

Prof. Michele La Torre

Consigliere di Stato

La divulgazione delle Leggi

In un precedente scritto ho osservato (1) (e del resto, l'osservazione era ovvia) che non basta fare buone leggi: occorre anche convenientemente e largamente divulgarle.

A che giova fare una legge, se essa non è nota a coloro che dovrebbero osservarla; e se essa è ignota o poco nota persino a molti di coloro, che dovrebbero vigilare per l'osservanza di essa? Evidentemente, una legge poco nota rimane molto spesso, o quasi sempre inosservata. Non giova molto, a tale scopo, includere nella legge una delle consuete, esigue sanzioni penali: sia perchè la sanzione è ignorata come il resto della legge; sia perchè gli organi di polizia, ed amministrativi in genere, sono sovraccarichi di compiti, e si dedicano più che altro a colpire le violazioni delle leggi più importanti o più recenti: la così detta *grida fresca* di manzoniana memoria. Il problema della divulgazione delle leggi diviene di anno in anno più importante e delicato, e ciò perchè le leggi aumentano di numero in maniera impressionante. Sarebbe senza dubbio desiderabile che la produzione legislativa fosse più ristretta; ma l'aumento delle leggi è quasi fatale, man mano che aumentano l'autorità e la sfera d'azione dello Stato, e lo stesso progresso tecnico-scientifico ed il sentimento d'equità. Così, il progresso scientifico ha portato con sé tante nuove leggi sulla circolazione stradale e sulle automobili, sulla radio, sulla prevenzione delle malattie dell'uomo, degli animali e delle piante, ecc.; d'altro canto, l'abbandono del liberismo economico, e la necessità d'autarchia economica hanno imposto una grandiosa legislazione sul lavoro, sui sindacati, sulla produzione agricola ed industriale, ecc. ecc. Nessuno può quindi meravigliarsi se il numero delle leggi e dei regolamenti è più che decuplicato da cinquant'anni a questa parte; e se, da circa duecento all'anno (verso il 1880) essi sono oggi aumentati a circa duemila all'anno, a prescindere da tutti quelli imposti da circostanze straordinarie (guerra, fabbisogno finanziario eccezionale, ecc.). Sarebbe, poi, un errore manifesto quello di credere che la conoscenza delle leggi e dei regolamenti sia necessaria per i soli uomini di legge, per gli avvocati ed i magistrati: e che tutti gli altri cittadini possano farne a meno. Ci sono invece tante disposizioni (es., sulla razza, sui doveri essenziali del citta-

(1) *Urbanesimo e disciplina degli affittacamere*, in « Echi e Commenti », 5 settembre 1939-XVII.

dino, sui principali tributi, su alcune attività fondamentali, quali sono l'agricoltura, commercio, ecc.) che dovrebbero essere note a tutti o quasi a tutti. In quest'anno XVII, ed es., sono state emanate leggi e testi importantissimi: ricorderò soltanto quelle sulla Camera dei Fasci e delle Corporazioni, sui cittadini di razza ebraica (proprietà immobiliare, professioni, ecc.), sull'Albania, sui catasto dei fabbricati urbani, sull'assunzione delle donne negli impieghi, sullo stato civile degli impiegati, sulla tutela delle cose d'interesse artistico e storico, sulla caccia, ecc. Quasi tutti, se non tutti i testi che ho ricordato, non possono essere ignorati da qualsiasi cittadino.

Non esito a rilevare che il problema della divulgazione delle leggi, in quest'ultimo trentennio, si è reso più acuto. Sino al 1922, lo Stato faceva almeno *qualche cosa* per divulgare le leggi, ed i regolamenti: ne era prescritta, infatti, la pubblicazione all'albo pretorio dei Comuni, e molti esemplari dei vari atti (i così detti *fogli sciolti*) erano inviati alle prefetture ed ai Comuni, i quali erano così posti in grado, almeno in certi limiti, di concorrere alla divulgazione dei testi stessi. Colla legge 6 luglio 1922, n. 1040, per fare economia di carta e di lavoro, la pubblicazione delle leggi agli albi pretori, e l'invio e la diffusione dei fogli sciolti, furono, come ho già detto, soppressi. Si dirà che quella pubblicazione era quasi inutile: che quasi nessuno si recava (né si recherebbe oggi) a leggere quei testi all'albo pretorio, e che i pacchi dei *fogli sciolti*, legati con lo spago originario, erano mandati al macero. In questo rilievo vi sarà una parte di vero: ma non è tutta verità. Certo, in molti funzionari allora mancava la coscienza di quanto fosse importante il fine di una larga divulgazione della legge: e forse un tale sentimento manca anche oggi. Comunque, se il sistema della pubblicazione all'albo pretorio (succeduto a quello del bando sulle piazze e per le vie) fosse inefficiente e superato, conveniva predisporre qualche altro sistema più adatto per divulgare le leggi: e non già rinunciare ad ogni e qualsiasi sistema di diffusione.

Si possono, oggi, divulgare convenientemente le leggi, almeno le più importanti? Io ritengo di sì.

In primo luogo, un aiuto efficacissimo può aversi dalla stampa periodica. Il giornale odierno, diffuso in ogni classe di cittadini, non è più solo un mezzo di svago pei meno colti e più rozzi, ma è anche un nobile ed efficace strumento di propaganda e di cultura, nè alcuno si meraviglia che sia così: i nostri giornali hanno perduto quasi del tutto il lato più volgare, la caratteristica più umile, e cioè l'abitudine di esporre *fattarelli e fattacci*; sono un mezzo di elevazione, non un mezzo di corruzione. Perchè, allora, la stampa quotidiana non potrebbe assiduamente divulgare le leggi e le norme più importanti, quale riproducendola, quale riassumendola con saggio ed illuminato criterio? Anche se talun giornale dovesse limitare il contenuto di quella tradizionale *terza pagina* composta di novelle, di critica letteraria (non sempre interessante, e non per moltissimi), di fotografie, e via dicendo, io credo che non sarebbe gran danno. Non solo: poichè divulgare le leggi e gli atti dell'autorità è funzione pubblica, funzione importantissima, ed in molti casi indispensabile, non mi sembrerebbe ingiustificata la corresponsione ai giornali, da parte dello Stato, di un equo compenso, che potrebbe in tutto o in parte rimpiazzare sussidi d'altro genere. Se i giornali attendono ad un'alta funzione dello Stato, siano compensati o indennizzati, alla luce del sole.

Lo stesso io credo debba dirsi per la radio. Rilevo, anzi, che molti giornali, di propria iniziativa, annunciano alcuni importanti provvedimenti apparsi sulla *Gazzetta ufficiale*: la radio non fa neppure questo, mentre credo che potrebbe farlo benissimo, e senza annoiare nessuno. Tante volte, alla radio, abbiamo udito comunicazioni in serie, costanti, frequenti, e non di rado poco dilettevoli per varie categorie di uditori; così, cronache del turismo, del teatro, dello sport, ecc. Più interessante potrebbe essere, io ritengo, di tempo in tempo, la notizia delle nuove disposizioni del Regime, ad es. sulla caccia, sull'urbanesimo, sulla tessera sanitaria pei domestici, ecc.: tanto per ricordare alcuni provvedimenti recentissimi. Va da sè che la radio dovrebbe limitarsi ad un discreto e chiaro riassunto, con qualche esemplificazione: non dovrebbe avere il fine di mostrare erudizione nè di formarla negli uditori, ma solo quello di divulgare la legge nel suo essenziale contenuto. Non credo che gli uditori stessi potrebbero esserne malcontenti.

Nei congrui casi, la divulgazione potrebbe essere intensificata mediante manifesti murali, sia nelle città, che nei paesi minori. Ben pochi sono quelli che si recano all'albo pretorio del Comune, anche perchè tali albi sono già zeppi di carte e cartoffie gualcite e polverose: ma moltissimi cittadini, vedendo per la strada un manifesto interessante (es., sulla nuova disciplina degli affittacamere, sui prezzi di tali affitti, ecc.) si fermerebbero a leggere, imparerebbero ed... ubbidirebbero. Del resto, l'affissione di manifesti murali è usata per tanti atti dell'autorità (ordinanze podestarili, chiamate alle armi ecc.) ed è usata, mentre basterebbe una lettera raccomandata all'interessato (così, nel caso di esproprio di una casa ed offerta del relativo prezzo); non si comprende perchè tale efficace mezzo di pubblicità non sia usato piuttosto per divulgare quegli importantissimi atti ed ordini dell'autorità, che sono rappresentati dalle leggi. Di certo, non ogni legge e non ogni regolamento dovrebbe essere affisso sulle cantonate: la spesa e la... confusione sarebbero eccessive: è chiaro però che in molti casi sarebbe indicatissima la pubblicazione del testo, o almeno di un *riassunto ufficiale*; riassunto che avrebbe anche — non di rado — il pregio di chiarire lo scopo essenziale e lo spirito della legge.

Un quarto mezzo di divulgazione potrebbe essere rappresentato da un ripristino del sistema dei *fogli sciolti*. Pregiudizialmente, è da osservare che lo Stato in questo campo si è comportato con inopportuna e mal consigliata avarizia: la necessità di risparmio di carta e di spesa può giustificare un provvedimento di tal genere in tempo di guerra, non nei periodi normali. Se il legislatore detta nuove disposizioni, non è molto equo anzitutto, che i giudici, i funzionari (i quali debbono vegliare per l'osservanza di quel comando) siano costretti, *in primis et ante omnia*, a spendere del proprio per procurarsi il testo della disposizione! Tutto ciò, del resto, a parte la scarsa equità, torna a scapito dei servizi: infatti, i servizi non ne guadagnano di certo, se vi sono giudici che non possiedono la legge comunale e provinciale, e se vi sono amministratori, funzionari ecc. che non possiedono il nuovo codice civile. Se proprio altro non può farsi, occorrerebbe che lo Stato facesse acquistare ai propri funzionari (magari obbligatoriamente) a prezzo di puro costo quei testi,

che, acquistati sul mercato, necessariamente vengono a costare molto di più. Non solo; molti testi, i più caratteristici, lo Stato dovrebbe far pervenire, gratuitamente o a prezzo di costo (e cioè per pochi centesimi) ai sindacati, alle scuole, ai parroci, agli uffici comunali, oltre che — come ho già detto — ai funzionari statali. Comuni, scuole, parroci dovrebbero cortesemente porre tali testi a disposizione dei propri amministrati: e così, a poco a poco, si avrebbe quella divulgazione delle leggi, che è oggi un pio desiderio, o una menzogna convenzionale. Tutto ciò è richiesto anche da manifeste esigenze d'equità: non si comprende come al cittadino possano essere inflitte sanzioni, come gli possa essere rimproverata l'inosservanza di una legge, se tale legge è quasi ignota all'universale, e se — si aggiunga — lo Stato non spende un soldo e non muove un dito per divulgare la legge stessa. Instaurato, invece, un congruo sistema di divulgazione, la situazione morale e razionale sarà capovolta. Io — potrà dire il legislatore — ho fatto tutto quello ch'era in me: peggio per te, o cittadino, se non hai fatto di tutto, a tua volta, per conoscere le leggi (non poche e non semplici, purtroppo) del tuo paese.

Un mezzo di divulgazione prezioso potrebbe essere costituito anche — nel nostro ordinamento — dall'attività estesissima, imponente, dei sindacati e dei Fasci: ad essi le leggi dovrebbero essere distribuite — quando del caso — in un congruo numero di esemplari.

Taluno potrebbe osservare: se il sistema di divulgazione deve variare da caso a caso (e non può essere diversamente) come potrà essere regolata questa non facile materia? La cosa non mi sembra difficile: basterebbe fissare il principio che in ogni singola legge, il legislatore stabilirà i modi e le forme della sua divulgazione: e che, nel silenzio della legge speciale, provvederà l'Amministrazione centrale competente, così come questa provvede all'emanazione delle norme regolamentari. Epperò il Ministro competente provvederà affinché l'una o l'altra legge sia riprodotta da uno o più giornali integralmente o per riassunto: perchè ne sia data notizia mediante la radio o mediante pubbliche affissioni: perchè sia diramato un congruo numero di esemplari, e via discorrendo; ad ogni amministrazione dovrebbe essere assegnato a tal fine un adeguato fondo di bilancio, che potrebbe essere costituito in parte da economie provenienti dai sussidi oggi corrisposti a molti giornali.

Un ultimo rilievo mi pare opportuno, ed è il seguente: anche la *Gazzetta Ufficiale* — in relazione a quanto ho già esposto — potrebbe essere modernizzata e completata: ciò che ne agevolerebbe molto la diffusione. Anzitutto, la *Gazzetta* potrebbe contenere, sia pure in sunto, gli atti più importanti dei Ministri (decreti, circolari) che oggi sono reperibili solo con grande difficoltà, da chi non sia funzionario di quella data Amministrazione; nè è facile e comodo pel giurista, per l'uomo d'affari ecc., abbonarsi ai bollettini ufficiali di tutti i Ministeri. In secondo luogo, la *Gazzetta Ufficiale* potrebbe opportunamente contenere i più importanti atti del Partito Nazionale Fascista, ed i più notevoli comunicati Stefani: quelli, cioè, destinati a rimanere nel tempo, ad avere interesse storico, a regolare la condotta di vaste schiere di cittadini.

Per converso, la *Gazzetta Ufficiale* potrebbe essere sfrondata ed alleggerita di vario materiale di modestissimo interesse, che oggi la ingombra inutilmente, e che potrebbe essere rinviato ai Bollettini dei

Ministeri corHjxMenti: derreli sulle zone di cacM'ia, elenchi di niiai-hi •ili l'ahbrien. eoneorsi (per assunzioiiii di iiiip'iejiati) ristretti a)oeh;i posti, ee<'. Di tali afrari, basterebbe siitL't (^fizzrtta uii aniiLiiK'io ili poefie riirbe. con rinvio al rmniero ed alb paiL^ina del Bollettino del "•ingioio Mini.stero. Per lai modo la irazztdtu, rinnova di caria e ili i'aratteri e j-inipiecioiita di forfn.aU>, polreblje e-^sere ruecolta da^ii ab- iionali in maneggevoli volumi, aventi, per lutti, il pii'i alto e non Iraiisennte intc^(^^^; ed acquistere])be ujia dillnsione b<^n maggioi'e (leiraltiale, il <he gioverebi>e assai, non tanto al bne di <Jar(^ mi atilc allo Stato (perchè io ritengo inconttepbile che prt>prio in (jot^sto campo si miri a consegnii-e un utile ecormmico) ma al fnie di f,stendere, per quanto possibile, n<^i (ùttadini la conoscenza delle leggi. Non mi sdiibra cei*vellotiea La speranza <he in un prossimo icmjjo ogni discreta azienda, ogni professionista, medico, ingegnere, nomo tl'aifari, ecc\, abbia e conservi la Cftzzidta Iljfiriale, od altra f>rivata fx)jlezione di leggi, cosi conw? ogni nomo di media cultura possiede e conserva il dizionario della lingua italiana e quello di qualche iingita estera, la Div'-tia Coiìiinodia^ cpialche manuale sul modo di cai-rarsi da se stesso (^ xia dicendo. E imn nji sembra inlondato il volo ohe, anche nelle scuole medie, sia imduso lo studio di quelli ehv sono i lineamenti dei diritto privato e pubblico; giacche ru>n mi pare maturo^ non mi sembra fornito di media ciihura un uomo che non sappia che cosa sia un'ipoteca o una cambiale; non sappia chi sia jii a consultoie « e ehi il consigliere nazionale. Di fronte a tali lacune, mi sembra preieribile che s'ignori ohe cosa scrisse il Poliziano. che cosa avvenne eon la pace di Tilsit e come si formava l'aoristo. La vita, oggi, è complessa e si niodiii(va incessantemente: e non r lecito astrarre da essij, né è lecito ignorar<^ la legge, cbe della vita è divenuta, nello Stato nioderno, im faUor<', essen/iale e deeisIA».

SDÌNTO DKLl/AKTICObU

l'autore, rilevando come Vattivila dello Stato per divulg^ure i propri comtaulK anziché accrescersi, abbia fatto un passo indietro nei 1922, espoie le ragioni per ie quali il problema t'a divenendo di giorno in giorno più importante; ed esa-rmnè i mezzi medimtte i quali, con spesa modesta, si potrebbe raggiungere lo scopo di una adeguata divulgazione delle twrme giuridiche più imporlanti.