. Ma il processo è solo agli albori. E questo induce, tutto sommato, all'ottimismo.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

AINIS Michele, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 1997

MORTARA GARAVELLI Bice, *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*, Torino, Einaudi, 2001