

IGNORANZA DELLA LEGGE ED EDUCAZIONE ALLA LEGALITÀ IN UNA SOCIETÀ COMPLESSA

1. *L'ignoranza della legge*

L'intera convivenza umana – scrive Niklas Luhmann – viene direttamente o indirettamente modellata dal diritto. “Analogamente al sapere, il diritto è un fenomeno sociale da cui non si può prescindere e che permea tutto. Nessun settore della vita sociale, né la famiglia, né la comunità religiosa, né la ricerca scientifica, né la elaborazione di linee di influenza politica all'interno dei partiti può trovare un ordinamento sociale duraturo senza il diritto. Da sempre la convivenza sociale è disciplinata da regole che escludono altre possibilità e pretendono con sufficiente successo di essere obbligatorie”¹.

Eppure, continua subito dopo l'autore, “è tanto più sorprendente che questo “fatto” del diritto interessi così poco i sociologi. La ‘sociologia del diritto’ fa raramente la sua comparsa nei programmi di studio delle università e anche quando ciò avviene il compito di insegnarla è assunto da giuristi più che da sociologi”². Tra i vari e più recenti sviluppi della sociologia del diritto vi sta quello della diffusione di una cultura giuridica tra la gente. Il tema di studio qui consiste nel rilevare le opinioni sul diritto, servendosi dei raffinati strumenti offerti dai sondaggi di opinione pubblica. Sarebbe importante, secondo Luhmann, “sapere se la conoscenza del diritto varia con l'appartenenza ai ceti, se età, educazione, sesso e appartenenza a certi gruppi, producano differenze nell'atteggiamento relativo a certe questioni giuridiche, e così via. Tali ricerche acquistano un significato pratico se ci si chiede in qual modo i mutamenti del diritto vengono accolti dalla popolazione e divengono efficaci; se essi producono il comportamento previsto o sono distorti da ignoranza, tradizionalismo o interessi contrari”³.

La conoscenza del diritto è resa ancora più difficile dal fatto che l'ordinamento giuridico è “una formazione strutturata in modo assai complesso”⁴. Questa complessità viene provocata non solo dalla sostanziale eterogeneità delle tematiche giuridiche (dal diritto penale, a quello civile, a quello internazionale, ecc.) ma anche dalla crescente differenziazione e segmentazione della competenza giuridica all'interno di ogni campo. Né vi

1. Niklas Luhmann, *Sociologia del diritto*, trad. it. di Alberto Febbrajo, Laterza, Roma-Bari, 1977, p. 3.

2. *Ibidem*.

3. *Ivi*, p. 8.

4. *Ivi*, p. 9.

è tentativo conosciuto – nelle società complesse – di semplificare le regole del diritto, anziché produrne di nuove, in modo da rendere le impostazioni fondamentali esplicite a coloro che sono i soggetti del diritto. Al contrario, secondo Luhmann, ciò costituirebbe un trend irreversibile:

Le società semplici [...] hanno un diritto tradizionalmente determinato, concettualmente più concreto. Nel corso dello sviluppo sociale in direzione di una maggiore complessità, il diritto deve essere reso sempre più astratto, deve acquistare elasticità concettuale e interpretativa per regolare situazioni eterogenee e, infine, deve persino poter essere mutato mediante decisione diventando così diritto positivo. In questo senso, può dirsi che forme strutturali e grado di complessità della società si influenzano reciprocamente.⁵

Quella del diritto sarebbe, parafrasando le parole di Jean Saint-Geours, in parte una “complessità imposta” dalla storia del diritto stesso, cioè dal modo in cui provvedimenti legislativi recenti si sovrappongono a quelli precedenti, complicando quindi l’intero quadro normativo, ed in parte una “complessità voluta” da chi, attraverso il diritto, amministra il potere politico e sociale. Il fatto è che la complessità, o imposta o voluta, non è facilmente tollerata dai sudditi di questa complessità: “è purtroppo vero che gli individui non vivono con coerenza e buonumore quelle forme di governo e di complessità alle quali la loro storia, la loro tradizione, e la loro singolarità non li hanno preparati. Questa insoddisfazione prende la forma di un malessere diffuso oppure di indignazione precisa, collegata a ragioni molteplici”⁶.

Partendo da queste premesse concettuali sulla complessità del diritto, si può esaminare in primo luogo come la gente interpreta il problema della “conoscenza della legge”. Lo ha studiato Adam Podgórecki in un celebre libro: *Law and Society*. Dalle ricerche compiute da questo sociologo oltre

5. *Ivi*, p. 12. Sul problema della complessità del diritto N. Luhmann cade in contraddizione. Se infatti la complessità viene tollerata in un sistema economico e sociale (che sono sistemi di interazione umana), la stessa appare contraddittoria in un sistema normativo che dovrebbe avere coerentemente origine da un’unica fonte o principio. Inoltre, se una politica della “semplificazione” non risulta consigliabile in un sistema di interazione, dove la semplificazione implica impedire a qualcuno di agire, di esprimere scelte od opzioni, oppure di reprimerne la libertà e la presenza, questa stessa politica risulta attuabile (ed in molti sensi augurabile) in un sistema normativo reso impacciato ed incomprensibile dalla sua stessa complessità.

6. Jean Saint-Geours, *Eloge de la complexité*, Economica, Paris, 1987, p. 35. L’intolleranza sociale della complessità viene messa in rilievo anche nelle pagine seguenti: “Il male che il cittadino ha nel vivere le complessità moderne nel campo del governo mostra più in profondità la problematica dei poteri nella società. L’amministrazione di tali complessità può, in effetti, dare ad una burocrazia poteri considerevoli fondati sull’esoterismo, l’anonimato e l’ineguaglianza dei rapporti. Le procedure si svolgono di nascosto. I burocrati, a tutti i livelli, tendono non più a servire i cittadini, ma a sostituirsi ad essi ed a considerarsi, in quanto tali, come lo scopo delle loro funzioni” (p. 37).

due decenni fa, risulterebbe che la conoscenza della legge è direttamente proporzionale alla posizione sociale del soggetto intervistato. Secondo la ricerca del Podgórecki, le seguenti “categorie sociali” mostrano una conoscenza della legge comparativamente superiore ad altre:

Gli uomini del gruppo di età tra i 35 ed i 49 anni.

Le persone con un livello di istruzione più alto (quelli con istruzione elementare mostrano una maggiore familiarità con la legge di quanto non ne abbiano quelli con nessun tipo di istruzione formale; quelli che hanno completato l'istruzione superiore ne sanno di più di quelli che hanno solo un'istruzione elementare.)

Le persone che sono coinvolte nella assistenza sociale.

Quelli che hanno una esperienza legale (criminale o civile) associata con l'apparizione in corte.

Le persone che hanno dichiarato di aver avuto bisogno di una consulenza legale.

Le persone che sono interessate alla stampa, che hanno ascoltato trasmissioni radiofoniche o televisive che hanno a che fare con questioni legali.⁷

La conoscenza della legge – sostiene l'autore – ha soprattutto “un carattere strumentale. È caratteristica di chi è collocato in alto nella gerarchia sociale. Una maggiore conoscenza delle norme giuridiche facilita l'adattamento ad una realtà sociale complessa e mutevole, che richiede modelli più elaborati di comportamento personale. La conoscenza della legge è un mezzo di azione efficace in condizioni di rapporti sociali intricati”⁸.

La complessità del diritto quindi favorisce i ceti alti, agevola chi comanda, avendo il contemporaneo vantaggio di disorientare il disinformato e l'incompetente.

Tra diritto penale, civile ed amministrativo, il primo è conosciuto meglio da chi è stato coinvolto nei processi penali come reo, come parte lesa oppure come testimone. Il diritto penale quindi non avrebbe una funzione preventiva (come affermano alcuni teorici del positivismo giuridico), ma solo una funzione punitiva di chi è imputato di reato, e viene così a conoscere, con una esperienza quasi esclusivamente negativa, le funzioni di tale forma del diritto. Meno efficace è la sua funzione di risarcimento dei danni⁹. Il di-

7. Adam Podgórecki, *Law and Society*, Routledge & Kegan Paul, London, 1974, p. 91.

8. *Ivi*. Il corsivo non è nostro, ma dell'autore. Contiene una riflessione che non viene sviluppata in altri punti dello stesso testo, ma concorda con l'associazione compiuta da Luhmann tra complessità sociale e complessità del diritto. Sennonché mentre la complessità sociale è giustificabile con la molteplicità delle relazioni e delle azioni produttive, la complessità del diritto (cioè di un sistema di norme) denota più semplicemente una fondamentale mancanza di trasparenza nei confronti di coloro che sono soggetti a tali norme.

9. Tangentopoli ha fatto riscoprire alla cittadinanza italiana l'importanza del diritto penale, non tanto quanto strumento di “giustizia” intesa in senso astratto e realizzata in senso pratico con il completamento di un procedimento penale, quanto come strumento di degradazione pubblica e di rimozione simbolica del reo che, essendo posto sotto inchiesta al ricevi-

ritto civile e quello amministrativo costituirebbero il dominio cognitivo dei “tecnici” e dei professionisti, degli amministratori che se ne debbono quotidianamente servire per gestire gli enti di appartenenza.

Strettamente collegato al problema della conoscenza della legge è quello della giustizia, nel senso di ritenere che la legge sia equa e giusta. Ovviamente, è più difficile per coloro che non conoscono le leggi, ritenerle eque e giuste. Si dovrebbe ipotizzare che la maggior parte di coloro che non conoscono le leggi le ritengano ingiuste e non eque e non siano disposte ad obbedirle. Questa ipotesi viene solo parzialmente confermata dalle risposte date dalle indagini.

Nonostante si ammetta di comprendere ben poco in materia legale, la metà delle persone intervistate pensano che si debba comunque obbedire alla legge, “anche quando è sbagliata” (44,3%). L’obbedienza alla legge è quindi considerata un valore assoluto, un principio incontestabile. Un quarto degli intervistati però ritiene che sia opportuno osservare nella forma le norme ingiuste, ma trasgredirle nella prassi (22,7%) perché sono comunque dannose; il 17,7% dichiara che una norma ingiusta va disobbedita, affermando quindi un diritto di resistenza; il resto si ritiene indeciso.

In sostanza, la tendenza ad obbedire alle leggi, pur non conoscendole, è più forte – in periodi di normalità sociale e politica – della tendenza a trasgredirle, sia per conformità a principi morali, sia per il timore delle sanzioni conseguenti.

Vi sarebbero, tuttavia, importanti differenze nazionali su questo punto: la tendenza ad obbedire alle leggi anche quando non sarebbero giuste è più alta in Germania (66%), e più bassa in Olanda (47%) ed in Polonia (45%), paesi nei quali la sottomissione formale alla norma non esclude la possibilità di evaderla nella prassi. Il prestigio del sistema di diritto non è uniforme, ma varia da nazione a nazione e, possiamo aggiungere, da periodo a periodo.

Per quanto riguarda il rispetto che le classi sociali hanno della legge, attribuiscono maggiore prestigio al diritto gli strati sociali più elevati, la popolazione più anziana, gli impiegati dello stato. Si mostrano più scettici i giovani, i lavoratori indipendenti, gli operai e gli artigiani, i disoccupati.

Il rispetto per le leggi comunque non appare proporzionalmente correlato con la conoscenza delle leggi. Anzi si può sostenere che:

– coloro che conoscono meglio le leggi, sono anche più capaci ad individuare i difetti, e quindi possono individuare motivi razionali per ritenere che certe leggi siano sbagliate ed ingiuste;

mento di un avviso di garanzia, anche per un susseguirsi di anni, viene disabilitato nel sostenere un ruolo politico e decisionale di pubblico rilievo.

– coloro che conoscono meno le leggi, rispondono che “le leggi debbono essere sempre obbedite, anche quando sono ingiuste”, perché almeno, adottando questa strategia, possono stare tranquilli di non essere perseguiti per averle trasgredite.

Da ciò si desume che non solo la conoscenza della legge è “strumentale”, ma lo è anche il suo rispetto, cioè l’obbedienza alla legge, fino a quando è possibile attuarla senza ricevere gravi danni.

In queste condizioni, lo stato di diritto più che avvantaggiarsi della conoscenza che ne hanno i cittadini, fruisce della loro ignoranza, del loro conformismo e della loro paura di incorrere in sanzioni. Questi fattori determinano una obbedienza strumentale della cittadinanza, che prescinde da un principio di giustizia e di consenso democratico.

Parlando appunto della formazione del consenso nel capitalismo maturo, Claus Offe pone in rilievo come l’estensione di tangibili benefici economici piuttosto che la legittimità dei sistemi amministrativi e giuridici siano state le ragioni del consenso ricevuto dal *welfare state*, uno stato del benessere in cui sarebbe stata appunto possibile la spartizione della torta, seguendo vari tipi di criteri distributivi. Nei periodi in cui la “torta” si contrae, diventa più piccola, altri tipi di legittimità debbono essere sostituiti a quelli derivanti dai “dividendi” del *welfare*. Oggi sarebbe praticamente impossibile continuare ad elargire pensioni di invalidità ad una cospicua parte della popolazione anziana del Mezzogiorno, perché – a prescindere dalle varie giustificazioni politiche – non ci sono i mezzi economici per farlo.

La differenziazione dei diritti influisce in misura rilevante sulla questione dell’ignoranza della legge. Nel campo dell’ordinamento penale il principio *ignorantia legis non excusat*, anche se non espressamente codificato, è alla base di ogni ordinamento giuridico; infatti, un ordinamento giuridico non può sussistere se non a patto che le leggi siano obbligatorie non appena entrino in vigore, a prescindere dalla loro effettiva conoscenza da parte dei destinatari¹⁰.

Tuttavia è innegabile che tale principio appare iniquo quando il destinatario non conosce il comando legale, e non andrebbe trascurato il fatto che nella società moderna la legislazione “è spesso costituita da una selva di comandi e di divieti, nella quale anche il più esperto dei giuristi riesce ad orientarsi a fatica. Figuriamoci, quindi, quali sono le possibilità di conoscenza dell’uomo comune”¹¹. Nonostante altri codici penali tra i quali quello svizzero, austriaco, greco, polacco, jugoslavo, giapponese, tedesco, cinese, norvegese, portoghese, ecc. riconoscano attenuanti per l’ignoranza del

10. Vincenzo Scolastico, “L’ignoranza della legge penale”, *Il nuovo diritto*, 1988, pp.815-818.

11. *Ivi*, p. 815.

diritto, il nostro Codice Rocco “è rimasto isolato nell’affermazione del principio della inescusabilità dell’ignoranza della legge penale”. Sono ritenuti punibili anche individui che non sono mai venuti a conoscenza delle nuove leggi emanate, per mancato invio della *Gazzetta Ufficiale*, e neppure i cittadini italiani residenti all’estero, che ricevono tali notizie con ovvio ritardo¹².

Solo di recente, il 23 marzo 1988, la Corte costituzionale ha dichiarato parzialmente incostituzionale l’art. 5 del Codice Penale che non ammette l’ignoranza della legge¹³. Tale provvedimento ha riscosso il favore della stampa, e della opinione pubblica: “Il nostro ordinamento era rimasto isolato in campo internazionale nell’affermare nella sua absolutezza il principio della inescusabilità, non può meravigliare che la Corte, superate le vecchie remore, abbia capovolto il precedente indirizzo”¹⁴.

È tuttavia vero che, dal punto di vista tecnico, la scusabilità dell’ignoranza della legge viene applicata non tanto nei reati di condotta aggressiva, ma in comportamenti che non sono lesivi delle persone, ma eventualmente di beni giuridici tutelati, e nei casi in cui l’autore del danno non ne sia ritenuto consapevole. In questi casi, “la sanzione punitiva, a differenza di quella civile, è inidonea a sanare od attenuare la concreta situazione degli interessi pregiudicati dal comportamento illecito. Essa ha un contenuto esclusivamente afflittivo a danno del reo; la sua utilità è solo futura, incerta e in ogni caso del tutto estranea a quella situazione conflittuale vissuta dal reo”¹⁵.

Un’ultima questione riguarda il rapporto tra la conoscenza del diritto e processi di socializzazione. L’estesa diffusione della microcriminalità, talvolta promossa dalle stesse organizzazioni del crimine organizzato adulto, è possibile grazie a due principi: (a) la non punibilità del reo, essendo egli minore; e (b) l’ignoranza della legge che si presume in un minore, incapace di intendere, e che di fatto facilita il compimento di reati anche gravi. I due fattori, messi assieme, più che costituire un’attenuante, aggravano il rischio di un comportamento illecito da parte del minore che si ritiene incolpevole. È inoltre facilmente accertabile che i minori che si trovano coinvolti

12. Corte costituzionale, sent. 25 marzo 1975, n. 74, *Legge penale - Ignoranza - Irrilevanza - Questione infondata di costituzionalità*, pres. Bonifacio, rel. Volterra, *La giustizia penale*, 1975, parte I, pp. 304-306.

13. Domenico Pulitanò, “Commento alla sentenza della Corte Costituzionale 23-24 marzo 1988, n. 364” *Riv. ital. di diritto e procedura penale*, aprile-giugno 1988, vol. 31 (2), pp. 686-731.

14. Michele Guardata, “L’ignoranza della legge dopo l’intervento della Corte Costituzionale: prime impressioni”, *Cassazione penale*, anno 28, luglio 1988, pp. 1152-1157.

15. Francesco C. Palazzo, “Ignorantia Legis: Vecchi limiti ed orizzonti nuovi della colpevolezza”, *Riv. Ital. di diritto e procedura penale*, luglio-settembre 1988, vol. 31, p. 931.

in episodi di trasgressione anche gravi appartengono al gruppo dei più ignoranti, non solo perché di provenienza sociale depressa, ma anche perché facilmente disattendono sistematicamente l'obbligo scolastico.

La proliferazione della microcriminalità negli Stati Uniti ed in Inghilterra, consistente in aggressioni all'arma bianca e spaccio di droga proprio all'interno delle scuole o nelle immediate vicinanze, ha portato ad un irrigidimento della legislazione nei confronti dei minori, abbassando a 16 anni il limite della età della punibilità del minore ed attribuendo maggiori sanzioni alle famiglie ritenute responsabili.

È però indubbio che una maggiore consapevolezza del civismo, cioè del convivere in una società civile, debba essere data ai minori, anche estendendo i programmi didattici di "educazione alla legalità" a tutte le fasce di età. Infatti, se il sistema economico, come si vedrà appresso, può funzionare con la grossa ignoranza da parte dei suoi protagonisti, il sistema giuridico non riesce ad acquisire legittimità senza conoscenza e consapevolezza da parte dei suoi soggetti. Esso verrà sempre sentito come qualcosa di imposto. Riportando le parole di Agnese a Renzo:

Che volete ch'io vi dica? – rispose Agnese – La legge l'hanno fatta loro, come glie è piaciuto; e noi poverelli non possiamo capir tutto.

2. L'educazione alla legalità in una società complessa

Il problema della conoscenza della legge, cioè di una legge che non sia solo rivolta ai tecnici, ma possa essere compresa da tutti, si pone nella società multiculturale, caratterizzata da una eterogeneità sociale ben superiore di quella di una società ordinata ed omogenea come poteva essere l'Italia degli anni sessanta.

Siamo passati da un sistema nazionale "chiuso", fornito di frontiere e di dogane, autosufficiente nella emanazione della normativa, ad un sistema sociale "aperto", federato ad una Unione Europea, dipendente da questa per quanto riguarda diversi aspetti di emanazione della normativa, penetrato da correnti migratorie che talvolta si stabiliscono nel nostro paese, ed altre volte lo sfruttano per arrivare in paesi più ricchi, in un contesto sociale ed economico "globalizzato" in cui le transazioni sono regolate dal diritto internazionale o da un generico "diritto delle genti" piuttosto che dagli ordinamenti dei singoli paesi. In tale contesto tende a prevalere il buon senso della mediazione interculturale sull'osservanza di regolamenti specifici di un singolo paese. Il numero delle controversie internazionali causate dall'incontro/scontro di normative nazionali diverse è in costante aumento.

Sembra che sia necessario tornare alle “radici” del diritto (un giusnaturalismo di base) per individuare i tratti comuni che ci permettono una associazione ed uno scambio con culture diverse, anche se inevitabilmente, in ogni singolo paese, prevale il *ius loci*. La Carta dei diritti dell’uomo approvata dalle Nazioni Unite (che si applica ugualmente alle donne e ai minori) costituisce la base fondamentale per la specificazione delle norme di interazione tra cittadini del nostro paese ed altri paesi dove vivono consuetudini meno democratiche. Per esempio, in molti paesi africani le donne vengono assegnate ad un marito quando ancora non hanno raggiunto la maggiore età ed i loro diritti sono fortemente limitati. Quando emigrano in Italia, le mogli degli immigrati non si rendono conto di aver cambiato status rispetto alla loro condizione sociale, e continuano a consegnare soldi e passaporto al marito in obbedienza alle “leggi tradizionali”.

Oltre al lato dei diritti, ci sta pure quello dei doveri. Di fronte alla maggioranza della popolazione, che è socialmente “adattata”, lavora e compie il proprio dovere, ci troviamo alle prese con una minoranza che sembra trascurare i propri doveri, pur conoscendoli. Nella fascia sociale emarginata l’anomia costituita dalla immigrazione ed i fenomeni relativi alle “nuove mafie” si intersecano in nuovi intrecci per generare fenomeni esplosivi e pericolosi. Inoltre, con molta difficoltà il nostro ordinamento giuridico e sociale sta passando dalla logica del “diritto punitivo” come affermava Durkheim, a quella del “diritto restitutivo”, dando un maggiore valore al risarcimento, simbolico od in denaro, piuttosto che alla detenzione coatta, che ormai costa così tanto denaro ai contribuenti, senza raggiungere gli scopi educativi che si prefigge. Eppure ci sono episodi di efferata violenza che periodicamente spingono l’opinione pubblica a diventare vendicativa e forcaiola, alla ricerca di capri espiatori proprio tra gli immigrati e i diversi.

Le misure alternative ed il diritto restitutivo nella prospettiva di una società civile più giusta ed equilibrata riusciranno ad avere successo se la macchina della giustizia diviene efficiente e non genera, come attualmente fa, scontenti sia nella parte offesa, sia nella parte presumibilmente colpevole.

La prevenzione costa molto meno della detenzione. Per questa ragione, combattendo l’ignoranza e la sottomissione ignorante alla legge, è necessario creare una cultura di rispetto della legalità, non solo fra i giovani, ma anche fra tutti i cittadini. Sia dal punto di vista sociale che dal punto di vista economico la prevenzione è, di gran lunga, la via più efficiente e pratica alla riduzione del conflitto ed alla tutela dei diritti di tutti i componenti della nostra società.

Lucio Meglio
Francesco M. Battisti