



Le cause e i danni

L'OSCURITÀ DELLE LEGGI CI FA MALE

di **Sabino Cassese**

Se le leggi dei trent'anni passati fossero state chiare, il prodotto interno lordo italiano

sarebbe ora più alto di almeno il 10 per cento. Questa è la stima, per ora provvisoria, fatta da un gruppo di valenti economisti del Politecnico di Milano e dell'Istituto Einaudi per l'economia e la finanza guidati da Luigi Guiso e da Claudio Michelacci, che hanno misurato la qualità della scrittura delle leggi e ne hanno stimato gli effetti economici. Essi hanno misurato la lunghezza delle frasi delle leggi, il numero delle parole, il numero di gerundi, il numero degli

aggettivi dimostrativi, le citazioni di altre leggi, e altri indicatori di complessità, mostrando che ambiguità e incertezza delle leggi diminuiscono la crescita economica. Troppe leggi e di cattiva qualità inceppano la macchina dello Stato e producono un effetto negativo sull'economia. La piattaforma per l'analisi interattiva della legislazione italiana, sviluppata insieme con il Politecnico di Milano, è disponibile «online» e permette di valutare le inefficienze anche per

ministro.

Non solamente gli economisti, ma anche i linguisti lamentano che il linguaggio giuridico e burocratico, osservato dal basso, da non addetti ai lavori, mostra l'autoreferenzialità delle istituzioni, che così allontanano i cittadini. L'ha dimostrato in maniera eloquente, da ultimo, Sergio Lubello con il bel libro su «Il diritto dal basso. Il grado zero della scrittura giuridico-amministrativa» (Franco Cesati editore, Firenze).

continua a pagina 24

LE CAUSE E I DANNI

L'OSCURITÀ DELLE LEGGI CI FA MALE

di **Sabino Cassese**

SEGUE DALLA PRIMA

La macchina delle leggi mostra però ulteriori inconvenienti, lucidamente analizzati nel rapporto dell'«Osservatorio della legislazione» della Camera dei deputati per il 2024-2025. Da questo emerge che il potere legislativo si è in larga misura spostato sul governo perché il 39 per cento delle leggi è costituito da decreti legge convertiti in leggi e questa percentuale sale al 60 per cento se si considera non il numero delle leggi, ma il numero delle parole contenute nelle leggi. Tuttavia, poi, il Parlamento si prende la rivincita, perché i decreti legge, nel passaggio parlamentare, crescono del 63 per cento in termini di parole, e in questa crescita si registra un dialogo tra maggioranza e opposizione perché il 14 per cento degli emendamenti ai decreti legge in sede di conversione proviene dalle opposizioni. Un altro elemento che si evince dall'ottima analisi della Camera dei deputati riguarda il bicameralismo, ormai solo di facciata, perché tutti i decreti legge emanati nella prima metà della legislatura sono stati esaminati in un solo ramo del Parlamento, salvo mera ratifica nell'altro ramo.

Né le cose vanno meglio a livello governativo. Se ci si limita a esaminare il bilancio per il 2025, approvato in gran fretta il 28 dicembre dell'anno scorso, si può notare che esso prevedeva 110 provvedimenti di attuazione, ma di questi, alla fine di aprile, più di 90 mancavano ancora all'appello, con la conseguenza che le relative risorse sono rimaste bloccate.

Questo quadro negativo è tanto più incomprensibile in quanto, fin dal 2010, per merito dell'Istituto poligrafico e zecca

dello Stato, e poi con la collaborazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, disponiamo di una preziosa banca dati chiamata *Normattiva*, a disposizione di tutti i cittadini, che fornisce su base digitale tutte le leggi e le norme simili dal 1861 a oggi in multiversione. Avendo digitalizzato tutto il vigente corpo di leggi sarebbe più agevole scrivere leggi chiare, facendo anche buon uso dell'intelligenza artificiale.

Quali sono le cause di questa grave malattia della legiferazione? I dati raccolti dagli economisti che ho citato mostrano un peggioramento netto dal 1992 in poi. Ma questo stato gravissimo della nostra legislazione risale a un periodo ancora precedente, anche se ora si sta accentuando. Indagini sugli effetti della oscurità legislativa (ad esempio, sulle importazioni ed esportazioni) sono state fatte anche quaranta anni fa e un Codice di stile, con la spiegazione su come vanno scritti leggi e atti amministrativi, fu preparato dal governo trenta anni fa. Il «Reader's digest», per iniziativa di un grande linguista come Tullio De Mauro, promosse, circa quaranta anni fa, un convegno sulla chiarezza delle leggi. Insomma, il male è antico ed è stato segnalato e studiato. Ne sono stati indicati i rimedi. Ciò nonostante si è ora aggravato. Questo non dipende tanto dal corpo politico, certamente molto disattento, quanto da quello politico-amministrativo, dagli staff dei ministeri e dalle strutture serventi della Presidenza del Consiglio dei ministri, che scrivono i decreti legge. Essi ben potrebbero scrivere norme chiare, ma, scrivendole in modo oscuro, finiscono per conservare una condizione di privilegio su tutti i comuni mortali.

L'oscurità della legislazione italiana non deriva dal caso, perché ha un caratte-



re sistematico, sembra addirittura frutto di un programma. Certamente c'è un forte peso del passato, che produce un effetto valanga: l'oscurità del passato produce oscurità del presente. Non è colpa della cultura giuridica, come nel caso delle leggi inglesi e americane, dove si insegna il diritto in forma casistica e quindi anche le leggi finiscono per essere scritte in forma casistica. Questo non accade in Italia dove prevale un approccio deduttivo, e l'educazione legale parte sempre dal codice civile e dalla Costituzione italiana, che sono un esempio preclaro di accessibilità, intelligibilità, chiarezza e prevedibilità, i quat-

tro canoni del rispetto del diritto fissati da uno dei maggiori studiosi inglesi. Quindi, rimane una sola possibile causa che è quella dell'oscurità programmatica. Si ricorre all'oscurità per mantenere un'aura di segreto intorno al dettato delle norme. Tutto questo non dipende tanto dal corpo politico, che anzi lamenta «vincoli burocratici sempre più invasivi» (così l'attuale presidente del Consiglio dei ministri al *Corriere della Sera* il 29 aprile scorso), quanto da un ristretto numero di «scrittori di leggi».

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Un male antico
Il «Reader's digest», per iniziativa di Tullio De Mauro, promosse circa quaranta anni fa, un convegno sulla chiarezza delle leggi. Il male è antico e si è ora aggravato

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.



190285