LA POLITICA PARLAMENTARE

DIRETTORE
Avv. Francesco (Cecchino) Tatò

CONDIRETTORE
Avv. Piero Gilardoni

RIVISTA MENSILE - Anno I (nuova serie) n. 2-3 - luglio-agosto 1969

Abbonamento annuo L. 8.000 - Semestrale L. 4.000 - Estero il doppio - Questo numero L. 1.000 - Arretrato il doppio
Dir. Red. Amm.: Via G. Nicotera, 4 - 00195 Roma - Telef. 35.19.54 - Sped. in abb. post. gruppo III/30

ASSR

1262

NOTE, COMMENTI E STUDÎ

Una crisi torbida, un Ministero «a termine» e... buone vacanze

di Cecchino Tatò

Il sipario è calato sulla lunga crisi. Un governo, comunque un nuovo Ministero, è emerso dal fondo di una delle crisi extraparlamentari più insidiose e ingiustificate che la democrazia post-liberazione abbia elargito al nostro Paese.

Per il peculiare carattere di questa nostra Rivista ci corre innanzi tutto l'obbligo di rilevare che fra le tante — usiamo pure la parola che può sembrare eccessiva — fra le tante *disgrazie* di questa democrazia partitica post-bellica, il sistema, ormai divenuto catafratto delle crisi extraparlamentari, è una delle maggiori; essa si riversa poi necessariamente sul mal funzionamento dell'istituto parlamentare, determinando spesso la paralisi come in questa ultima occasione.

Due governi — se non andiamo errati — sono caduti, due crisi soltanto si sono verificate in Parlamento: l'ottavo Ministero De Gasperi e il primo Ministero Fanfani.

Tutte o quasi tutte le altre crisi, se ben ricordiamo mentre scriviamo, hanno avuto origine e svolgimento astraendo dalle Camere rappresentative alle quali sono state riservate sempre, durante le crisi, la lustra delle consultazioni dei capi gruppo e le riunioni dei gruppi per varare — più che i nomi dei Ministri, scelti quasi sempre dalle direzioni dei Partiti e dai capi corrente — quelli della turba del sottosegretariame.

E ciò diciamo, naturalmente, senza intenzione offensiva verso le egregie persone, fra cui tante di grande valore, che hanno ricoperto e ricoprono la carica di Sottosegretario. La quale peraltro, è bene ricordarlo, non esiste come parte essenziale delle formazioni governative nel nostro ordinamento costituzionale, il che si verifica invece nell'ordinamento inglese; e ciò tanto più che spesso può stirarsi ed estendersi — quasi materia fisiologica elastica — fino a moltiplicare il numero dei posti senza giungere mai a un numero ben definito.

E, senza volerci impancare a catoni o a giudici, è anche questa una deviazione, una deficienza dei nostri meccanismi istituzionali.

E' certo comunque che questa crisi, chiusa all'insegna un po' qualunquista del «*quaeta non movere*» in attesa del meglio o del meno peggio, ha riespresso, con chiarezza assoluta, tutto il tortuoso, l'involuto, il pericoloso della estraneità dal retto funzionamento delle istituzioni parlamentari e cioè dall'esprimersi, dallo svolgersi e dal concludersi di numerosissime crisi al di fuori del Parlamento e questa volta persino al di fuori degli organismi costituzionali dei partiti, per risolversi in riunioni e giochi di vertici e spesso, purtroppo, anche in difesa di interessi estranei a quelli reali del Paese e delle istituzioni che, più o meno, bene o male, lo reggono e lo difendono.

Questa critica ci viene spontanea perché abbiamo saputo preparare, anche con la lotta e attendendo con spirito di sacrificio per oltre ventidue anni, la rinascita di una democrazia parlamentare che sapesse ripristinare il controllo sull'esecutivo dopo la dittatura e nel contempo creare un nuovo efficiente apparato legislativo per la riforma radicale dello Stato troppo vecchio e costituzionale solo di nome, dei suoi organi, dei suoi poteri distinti e autonomamente funzionanti.

Dopo giusti venticinque anni (il primo Ministero Bonomi di Comitato di Liberazione Nazionale si formò proprio nel giugno del '44) è stato veramente doloroso veder scoppiare una crisi, senza falsi eufemismi, involutiva del regime democratico, nella quale ciascuno ha giocato alla sua maniera e per i propri scopi, cercando di sospingere all'indietro tutto quello che faticosamente si era costruito in un venticinquennio, pur nel regime non sempre elogiabile del partitismo e facendo funzionare il Parlamento solo da camera di registrazione.

Non intendiamo, in questo foglio, catonizzare e strologare con maggiore o minore obiettività su quelle che sono state le cause prossime del manifestarsi della crisi — dall'infausta scissione del P.S.I. al desiderio di qualcuno, più forte degli altri, di riafferrare *in toto* le redini del potere; ma certo è che bisogna convincersi che nel Paese agiscono e vi sono ancora potentissime forze irresponsabili — sempre quindi all'infuori del Parlamento — che sanno preparare alla distanza avvenimenti e capovolgimenti di situazioni, proprio nei momenti cruciali della vita del Paese o nell'imminenza di trasformazioni costituzionali attraverso le leggi.

E, senza riandare alle recenti discussioni fiorite in larga parte della stampa, più o meno teoriche, circa l'obiettività della informazione, bisogna essere costretti a riconoscere che c'è ancora in Italia un grande apparato di stampa, così detta di informazione, che prepara la gran massa del pubblico a sorbire notizie e commenti informati ad una linea che si suol chiamare moderata, ma è in realtà ciecamente conservatrice in difesa di interessi di gruppi privilegiati; mentre, d'altro canto, la stampa di partito si sente in diritto di alzare il tono della polemica e, per dirla col padre Dante: «*giudica e manda secondo che avvinghia*» e spesso così, spinge tutto a catafascio, come è stato per il caso della formula — ancora miracolosamente in piedi (dietro la porta) — del centro sinistra, avversata sempre dalla stampa di estrema destra e di estrema sinistra, anche quando andava nella giusta direzione.

Quelle forze potentissime invece, che abbiamo chiamato irresponsabili, si sono mosse tempestivamente — per

1263

loro — quando hanno temuto l'avanzata sempre più sollecita di una legislazione rinnovatrice, che l'ultimo governo Rumor, per essere sereni, aveva iniziato a realizzare e più ancora sarebbe stato in grado di fare, se dal guscio della scissione — più o meno spontanea non sappiamo — non fosse venuto alla luce tutto il torbido e noto tramestio che ha afflitto il Paese per circa un buon mese.

E non è una difesa, ma una constatazione di fatto se diciamo che a riportare la crisi verso una situazione accettabile, si deve da un lato al Capo dello Stato, con la prudenza suggeritagli dalle circostanze e dal senso dell'altissima responsabilità che gli deriva dalla somma carica, e dall'altro al... vituperato P.S.I. — certo, assai incerto, diviso e irresoluto nella prima lunga fase della crisi — ma compatto e deciso quando ha giocato la carta definitiva del rifiuto ad accogliere una situazione falsa e dannosa non tanto per sé, quanto per tutto il Paese se si fosse andati a mosca cieca e, nel periodo difficilissimo cui si va incontro, verso il traguardo delle elezioni anticipate.

Nel pieno del periodo feriale quando nella nostra dolce Nazione (e scriviamo una volta, invece di Paese, Nazione — anche se purtroppo a 108 anni dall'unità — ancora, perfettamente, Nazione non siamo), nella nostra Nazione dicevamo, non per senso di irresponsabilità, o ignoranza o assenteismo dalla politica, tutti lasciano nell'armadio le preoccupazioni di ogni genere, per esporsi alle bellezze e godersi le gioie della natura (tanto prodiga di esse per noi) in questo periodo feriale — rimandando tutto a un più analitico e ponderato esame — posiamo la penna; mettiamo su questo Governo «a termine», anche se pieno di buone intenzioni, e in vista della ripresa, vogliamo chiudere questo articolo con le parole di Filippo Turati alla Camera dei Deputati il 1918 alla vigilia della battaglia di giugno, quella del Montello, dando anche noi un: *Arrivederci augurale all'Italia.*

CECCHINO TATÒ

ASSR 1764

Socialismo e scissioni

di Francesco Longo

All'appello: « Proletari di tutti i paesi, unitevi! » non fecero eco i socialisti del tempo.

Anzi! Proprio un anno dopo — nel 1849, cioè — a Bruxelles uscivano in quarta edizione riveduta e corretta gli « Etudes sur les réformateurs et socialistes modernes » di Louis Reybaud, opera coronata dall'Académie Française su relazione del segretario perpetuo Villemain e nelle 22 pagine, che chiudono il I tomo, troviamo avvisati, se non elencati, i fondatori di scuole e movimenti socialisti.

E ce n'è a bizzeffe, e son chiamati partiti, sette, organizzazioni, circoli, ecc. ecc., secondo proprio ogni gusto.

Se fosse vero *hoc post hoc ergo propter hoc* dovremmo assegnare al « Manifesto » di Marx-Engels una carica dirompente non precisamente antiborghese, che in realtà non poté avere per la scarsissima o nessuna risonanza registrata se non tra piccoli gruppi di socialisti allora emigrati a Londra.

La prova decisiva si trova nella data delle traduzioni.

Due stakanovisti d'ortodossia inconcussa, i coniugi Cantimori, nell'edizione del centenario pubblicata da Einaudi, debbono confessare a pag. 48: « Non abbiamo potuto consultare la prima edizione francese del 1848, né la prima inglese del 1850, né le altre traduzioni ricordate nella prefazione di Marx e di Engels alla edizione tedesca del 1872. In italiano, non sembra ce ne sia stata nessuna né nel 1848 né negli anni immediatamente seguenti ».

E, se due artigiani zelanti non le hanno trovate, vuol dire che di traduzioni si erano fatte — sì — a Londra, ma in pochissimi esemplari e solo tra e per gli amici locali.

Il socialismo veramente unitario c'era nel 1848 e c'era stato nei secoli ed era, come era sempre stato, quello cristiano, ma soffriva di male irrimediabilmente fatale — quello di soppressione per mano d'autorità superiore.

L'esempio di allora: la III Rivoluzione Francese fu la prima socialista della storia, fin dalla sera del 24 febbraio su « L'Univers », socialista, la diagnosticava il clericale Veuillot sempre pronto a proclamare che « la miseria è la legge di una parte della società, è la legge di Dio alla quale bisogna sottomettersi ».

Gli operai insorti pensavano esattamente il contrario. "A Parigi, rileva Aubert in « Le pontificat de Pie IX », Saint Dizier, 1952, p. 42, mentre il governo provvisorio invocava le preghiere della Chiesa, gli insorti salutavano i preti con simpatia, li facevano venire per la amministrazione della Estrema Unzione sulle barricate ed improvvisavano anche una processione per accompagnare il crocifisso e i vasi sacri evacuati dalle Tuileries al grido di: « Viva Gesù Cristo! Viva la libertà! Viva Pio IX! » ".

I cattolici veri con in testa l'Arcivescovo di Parigi, Monsignor Affre, non si meravigliavano di nulla perché erano tenaci assertori della causa operaia e della rivoluzione stessa, avendo, nel regime orleanista di Laffitte e del capitalismo finanziario, fondato circoli, associazioni, opere per i lavoratori ed avendovi unito i credenti ed i miscredenti insieme.

Il solo giornale operaio, pubblicato in Francia sotto la monarchia di Luigi Filippo, era stato cattolico: « L'Atelier », cui avevano collaborato socialisti di tutte le correnti (diremmo oggi) come il capo dell'Unione dei tipografi Eugenio Desoge, Perdiguier, Moreau, Boyer e persino il futuro poeta dell'« Internazionale », del canto destinato ad essere intonato in tutto il mondo, Eugenio Pottier.

E con l'eroico Arcivescovo, — che doveva immolarsi sulle barricate nel vano tentativo di evitare agli operai la trappola tesa con la soppressione degli *ateliers nationaux* dalla combutta antisocialista degli anticlericali e dei clericali —, il più gran predicatore di Francia, degno successore di Bossuet e di Massillon, il padre Lacordaire, l'abbate Maret, Federico Ozanam, direttore e redattori del giornale socialista-cattolico diffusissimo « L'Ere nouvelle », Victor Calland direttore della « Revue du Socialisme chretien », l'abbate Chantome fondatore della « Revue des réformes et du progrès », l'abbate Ledreuille « il prete degli operai », per non fare altri nomi.

La rivoluzione socialista-cristiana fu sconfitta da quella che si doveva chiamare « l'alleanza dell'aspersorio e della spada » ma, pur tacendo per obbedienza all'ordine supremo, i socialisti-cristiani rifiutarono ogni adesione al piccolo Napoleone.

Il padre Lacordaire, « il più gran nome della Chiesa di Francia », rifiutò di predicare a Parigi ed il creatore del centro-sinistra, il poeta Lamartine, testimoniò a favore del socialista ateo Blanqui processato come mostro sitibondo di sangue umano (durante la rivoluzione « parlavano da uguale ad uguale ed io debbo dichiarare che fui estremamente soddisfatto delle conversazioni col cittadino Blanqui »), onde un velenoso attacco del conservatore Sainte-Beuve (in « Causerie » dell'8 ottobre 1849), non solo alla « politica del sentimento » del poeta, ma pure alla madre « nutrita di Gian Giacomo e di Bernardin » per la sua fede egualitaria.

Il socialismo cristiano francese nasceva da una tradizione che paradossalmente affondava le radici nello illuminismo e nella filosofia irreligiosa. Ambo si erano richiamati, anzi si erano ispirati a quella lunga esperienza che il nostro Muratori, fin dal 1752, aveva descritto in un'opera famosa: « Il Cristianesimo felice nelle missioni dei padri della Compagnia di Gesù nel Paraguai ».

Da Voltaire in poi il secolo dei lumi aveva adottato lo Stato socialistico dei gesuiti.

Montesquieu lo aveva magnificato nell'« Esprit des lois », V, c. 6, apren-

1265

do il coro potentemente esaltato dell'oracolo dei giacobini, dal Raynal, che nell'« Histoire philosophique du commerce », VIII, c. 7 sgg., aveva tessuto il panegirico di quelle Missioni e del loro regime socialista, esercitando tale influenza benefica da muovere al rispetto degli ex-gesuiti i comitati di salute pubblica durante tutta l'epoca del Terrore.

Il socialismo cristiano del Paraguai era stato distrutto e la Compagnia di Gesù successivamente soppressa per volontà superiore, ma quell'esperienza doveva vivere attraverso le vie più impensate e passare in eredità, se non creare il « socialismo francese » con conseguenze filosofiche e pratiche infinite.

Proprio al « socialismo francese », infatti, Marx ed Engels assunsero di aver calato la filosofia tedesca, ammettendo implicitamente il filone religioso da « Gli Atti degli Apostoli », attraverso gli agnostici — particolarmente Epifane —, S. Basilio, Sant'Ambrogio, l'abbate Gioacchino, l'Assisiate, Aquinas, Giovanni di Parma, Morus, Campanella, Bacone, arriva a Saint Simon e Fourier, ai cosiddetti « utopisti » di cui Engels ha riconosciuto il peso.

Solo con la fondazione (Londra 28 settembre 1864) dell'Internazionale, la corrente marxista si fece largo nel movimento socialista ed iniziò la collaborazione-inimicizia con tutte le altre: bilanquista, proudhoniana, anarcoide sopratutto bacuniniana, tradunionista, ecc. ecc.

Ogni congresso (il primo di Ginevra 3-9 settembre, il secondo di Losanna, il terzo di Bruxelles negli anni successivi) determinò forti divisioni. Al III l'opposizione bakuninna si coalizzò contro il Consiglio Generale, dominato da Marx, con le correnti sovversive e romantiche d'Italia, Spagna, Francia meridionale, la Federazione giurassiana, la Alleanza della democrazia socialista, cui, durante il IV congresso di Basilea, si collegarono i proudhoniani.

La crisi fu superata mediante l'adozione della formula collettivistica, ma al congresso dell'Aja (1872) Marx fu costretto a trasferire il Consiglio Generale a New York riconoscendo lo scioglimento di fatto dell'organizzazione unitaria (passata alla storia come I Internazionale) per secessioni, scissioni, espulsioni.

Il Partito Socialista Italiano è nato da una scissione: a Genova il 14-15 agosto 1892 il Partito Operaio Italiano si divise in due partiti (l'uno socialista e l'altro anarcoide), ciascuno dei quali prese il nome di Partito dei Lavoratori Italiani.

Furono i socialisti a rinunciare a questa concorrenza chiamando Partito Socialista Italiano il loro, non pretendendo, certo, di compromettere la dialettica interna delle correnti.

Già al II congresso (Reggio Emilia 8-10 settembre 1893) il rivoluzionario Gaetano Zirardini lamentava che l'organo centrale (« Lotta di classe ») non fosse imparziale nei confronti delle correnti stesse.

Ma a rendere compatto il partito pensarono i governi liberali con le feroci repressioni di Sicilia e di Milano, dove — sotto Pelloux — il riformista Turati ed il repubblicano De Andreis furono condannati a 12 anni di reclusione, il cattolico don Albertario a tre, la centrista Anna Kuliscioff a due, l'intransigente Lazzari ad uno, mentre prima ancora — sotto Crispi — in Sicilia De Felice era stato condannato a 22 anni e Barbato aveva tenuto ai giudici un discorso « epico per l'estremità del coraggio, per la densità del pensiero, per l'altezza della visione », secondo il giudizio di un parlamentare ed universitario ben noto, il Graziadei in « Memorie », Roma, 1950, p. 48.

Va ricordata la conclusione: « se ci condannate ci farete onore, se ci assolvete ci farete piacere ».

Il coraggio di questi ed altri militanti sconfisse la reazione, onde il Partito Socialista poté riprendere la vita di partito con i congressi e le correnti organizzatesi in frazioni (VI a Roma 1900, VII ad Imola 1902).

Giova rammentare che ogni iscritto era vero militante ed agiva autonomamente per le decisioni di frazione o di partito, e che, in ambo le sedi, non era raro che esponenti, come Turati, Bissolati, Bonomi, Enrico Ferri, Lazzari, Serrati, venissero messi in minoranza da semplici « compagni » operai o contadini.

Fino alla Rivoluzione Bolscevica le correnti furono tre articolandosi l'una in riformista o ministeriale o transigente, che vinse fino al congresso di Imola (1902), l'altra intransigente o rivoluzionaria che vinse a Bologna (1904), la terza si chiamava integralista od unitaria e prevalse a Roma (1906).

Dopo gli scacchi subìti dai sindacalisti rivoluzionari o seguaci di Sorel, il congresso di Firenze riuscì una vittoria schiacciante dei riformisti; i cosiddetti rivoluzionari, però, che portarono Benito Mussolini alla direzione dell'*Avanti*, si rifecero, a loro volta, al congresso di Reggio Emilia (1912).

E tutti i congressi successivi appaiono costellati di deplorazioni (foriere d'esclusioni), espulsioni e scissioni.

Così si esclusero i sindacalisti rivoluzionari come Arturo Labriola, Enrico Leone, De Ambris; i massoni come Podrecca; i ministeriali e colonialisti come Bissolati, Bonomi, Berenini; gli interventisti come Raimondo e Romualdi.

Si crearono gruppi autonomi come i sindacalisti di Arturo Labriola un po' da per tutto, i riformisti di Calda e Canepa a Genova; partiti come il Riformista di Bissolati, l'Unione socialista di Raimondo, i fasci rivoluzionari di Mussolini e Corridoni.

La contraddizione tra transigenti o ministeriabili ed intransigenti o rivoluzionari, venne sconvolta dalla Rivoluzione Bolscevica, che pose il movimento socialista (battezzato, per comodità, « comunista ») su posizione di classe dirigente unendo in sintesi i termini antitetici di ministerialismo e di rivoluzione con la formula: al governo sì, ma in posizione dominante ed a fine rivoluzionario effettivo.

Dei socialisti italiani, pur dichiaratisi subito unanimamente fautori della Rivoluzione d'Ottobre, nessuno — oggi si dice con l'eccezione di Gramsci — ne avvertì il significato internazionale e l'esperienza teoretica.

Tanto che il congresso di Bologna (1919) proclamò il massimalismo basato su premessa opposta a quella del bolscevismo, onde decretò l'opposizione pregiudiziale dei 156 deputati socialisti ed il sabotaggio di ogni riforma e governo.

La delusione della mancata rivoluzione (Serrati venne chiamato il Cadorna del proletariato italiano) non poteva non causare gravi conseguenze, da cui il congresso di Livorno (1921) tirò la conclusione dell'uscita di un buon terzo degli iscritti-militanti, che costituirono il Partito Comunista Italiano e quello di Roma (1922), sancì la espulsione di tutta l'ala riformista (Turati, Treves, Modigliani, Matteotti, D'Aragona, Buozzi, Baldesi) che formarono il Partito Socialista Unitario.

Il fascismo portò ad una forte carica unificatrice nei socialisti che attesero il 1947 per la scissione di palazzo Barberini.

Nel 1954 a Firenze si ebbe la secessione di un terzo degli iscritti che formarono il Partito Socialista d'Unità Proletaria.

Pure all'unità si intitola la scissione recentissima per cui la corrente degli on. Ferri, Preti, Orlando e Tanassi si è composta a Partito Socialista Unitario.

Se diamo un'occhiata a quanto avviene in campo comunista, le divisioni non sono certamente minori.

Nonostante tutto il socialismo, nelle correnti ed organizzazioni più contrastanti, progredisce nel mondo.

Forse per la legge hegeliana per cui una forza, crescendo, non può non arrivare ad una linea di divisione e rottura oppure per quella assegnata da Marx al proletariato paragonato al mitico Anteo, che, crollando sulla madre Terra, ne riacquistava maggior vigore e slancio.

FRANCESCO LONGO

La situazione finanziaria ed economica del Paese

Dall'Assemblea della Banca d'Italia al progetto di bilancio 1970

di Piero Gilardoni

Nel precedente fascicolo, parlando del Congresso Internazionale delle Casse di Risparmio e commentandone gli interessanti risultati, dicemmo che saremmo tornati in argomento esaminando le conclusioni della Assemblea annuale della Banca d'Italia tenuta a Roma il 31 maggio scorso.

In tale Assemblea il Governatore della Banca d'Italia prof. Guido Carli ha, come d'uso, presentato una relazione a stampa assai voluminosa con una serie di allegati statistici; tale relazione merita di essere attentamente meditata da quanti, risparmiatori piccoli e grandi, seguono con comprensibile ansia (specialmente i titolari di redditi di lavoro o di piccoli capitali frutto di lavoro, o di pensioni e comunque di cosidetti redditi fissi) le vicende della economia del nostro Paese. Tali vicende debbono essere considerate attentamente dai tecnici e anche, se non soprattutto, dai politici, poiché l'*economia*, da che mondo è mondo, è *politica*, cioè è vita.

Non è naturalmente possibile riprodurre qui tutta la relazione Carli, il quale comunque ha profondamente studiato la nostra situazione economica ed ha espresso, sia pure con prudenza, ovviamente di dovere per il Governatore del nostro Istituto di emissione, ha espresso, dicevamo, giuste preoccupazioni sul prossimo avvenire della nostra moneta e cioè, per intenderci, sulla possibilità di evitare slittamenti della lira, tenuto conto anche di eventi internazionali e specialmente della ventilata rivalutazione del marco tedesco, dell'avvenuta svalutazione del franco francese e degli eventi che si verificano in America e di cui parla Adolfo Sarti nell'articolo a pag. 41.

E svalutazione significa aumento dei prezzi, il che viene ad annullare e spesso a superare l'adeguamento dei salari e degli stipendi al costo della vita e viene quindi a facilitare, da parte dei datori di lavoro produttori e capitalisti, la concessione dei detti aumenti di salario e di stipendio, i quali peraltro risultano presto annullati, sicché i prestatori d'opera vengono in sostanza ad essere « contenti e canzonati » (come si dice a Roma).

E non basta: ché la svalutazione monetaria, la quale va di pari passo con l'aumento dei prezzi, viene a ridurre notevolmente quei debiti, che i signori capitalisti contraggono per le loro imprese, mentre una cosa è certa e cioè quella che i portatori di obbligazioni sia private che pubbliche (i famosi Buoni del Tesoro, le obbligazioni delle Società azionarie, ecc. ecc.) nonché i piccoli risparmiatori (compresi quelli delle Casse di Risparmio che vengono sollecitati nella Giornata annuale del Risparmio) e depositanti presso le Banche o i piccoli proprietari di appartamentini a fitto bloccato — tutti risparmiatori che vengono defraudati del loro capitale che si assottiglia sempre più, mentre i profitti dei capitali investiti nelle grandi aziende produttrici (i cui strumenti, macchine, attrezzi, ecc., ecc. seguono la svalutazione con l'aumento del loro valore) si moltiplicano ed incidono naturalmente molto intensamente sulla economia nazionale. Ed infine si ha il fenomeno del trasferimento all'Estero dei capitali italiani facilitati perfino dall'errore della stampa di biglietti da 100.000 lire.

E naturalmente nulla possono in contrario le « grida » contro l'esportazione dei capitali e le provvidenze in materia fiscale almeno fino a quando le nostre leggi in materia tributaria saranno congegnate in modo che i grossi contribuenti sfuggono facilmente al fisco (e la colpa principale in proposito appartiene proprio al compianto ministro Vanoni, il quale, sia pure in buona fede, istituì un sistema di denunce che presupponeva la sincerità del contribuente, il che, in Italia per lo meno, ma in verità in tutto il mondo, è follia sperare).

E del resto, per essere completi, in Italia c'è un motivo di più per i contribuenti a non essere sinceri e cioè quello della mentalità dei nostri uffici di accertamento per i quali la parola del contribuente deve essere, per principio, disattesa, mentre le vessazioni (e cioè le iscrizioni a ruolo senza accertamento e senza che sia intervenuta la pronuncia degli organi competenti in materia di ricorsi, le iscrizioni a ruolo provvisorie salvo rimborso, le prepotenze circa i rilievi contabili e le visite fiscali, ecc., ecc.) sono il pane quotidiano dei nostri uffici fiscali, sicché il contribuente vive in un'atmosfera di terrore. E naturalmente parliamo del piccolo contribuente, poiché il grosso reddituario capitalista è assistito da una serie di tecnici fra cui i famosi tributaristi ex agenti delle imposte, i dottori in scienze economiche e commerciali e, peggio, i ragionieri, tutti esperti manipolatori di bilancio, i quali riescono sempre ad ottenere che i loro rappresentanti la facciano... franca.

La relazione di Guido Carli

Ma torniamo alla relazione Carli e agli eventi successivi.

Il prof. Carli (pag. 364 della sua relazione), così si esprimeva nella parte conclusiva della relazione stessa.

« Già all'inizio del 1969 l'occupazione dipendente ha mostrato di risentire della più favorevole evoluzione congiunturale; il processo di moltiplicazione e di accelerazione fra investimenti e consumi sembra nuovamente in moto. D'altra parte effetti direttamente espansivi sulla domanda per consumi sono già esercitati dai miglioramenti retributivi connessi con la prima fase dell'abolizione delle zone salariali e stanno per derivare dall'aumento delle pensioni; di queste è da raccomandare il pagamento sollecito non solo per motivi sociali ma anche al fine di evitare la formazione di un elevato volume di arretrati la cui corresponsione in un ristretto periodo di tempo turberebbe l'equilibrata espansione della domanda.

1267

« In questa prevedibile tendenza progressivamente ascendente della domanda interna si collocano le trattative sindacali in corso nel settore pubblico e le prossime scadenze di importanti contratti di lavoro in quello privato. Gli aumenti delle retribuzioni possono svolgere una azione positiva per lo sviluppo dell'economia sotto il duplice aspetto di stimolo al miglioramento dell'efficienza e di sostegno della domanda per consumi, a condizione però che essi vengano contenuti entro limiti compatibili con le capacità del sistema; troppo bruschi rialzi possono da un lato generare un'ondata di domanda aggiuntiva superiore alle possibilità di adeguamento dell'offerta, la cui limitata elasticità in alcuni settori può provocare aumenti dei prezzi che erodono in valore reale i miglioramenti ottenuti e, dall'altro, dato il vincolo della concorrenza internazionale, pregiudicare gli equilibri di gestione delle imprese, con danno ultimo sul livello dell'occupazione.

« Se nelle libere trattative ambedue le parti interessate, avendo presenti vicende non lontane attraversate dalla nostra economia ed esperienze recenti di paesi a noi vicini, informeranno la propria condotta a queste considerazioni, dal confronto delle posizioni opposte scaturiranno accordi che, oltre a conciliare gli interessi dei contraenti, saranno di vantaggio per l'intera economia. Nella loro formulazione, perciò occorrerà non solo tenere conto dell'entità complessiva dei miglioramenti, ma curare altresì la loro ristribuzione nell'arco di validità dei nuovi contratti.

« Il quadro sopra tracciato sembra indicare che quanto è avvenuto nella nostra economia a partire dalla metà del 1967 ha costituito un'interruzione, ormai in via di superamento, nel processo di rilancio della domanda interna, faticosamente avviato dopo la recessione del 1964. L'interruzione, peraltro, dimostra come nella presente situazione il nostro sistema economico sia sensibile a influenze destabilizzanti: la responsabilità che quindi incombe su tutti è di evitare che alle influenze che possono provenire dal resto del mondo se ne aggiungano altre dall'interno.

« Il livello dei prezzi, ad esempio, dopo un prolungato periodo di quasi assoluta stabilità, ha assunto di nuovo dall'autunno scorso una tendenza all'aumento, causata prevalentemente dalle derrate agricole, dalle materie prime e dai materiali da costruzione nonché, per i prezzi al consumo, dai servizi. I dati più recenti indicano un'accentuazione della tendenza specie per i materiali da costruzione; per alcuni di essi si stanno incontrando limiti nelle capacità dell'offerta per la subitanea ed elevata accelerazione dell'attività edile a causa dei sopra ricordati provvedimenti di legge, nonostante che siano state contenute, pur in presenza di opposte sollecitazioni, le possibilità di collocamento di cartelle fondiarie. Nel complesso, nel corso del primo quadrimestre sia i prezzi all'ingrosso sia quelli al consumo sono aumentati a un tasso di oltre il 4% in ragione d'anno; con il 1° maggio la scala mobile è scattata di due punti, salendo così in questa prima parte del 1969 già di tre punti a fronte dei due registrati nell'intero 1968.

« La politica monetaria risentirà nel 1969 delle incertezze che preponderano nel contesto internazionale e degli aspetti contrastanti della nostra economia. L'esigenza di adattare la base monetaria alle occorrenze derivanti dal saggio di sviluppo preventivato sarà soddisfatta con il criterio di impedire che la liquidità del sistema bancario assuma proporzioni tali da suscitare o alimentare accensioni inflazionistiche. Ma l'osservanza di questo limite dipende dalle dimensioni del disavanzo di cassa nel settore pubblico; le nostre previsioni, che pur si basano sull'ipotesi di un suo cospicuo aumento nel 1969, si rivelerebbero fallaci ove le decisioni di spesa mantenessero il ritmo recentemente assunto.

« Noi viviamo, oggi forse più che mai, in un mondo ricco di contraddizioni, dialettiche e reali. E' in esse l'annuncio sicuro di inevitabili moti di assestamento, il cui risultato ultimo (se ultimo abbia a dirsi ciò che pur è contingente) potrà modellarsi nell'una o nell'altra maniera per il concorso, per la combinazione imprevedibile e di persone e di eventi e di circostanze. Forse non ancora, o non ovunque, confusioni dialettiche e contrasti reali si sono decantati sino alla chiarezza della contraddizione assoluta; forse non sempre nette dicotomie, emblematiche contrapposizioni sono possibili; forse neppur sono desiderabili.

« Ma per ridurre l'osservazione entro il campo che ci è proprio, rischierebbe di apparire stoltamente manicheo colui il quale attribuisce ogni pregio e merito all'economia di mercato, ogni difetto e colpa al rigetto o alla limitazione di essa: sembrando ai molti che quella soluzione, e il principio cui si ispira, richiedano opportuni temperamenti. Del resto, or sono quasi quarant'anni, lo stesso Luigi Einaudi scriveva che « difronte ai problemi concreti, l'economista non può essere mai né liberista, né interventista... ad ogni costo ». Alla possibilità od opportunità di distinguere fra princìpi assoluti e concrete esigenze si aggiunge probabilmente, a rendere più plausibili talune concessioni, la complessità della società moderna, la cui composita struttura quasi inevitabilmente le favorisce, rendendo incerto il confine fra la saggezza dell'equilibrio e la disinvoltura del cedimento. Sta di fatto che la crescente assunzione di responsabilità da parte dello Stato e il conseguente restringimento delle autonomie del settore privato possono ben far nascere il timore che i loro effetti non si esauriscano nell'ambito economico: esperienze anche recenti, talvolta drammatiche, ammoniscono infatti che non impunemente si infrange la connessione da cui libertà politica e libertà economica appaiono reciprocamente legate. Quel medesimo Maestro del quale abbiamo poco fa ricordato lo scrupolo che gli faceva escludere posizioni preconcette, così come la probità lo induceva a respingere « il liberismo del "tutto è lecito" », quel medesimo Maestro affermava che « gli uomini governati e governanti creano nel tempo stesso la libertà sotto tutti i suoi aspetti: politica, economica, religiosa, di stampa, di propaganda », e si chiedeva come mai potrebbero gli uomini creare « istituti economici che li leghino e li riducano alla condizione di servi », se vi sia libertà morale alla radice della loro azione.

« Questa idea affascinante e austera, che è la libertà, vi è ancora chi non sa mirarla senza commozione; e ricerca, e si rallegra quando può cogliere intorno a sé, nella collettività in cui è inserito, segni della vitalità di quell'idea e degli ordinamenti che ad essa si ispirano. I quali, per buona sorte, nel nostro Paese non mancano; e li si ritrova, non meno che nel suo assetto formale, nella crescente partecipazione ai problemi fondamentali della società, nell'apprezzamento discorde delle situazioni, nella diversità delle proposte sulle azioni da intraprendere. Li si ritrova nelle stesse manifestazioni di insofferenza, almeno nella misura in cui possano essere attribuite al salto fra la duttilità dell'immaginazione e la inevitabile durezza della realtà, fra l'ansia delle attese e la lentezza dei tempi di attuazione. Dalle insofferenze e dai dubbi, dalle immancabili imperfezioni, sarebbe tuttavia ingiusto e ingeneroso arguire che il nostro sistema stia perdendo di elasticità: esso è per sua natura un sistema aperto, e ha la capacità di far sue le critiche, di progredire, di rinnovarsi. Non dubitiamo che ne abbia anche la forza morale. Non dubitiamo che per sua virtù sarà lecito procedere nella via, da più di venti anni non inutilmente intrapresa, della elevazione civile ed economica, preservando la libertà e la varietà degli istituti, delle condizioni, delle scelte ».

Il discorso di Giordano Dell'Amore

Nella stessa Assemblea della Banca d'Italia del 31 maggio 1969 intervenne, dopo la relazione Carli, il prof. Giordano Dell'Amore, nella sua qualità di

azionista nel nome della Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde ed egli, in un breve, ma denso intervento, fece eco alle giuste preoccupazioni manifestate dal prof. Carli, con l'esposizione di concetti precisi ed incisivi, così esprimendosi:

« Dopo di aver sottolineato i successi conseguiti dalle nostre autorità monetarie nel decorso esercizio, il prof. Dell'Amore ha rilevato che, durante i primi mesi di quest'anno, talune condizioni economiche del Paese sono peggiorate e destano non ingiustificata apprensione.

« Quanto al livello generale dei prezzi, è di ieri lo scatto di due punti della scala mobile, destinato ad incidere sui costi di produzione della generalità delle aziende, incluse le banche, e quindi a riflettersi sfavorevolmente sulla espansione produttiva e sulle correnti di esportazione. Si tratta di un campanello d'allarme che dovrebbe far riflettere coloro che ravvisano in un incremento indiscriminato di consumi interni un fattore suscettibile di favorire la ripresa degli investimenti. Senza dubbio gli investimenti nei beni strumentali non presentano un ritmo soddisfacente ed è soprattutto deludente lo squilibrio rilevabile fra le regioni settentrionali e il Mezzogiorno. Ma questo squilibrio non è certo sanabile favorendo un generalizzato accrescimento della domanda di beni di diretto consumo.

« Altra preoccupazione deriva dalle tendenze che vanno sviluppandosi in questi ultimi mesi nella bilancia dei pagamenti, soprattutto a motivo della propagazione, attraverso il mercato dell'eurodollaro, degli eccezionali rialzi subìti dai tassi di interesse nordamericano. E' ovvio che l'obbligo di far rientrare entro il 30 giugno prossimo i fondi bancari disponibili all'estero inciderà sfavorevolmente sui conti economici di numerosi Istituti di credito e specialmente di quelli più vasti, ma è evidente che questa disposizione, congiuntamente alle altre che sono state adottate, potrà concorrere a migliorare la nostra bilancia valutaria e le condizioni interne della liquidità, a patto s'intende che essa non venga interamente utilizzata per espandere gli impieghi bancari in titoli pubblici.

« Comunque, nei prossimi mesi la difesa dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti potrebbe imporre l'adozione di altre misure, soprattutto in correlazione con le sorti di alcune monete europee, tanto più che vari Paesi, nella difesa dei rispettivi cambi, fanno troppo assegnamento sulla manovra del saggio ufficiale, anziché ricorrere a provvedimenti suscettibili di incidere in via diretta e durevole sulle cause dei loro squilibri economici.

« A rendere oggi maggiormente ardua l'azione delle nostre autorità monetarie concorrono poi le incognite che presenta la situazione politica tanto in Italia quanto in alcuni Paesi europei, ove imminenti consultazioni elettorali potrebbero modificare sensibilmente le condizioni economiche interne e internazionali. Nel frattempo, in Italia le spese pubbliche continuano ad aumentare, in ragione inversa della efficienza della pubblica Amministrazione, la ristrutturazione degli Enti previdenziali non fa un passo e nella finanza locale si aggrava la crisi. Taluni si illudono di risolvere questa crisi aumentando i saggi di remunerazione dei buoni postali fruttiferi, per dare nuovo ossigeno alla Cassa depositi e prestiti. Evidentemente queste istanze trascurano di considerare le fatali ripercussioni che il provvedimento avrebbe su tutti gli altri tassi di interesse. Il provvedimento infatti comprometterebbe l'efficacia dell'illuminata politica delle nostre autorità monetarie tendente a neutralizzare nei limiti del possibile gli effetti dei rialzi in atto all'estero.

« A fronte delle difficoltà create da tutte queste circostanze, si rileva fortunatamente un incessante progresso nella produzione industriale, frutto di consolidate capacità imprenditoriali e di diffuse innovazioni tecnologiche. Purtroppo però a tale incremento produttivo non si accompagnano, né sostanziali miglioramenti nel grado di occupazione, né sufficienti maggiorazioni nell'autofinanziamento, onde le imprese devono ricorrere in crescente misura all'indebitamento verso il sistema bancario, riducendo ulteriormente il rapporto fra i capitali di diretta pertinenza e le immobilizzazioni tecniche.

« In queste condizioni appare sempre più urgente la restaurazione di un efficiente mercato azionario, la quale tuttavia non potrà essere realizzata finché continuerà a mancare la volontà politica di attuare sollecitamente la riforma delle società per azioni e di superare gli ostacoli di natura fiscale alla istituzione di efficienti fondi comuni di investimento, in grado di competere con quelli funzionanti all'estero. Una saggia politica fiscale dovrebbe inoltre alleggerire gli oneri eccessivi che gravano sui capitali di rischio, i quali concorrono a determinare il lamentato squilibrio fra il capitale proprio e quello di credito nel finanziamento delle imprese.

Questi pochi cenni inducono a concludere che per combattere le pressioni inflazionistiche che appaiono probabili per il prossimo futuro, si può fare poco assegnamento sulle armi di difesa della politica economica: purtroppo, se si vuole presidiare la stabilità del livello generale dei prezzi e moderare l'ampiezza delle fluttuazioni congiunturali, è giocoforza contare soprattutto sulla politica monetaria benché non si possano disconoscere i costi economici e sociali del ricorso permanente alle restrizioni della politica della liquidità ».

* * *

Nel periodo successivo e cioè dal 31 maggio 1969 in poi, si sono verificati ulteriori eventi in materia economica finanziaria nel nostro Paese e nel campo internazionale.

Tutti i lettori di questa Rivista li conoscono e giova comunque ricordarli: 1) il provvedimento per l'aumento del tasso di sconto adottato in Italia con particolari caratteristiche e che segue, anzi è contemporaneo all'aumento del tasso di sconto verificatosi in altre Nazioni soprattutto in quelle europee; 2) il rapporto CNEL sulla congiuntura, nuovo campanello d'allarme suonato dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; 3) la presentazione del bilancio di previsione 1970 da parte del Ministro del Tesoro, o, per meglio dire, dal Consiglio dei Ministri del primo Governo Rumor, il cui Ministro del Tesoro è la stessa persona del Ministro prof. Emilio Colombo nel secondo Ministero Rumor che si è presentato alla Camera in questi giorni; 4) la riforma tributaria già studiata dal primo Governo Rumor e che verrà presto all'esame della Camera; 5) il provvedimento del Governo francese per la svalutazione del franco.

Dunque concludendo il problema dell'aumento dei prezzi e della svalutazione, più o meno contenuta, sta per esplodere, secondo le giuste previsioni dei tecnici Carli e Dell'Amore e dello stesso Presidente del Consiglio Rumor che, a nome del Governo ha, nel discorso programmatico dell'8 agosto alle Camere, parlato dei pericoli e dei danni dell'inflazione.

E il secondo Governo Rumor, che dovrà affrontare nel prossimo autunno (e non certo come spettatore, ma come arbitro) il problema del rinnovo dei contratti collettivi di lavoro per gli operai e gli impiegati, dovrà attentamente considerare, con senso di responsabilità e di equanimità, le condizioni dell'economia nazionale e, fra l'altro, quelle dell'Agricoltura, la Cenerentola della stessa economia nazionale in confronto dell'Industria e del Commercio, nonché le condizioni dei titolari dei redditi di lavoro, ma anche la condizione degli artigiani, dei professionisti, dei pensionati, dei titolari di redditi fissi, dei piccoli proprietari di fabbricati, di tutti coloro cioè che, pur non essendo difesi da potenti Sindacati o da esperti consulenti hanno il diritto di trovare, nei politici adeguata difesa per non morire di fame, o quanto meno di stenti, mentre pochi privilegiati godono e sperperano e solo raramente pagano il fio delle loro imprese arrischiate, quando non trovano rifugio compiacente in Paesi del Medio Oriente.

PIERO GILARDONI

1269

L'impresa lunare, il cosmo, la pace, il progresso umano

La discesa dell'Uomo sulla Luna ha giustamente commosso tutta l'Umanità, senza distinzione di età, di sesso, di razza, di religione e di credo politico.

Nel Parlamento Italiano si sono resi interpreti di questo sentimento generale, con espressioni di particolare rilievo, i Presidenti delle due Camere.

Il Presidente della Camera dei Deputati Sandro Pertini ha così detto, nella seduta del 22 luglio 1969:

« Onorevoli colleghi, con umiltà desidero da questa Assemblea esprimere la nostra profonda ammirazione agli audaci astronauti americani che per primi hanno messo il piede sulla Luna.

Con umiltà — ho detto — perché di fronte a fatti così prodigiosi le parole suonano vuote. Gioverebbe più il silenzio attonito, lo stesso silenzio pieno di trepidazione e di stupore con cui l'altra notte abbiamo seguìto le fasi della prodigiosa impresa.

Ma la nostra Assemblea deve partecipare alle sventure e alle vittorie dell'umanità.

Così, oggi, con tutto il nostro animo, ci sentiamo vicini agli astronauti americani che sono sulla via del ritorno dopo aver compiuto con mirabile coraggio la più splendida delle imprese umane.

Quale cammino, onorevoli colleghi, è stato percorso dal giorno che Juri Gagarin — il Cristoforo Colombo dello spazio — aprì all'uomo la strada dell'universo! Queste conquiste giustamente ci rendono orgogliosi, ma nello stesso tempo ci fanno sentire piccoli di fronte alla loro grandezza.

Forze potenti potrebbero dominare l'uomo che le ha sprigionate con il suo ingegno.

Da qui l'augurio che l'uomo riesca sempre a guidarle con saggezza verso mète di solidarietà e di pace. Dopo avere con l'ingegno spezzato le catene della gravità per librarsi sulle vie del cosmo, ascolti il cuore e spezzi le catene dell'egoismo e dell'odio per elevarsi verso la fratellanza fra tutti i popoli della terra, liberando finalmente l'umanità dalla miseria, dallo sfruttamento e dall'incubo della guerra. Conquisti, adesso, se stesso, faccia trionfare per sempre la parte migliore che reca in sé.

I due astronauti, quando l'altra notte dinanzi ai nostri occhi stupefatti posero il piede sulla crosta lunare, dissero al mondo parole semplici, che per me costituiscono un alto messaggio:

« Siamo venuti con spirito di pace in nome di tutta l'umanità ».

Queste parole trasformarono il nostro stupore in viva commozione aprendo l'animo nostro alla speranza che l'umanità possa veramente avviarsi verso quel domani da noi sempre auspicato, un domani di progresso civile, di giustizia sociale e di pace ».

Il Presidente del Senato Amintore Fanfani ha così detto nella seduta del Senato in data 30 luglio 1969:

« Onorevoli colleghi, il Senato della Repubblica partecipa all'ammirazione universale per la recente impresa dell'« Apollo 11 ». E, consapevole delle ricerche, delle fatiche, dei rischi, dei sacrifici che il prepararla ed il condurla felicemente a termine ha comportato, rivolge, a quanti hanno responsabilmente affermato di averla ideata ed attuata nel nome dell'intera umanità, vivi sentimenti di gratitudine. Agli astronauti che per primi sono scesi ed hanno operato sul suolo lunare rivolgiamo un saluto ammirato. Esso si estende a tutti gli ardimentosi che li hanno preceduti nella iniziale esplorazione del cosmo.

L'alta ispirazione che ha guidato i proponitori, gli organizzatori, i sostenitori, gli attuatori dell'eccezionale impresa, sorregga i governanti ed i cittadini americani, e quanti con essi convengono nei medesimi ideali di libertà, di progresso, di pace, ad operare per rimuovere, con uguale tenacia, civico impegno e smagliante successo, gli ostacoli che tuttora impediscono a tutti gli uomini di vivere una degna vita nella luce della verità, in serena concordia realizzando i più alti princìpi di giustizia.

Se questo avverrà, il 21 luglio del 1969 resterà nella storia come il giorno della grande svolta, non solo per la conoscenza del cosmo, ma anche per il progresso dell'umanità ».

Nulla evidentemente da aggiungere a così nobili parole rivolte agli astronauti americani dell'Apollo 11 e ai loro predecessori, nonché agli scienziati e ai tecnici dell'impresa che ha aperto nuovi orizzonti alle genti umane affaticate, senza egoismi mortiferi, in un vero bene inteso sentimento di fratellanza universale.

E ci sia consentito un ricordo personale che si riallaccia ai sentimenti sopra espressi.

Nel lontano 1911-1915 si parlò in Italia di un movimento « futurista », che, nella sua infatuazione e nella esaltazione della violenza e del realismo contro il romanticismo, creò, oltre a forme d'arte degenerative, che hanno purtroppo fatto scuola, creò, dicevamo, un'espressione volgare e stupida, l'espressione « Uccidiamo il chiaro di luna! ».

No! Signori realisti, signori propugnatori ed esaltatori della violenza (nera, rossa o gialla, non importa), signori negatori della pace e della fratellanza, signori adoratori di Mammona e non di Dio, signori contestatori per principio e non per convinzione. Esaltiamo, non uccidiamo il chiaro della Luna, della celeste Paolotta, cara ai poeti e ai Pierrotts e alle Colombine (e non certo ai capelloni, ai beats e agli invertiti dei due sessi) e invochiamo, per tutti, gli esseri del cosmo, per tutte le forze palesi o ancora occulte dell'universo, ed esaltiamo con sentimento romantico, l'amore e non l'odio.

LA POLITICA PARLAMENTARE

Ingaggiato negli Stati Uniti il duello Nixon-inflazione

di Adolfo Sarti

Lo spettro dell'inflazione che a ritmo intercorrente grava su taluni Paesi europei — non escluso l'Italia — ha proiettato ora la sua sinistra luce sugli Stati Uniti.

Tra i tanti gridi di allarme risalta quello dell'ex Segretario al Lavoro dell'Amministrazione Kennedy, Arthur Goldberg che ha criticato l'Amministrazione Johnson e quella di Nixon per essersi rifiutate di adottare una politica di controllo dei prezzi, dei profitti e dei salari, nonostante le spese di guerra nel Vietnam.

Goldberg ha poi difeso i Sindacati per le loro continue richieste di aumenti di salari, nonostante i pericoli dell'inflazione: «I Sindacati hanno poca scelta — ha detto — se non quella di premere con le loro domande al fine di evitare che l'inflazione si faccia strada a danno del livello di vita dei loro membri».

Secondo Goldberg, che è stato anche rappresentante permanente americano dell'ONU, la colpa dell'inflazione non è tanto dei datori di lavoro e dei lavoratori quanto del Governo federale «che non ha saputo esercitare le sue responsabilità».

Dall'altra parte, il Segretario americano al Lavoro, George Shultz, ha affermato che l'Amministrazione è fermamente intenzionata ad arrestare l'inflazione negli Stati Uniti mediante economie nel bilancio federale e una attenta politica monetaria, ma non desidera che tale battaglia sia accompagnata da un aumento della disoccupazione.

Shultz ha fatto queste dichiarazioni in un discorso pronunciato a New York nel corso di una riunione dell'«Istituto per i contratti collettivi e le relazioni di gruppo».

Durante la riunione ha parlato anche il dott. Paul Mc Cracken, Capo del Gruppo dei Consiglieri economici del Presidente Nixon.

Egli ha detto che l'inflazione che attualmente si manifesta negli Stati Uniti costituisce una conseguenza delle «politiche monetarie e fiscali eccessivamente espansionistiche prevalse in modo generale durante la maggior parte del periodo dal 1965 ad oggi».

Mc Cracken ha soggiunto che durante l'ultimo anno il costo della manodopera per ogni unità prodotta nell'industria manifatturiera è aumentata del 12-14%, ma l'aumento dei salari in termini reali è stato inferiore all'1%.

Come sempre succede in casi del genere dove le responsabilità vengono scaricate da uno all'altro senza peraltro riuscire a dare una conferma precisa a chi fare risalire la colpa, rimane però certa una constatazione ferma: secondo, infatti, il parere degli esperti in materia, il Governo federale è preoccupato.

L'inflazione continua a costituire un grosso problema per l'economia americana e le misure prese finora per metterla sotto controllo si sono puntualmente scontrate con varie difficoltà.

Gli economisti sostengono che non si potrà veramente parlare di lotta efficace contro l'inflazione e il conseguente aumento del costo della vita finché non sarà finita la guerra nel Vietnam.

E' il conflitto nel sud-est asiatico, infatti, il maggiore responsabile dei guai sperimentati giorno per giorno dal consumatore.

Basta tener conto del fatto che mentre prima della guerra la spesa totale della Nazione aumentava anno per anno ad un ritmo costante di circa 12 miliardi di dollari al trimestre, dai primi del 1968 essa sta aumentando ad un ritmo di ben 20 miliardi di dollari al trimestre.

A questo punto occorre riconoscere che gli Stati Uniti scontano un po', nell'attuale situazione, l'ostinata e lunga opposizione del Congresso all'introduzione della sopratassa del 10% sui redditi progettata dall'Amministrazione Johnson fin dal giorno in cui iniziò il massiccio impegno americano nel Vietnam.

Nel gennaio 1966 si prevedeva che la guerra nel Vietnam non avrebbe assorbito che una spesa di 10 miliardi di dollari all'anno.

Nell'agosto del 1967, invece, quando alla fine Johnson decise di chiedere al Congresso di votare la sopratassa, il costo era già salito ad un livello di 25 miliardi di dollari all'anno.

La sopratassa venne poi introdotta solo il 30 giugno dello scorso anno.

In questo duello Nixon-inflazione, un primo punto è già andato a favore del Presidente.

Recentemente, infatti, l'Amministrazione ha vinto la sua prima battaglia per l'approvazione, da parte del Congresso, della sua politica anti-inflazionistica.

La Commissione per il Bilancio della Camera dei Rappresentanti ha approvato il mantenimento della sovrimposta del 10% sino alla fine dell'anno e la successiva riduzione della sovrimposta al 5% sino al 30 giugno 1970.

La Commissione ha inoltre accettato un'altra richiesta del Governo e cioè quella dell'abolizione della riduzione dell'imposta del 7% sugli investimenti delle aziende.

Nel quadro in parola merita sottolineare che la riserva aurea degli Stati Uniti ha superato gli undici miliardi di dollari, limite che non veniva più raggiunto dai primi mesi del 1968.

In particolare si è avuto un aumento di 217 milioni di dollari e di 700 milioni di dollari rispetto al maggio 1968.

Non è stato reso noto nulla a proposito della provenienza dell'oro, ma si sa che la Francia di recente ne ha venduto.

Il totale della riserva monetaria, di cui l'oro è il principale componente, alla fine di maggio, ha raggiunto i

1671

sedici miliardi e settanta milioni di dollari, incluse le scorte di valuta straniera (tre miliardi e 474 milioni di dollari) ed i diritti automatici di prelievi dal fondo monetario internazionale (un miliardo e 443 milioni di dollari).

Sullo sfondo incerto e minaccioso, il Presidente Nixon ha chiarito che non intende condurre la battaglia contro l'inflazione a prezzo di squilibri sociali, di un aumento della disoccupazione e del sacrificio di programma di assistenza ai gruppi meno privilegiati.

Ne consegue che gli osservatori sono giunti alla conclusione che le misure portate da Nixon nel sistema economico americano si articolano essenzialmente in quattro direttive.

La prima è costituita dal rigetto del principio secondo cui la economia americana è instabile e di inflazione.

La nuova Amministrazione non crede più in questo principio, che sembrava diventato una specie di assioma della dottrina riguardante i sistemi economici altamente industrializzati.

Accettare questo nuovo modo di vedere significa che il Governo non ha più bisogno di servirsi del bilancio e della moneta per correggere temporanei squilibri e per adattare l'economia alle « nuove fasi cicliche ».

La seconda direttiva può essere riconosciuta nel totale abbandono del concetto secondo cui le manipolazioni del bilancio federale a traverso nuove iniziative nel campo fiscale costituiscono accorgimenti normali della politica economica.

Si tratta dell'abbandono della politica che il Consigliere economico del Presidente Kennedy, Walter Heller, aveva perfezionato al massimo grado sulla scorta degli insegnamenti di Lord Keynes.

La terza direttiva consiste nella rivalutazione della politica monetaria.

Le passate Amministrazioni democratiche non credevano che essa fosse altrettanto importante della politica fiscale e non si preoccupavano molto, quindi, della quantità di moneta in circolazione.

L'attuale tendenza è quella di credere l'inverso; ma ciò non significa che la nuova Amministrazione repubblicana sia pronta a sottoscrivere una politica di frequenti interventi sui tassi di interesse, volta a modificare l'ammontare dei mezzi di scambio e i termini del credito.

Essa sembra piuttosto credere che la quota dei tassi dipende direttamente dai dati del mercato e che il Governo federale non può far nulla per modificarli.

Pertanto ritiene ora che solo quando la inflazione sarà scomparsa gli altissimi tassi di interesse attualmente in vigore scompariranno, ma non prima.

Dove il Governo federale può operare invece efficacemente, è alla base, cioè sull'ammontare vero e proprio di mezzi monetari in circolazione.

Se il Governo non resiste qui, si dice negli ambienti competenti, inutili sono i suoi tentativi successivi di controllare l'inflazione mediante un alto costo del denaro.

La quarta direttiva della nuova politica economica americana consiste nel rifiuto della passata fiducia nelle cosiddette « norme di condotta » che il Governo federale dovrebbe imporre ai Sindacati e alle industrie al fine di controllare l'aumento dei costi di lavoro e dei prezzi.

Tali norme, si fa osservare, presupponevano che il mondo del lavoro americano e quello dell'industria fosse un sistema compatto e unanime, il che è tutt'altro che vero.

Solo un quarto dei lavoratori appartengono infatti ai Sindacati, e solo una piccola parte dei prezzi sul mercato è fissata dalle grosse concentrazioni.

I fatti in corso riferentisi alla bilancia dei mercati finanziari mondiali, collegati ovviamente ai perturbamenti politici, prospettano in sintesi il dilemma se Nixon riuscirà o meno a vincere le forze dell'inflazione e a dirci se i suoi metodi saranno migliori di quelli seguiti dalle Amministrazioni di Kennedy e Johnson.

ADOLFO SARTI

Asterischi

(centenari e modernissimi)

Napoleone

Ricorre quest'anno il bicentenario della nascita del «grande Corso»: Napoleone Bonaparte.

Abbiamo qua e là, su giornali, riviste e rotocalchi, letto rievocazioni tutte in chiave esaltatrice, riecheggianti più o meno l'ode di manzoniana memoria: Il 5 maggio.

Fu vera gloria?, *si domandava però il buon Don Alessandro, che aveva concluso quella sua magnifica fatica poetica con un inno alla fede cattolica, rientrato com'era in grembo a Madre Chiesa dopo il passato giovanile di giansenista acceso, quand'era in Francia.*

E rispondeva:

Ai posteri l'ardua sentenza. *Bene, un postero — chi scrive — alla luce delle esperienze storiche successive al ventennio napoleonico in gran parte apprese librescamente, ma in buona parte anche vissute e tuttora coeve, se non da noi attualmente, ma in altri paesi, può, se non certo annullare, cercare di ridimensionare e interpretare con la maggiore possibile obiettività tutta la fama e la gloria del Córso che, tra l'altro e per lunga pezza, ha costituito oggetto di disputa se dovesse ritenersi francese o italiano. E ciò per poter ciascuno partecipare a gloriarsi della figura storica di Napoleone.*

Ma, fatto salvo l'amor proprio dei francesi per il lustro che venne al loro Paese durante il corrusco periodo bonapartesco, non è forse più giusto guardare addentro nel profondo della vita e delle gesta di Napoleone a due secoli dalla sua nascita?

Sì, forse, per quell'epoca e dopo che per secoli si era consolidata una certa tradizione militare nel modo di guerreggiare, il vigore bellico dell'uomo, nel quale confluivano coraggio, furbizia nel sistema di attacco e fulminea rapidità nell'azione e la successione di vittorie susseguentisi, facilitarono il mito napoleonico, nel quale però si avvicendarono anche disastri e sconfitte non lievi, come Lipsia, una parte della campagna di Spagna e poi la campagna di Russia con la Beresina e la famosa ritirata.

Pochi però hanno rilevato che egli disponeva di un esercito i cui soldati portavano nelle battaglie l'empito della grande rivoluzione vittoriosa, convinti non solo di essere portatori di un verbo nuovo, ma di un nuovo modo di vita ai popoli dell'Europa delle monarchie assolute.

E poi gli eserciti, che erano di fronte alle truppe napoleoniche, erano quasi tutti mercenari e sottomessi ai regimi assoluti e quindi facevano le guerre per mestiere senza alcuna convinzione e privi perciò di qualsiasi motivo ideale.

E inoltre, come storicamente accertato, non poca parte dei successi napoleonici era dovuta alla tempestività della diramazione dei bollettini di guerra, non sempre del tutto veritieri, che riuscivano, anche durante il corso delle battaglie, ad esaltare le proprie milizie e a deprimere il morale di quelle nemiche, ma soprattutto dei comandanti avversari.

Ma, per questa più o meno schietta grande gloria militare, quale grave peso morale e politico dovette sopportare la nazione francese nel giudizio e nell'estimazione di tutta l'Europa, mentre dové anche soffrire e non poco all'interno per la feroce dittatura napoleonica, con il trionfo dell'autoritarismo personale, l'esaltazione e l'esasperazione dei metodi polizieschi, i delitti impuniti e qualche volta falsamente glorificati (uno per tutti: l'assassinio del Duca di Enghien) e ancora lo sfacciato nepotismo familiare che si estendeva anche nel campo dei generali.

E questo a non ricordare quello che sempre si verifica nei periodi di esaltazione collettiva che i dittatori spesso sanno creare, il famoso Campo di Maggio, che passò per un grande gesto di coraggio e di audacia e non fu che il bagliore passeggero di una quasi folle avventura.

Ma la grande colpa — per non usare la frase più appropriata, il grave delitto — del ventennio napoleonico (1796 prima campagna d'Italia, 1815 Waterloo) fu quello di essere stata la causa prima, dopo la grande rivoluzione francese che aveva abbattuto la monarchia assoluta, la causa prima della creazione del primo precedente di quell'autoritarismo che, aureolato di vittorie militari, produce gli annebbiamenti collettivi nelle folle e favorisce il sorgere di un potere ancora più assoluto, irresponsabile e incontrollato, di qualsiasi monarchia.

C'è di più: si deve al Bonaparte il sistema dei Prefetti, inaugurato nell'amministrazione civile, i quali dipendevano dal Capo Carismatico e per la più parte erano ignari o immemori delle necessità delle zone (Regioni, dipartimenti, provincie cui erano preposti), sistema che ha proliferato e si è mantenuto, con più o meno vantaggio o danno, anche in libera democrazia e ancor oggi sia in Francia che in Italia.

Non diremo che Napoleone sia stato un Hitler avanti-lettera, ma certo ne fu il maggior precursore, per non parlare del nostro Napoleone di cartapesta (come lo definì Paul Boncour alla Società delle Nazioni a Ginevra) che, volere o no, si ispirava a certi modelli del passato, senza ricordare tutte le altre dittature, più o meno fasciste, in circolazione.

E ancora: come ne uscì la Francia dal ventennio napoleonico? Se non fosse stato per il Vescovo d'Autun, il vecchio Talleyrand, che seppe al Congresso di Vienna, con capolavoro di diplomazia, evitare lo smembramento almeno parziale del suo pur grande Paese, la Francia avrebbe pagato assai più caro il fio della gloria napoleonica.

E infine il bacillo delle sortite autoritarie dei colpi di Stato militari chi, se non il Bonaparte, lo ha inoculato nel corpo della Francia?

E si è avuto così Napoleone il piccolo, finito con Sédan, la pagliacciata del generale Boulanger e, aggiornato ai tempi, anche se su di un piano più elevato, De Gaulle, il gollismo e l'attuale suo derivato. Come si concluderà tutto questo, anche se la Nazione nostra vicina sa, nei momenti cruciali, riprendere in mano il proprio destino e cambiare la rotta?

Alla fine di questo asterisco che non ha alcuna pretesa di voler apparire come neppure il frammento di un saggio di critica storica, noi inviamo, da queste colonne, alla Francia della Rivoluzione, nostra grande vicina, l'augurio migliore che merita e cioè di operare in modo da giovare al bene di se stessa e a quello di tutta l'Europa.

* * *

Nitti

Sono cento anni — quest'anno — da che nacque Francesco Saverio Nitti, un uomo cui l'Italia non riservò in vita che amarezze e dolori, perché non era né quel che suol dirsi «l'abile parlamentare», né sapeva seguire la corrente, facendo il retore nazionalista, come già avvenne quando fu a capo del Governo.

Come tale, un po' per il temperamento estroso e caustico nella forma esteriore, quanto serio, razionale e pro-

R73

fondo nella sostanza interiore e persino sentimentale nell'intimità, pur essendo un vero patriota amante del suo Paese e sollecito per le sue sorti, non seppe riuscire a farsi valere presso la pubblica opinione degli italiani nel non facile periodo nel quale fu alla suprema direzione del Paese.

La temperatura politica in quel tempo era altissima, più che febbrile; e Nitti non seppe trovare, pur avendo tante capacità, il punto di fusione tra l'urto da una parte del socialismo massimalista inorgoglito del successo della rivoluzione d'ottobre e giunto, nelle prime elezioni col sistema proporzionale della fine d'ottobre 1919, con ben 156 rappresentanti in Parlamento e — dall'altro — lo scontento minaccioso della folla degli ex combattenti che vedevano deluse le proprie confuse, ma pressanti, aspirazioni dopo il ritorno dalla guerra. Nitti credette di poter far ragionare i suoi concittadini con una linea sensata aderente alla realtà ispirata ad equilibrio, economia e moderazione, per poter solo dopo qualche anno cominciare a godere i benefici della vittoria.

Ma tutte queste che, anche in tempi normali, non sono doti precipue degli italiani, in quel momento sembrarono negazione della Vittoria, dalla quale tutti si attendevano grandi e subitanei benefici e compensi dopo il lungo periodo di sacrifici sopportato in quattro lunghi anni di guerra, mentre, dicevamo, il miraggio della rivoluzione Russa trionfante accendeva le menti dei lavoratori, che avrebbero voluto anche in Italia poter giungere presto a capovolgere i rapporti economico-sociali.

E la stampa, tutta la stampa di informazione, meno un paio di giornali fra i quali allora Il Messaggero *di proprietà dei fratelli Perrone, difendeva Nitti (mentre gli stessi attraverso* l'Idea nazionale *contemporaneamente l'attaccavano) tutta la stampa soffiava sul fuoco per varie e spesso opposte ragioni mentre il « duce », col suo giornale dei combattenti e dei produttori, inoculava, con articoli e corsivi polemici, il veleno di un nazionalismo rivoluzionario puntando sulla retorica della grandezza e sulla vittoria mutilata e sull'ansia insoddisfatta per i mancati benefici della massa dei combattenti.*

E, meno di tre mesi dopo la sua ascesa al Governo, Nitti si trovò a fronteggiare lo scoppio dell'impresa fiumana.

La cosiddetta marcia di Ronchi era stata preparata dal Vate guerriero, che comodamente, al Grand'Hotel, si faceva finanziare in quanto assicurava la preparazione di una grande impresa aviatoria per un primo viaggio dall'Italia al Giappone, che poi fu compiuto più tardi da un noto aviatore.

Nitti era stato giocato, con tutte le gravi conseguenze di natura estera ed interna provocate dalla cosiddetta marcia di Ronchi, eppure, mentre, come ricordiamo appresso, stigmatizzò violentemente l'avvenimento, fu prodigo, in silenzio e occultamente, di aiuti, facendo avviare piroscafi di viveri e mezzi alla Repubblica del Carnaro.

Ci piace ricordare oggi, a cinquant'anni di distanza, il coraggioso discorso che l'uomo politico lucano pronunziò alla Camera dei Deputati il 12 settembre 1919, bollando questo primo atto di disobbedienza di una pur piccola parte dell'esercito, come una vera e propria diserzione ed affermando che mai, in una libera democrazia, il potere militare, per qualsiasi ragione, può sovrapporsi al potere civile contaminando così l'organismo che ha l'altissima funzione della difesa della Patria — l'esercito — con aberranti atti di decisioni di natura politica che spettano esclusivamente al potere civile.

Ciò gli valse l'avversione dei nazionalisti e dei combattenti, eccitati dai polemici e non sempre purgati corsivi che l'allora direttore del Popolo d'Italia, rovesciava quasi quotidianamente sui suoi lettori. E intanto gli agrari padani e alcuni grossi cavalieri d'industria più che industriali (non la Confindustria per la verità come ente a sé e nemmeno la massa degli industriali onesti) iniziavano il foraggiamento delle prime squadracce fasciste. Ma non è di questo che vogliamo parlare.

A cinquant'anni di distanza si può valutare, senza preconcetti politici, quali siano stati per l'Italia i frutti della diserzione di quella parte dell'esercito che, con il Vate in testa, creò l'effimera repubblica del Carnaro e si può giudicare, serenamente, il perché Nitti non poté indulgere alla retorica nazionalista allora di moda e purtroppo tanto dannosa per la Nazione.

Onore nel centenario della sua nascita a Francesco Nitti, che con spirito profetico antivide i pericoli di una azione che fu purtroppo la precorritrice del fascismo, con la complicità della monarchia dei Savoia.

E si tenga ben vivo il ricordo di quanto e quale danno possa apportare l'intromissione (e ancor peggio l'eventuale assunzione del potere militare al Governo di una Nazione) non tanto nel periodo in cui esso si verifica, quanto nel futuro, cioè negli anni a venire.

Il nostro Paese ne ha già pagato il duro scotto.

* * *

Un Generale

E, trovandoci in argomento (e non ci si dica che per questo siamo filo comunisti o addirittura sovversivi), passando dalle ricorrenze centenarie alla bruciante attualità, veniamo a parlare di un episodio troppo presto passato nel dimenticatoio: quello di un tal generale Giglio in occasione di un certo sciopero a Palermo.

Non muoviamo critiche al Ministro competente o al Presidente del Consiglio, per non aver stigmatizzato pubblicamente quell'episodio, né ci passa d'altro canto per il capo di giustificare gli eventuali atti di violenza degli scioperanti, che vanno colpiti con la severità della legge, ma mai con le stroncature minacciose del generale in parola.

Infatti come si stronca uno sciopero da un militare? Con la violenza e cioè con i fucili, i cannoni e i carri armati. Ma, nel 1969, non siamo più nel '98 di Bavabeccaris con l'avallo del re « buono ».

Siamo, vivaddio, in repubblica democratica, abbiamo, piaccia o no, un Capo dello Stato, che proviene dal socialismo e che sa benissimo che, dopo i cannoni di Bavabeccaris, venne il '900 col regicidio di Monza e il '901 ci fu il Ministero Zanardelli-Giolitti col riconoscimento del diritto di sciopero a non voler ricordare la Costituzione che ci regge.

Quando si trascende in modo da provocar danno alla comunità, sì che il tessuto sociale può correre pericoli di disgregazione, allora scatta il potere giudiziario, mentre la polizia fa il suo mestiere e procede, più o meno giustamente, (si deciderà dopo e speriamo meglio di ora, con il nuovo Codice di procedura penale) agli arresti, deferendo i colpevoli all'autorità competente.

Ma i generali restino in caserma a studiare, ove occorra, seriamente la strategia, per fare poi eventualmente le guerre (cose troppo serie per essere trattate dai generali, come diceva Clemenceau) e non si impiccino di faccende che mai debbono riguardarli.

Anche e proprio per mantenere l'esercito al di sopra di ogni competizione civile e per custodirne il prestigio, il rispetto e l'affetto di fronte e da parte della Nazione.

Certo sarebbe allettante, per qualche alto gallonato e per qualche grosso capitalista, che — nell'imminenza dei conflitti sociali, come potrebbero verificarsi in materia di rinnovo dei contratti di lavoro — si potesse procedere non solo con il pugno di ferro, ma con quello... di fuoco.

Ma, a prescindere da tutto, e senza entusiasmo o piaggeria, ci sembra che l'on. Rumor sia fatto d'una pasta diversa da quella del generale Pelloux.

Franta

La Costituzione e i progetti di legge sulle case da gioco

di Piero Gilardoni

Con una recente decisione del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, pronunciata su ricorso della Società ATA contro il Ministero dell'Interno e il Comune di San Remo (avente per oggetto la affermata illegittima pronuncia del Ministero dell'Interno che non approvava una delibera del Consiglio comunale di San Remo di proroga della concessione alla Società ATA della gestione del Casinò da gioco di quel Comune) sono stati rinviati gli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di « legittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, del R.D.L. 22 dicembre 1927, n. 2448 e della relativa legge di conversione 27 dicembre 1928, n. 3125, in relazione agli articoli 76 e 25, secondo comma della Costituzione ».

Tale decisione, nella sua parte sostanziale, è così concepita:

« 1) In via preliminare la Sezione ritiene che, al fine « di giudicare dell'ammissibilità delle due impugnative, « occorra sollevare di ufficio la questione di legittimità « costituzionale dell'art. 1, primo comma, del R.D.L. 22 di- « cembre 1927, n. 2448, convertito nella legge 27 dicem- « bre 1928, n. 3125, nonché di detta legge di conversione. « Invero, la pretesa dedotta in giudizio dalla Società ATA, « in relazione sia alla proroga per un quinquennio della « concessione relativa alla gestione del Casinò municipale « di San Remo, sia alla possibilità di partecipare all'asta « pubblica per l'aggiudicazione di tale concessione, deriva « dall'esercizio del potere di deroga alle leggi che il men- « zionato testo normativo conferisce al Ministro dell'Inter- « no. Né varrebbe eccepire che non è in discussione la « legittimità del D.M. 15 ottobre 1963, n. 18738-10, con il « quale fu rinnovata al Comune di San Remo l'autorizza- « zione al giuoco di azzardo e fu approvato e reso esecu- « tivo il contratto stipulato tra l'ATA e il predetto Comune, « perché ciò — se preclude l'esame delle questioni di legit- « timità costituzionale relative all'atto divenuto ormai « inoppugnabile, non osta a che, intervenuti nuovi atti « amministrativi, la legittimità dei quali viene contestata « dai soggetti interessati, possano sollevarsi questioni di « legittimità costituzionale attinenti alle norme di legge, o « aventi forza di legge, dalle quali anche il potere di emana- « re i nuovi atti deriva.

« Nel caso particolare, l'eventuale caducazione del R.D.L. « n. 2448 del 1927 e della relativa legge di conversione, « non solo farebbe venir meno ogni potere del Ministro di « consentire deroghe alle leggi vigenti (potere in base al « quale — secondo la costante interpretazione di oltre un « quarantennio — è stata autorizzata una casa di giuoco « d'azzardo), ma inciderebbe anche sulla posizione di inte- « resse legittimo della ricorrente, degradandola ad interesse « di mero fatto, privo di ogni forma di tutela giurisdizio- « nale per la ragione essenziale della non azionabilità di « qualsiasi pretesa che contrasti con le norme di ordine « pubblico e, specialmente, con quelle penali.

« Né potrebbe obiettarsi che, nella specie, in mancanza « di una eccezione di potere, il Consiglio adìto non sia « legittimato a proporre l'indicato incidente di costituzio- « nalità, dato che quest'ultimo, pur non presentandosi « collegato con alcun motivo di gravame formulato dalla « interessata, riguarda, tuttavia, la configurabilità, alla stre- « gua dell'attuale sistema normativo della pretesa fatta « valere dalla ricorrente, cioè una condizione dell'azione « la cui esistenza deve essere accertata dal giudice di « ufficio.

« 3) Scendendo all'esame della questione, appare dubbia « al Collegio la legittimità del citato art. 1, primo comma, « del R.D.L. 1927, n. 2448 con riferimento ad alcuni principi « sanciti dalla Costituzione.

« *a*) sotto un primo profilo va osservato che la potestà « normativa primaria, la quale si manifesta con l'emana- « zione delle leggi, appartiene collettivamente alla Camera « dei Deputati e al Senato della Repubblica (art. 70). « L'esplicazione di tale funzione, attribuita istituzionalmen- « te a detti organi, può eccezionalmente avvenire ad opera « del Governo (inteso nel senso in cui all'art. 92 della « Costituzione e con il concorso anche del Presidente della « Repubblica, a norma dell'art. 87, comma quinto) allor- « quando sussista una apposita delega da parte del Parla- « mento (art. 76) e ricorra una situazione straordinaria di « necessità e di urgenza (art. 77).

« Nel primo caso il collegamento tra le Camere, titolari « del potere legislativo e l'organo (governo) che in concreto « lo ha esercitato, avviene attraverso un atto (legge di « delegazione) — che funge da investitura — nel quale « devono essere contenuti:

« *a*) la specificazione dei principi e dei criteri diret- « tivi cui deve ispirarsi la futura attività normativa;

« *b*) la fissazione del termine finale entro cui è pos- « sibile lo svolgimento della stessa;

« *c*) la determinazione della materia cui essa può ri- « ferirsi.

« Nel secondo caso, invece, il cennato collegamento si « effettua in via successiva (legge di conversione o diniego « di conversione), attraverso un controllo di carattere poli- « tico che riguarda sia la sussistenza dello stato di neces- « sità e di urgenza sia l'opportunità delle disposizioni « emanate.

« Ciò premesso, non sembra che l'art. 1, primo comma, « del R.D.L. 22 dicembre 1927, n. 2448 sia conforme alla « disciplina sopra delineata.

1275

« Infatti, l'anzidetto articolo, riconoscendo al (singolo) « Ministero dell'Interno la facoltà di autorizzare, anche in « deroga alle vigenti leggi, il Comune di San Remo ad « adottare i provvedimenti necessari per l'assestamento del « bilancio e per l'esecuzione delle opere pubbliche indila- « zionabili attribuisce ad un organo diverso dal Governo « non una mera competenza amministrativa, ma una potestà « sostanzialmente legislativa, che è svincolata, inoltre, per « quanto concerne l'esercizio, da ogni limitazione temporale « e da qualsiasi indicazione di oggetto e di criteri direttivi.

« Appare dubbio, quindi, che una delega siffatta, confe- « rita ad una autorità incompetente, sia conforme all'ar- « ticolo 76 della Costituzione.

« Non sembra, infine, priva di fondamento la conside- « razione che il cennato R.D.L. consentendo — come di « fatto ha consentito nella specie — a causa della sua « portata sfornita di ogni limitazione, la gestione in forma « organizzata del gioco d'azzardo, represso dagli articoli « 718-721 del Codice Penale, e potendo, in linea di mera « ipotesi, consentire altri reati, viola anche il canone fon- « damentale della riserva di legge in materia penale (arti- « colo 25, secondo comma della Costituzione), in quanto « dà facoltà ad un organo amministrativo di far venir « meno il carattere di antigiuridicità ad ipotesi delittuose « o anche meramente contravvenzionali, specificamente « contemplate dal legislatore.

« *b*) In relazione ad un altro profilo di illegittimità, « la Sezione rileva che il principio di uguaglianza affer- « mato dalla Costituzione (art. 3, primo comma) — valevo- « le sia per le persone fisiche che per quelle giuridiche (vedi « sentenze Corte Costituzionale 23 marzo 1966, n. 25 e « 24 gennaio 1969, n. 2).

« Questa, invero, col permettere all'Autorità ammini- « strativa di dispensare il Comune di San Remo dall'osser- « vanza della legge (anche penale, come è avvenuto nel « caso in esame) e con l'attribuire, quindi, in tal modo « ad un solo soggetto una posizione di privilegio, potrebbe « determinare — nei confronti di tutti gli altri Comuni « della Repubblica — una disparità di trattamento che non « trova ragionevole giustificazione nelle esigenze di natura « finanziaria menzionate nello stesso R.D.L. 1927, ma non « esclusive dell'Ente locale beneficiario di detto provve- « dimento normativo.

« Occorre, poi, tener presente, che il giudizio sulla « diversità delle situazioni di fatto, al fine di differenziarne « la disciplina, pur essendo rimesso all'aprezzamento discre- « zionale del legislatore è, tuttavia, sindacabile da parte « del giudice Costituzionale allorquando si presenti affetto « da illogicità e arbitrarietà (sentenze Corte Costituzionale « 2 aprile 1964, n. 93; 22 dicembre 1964, n. 118) ».

Secondo il Consiglio di Stato sarebbe dunque evidente la incostituzionalità delle norme in base al quale il Comune di San Remo fu autorizzato a gestire una Casa da gioco per l'esercizio del gioco d'azzardo e ciò sotto un duplice profilo: 1) quello della deroga, non consentita, al codice penale; 2) quello dell'attribuire ad un solo soggetto (al Comune di San Remo) una posizione di « privilegio » che induce, nei confronti di tutti (si noti di *tutti*) gli altri Comuni della Repubblica, una disparità di trattamento.

Si potrebbe dubitare della fondatezza della prima affermazione (deroga al Codice penale non espressa e non ammissibile). Infatti la deroga ad una determinata disposizione di legge può essere anche implicita, pur se corretto principio di enneneutica legislativa sarebbe quello di derogare con esplicita disposizione ad una norma legislativa di diritto penale, il che peraltro vale per il principio « *nullum crimen sine lege* », ma non per l'opposto e cioè per riconoscere legislativamente che un reato, specie se contravvenzionale, non è più tale in determinati casi perché per così dire, superato dal tempo, o dall'opinione pubblica e dalla morale corrente.

E ci spieghiamo: se la repressione del gioco d'azzardo è, in linea generale, ammissibile per le sue eventuali gravi conseguenze d'ordine economico familiare e per i suoi pericoli di truffa, non è, ugualmente, condannabile il gioco d'azzardo controllato rigidamente e disciplinato con finalità anche sociali.

Ma è invece certo che la seconda preposizione della decisione sopra riprodotta e cioè quella inerente alla situazione di privilegio che è stata senza motivo attribuita in Italia al Comune di San Remo (e quindi, sia detto per inciso, ai Comuni di Venezia, di Campione e di Saint Vincent) urta contro il principio costituzionale giustamente riproducente, in sostanza, la massima popolare « *o tutti o nessuno* ».

Si deve pertanto prevedere che la Corte Costituzionale, in difetto di eventuali provvedimenti legislativi che sopravvenissero, dovrebbe rispondere in senso affermativo al quesito proposto dal Consiglio di Stato.

E questo è così vero che i Comuni concessionari di Case da gioco e cioè i Casinò municipali di San Remo, Saint Vincent, Venezia e Campione, si sono notevolmente preoccupati della eventuale conseguenza che deriverebbe da una pronunzia di incostituzionalità che fosse emanata dalla Corte Costituzionale e che indurrebbe necessariamente la chiusura delle case da gioco funzionanti nel loro territorio, chiusura da cui deriverebbe un grave pregiudizio alle finanze di quei Comuni e anche un danno grave, o quanto meno di rilievo, per l'economia nazionale, tenuto conto che, come è noto, molti turisti vengono nelle zone di San Remo, Campione, Saint Vincent e Venezia per soddisfare il loro legittimo desiderio di dar sfogo ad una passione, quella del giuoco d'azzardo.

E' infatti noto che, mentre secondo il Codice penale precedente il gioco d'azzardo era condannato solo se il gioco era esercitato in luogo pubblico o esposto al pubblico, il legislatore del vigente Codice penale del 1930 proibì il gioco d'azzardo anche nei circoli privati e, a stretto rigore, anche nelle famiglie private, il che, come tutti sanno, ha causato il pullulare in Italia delle così dette bische clandestine, con le conseguenze dei Rackett e delle corruzioni, perfino fra le forze di Pubblica Sicurezza, e il rischio grave dei bari o truffatori.

Ma così il legislatore ha ignorato le più elementari fasi del comportamento umano: infatti, sia detto senza false ipocrisie, il gioco è connaturale all'uomo; il bambino, appena ha l'età della ragione, si diverte con il gioco delle carte o con quello dei dadi applicato al « giro del mondo » o al « gioco dell'oca », o si diverte con la tombola, col « monopoli », ecc. e sempre con un substrato di interesse (denaro o cioccolatine o caramelle o giocattoli).

Dunque basta con l'ipocrisia e i privilegi e si controlli il gioco d'azzardo, ma non si qualifichi quest'ultimo come un reato da colpire con la multa o l'ammenda, o addirittura il carcere e come un vizio da condannare con la deplorazione pubblica.

E ricordiamo che la leggenda (o la storia) afferma che i Centurioni di guardia sotto la croce dove agonizzava il Figlio di Dio, si giocarono a dadi « La Cappa di Cristo » (Et diviserunt vestimenta mea).

Dunque solo per ipocrisia o per fissazione mentale si sente dire che il gioco è un « vizio terribile », che rovina o insidia le famiglie e si emanano grida contro l'esercizio del gioco d'azzardo.

E viceversa si prevede come entrata notevole del bilancio dello Stato il provento del gioco del Lotto (la così detta « tassa sugli imbecilli ») e dell'Enalotto, coi botteghini sparsi in tutti i Comuni della Repubblica dal più grande al più piccolo e si autorizzano lotterie ad ogni piè sospinto colla devoluzione degli utili (detratte le spese) a scopi di beneficenza, e si autorizzano le tombole nelle piazze in occasione di Fiere o della festa del Santo Patrono, si disciplinano e autorizzano le scommesse sui cavalli (al galoppo e al trotto) sui campi di corse o nelle così dette agenzie ippiche o « sale corse » e perfino il Totip, il tutto col pretesto di giovare agli allevatori dei

cavalli e infine si è inventato il Totocalcio (grandissima truffa a danno di coloro che hanno il torto di credere nei così detti professionisti del gioco del pallone) e si giocano infine somme favolose (magari clandestinamente) nel caso dei macht di pugilato.

E non basta: il gioco d'azzardo si svolge allegramente nelle Borse Valori, con la vendita a termine delle azioni delle Società, i riporti ecc., giochi dove, a parte alcuni ingenui che si fidano del loro intuito, vi sono, purtroppo, i giocatori in borsa «a colpo sicuro», che si giovano della loro posizione per dare o carpire notizie sicure e agire in conseguenza.

Basta dunque con le ipocrisie e con i privilegi, i quali, ad esempio, nel caso del Casinò da gioco di San Remo, fanno sì che quella stazione climatica faccia concorrenza spietata alle altre località della Riviera di Ponente o di Levante (prima fra tutte Rapallo) mentre Saint Vincent fa concorrenza a Cormayeur o a Sestrières, mentre Venezia fa concorrenza alle località del Lago di Garda, ecc. ecc.

Ed è da ricordare che, in occasione della emanazione del D.L. 22 dicembre 1927, n. 2448, in base al quale fu autorizzata l'apertura di una casa da gioco in San Remo, fu ancora una volta riconosciuto l'esistenza di validi motivi per consentire ad una località del Nord Italia la così detta industre per non dire dell'affarista Liguria, di impinguarsi di denaro a carico di turisti stranieri, ma anche e soprattutto di italiani e, fra questi, di lavoratori (in senso lato) del Centro e Sud Italia e comunque col privilegio del Nord contro il Sud.

Si disse allora giustamente (Relazione del Senatore del Regno Vittorio Rolandi-Ricci sul disegno di legge presentato dal Capo del Governo e Ministro dell'Interno per la conversione in legge del decreto legge 22 dicembre 1927, n. 2448) che appariva giusto giovare — con i proventi del gioco — al movimento turistico di San Remo e di tutte le altre località della Provincia di Imperia e all'esercizio di opere pubbliche di rilievo nel Comune di San Remo.

E, per la parte «*morale*» (cioè per la parte penale), la Relazione citata (Senato del Regno, Legisl. XXVIII - Doc. 1413-A) così argomentava «La concessione dell'aper-«tura del casinò a San Remo, se non risponde ad una «legittimazione di principio morale, vi trova almeno una «giustificazione economica. Anziché lasciare che tanto da-«naro italiano vada ad impinguare biscazzieri esteri, è «minor male, e perciò miglior partito, arginarne l'esporta-«zione, e far sì che esso resti in paese, e, per una notevole «porzione, siavi convertito in uso di bene ed in opere «di pubblica utilità.

«Non è chi voglia meritare lo strale Giovenalesco del «*lucri bonus odor ex re qualibet* o chi voglia invocare «il trito ricordo del *non olet* risposto dal padre a Tito; ma «si tratta soltanto di scegliere, fra due mali, il men peg-«gio; e c'è, nello scopo del decreto in esame, lo intento di «ricavare da un vizio attualmente incoercibile e total-«mente dannoso, un, almeno parziale, beneficio.

«Le lotterie e le tombole tanto spesso autorizzate per «i più diversi scopi di beneficenza o d'arte, che altro fanno «se non sfruttare una forma, sia pur tenue, della passione «del giuoco, appunto per ottenere i mezzi, non altrimenti «conseguibili, al fine di attuare un'opera di carità e di «bellezza? E quanto solletico e sfogo non si dà ogni «giorno alla più vacua vanitosità con le feste mondane, «i balli, i tè danzanti, i concerti, i patronati, per riuscire, «mediante appunto la vanità soddisfatta, a dare un ricavo, «spesso sproporzionatamente scarso, a qualche istituzione «soccorritrice o educatrice? Tutto il mondo è paese; in-«glese è la *Vanity fair* di Guglielmo Tacheray; francese «è la massima di La Rochefoucauld che *La Vertu n'irait «pas loin, si la vanité ne lui tenait compagnie*

«Ed è di ieri il referendum del popolo svizzero che «concluse ad un voto favorevole per il ripristino in Isviz-«zera delle Case da gioco con il referendum del 1920; la «iniziativa dei Kursaal, per siffatto ripristino, ha trion-«fato, promettendo che il 25% del ricavato dal gioco sarà «destinato alla beneficenza. E si gioca in Francia come in «Belgio, ad Aix-les-Bains come ad Ostenda...».

* * *

Tutto ciò detto è da considerare che, appunto in aderenza ai principi sopra richiamati, il Parlamento ha, d'urgenza, ripreso il problema dell'apertura e dell'esercizio delle Case da gioco già altra volta affrontato con progetti di Legge che non sono arrivati alla discussione, nelle precedenti legislature.

In particolare intendiamo riferirci al progetto di legge presentato il 6 febbraio 1969, n. 1022 (di iniziativa dei Deputati Scalia (D.C.), Gullotta (D.C.), Fortuna (P.S.I.), Ballardini (P.S.I.), Compagna (P.R.I.), Scotti (D.C.), Gunnella (P.R.I.); al progetto n. 1375, presentato il 29 aprile 1969, di iniziativa del deputato Casola (Mon.) e infine al progetto di legge n. 1565, presentato il 10 giugno 1969, d'iniziativa dei deputati Ricci (D.C.), Napolitano (D.C.), Lobianco (D.C.), Scotti (D.C.), D'Antonio (D.C.), per la disciplina dell'apertura e dell'esercizio delle case da giuoco.

E' particolarmente interessante l'esame delle relazioni che riguardano i detti progetti di legge e che, a parere dello scrivente, dovranno essere unificati in unica proposta di legge.

Riproduciamo pertanto la relazione al progetto n. 1565, ultimo in ordine di data, che appare la più completa, anche perché i presentatori hanno evidentemente tenuto presente il pronunciato del Consiglio di Stato di cui sopra si è detto.

Ecco il testo della relazione:

«La istituzione delle case da giuoco, oggi esistenti in Italia, non è avvenuta in seguito ad emanazioni di leggi specifiche abbiano disposto una deroga alle disposizioni del codice penale, ma sulla base di decreti-legge, di discutibile legittimità, anche costituzionale, che autorizzano il Ministero dell'interno, anche in deroga alle leggi vigenti, a consentire a taluni comuni di adottare provvedimenti necessari per poter addivenire all'assestamento dei rispettivi bilanci. Nel caso di Saint Vincent l'istituzione è addirittura dovuta ad un atto del governo regionale della Valle d'Aosta, competente ancor meno del Governo centrale ad emanare disposizioni che deroghino alle disposizioni del codice penale.

«E pertanto, mentre da una parte è probabile, specie dopo il fallito tentativo di apertura del casinò di Taormina, che la magistratura, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'apertura delle case da giuoco dei comuni sopra indicati ne dichiari la illegittimità, dall'altra è indispensabile la regolazione generale del gioco di azzardo, nel rispetto della parità dei diritti dei cittadini. Soltanto la legge può dichiarare lecita o illecita una condotta dell'uomo e dettare i limiti di legittimità e le condizioni di liceità.

«Il problema del giuoco d'azzardo non è nuovo; anzi vorremmo dire che è vecchio quanto il mondo. Fin dai tempi antichi, specie nell'avvicinarsi di fiere e feste, era gradito all'uomo radunarsi coi propri consimili e tentare, con scommesse e giochi vari, la fortuna.

«Gli antichi romani, tra le cui virtù spiccava l'alto senso del «diritto», tentarono con la *lex Publicia*, la *lex Tizia*, ecc., di configurare giuridicamente detta debolezza umana.

«Invece, un dato è costante nella nostra tradizione giuridica: questa nei secoli, ha sempre condannato il «giuoco d'azzardo». Malgrado ciò si hanno continue ampie deroghe al principio generale: deroghe determinate vuoi da interessi finanziari, vuoi da particolari manifestazioni popolari o altro. Gli studi dei cultori di diritto e l'esame dei documenti degli archivi storici delle più illustri città italiane ne danno conferma.

1277

« Può quindi affermarsi che, sotto l'aspetto sociale, non si è mai formato un costume legittimante. Pur tuttavia, da una parte le leggi hanno vietato il giuoco di azzardo, e, dall'altra sono state autorizzate case da giuoco.

« Gli articoli 718 e seguenti del codice penale considerano il giuoco di azzardo come « reato »; gli articoli 88 e 110 della legge di pubblica sicurezza e l'articolo 110 del vigente regolamento esecutivo contemplano le norme di prevenzione del caso.

« Di fatto però in Italia attualmente esistono quattro case per il « gioco d'azzardo », a Campione, a Venezia, a San Remo e a Saint Vincent.

« Sotto quale configurazione? Come eccezioni, si sostiene, con norme di *jus singulare* nel sistema vigente nel nostro paese. In base a singole deleghe legislative concesse di volta in volta al Governo vennero emanati i provvedimenti ritenuti necessari per l'assestamento dei bilanci dei comuni di Campione, San Remo e Venezia e per l'esecuzione di opere pubbliche indilazionabili; tutto ciò naturalmente in deroga, espressamente enunciata nelle singole deleghe date al Governo, alle leggi in vigore. Le autorizzazioni a Campione, a Venezia e a San Remo vennero concesse coi regi decreti-legge 2 marzo 1933, n. 201 e 16 luglio 1936, n. 1404.

« Ci poniamo una domanda: trattandosi di previsione penale (del sistema penale) è ammissibile un *jus singulare?* Quale sarebbe il fondamento del privilegio? Si deve, su un piano generale, definire la fattispecie penale, a prevederne le condizioni ed i limiti.

« Un tentativo fu esperito con regio decreto 27 aprile 1924, n. 636, che dava facoltà al Ministro dell'interno di autorizzare l'apertura di case da gioco in quei comuni che godevano di caratteristiche particolari. Il decreto però cessò di avere rigore (ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100), non essendo stato convertito in legge nei due anni successivi alla sua pubblicazione.

« Intanto, è sopravvenuta la Costituzione, in cui è sublimata la parità dei diritti dei cittadini ed in cui viene edificato un nuovo Stato a base regionalistico. Alla luce dei principi costituzionali, occorre affermare:

a) considerato che ai sensi delle vigenti leggi « il gioco di azzardo » è reato, dovrebbe essere come tale perseguito su tutto il territorio nazionale, sia a Taormina che a Venezia, sia a Campione che Saint Vincent; ogni discriminazione è atto di pochezza morale, è offesa al più elementare senso di giustizia;

b) considerato che il « gioco di azzardo » è immorale, bisognerebbe provvedere di urgenza ad abolire la « Sisal », il « Totip », lo « Enalotto », il « Lotto » (gestito addirittura dallo Stato), in quanto si può tranquillamente affermare che nessuna *roulette* è più immorale del gioco del « lotto », essendo le probabilità di vincita in questo gioco di gran lunga minori delle probabilità di vincita alla *roulette*. E' da considerare inoltre che questi giochi si rivolgono ai ceti meno abbienti, ai ceti più poveri e che può spingerli a sorprese più nocive di quelle cui possono andare incontro i benestanti frequentatori dei « Casinò ».

« Occorre decidersi pertanto per porre fine allo stato di confusione oggi lamentato. Da tredici anni i Governi della Repubblica italiana studiano il problema: in tutte le prospettive è stato già esaminato. Ora bisogna decidere, se veramente non si è ipocriti, a continuare a permettere che ciò che è immorale a Taormina o Viareggio diventa morale a Sorrento o Capri.

« Quanto detto riguarda i diritti dei cittadini; ma esiste un problema di sviluppo economico e turistico. Vi sono motivi turistici ed economici, validi per aiutare le risorse nelle zone di Venezia, Campione, San Remo e Saint Vincent, che perdono la loro validità se si tratta di aiutare le depresse zone di Taormina e Sorrento, Viareggio o altre zone del centro-sud.

« Lo Stato nuovo, che andiamo edificando, è uno Stato ad economia pianificatrice a sviluppo autopropulsivo; in cui da una parte si tende ad un riequilibrio regionale, e dall'altra si vuole una espansione turistica tale da inserirsi in maniera degna nel sistema sopranazionale del MEC.

« L'ingresso nel Mercato comune europeo richiede l'esame del problema anche sotto il profilo della concorrenza con gli altri Stati.

« Non possiamo porre il turismo italiano in condizione di inferiorità rispetto agli altri paesi: il turismo è tra gli elementi principali che determina l'equilibrio della nostra bilancia commerciale ed è il solo che procura alla nazione grande quantità di valuta pregiata. Non possiamo noi, mentre gli altri Stati intensificano gli sforzi e raddoppiano le cure per valorizzare la loro attrezzature turistica ed arricchire di attrattive sempre più allettanti i calendari delle manifestazioni turistiche delle più celebrate località internazionali, mortificare le località internazionali del turismo italiano per un rispetto male interpretato di determinati principi morali, che colla presente proposta si intendono vieppiù tutelare. Nelle case da giuoco aperte per concessione dello Stato la vigilanza dell'autorità controlla ogni inserimento di elementi delittuosi mentre il guadagno viene indirizzato verso fini utili al benessere della collettività nazionale.

« Il problema da risolvere, perciò, è uno: avere case da gioco o non averle.

« Crediamo di poter affermare in piena consapevolezza, etica e giuridica, che è opportuna e legittima una regolata istituzione di case da gioco, mantenendo il divieto penale per il gioco fuori di tali case. Non quindi solo la ragione economica, anche la ragione sociale richiede l'istituzione di case da gioco. Non si può giungere ad una libertà di gioco, che sarebbe pericolosissima per la comunità: ne è dimostrazione il meretricio libero delle vie e delle stelle, che è divenuto la maggior fonte di corruzione dei costumi. La cautela risponde a necessità di etica sociale.

« La ragione turistica, però, è fondamentale; la scomparsa di case da gioco sarebbe dannosa all'economia turistica.

« Essa si risolverebbe in un rilevante danno per il turismo, di cui larghe correnti hanno già cessato di frequentare le nostre stazioni di cura e di soggiorno per la scarsezza delle attrazioni che esse offrono in confronto delle stazioni straniere.

« Qualora anche le quattro case da gioco esistenti in Italia non potessero più funzionare, il così detto turismo qualificato avrebbe una attrattiva di meno per frequentare le nostre stazioni e si orienterebbe in gran parte verso quelle estere. Non è infatti da dimenticare che numerose case da gioco straniere circondano l'Italia (Cannes, Nizza, Aix les Bains, Deauville, Trouville, Montecarlo, Evian).

« Sembra, pertanto, sia per motivi giuridici che per motivi economici, urgente definire legislativamente il problema dettando una disciplina generale dell'apertura e dell'esercizio delle case da gioco in Italia. E ciò non solo per evitare, come abbiamo sopra detto, che quelle esistenti cessino completamente di funzionare arrecando con ciò grave danno al turismo, ma anche per fare in modo che l'apertura e l'esercizio di case da gioco non sia privilegio esclusivo di alcuni comuni, com'è attualmente. Questa disciplina è infine anche opportuna per far sì che gli introiti derivanti dall'esercizio delle case da giuoco siano equamente ripartiti fra vari Enti pubblici interessati allo sviluppo turistico delle zone interessate.

« Sulla base di tutte queste considerazioni è stata predisposta la presente proposta di legge che ci onoriamo sottoporre al vostro esame. In essa è previsto, nei primi tre articoli, che il Governo, in deroga a quando disposto

1278

dagli articoli 718 e seguenti del codice penale, possa autorizzare la istituzione di case da giuoco nelle regioni turisticamente organizzate e che abbiano tradizioni e requisiti tali da attrarre notevoli correnti di turismo qualificato nonché un'attrezzatura tale da garantire la soddisfacente sistemazione di questo afflusso.

« Con l'articolo 4 si è previsto che il Governo, entro sei mesi dalla pubblicazione della legge emani un regolamento per l'esercizio delle case da giuoco e per l'eventuale loro concessione a terzi da parte dei comuni autorizzati. Fra le disposizioni che detto regolamento dovrà contenere, sono espressamente indicate quelle intese a garantire l'ordine pubblico e la moralità. Inoltre è previsto nella proposta di legge che il regolamento dovrà subordinare l'accesso alle case da giuoco a precise condizioni, vietando comunque ai minorenni nonché ai cittadini residenti nella regione in cui la casa da giuoco ha sede. Si è ritenuto necessario precisare quest'ultimo principio per far sì che le case da giuoco costituiscano un vero e proprio richiamo turistico e non divengano semplici ritrovi di pericoloso svago per gli abitanti del luogo e delle località viciniori. Per le stesse ragioni si è espressamente previsto, nell'articolo 4, che questo divieto possa essere allargato, come clausola aggiunta nel capitolo annesso all'autorizzazione anche ai cittadini, che, pur risiedendo in province di altre regioni, confinino con quella in cui ha sede la casa da giuoco.

« Gli introiti netti percepiti dai comuni per le case da giuoco, secondo quanto previsto negli articoli 5 e 6, dovranno essere ripartiti in modo tale da assicurare una equa distribuzione del beneficio fra tutti gli enti pubblici interessati alle iniziative turistiche nella zona.

« E' previsto infine che, in caso di violazione della legge o del suo regolamento, ovvero del capitolato speciale connesso con le singole autorizzazioni, e così pure in caso di turbamento dell'ordine pubblico, il Ministro dell'interno possa disporre la revoca dell'autorizzazione o l'immediata sospensione dell'esercizio della casa da giuoco.

« Anche i Comuni, che sono sede di una casa da giuoco, dovranno, per quanto disposto nell'articolo 8, uniformarsi alla nuova disciplina entro un congruo termine.

« Onorevoli colleghi, confidiamo, per i motivi sovraesposti, nell'approvazione della proposta di legge ».

* * *

Per concludere: Il problema delle Case da gioco e in genere del gioco di azzardo deve essere affrontato oramai in linea generale e questo per ragioni morali, economiche e sociali, tutto ciò senza false ipocrisie o concezioni antiquate e anzi proprio nell'intento di moralizzare questa passione umana, il gioco, che è certo fra le meno brutte (stavamo per dire, per amor di polemica, la più bella) delle passioni.

E abbiamo detto nobile perché è da ricordare, tra l'altro, un argomento e cioè quello che molti debitori insolventi (e ce ne sono sempre stati tanti nel mondo capitalista soprattutto oggi), si sono nei secoli ispirati spesso alla massima che il debito di gioco (anche se la legge civile l'ha definito una obbligazione naturale non perseguibile quindi giudizialmente) è *debito d'onore* e va saldato nelle 24 ore.

E va ricordato pure che, secondo il detto inglese, il gentiluomo si vede al tavolo da gioco, mentre è frase popolare e diffusa che il vero « signore » si vede soprattutto al tavolo da gioco.

Ecco perché è da confidare che i progetti di legge sopra nominati siano portati presto all'esame del Parlamento e siano approvati tempestivamente, saltando ogni fosso e cioè modificando espressamente e in termini precisi le norme del codice penale in materia di gioco di azzardo e autorizzando l'esercizio delle Case da gioco da parte di tutti (senza esclusioni) i Comuni del territorio della Repubblica, senza privilegi per nessuno e con rigorosi controlli sull'esercizio delle stesse Case da gioco e con la devoluzione degli utili a fini di pubblica utilità. E questo potrà certo verificarsi se si prevederà che la gestione delle Case da gioco sia esercitata da parte dei Comuni interessati od eventualmente, con rigorosi controlli da parte dei Comuni stessi, con l'intervento di concessionari, i cui utili siano limitati e certo non subiscano decurtazioni (che andrebbero a scapito della devoluzione della massima parte dei detti utili a favore della collettività) a favore di gruppi politici o di Partiti, come si dice sia avvenuto in una recente occasione, sul che è da esprimere doverosa riserva dovendosi in proposito pronunciare l'Autorità giudiziaria, mentre è certo che si tratterebbe, semmai, di un caso patologico.

ASSEMBLEA

LA POLITICA PARLAMENTARE

DIRETTORE
Avv. Francesco (Cecchino) Tatò

CONDIRETTORE
Avv. Piero Gilardoni

RIVISTA MENSILE - Anno I (nuova serie) n. 4 - settembre 1969

Abbonamento annuo L. 8.000 - Semestrale L. 4.000 - Estero il doppio - Questo numero L. 1.000 - Arretrato il doppio
Dir. Red. Amm.: Via G. Nicotera, 4 - 00195 Roma - Telef. 35.19.54 - Sped. in abb. post. gruppo III/30

1303

Sommario

NOTE - COMMENTI - STUDI

CECCHINO TATÒ: Scegliere, scegliere e agire: la terra brucia. — PIERO GILARDONI: Regioni, decentramento e autonomia. — FRANCESCO LONGO: Un Parlamento presidenziale? — FRANTA: Asterischi (Machiavelli, Caserta, Terni, Da Napoli a Roma). — ADOLFO SARTI: Rivoluzione « tranquilla » e *holding* delle banche in U.S.A.

ATTI PARLAMENTARI - DOCUMENTI

Il discorso dell'on. Leto Morvidi sui progetti di legge Fortuna e Baslini per il divorzio. — La riforma tributaria.

ASSR

1304

NOTE, COMMENTI E STUDÎ

La situazione politica italiana, oggi

Scegliere, scegliere e agire: la terra brucia

di Cecchino Tatò

Il quotidiano di Stato (come lo appellano i giornali indipendenti), così concludeva giorni or sono l'editoriale scritto da un suo redattore politico fra i più acuti;

« E' necessario — scriveva l'articolista — che tutti si convincano che è passato il tempo delle enunciazioni di principio — ovvie, e perciò condivisibili da tutti — e che è necessario: *parlar chiaro, impegnarsi, compromettersi* ».

E, aggiungiamo noi, ancora più necessario agire e subito, oltre che parlare; di guisa che con l'azione concreta e quindi realizzata, i propositi, gli appelli, i conclamati princìpi essendo superati dall'azione a nulla valgono e il Paese può essere posto in grado di giudicare l'azione del governo e più ancora quella dei suoi rappresentanti in Parlamento. Questi sono i primi giudici non solo con l'approvare e disapprovare le leggi, ma soprattutto nel vigilare sull'azione del governo dopo la sollecita approvazione di esse; guidando e dirigendo l'alta burocrazia e non invece, come avviene, esserne guidato, proprio, e specie, nell'applicazione delle leggi stesse.

Ma oltre al giudizio che può darne, il Paese ricaverebbe dalle scelte e dalla conseguenziaria azione, grande beneficio e una certa sicurezza per l'avvenire.

Prima di addentrarci nell'esame analitico della situazione politica attuale — così come promesso, in un nostro editoriale dello scorso numero di luglio-agosto — e di spiegarne le cause, dovute al modo di essere e al comportamento dei vari partiti tra loro e di fronte al Paese, abbiamo voluto premettere a mo' di introduzione e di cappello, questi pochi periodi, anche per dare la sensazione a chi di dovere che ormai... la terra brucia, il suolo arde fino a scoppiare e non è più il tempo di crogiuolamenti in equidistanze (senza equità) o di gradualismi, senza date né di partenza né di arrivo; in attesa, tutti e ciascuno, di spiare la sostanza che si nasconde sotto le frasi altrui o, *tout court*, di attendere a regolarsi, dopo che l'altro si sia scoperto nell'azione.

Perché in politica vi è sempre un primo che prende un atteggiamento, poi seguìto o contraddetto dagli altri.

Per i partiti di governo (di quelli di opposizione parleremo più appresso), ve n'è uno, il più grosso — non abbiamo detto il più grande — per seguito elettorale, per posizione di potere, per « spalle » all'esterno più o meno gradite, più o meno richieste od accettate e che è quello che deve decidere e agire per primo. E purtroppo in questo momento, per il frazionamento in cui si trova in effetti, pur se apparentemente unito attraverso la partecipazione unitaria delle varie correnti al governo monocolore, è appunto questo, quello che deve decidere e che però si guarda bene dallo scegliere e dall'agire. Crediamo di aver chiaramente individuato, in tale partito, quello della Democrazia Cristiana.

E' verissimo che la politica, come la medicina, non è una scienza esatta, ma vi sono momenti, storici più che politici, nei quali l'azione rapida, vorremmo quasi dire scattante, può essere farmaco decisivo per la salvezza, come un ritardo nel somministrarlo potrebbe invece portare alla catastrofe.

L'Italia attraversa proprio uno di questi momenti decisivi e, data la particolare situazione del nostro Paese, per la sua struttura sociale, oltre e più che politica, per la sua salvezza e per evitare una catastrofe, deve appoggiarsi a chi questa scelta può operare, mentre dato il pluralismo dei partiti, può, anzi è costretta a chiedere tale appoggio innanzitutto al maggiore di essi: al democratico cristiano.

Scegliere dunque e questo vale per tutti.

A questo proposito diremo che ci dispiace per l'on. La Malfa — al cui ingegno e acume politico (spesso un po' astratti, ahimé!) noi abbiamo già altre volte fatto sincero omaggio — che, mentre impartisce lezioni sulle scelte, è proprio lui il primo a non scegliere passando dalla critica alla sinistra D.C., al laicismo (o anticlericalismo?) fuori tempo, e ai programmi da preparare allo stesso tavolo e che valgano ugualmente per tutti e quindi contemporaneamente per il P.S.I. e per il P.S.U.: commettendo, proprio per quest'ultimo atteggiamento, espresso nella famosa proposta, un macroscopico errore sia di valutazione che di tempestività politica.

Scegliere, dicevamo più innanzi: ma scegliere deve la D.C. *con se stessa e in se stessa.*

Deve farlo senza pressione alcuna, senza da parte sua ambigue avvedutezze, proprie di chi proviene da, o risente l'influsso di, mentalità... tridentina.

Scegliere e non solo sul piano politico, ma sul piano sociale, in questo momento, e non solo in questo momento. E' di gran lunga più importante oggi il piano sociale, tal che le attuali istituzioni che ci reggono risentono di questa grave lacuna, che si manifesta poi nell'impotenza del Parlamento anchilosato doppiamente, dal regime del partitismo e dallo sviluppo del sindacalismo, attualmente avulso dalla sostanza delle istituzioni.

E pur noi che siamo sorti da poco, nel nostro modesto àmbito abbiamo il dovere di esprimere il nostro pensiero e di dire quindi la nostra parola perché chi deve si affretti a muoversi in conseguenza.

Che importa ormai al pubblico italiano che ci sia o non ci sia Piccoli o ci vada Forlani o chi altro alla testa della D.C., o che qualcuno della *Base* per ragioni di comparaggio sia vicino

1805

a Piccoli, pur contestandone l'indirizzo politico ed organizzativo, che *Forze Nuove* sia in contatto con i morotei e i dorotei di non più stretta osservanza. Questo scenario (e non diciamo teatro per tema che possa suonare offensivo) purtroppo lo montiamo noi, in gran parte, editorialisti politici e giornalisti parlamentari e viene accettato a braccia aperte, anzi spalancate, dalle direzioni dei giornali quotidiani o settimanali, siano essi di proprietà capitalistica e anche di partito.

Quando il magno organo lombardo attraverso i suoi cronisti parlamentari, tutti bravissimi, riempie quotidianamente tre o quattro colonne sulla vita e il movimento dei partiti, il pubblico che non riceve la posta o non può andare in treno e in tram, dopo l'annuncio che presto si rifarà il quadripartito perché lo ha detto Rumor a Vicenza o a Caltanissetta; o quando lo stesso o altro grosso esponente ha parlato della necessità del centro sinistra organico (sic), il pubblico, dicevamo, non solo non freme di entusiasmo né apre il cuore alla speranza, ma si domanda cosa significhi questo ritornello che dura da un quadrimestre, se poi, per forza di avvenimenti, tutto si svolge su altro diverso piano nella realtà quotidiana. E l'italiano medio si allontana sempre più da quella che si chiama la vita politica e chiude il televisore tornando dall'ufficio o dal lavoro alle 20,30 e alle 23 per aprirlo invece sulle gesta calcistiche o pugilistiche, ma soprattutto su Canzonissima — tipico modello, ci perdonino i dirigenti della TV di sciatteria sperperatoria.

E non lo si tacci di qualunquismo questo buon popolo italiano che solo chiede di non voler essere più *utile, paziente* e *bastonato* come l'*« asino »* di podrecchiana memoria.

E questo vale purtroppo anche per il più esposto e per ciò stesso responsabile tra i partiti di governo: il P.S.I.

Questo partito non ha la forza del numero (voti elettorali), non ha posizioni di potere, se non molto in minore, non ha il consenso clientelistico consolidato dal già P.S.D.I., come si chiamava il P.S.U. ante unificazione, e deve ormai esser partito di governo: soltanto, però, *in e a certe condizioni,* come ha scritto un anziano e intelligente collega in una delle innumeri agenzie sorte in questi anni post-liberazione prolifici di circoli, di movimenti, di gruppi, assemblee varie, ecc. E' su questo partito, sul P.S.I., che grava il peso non di scelte, che si sono automaticamente compiute col fatto stesso della scissione, ma quello di saper mostrare rapidità di decisioni nell'azione e capacità di movimento nel Paese. Il recente dibattito al comitato centrale dà bene a sperare sulla capacità di ripresa di questo partito dopo la scissione.

E non vi sarà, crediamo, nessun apriorismo da parte sua — del P.S.I. cioè — nell'accettazione passiva o nel rifiuto categorico di trattare anche la ricucitura del centro sinistra organico; tanto organico — in parentesi — che da esso è scaturita la scissione e in esso si è compiuta, ciò che dimostra che l'organicità sta nel fare programmi semplici, seri e di rapida attuazione e non di schieramenti contro qualcuno o qualche cosa.

Anche non volendo passare per avversari del P.S.U. ci sembra superfluo parlare ancora di questo partito.

Della scissione e del P.S.U. ne ha parlato invece Pietro Nenni ricomparendo al Comitato centrale del suo partito per stigmatizzare i protagonisti di essa, siano quelli che la hanno provocata, siano quelli che la hanno favorita ed accettata. E del P.S.I. Nenni ha parlato indirettamente, criticando — proprio lui — quel segretario De Martino (che sei anni fa, scelse come massimo dirigente e suo successore), dicendo che bisogna senz'altro tornare al quadripartito. Ma sta di fatto che questo quadripartito finora ha ottenuto un rifiuto non dal P.S.I. o dalla D.C. ma proprio dal P.S.U. che pone pregiudiziali anacronistiche e impossibili attualmente, perfino per una larga parte della D.C. E se si seguisse pedissequamente la tesi di Nenni, che potrà succedere quando fra poco il P.S.U., sollecitato da La Malfa, da una parte della D.C. o da Nenni stesso, si rifiutasse di partecipare, sempre nella segreta speranza di giungere alle elezioni politiche generali?

Si dice: il bicolore non è attuale, bisogna tornare al quadripartito, perché il monocolore, così come è, è la asfissia e la morte pratica della legislatura anche se questa continua. E se il P.S.U. non ci sta? In tal caso, questo partito e le destre, direbbero subito che manca alla legislatura la possibilità di ricorrere ad altre formule e quindi necessitano le elezioni politiche generali, dimenticando quello che si svolge nel Paese, dimenticando i problemi reali che purtroppo sono pretermessi da governi e parlamento. Non si può fare il bicolore. Non si farà. Bene; ma se il P.S.U. non ci starà al quadripartito, prima di subire il ricatto delle elezioni, bisognerà giungerci a questa formula, che oggi non piace a nessuno di quelli che guidano il vapore.

Ci penseranno, speriamo, in primo luogo i deputati tutti, democristiani in testa, che hanno trovato nel loro Presidente, l'on. Andreotti, un capo che li ha saputi difendere una prima volta a proposito di elezioni generali e anticipate che potrebbe, guarda caso, potrebbe, dicevamo, esser proprio lui, domani, con la forza del suo gruppo, a dar via libera a ciò che tutti oggi credono stratosferico.

Col quadripartito, senza di esso, contro di esso, contro il monocolore, contro le anticipate elezioni generali: che resta?

La risposta la lasciamo, almeno per ora, all'on. Nenni.

E torniamo ancora al P.S.U.; un fatto è certo: con la necessità di doversi creare una giustificazione per la rottura — lo scivolamento verso i comunisti — ha dirottato la marcia del centro sinistra proprio nel momento che pareva questo stesse per decollare e raggiungere speditamente il porto di alcune riforme più serie ed incisive perché realizzatrici.

Perciò è inutile la polemica; ci limiteremo a ricordare che il P.S.U. rappresenta ormai l'*optimum* per la grande stampa. Hanno un bel dire e gridare i Preti, i Ferri, i Cariglia — Tanassi, nominato presidente del partito, è in tono minore — come alfieri dell'anticomunismo. Ma nel Paese dei fermenti di un anno fa, si è iniziato il passaggio all'azione e gruppi sempre più compatti della D.C., le ACLI, gli studenti (meno l'esigua pattuglia di destra), tutte queste forze vive e reali sono in movimento all'unisono con le grandi masse lavoratrici e perfino con una parte del ceto impiegatizio che, non pago delle sue condizioni tanto diverse da quelle operaie, è squassato da raffiche di contestazione. Parlare del P.S.U. è parlare non più della luna (ormai... a portata di capsule), ma di pianeti freddi e inabitabili.

Del Partito Repubblicano abbiamo già detto che si muove ormai su di un binario non molto realistico, con una certa spocchia di superiorità, passando dall'anatema ai D.C. e ai socialisti e dai manifesti del luglio scorso con la scritta: « Fuori dal centro sinistra », alla proposta La Malfa per ricucire il già criticato centro sinistra, da cui in luglio i repubblicani dovevano tenersi assenti, mentre oggi a farlo apposta, come innanzi spiegato, esso è quasi irricucibile. I repubblicani passano dai vari discorsi fumosi dei loro esponenti, al desiderio ormai non più nascondibile di rientrare a far parte di un governo. Ma allora, dispiace doverlo scrivere, appaiono come gente che ha perduto la sinderesi, proprio quando crede — e noi li crediamo in buona

1306

fede — di essere solo essi coi piedi per terra.

E ci sembra — potremmo errare — che anche i repubblicani non sappiano, non possano o non vogliano scegliere e perciò credono di poter mettere sullo stesso piano P.S.I. e P.S.U. e di fare approvare da entrambi uno stesso programma e le stesse riforme.

Ormai nella situazione italiana odierna non si può né si deve più parlare con un linguaggio superato. E insistiamo: più che di parlare, si tratta di agire, dopo esserci convinti della inutilità di rifarsi a schemi od *organigrammi* superati, proprio come quest'ultima orribile parola di recente invenzione.

Intanto il monocolore non è più un governo anche se sforna disegni di legge. I ministri non hanno più mordente (salvo uno, già bersaglio di molti) perché non è colpa loro, non possono averlo. Le loro parole sono davvero diventate pietre, ma di quelle inamovibili, non di quelle che possono scagliarsi verso o contro un qualunque obiettivo. Come paradosso potremmo volere anche dire che il monocolore non può far più nemmeno del male in senso attivo; esso è un organismo che passivamente, se fino adesso non lo ha fatto, può riuscire quanto prima a far del male. Meglio il quadripartito se lo si riuscisse a rifare in maniera che funzioni e si muova in un modo diverso da quello condannato dagli elettori il 19 maggio del 1968. Perché bisogna dire a questo proposito le cose come sono: quelle che non possono dire i giornali di varia natura siano essi indipendenti o di partito. Aritmeticamente, il centro sinistra organico, o quadripartito che sia, il 19 maggio del '68 prese la maggioranza, ma i voti dell'opposizione ingigantirono, mentre esso stesso, il governo che aveva indetto le elezioni, riuscì indebolito e di molto, anche a prescindere dal disimpegno.

Abbiamo parlato dei partiti di Governo di fronte alla realtà sociale del Paese. Le opposizioni? Le opposizioni, come partiti politici, sono anch'esse assai malferme in staffa. Ma bisogna distinguere fra quelle di sinistra e quelle di destra: ad esempio i comunisti, che come è noto sono il maggior partito di opposizione, continuano ad oscillare tra l'occuparsi di problemi e soluzioni concrete e il far buon viso contemporaneamente alle sempre più numerose frange estremiste e contestatrici. E ciò per non perdere il contatto con le « masse » indiscriminatamente intese e mentre — dicevamo — vogliono contare in parlamento per facilitare e accelerare le riforme di struttura, gridano il *crucifige*, perché sono costretti a gridarlo, non solo a questo Governo ma a tutti quelli che *teoricamente* possono formarsi senza di loro (e seguiteranno a formarsi per lunga pezza, malgrado l'*exploit* degli articoli per un *inserimento* a livello governativo di Giorgio Amendola).

Ma che cosa vogliono i comunisti? Certo non sono quelli di qualche anno fa, ma non riescono a spogliarsi di molte delle contraddizioni storicamente emerse nella loro dottrina e di una acritica ripresa di atteggiamenti togliattiani e perciò non più attuali, come ad esempio non lo sono più per la D.C. molti dei comportamenti di De Gasperi; ma bisogna riconoscere che hanno fatto grandi passi verso quelle realtà che non si decidono ad accettare per complesse ragioni di natura interna ed estera, queste ultime certo non semplici e non facili.

Questa constatazione che noi facciamo in perfetta libertà non piacerà forse alla grande stampa, ma è già una realtà e non solo, come molti dicono, una speranza.

Pur ritenendo, anche noi, esser poca cosa per mutare oggi i rapporti tra essi e gli altri partiti di governo.

Il P.S.I.U.P. ha un giuoco più facile dei comunisti, perché in effetti si limita al compito di chieder sempre tutto sapendo di non poter mai ottener nulla e di limitarsi a negare sempre e qualunque cosa, pensando forse, così, di costituirsi un alibi domani di fronte al suo elettorato: il quale non è certo stabilizzato per un partito che non ha, perché non può averla, una qualsiasi spiegabile collocazione e operatività politica. E infine, non volendo parlare neppure di sfuggita del M.S.I., chiudiamo questa rassegna obiettiva, perché fotografia della situazione, con uno sguardo e un accenno al Partito Liberale. Di chi è, oggi, o meglio a chi si richiama e a chi si rifà, il Partito Liberale?

Il liberalismo dell'800 fu; Croce ed Einaudi sono nella tomba da parecchi anni e se fossero vissuti oggi avrebbero forse potuto mutare più di qualcosa nei loro giudizi. Ad Orlando e a Nitti pur se vivi nei primi anni della liberazione, non c'è da rifarsi perché i loro libri e manuali sul vecchio ordine costituzionale monarchico non saprebbero a chi offrirli perché inattuali e nessuno li accetterebbe. Resta il loro capo attuale, Malagodi.

Senza offesa, ci sembra che usi un linguaggio arcaico riferito ai problemi di oggi; e spesso si costruisce il bersaglio contro cui accanirsi e tuonare nei discorsi sulle piazze e stilare critiche sul bollettino del P.L.I. o sulla *Nuova Tribuna*. Per esempio nella questione della delimitazione della maggioranza — il cui mantenimento non può non indicarsi come un'assurdità dal punto di vista costituzionale e parlamentare —: essa venne creata dal sottile ingegno, qualche anno fa, dell'on. Moro solo per ragioni tattiche interne di Partito, da tale delimitazione, che si affanna a difendere, è passato a combattere (e purtroppo questo lo fa anche l'on. La Malfa) contro un ipotetico regime assembleare: costruzione inesistente, perché non può certo gabellarsi per regime assembleare la convergenza di voti dell'opposizione con la maggioranza, quando una parte di quest'ultima evanisce per ragioni che non è qui il caso di perder tempo a ricordare.

Concludendo, dobbiamo dire come, non fosse altro che per le sue propaggini oltretevere, nonché per una delle sue due anime — quella democratica e « popolare » — la D.C. non solo ha avuto il merito indiscusso di essere stato per un ventennio il nerbo politico del Paese (più o meno bene non importa), ma ci garantisce anche dallo scivolamento nel regime dei colonnelli, sia perché in Italia l'esercito può ritenersi sano, sia perché la D.C. costituisce, col suo vasto anche se composito elettorato, una grossa forza democratica.

E finiamo la lunga tiritera di questo nostro articolo come abbiamo iniziato: Scegliere: scegliere e agire, rapidamente.

Vale per la D.C., ma anche per tutti gli altri Partiti siano essi al Governo o all'opposizione; e ancora un'altra conclusione vogliamo porre alla fine di questo scritto: che il Paese, contrariamente alle vociferazioni qualunquistiche, può fidare nel Parlamento uscito dalla Resistenza e nelle forze dei grandi sindacati che, malgrado le accurate prediche e le lamentele dei giornali finanziari, stanno dimostrando proprio in questo periodo di saper guidare le loro possenti energie con alto senso di responsabilità.

Cecchino Tatò

ASSR

Regioni, decentramento e autonomia

di Piero Gilardoni

Si è ormai arrivati a predisporre le norme necessarie alla creazione delle Regioni a statuto normale, il che sarebbe dovuto avvenire fin dall'anno 1949 ai sensi della disposizione VIII delle norme finali della Costituzione repubblicana del 1947, la quale prevedeva che « Le elezioni dei Consigli regionali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione ».

E v'è di più: infatti la non intervenuta attuazione delle Regioni ha determinato la mancata applicazione dell'altra norma prevista dalla disposizione IX delle norme finali della Costituzione nel senso che « La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi *alle esigenze delle autonomie locali* e alla competenza legislativa attribuita alla Regione ».

Infatti l'art. 130 della Costituzione disponeva che « Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da leggi della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti della Provincia, dei Comuni e degli altri Enti locali ».

Dunque norma basilare prescritta dalla Costituzione era quella che il controllo di merito delle deliberazioni degli Enti locali, primi fra tutti i Comuni e le Provincie, avrebbe dovuto abolirsi, nel rispetto del principio dell'autonomia, e che, invece, si sarebbe dovuto procedere al solo controllo di legittimità, salvo casi speciali di controllo di merito, nei quali ultimi casi peraltro il detto controllo avrebbe dovuto intendersi limitato alla « richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione ».

Dunque abolizione sostanziale del controllo di merito (lesivo della autonomia locale) come fu confermato con la legge 10 febbraio 1953, n. 62, avente per titolo « Costituzione e funzionamento degli organi regionali », che disciplinava appunto (art. 55 e seguenti) i controlli sulle Provincie, sui Comuni e sugli altri Enti locali.

Ma la legge non si attuava perché mancavano le norme per l'elezione dei Consigli regionali e questo finalmente avvenne con la legge 17 febbraio 1968, n. 103 (approvata dopo un *iter* alquanto fortunoso a seguito di ostruzionismo attuato da parte di alcuni gruppi parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato) che recava appunto norme « per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale ».

Quest'ultima legge disponeva (art. 22) che « le prime elezioni regionali in attuazione della presente legge avranno luogo contemporaneamente alle elezioni provinciali e comunali da effettuarsi entro l'anno 1969 ai sensi dell'art. 2 della legge 10 agosto 1964, n. 663 ».

Concomitanza logica, quindi, fra elezioni amministrative, cioè dei Consigli comunali e provinciali, ed elezioni dei Consigli regionali ed è evidente che se per le elezioni dei Consigli comunali e provinciali, le quali, per il compiuto quinquennio previsto dalla legge 663 del 1964 avrebbero dovuto svolgersi nel 1969, vi sarà un rinvio alla primavera del 1970, anche le elezioni regionali si terranno a questa ultima data.

E, frattanto, sarà approvata la legge finanziaria regionale recentemente presentata (il 17 settembre 1969) alla Camera dei Deputati (Atti Parl. Cam. Dep. Disegno di Legge n. 1807), che, implicitamente, supera l'altro progetto di legge già presentato al Senato d'iniziativa dei Senatori Parri, Terracini e altri (Atti Parl. Senato della Repubblica, Legisl. V, Dis. di legge n. 628), il che avrebbe dovuto avvenire, pure a norma dell'art. 22 della suddetta legge 6 marzo 1968, n. 103, il quale dopo aver disposto, come si è visto, che le prime elezioni regionali avrebbero dovuto aver luogo entro il 1969 contemporaneamente alle elezioni amministrative, aggiungeva che « entro quella scadenza saranno emanate le norme relative all'ordinamento finanziario delle Regioni ».

Tutto ciò premesso appare opportuno richiamare qualche precedente sulla introduzione della Regione nel nostro ordinamento amministrativo.

E' da ricordare anzitutto che per la costituzione delle Regioni si pronunciò la « Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato » costituita nel 1945 presso il Ministero per la Costituente e destinata a fornire alla Assemblea Costituente il materiale per le decisioni che l'Assemblea stessa avrebbe dovuto adottare in materia, in sede di approvazione della nuova Costituzione repubblicana.

Nella relazione all'Assemblea Costituente allora pubblicata (Roma Stabilimento Tipografico Forilli, 1946) si legge, fra l'altro, circa le opinioni favorevoli alla creazione delle Regioni, che « Per il Partito Liberale può ricordarsi il fa« scicolo, anonimo, n. 9 del " Movimento Liberale Italiano " « intitolato " Autonomia regionale " pubblicato nel 1944, con « l'avvertenza, comune a tutti i fascicoli, che le idee accol« tevi non pretendono anticipare il definitivo indirizzo del « Partito Liberale. Premessa la storia dei tentativi rivolti « al decentramento, ricordato l'esempio dei Cantoni sviz« zeri, si osserva che le grandi divisioni territoriali che ri« spondono al nome di regioni non sono ispirate da calcoli « astratti, ma create da differenze naturali, tecniche, stori« che. Per questa loro corrispondenza alla realtà, le Regioni « variano di estensione e di popolazione. A questa disparità « si potrebbe ovviare riunendo le meno estese e meno po« polate alle finitime (Umbria e Marche, Lucania e Cala« bria). Circa gli organi, le proposte fatte si modellano nelle « grandi linee, ai vecchi progetti ministeriali del Farini e « del Minghetti, salvo che l'organo a cui è devoluto il su« premo potere non è di nomina statale, ma elettivo. Inol« tre, le attribuzioni nel campo normativo non si limitereb« bero ai regolamenti speciali in materia forestale, agraria

« e venatoria, ma occorrerebbe che la regione avesse fa-
« coltà di legiferare sulle materie che sono esclusivo oggetto
« della sua amministrazione e che riguardano il suo ter-
« ritorio.

« I membri del Consiglio regionale (circa 30-40) sareb-
« bero eletti dalle Provincie scegliendo quattro o più depu-
« tati regionali in seno ai rispettivi Consigli provinciali. Il
« Consiglio regionale eleggerebbe nel proprio seno il go-
« vernatore e sei assessori; l'uno e gli altri costituirebbero
« la Giunta per la formazione del bilancio preventivo sul
« quale delibererebbe il Consiglio regionale. Il controllo di
« legittimità verrebbe esercitato dalla Corte dei Conti. Una
« speciale magistratura dirimerebbe i conflitti fra Stato ed
« Enti locali e quelli degli enti locali tra loro.

« Circa le funzioni che in concreto si dovrebbero attri-
« buire alle regioni, si osserva che dovrebbero essere attri-
« buite a esse quasi tutte le attribuzioni del Ministero dei
« Lavori Pubblici. Si ricorda in proposito, a conforto di
« questa proposta, il felice risultato dei provveditorati alle
« opere pubbliche creati per il mezzogiorno e le isole con
« il R. D. 5 luglio 1925, n. 1173. Sarebbe affidata, inoltre, al
« nuovo ente, la materia urbanistica ed edilizia, nella quale
« spetterebbero a un organo centrale il collegamento dei
« vari piani regionali e la soluzione di tutte le questioni
« la cui competenza sorpassa l'ambito regionale. Gli organi
« regionali (ufficio di urbanistica e di edilizia, Commissione
« per l'esame dei progetti di costruzione, di cui farebbero
« parte il provveditore alle opere pubbliche, i soprainten-
« denti alle antichità e alle belle arti, il direttore di sanità)
« preparerebbero i piani regolatori; eserciterebbero la sor-
« veglianza sulla loro esecuzione e servirebbero di collega-
« mento tra i vari enti locali interessati.

« Nel campo dell'agricoltura, le organizzazioni tecniche,
« secondo l'opuscolo, debbono avere carattere regionale e
« quelle economiche carattere provinciale, entrambe con uf-
« fici dipendenti decentrati. Gli ispettorati agrari regionali
« dovrebbero ridar vita alle tanto benemerite cattedre am-
« bulanti.

« Regionali devono restare le scuole medie agrarie; alla
« regione o, a seconda dei casi, a più regioni consorziate,
« debbono inoltre essere demandati i lavori di rimboschi-
« mento. Consigli regionali del lavoro, che, accanto a quelli
« provinciali, stipulerebbero i contratti collettivi di lavoro,
« si richieggono in materia sindacale.

« In tema d'istruzione pubblica, allo Stato spetterebbe
« di fissare le linee fondamentali (obbligatorietà, gratuità,
« libertà d'insegnamento, durata dei corsi obbligatori) per
« quanto attiene alla scuola primaria; alla regione la tenuta
« concreta di tali scuole che, rompendo l'attuale unifor-
« mità, dovrebbero ispirarsi alle esigenze che variano da
« luogo a luogo. Si ricorda l'istituzione dei provveditorati
« regionali scolastici che vennero ben presto soppressi dal
« regime fascista e si propone che da tali provveditorati
« — come in Isvizzera dai dicasteri cantonali — dipen-
« dano anche le scuole medie e le scuole professionali.

« Anche le università e gli istituti superiori dovrebbero
« passare alla dipendenza della regione, dopo che lo Stato
« le avesse riorganizzate, sopprimendo quelle che trascinano
« una vita stentata e anemica, rinvigorendo le altre e ri-
« pristinando l'autonomia soppressa dal fascismo.

« Gli archivi storici attualmente esistenti dovrebbero
« riunirsi in un unico archivio regionale, con a capo una
« sovraintendenza costituita nell'archivio più importante.

« Dalle regioni dipenderebbero pure le locali accademie
« scientifiche e artistiche. Anche l'attribuzione della materia
« delle antichità e delle belle arti, sebbene si tratti di ma-
« teria delicatissima nella quale autorevolmente si propu-
« gnava l'accentramento, potrebbe dare buoni frutti, favo-
« rendo la specializzazione dei funzionari.

« In materia sanitaria, allo Stato spetterebbero le dispo-
« sizioni, i provvedimenti profilattici contro le malattie
« infettive e il coordinamento dell'attività sanitaria di tutte
« le regioni. Alle provincie resterebbero le attuali incom-
« benze; dall'ufficio sanitario regionale dipenderebbero i
« manicomi; a esse competerebbe il coordinamento della
« attività degli uffici provinciali, le ispezioni degli stabili-
« menti sparsi nella regione e, in genere, le mansioni entro
« l'ambito regionale dell'attuale direzione di sanità.

« Carattere regionale dovrebbero avere tutte le forme
« di assistenza pubblica, talora con uffici decentrati pro-
« vinciali e tal'altra comunali; la direzione centrale del-
« l'Opera Maternità e Infanzia dovrebbe essere sostituita
« da uffici regionali che meglio potrebbero sollecitare e
« sorvegliare le varie iniziative.

« In materia di amministrazione della giustizia, alla re-
« gione potrebbero essere affidate le carceri mandamen-
« tali, le carceri giudiziarie e le case di pena.

« Per quanto riguarda le finanze, si propone — senza
« scendere a maggiori precisazioni — che i varî cespiti siano
« tenuti ben separati da ente a ente, che essi vengano in-
« troitati direttamente, non attraverso lo Stato e che il
« controllo meramente contabile dei rendiconti finanziari
« venga affidato, anziché alla Corte dei Conti, alla Ragio-
« neria generale dello Stato, per quelli delle amministra-
« zioni statali, e alla Ragioneria dei governatorati regio-
« nali, per quelli delle regioni e delle provincie. Si evite-
« rebbero così duplicazioni di funzioni che si traducono
« in uno scarico di responsabilità. Per i bilanci comunali
« continuerebbe a funzionare da controllo la Giunta pro-
« vinciale amministrativa.

« Alla Corte dei Conti spetterebbe il controllo sulla le-
« gittimità e sulla regolarità dei provvedimenti emanati dal
« potere esecutivo nazionale e dai governatorati regionali.
« Alla Corte stessa dovrebbero anche essere affidati ampi
« poteri di ispezione sulla gestione del governo centrale e
« dei governatorati regionali ».

Dunque il Partito Liberale, per lo meno per una parte dei suoi esponenti, non era contrario alla creazione della Regione nel nostro ordinamento amministrativo, e in sostanza su questo punto, vi fu quasi unanimità di consensi espressi dai partiti politici. E, caso mai, vi fu qualche dubbio sul punto se, creandosi le Regioni, si sarebbe dovuto sopprimere le Provincie, oppure conservare anche quest'ultime.

Vi è poi da ricordare che, in un Congresso delle Provincie, svoltosi a Firenze dal 5 all'8 maggio del 1946, fu approvato un ordine del giorno Migliori (allora Presidente della Amministrazione provinciale di Milano) nel quale si diceva che il Congresso « *constatata la diffusa e motivata istanza per un profondo decentramento amministrativo e per una larga autonomia degli Enti locali, afferma la necessità della costituzione delle Regioni* ».

Dunque anche in questa occasione la necessità della costituzione della Regione fu affermata in relazione ad una « larga autonomia *degli Enti locali* ».

Frattanto la Consulta Nazionale, nel 1946, approvava il « Progetto di Statuto della Regione Siciliana » (Atti della Consulta, doc. 158) e, in quella sede, il relatore di maggioranza, on. prof. Annibale Gilardoni, così si esprimeva in argomento:

« Coloro che discutono della Regione pongono spesso
« in antitesi il concetto unitario dello Stato in contrapposto
« a un concetto federalista, che sorgerebbe dall'adozione
« di una autonomia regionale. A tale riguardo si può ri-
« cordare che presso il Ministero della Costituente è stata
« creata, nella Commissione per la riforma dello Stato, una
« Sottocommissione delle autonomie locali, che ha distribuito
« un questionario il cui primo paragrafo contiene un que-
« sito così formulato: "Nel nuovo assetto dello Stato ita-
« liano, ritenete opportuno il ricorso alla *forma federale*,
« attribuendo a ogni regione o a gruppi di regioni l'eserci-
« zio del potere legislativo in tutte le materie non espressa-
« mente escluse dalla costituzione?".

1309

« Parlare di federalismo come fondamento della auto-
« nomia regionale — si risponde — è doppiamente errato
« e dal punto di vista concettuale e da quello pratico; in-
« fatti, federalismo significa evidentemente " federazione di
« Stati sovrani ", mentre il regionalismo tende a ben diverso
« fine, e cioè ad assicurare la rispondenza delle leggi e dei
« servizi pubblici alle necessità e caratteristiche locali, fermo
« peraltro il concetto unitario dello Stato.

« Autonomia regionale non vuole dire dunque federali-
« smo — confermano altri — ma certo vuol dire decen-
« tramento, e ricordano che Mazzini, pur sostenitore della
« unità dello Stato, affermava che il concentramento am-
« ministrativo era un difetto dell'unificazione politica, per
« cui gli interessi locali " dipendono dalla volontà del cen-
« tro ", per trarre da tale premessa il convincimento che
« " le diverse applicazioni della vita sociale (e cioè vita
« giudiziaria, vita militare, vita scientifica), ripartite tra le
« varie parti importanti dello Stato, servono a formare, per
« così dire, una specie di gangli del corpo sociale " (Maz-
« zini, *Discorso alla Assemblea costituente romana nella*
« *seduta dell'8 marzo 1849 in " Scritti politici di Mazzini "*.
« Galeati, vol. XV, pagg. 9 e segg.) ».

E più oltre precisava il relatore che « *l'istituto della Regione è ormai accolto da quasi tutti i partiti e dagli scrittori e pubblicisti di ogni scuola* ».

Ed è rilevabile che il relatore di minoranza Einaudi pur proponendo rilievi circa l'estensione della competenza della Regione siciliana dichiarò di aderire « al principio informatore del progetto di Statuto della Regione siciliana, con pienezza di consenso, *convinto che il riconoscimento di ampia autonomia alle singole regioni italiane sia condizione necessaria per rinsaldare l'unità nazionale* ». (Consulta Nazionale, seduta del 7 maggio 1946 - Atti, pag. 468).

Dunque, per concludere, la Regione deve essere istituita al più presto anche per risolvere il problema della autonomia locale, già da tempo immemorabile auspicato e proclamato dalla Costituzione del 1948.

E altrettanto dicasi del decentramento amministrativo, cioè del passaggio di determinate funzioni dallo Stato agli Enti locali così da assicurare la soluzione di problemi locali da parte degli Enti minori, che più conoscono i problemi stessi.

E ciò diciamo, fra l'altro, anche con riferimento ai problemi della programmazione economica che vanno esaminati non solo nell'àmbito nazionale, ma anche, e soprattutto, nell'ambito locale regionale, perché presentano diversità di aspetto in Italia, fra regione e regione, e soprattutto, fra l'altro, con riferimento al problema del Mezzogiorno.

E ciò è tanto vero che in questi ultimi tempi si sono svolti convegni tra rappresentanti locali (Comuni e Provincia) proprio nell'àmbito regionale e appunto allo scopo di armonizzare, nel quadro dell'economia di ciascuna Regione, le diverse iniziative — in materia di agricoltura, industria e commercio — espresse dagli organi rappresentativi locali.

E ciò vale soprattutto per il problema del Mezzogiorno, sempre aperto e insoluto, purtroppo, malgrado gli studii e le iniziative degli ultimi anni.

D'altra parte la diffusa istanza per le Regioni è così affermata che le Provincie di una stessa Regione si sono costituite in Unioni regionali, proprio al fine di esaminare e risolvere congiuntamente i problemi di interesse comune.

Si creino dunque presto le Regioni; non si adombrino più, solo per comodità polemica, gli immaginari pericoli di dissoluzione dello Stato unitario, che non esistono e si arrivi invece ad attuare i principî dell'autonomia e del decentramento come è voluto dalla Costituzione.

* * *

Per quanto si riferisce alla finanza regionale abbiamo visto che sono in corso di esame da parte del Parlamento due progetti di legge: uno di iniziativa dei Senatori Parri e altri (Atti del Senato, V Legisl. doc. n. 628) presentato al Senato il 24 aprile 1969 e l'altro presentato dal Governo alla Camera dei Deputati il 17 settembre 1969 (Atti della Camera, V Legislatura, doc. 1807).

E' da ritenere, come già detto e come è ovvio, che il progetto governativo assorbirà l'altro d'iniziativa parlamentare.

I mezzi da attribuire alle Regioni, secondo il progetto governativo sono, in conformità dell'art. 119 della Costituzione, tributi propri e quote di tributi erariali.

Per i tributi propri si prevedono: *a*) imposte sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile; *b*) tasse sulle concessioni regionali; *c*) tassa automobilistica di circolazione; *d*) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

I tributi erariali che vengono trasferiti alle Regioni, secondo il progetto, sono l'imposta terreni, quella sui redditi agrari e l'imposta fabbricati.

Per i tributi propri è da rilevare la scarsa consistenza di quelli di cui alle lettere *a*), *b*) e *d*) sopra indicate.

Considerevole è invece l'attribuzione di una quota di tassa di circolazione sugli autoveicoli; secondo il meccanismo previsto dalla legge si tratta in sostanza di attribuzione alle Regioni del cinquanta per cento dell'attuale tassa riscossa dallo Stato con possibilità per la Regione di aumentare l'aliquota di applicazione dell'imposta stessa nella misura massima del dieci per cento. Il gettito di tale imposta si valuta, da parte dei compilatori del progetto, nella misura di 87 miliardi e mezzo in cifra tonda nel complesso delle Regioni e, naturalmente, con una notevole diversità di gettito fra Regione e Regione, tenuto conto che l'imposta si applica nel luogo di immatricolazione dell'autoveicolo e che, come è intuitivo, le Regioni ove si immatricolano più autoveicoli sono quelle dove sono situati i maggiori centri urbanistici (Piemonte, Lombardia, Lazio ecc.).

Nulla da osservare poi sul passaggio alle Regioni della imposta attualmente erariale sui terreni e redditi agrari e di quella sui fabbricati.

Ma il punto più caratteristico del progetto è quello che prevede l'attribuzione di tributi dello Stato da assegnare alle Regioni con un sistema particolare di reparto.

Si tratta della partecipazione delle Regioni al gettito di determinate imposte erariali e precisamente dell'imposta di fabbricazione sugli olii minerali, sugli spiriti, sulla birra, sullo zucchero e glucosio, sui gas e sul consumo dei tabacchi.

Il gettito di tale partecipazione è destinato a costituire un fondo comune per tutte le Regioni, da ripartire in base a un determinato parametro, basato su criteri vari fra loro combinati.

Si tratta cioè di una specie di Cassa di compensazione fra le Regioni fornite di mezzi autonomi di entrata più sostanziosi e quelle meno provviste di tali mezzi autonomi.

Il principio non è nuovo nella nostra legislatura in quanto è stato da tempo applicato per le Provincie, precisandosi che le entrate realizzate in alcune zone della penisola per determinati mezzi tributari (imposte di produzione o di fabbricazione) hanno riferimento in sostanza al consumo verificatosi in altre zone.

Quando si parlò inizialmente di tale proposta si osservò giustamente che la ricchezza e le fonti di reddito non sono egualmente distribuite nel territorio nazionale e quindi vi sono zone che, comunque sia ordinato il sistema tributario, non sarebbero mai in condizioni di far fronte alle proprie necessità. Di qui il sistema dell'integrazione a carico dello Stato, oppure del « fondo unico » o « cassa di compensazione », alimentata da alcune entrate, o aliquote di entrate, locali o statali.

E' evidente che, a parte il nome, la Cassa di compensazione non differisce sostanzialmente dal contributo integrativo statale; si tratta sempre di attribuire, quale mezzo

di entrata a determinati Enti un provento che non sia una entrata propria.

L'origine del fondo unico o dei mezzi a disposizione della Cassa di compensazione ha poi, evidentemente, importanza relativa.

Particolare rilievo piuttosto offre il mezzo che si ritenga opportuno per provvedere alla distribuzione tra le varie zone dei mezzi complementari destinati a consentire loro di raggiungere il pareggio.

Nel 1930 la Commissione che provvide allo studio della riforma della finanza locale, tradotta poi nel T.U. 14 settembre 1931, n. 1175, aveva proposto che il provento di una certa aliquota dell'addizionale provinciale alla imposta sulle industrie, commerci e professioni, nonché un'aliquota delle sovraimposte fondiarie provinciali, fosse destinata a concorrere alla costituzione di un fondo unico per la integrazione dei bilanci provinciali.

Altro fondo unico veniva proposto per la integrazione dei bilanci comunali, tratto da un'addizionale comunale alla imposta complementare sul reddito.

Così — diceva la Commissione — si sarebbe posto in atto un principio di solidarietà che avrebbe consentito di utilizzare, ai fini della integrazione dei bilanci, in tutto o in parte, alcune fra le risorse tributarie già assegnate agli Enti locali.

Ma la proposta della Commissione non venne accolta nel testo della legge, che si limitò a prevedere la integrazione dei bilanci da parte dello Stato e quindi della generalità dei tributi statali, non di uno o più tributi locali.

E il principio affermato trovò poi applicazione legislativa col R.D. 20 ottobre 1945, n. 1944, che istituì una partecipazione delle provincie al gettito della tassa di bollo sugli scambi nella misura del 10%, da assegnarsi a quelle amministrazioni provinciali che, per insufficienza di entrate, non potessero raggiungere il pareggio — e, poi col D.L. 11 gennaio 1943, n. 65, che nel suo art. 3 istituiva una addizionale del 10% sul prezzo franco fabbrica dei tessuti, maglierie, cappelli, calzetterie, filati, cucirini, articoli di fibra, ecc., addizionale da versarsi in apposito capitolo del bilancio dello Stato per costituire un «fondo da destinare a favore delle provincie e dei comuni che non sono in grado di assicurare con mezzi ordinari il pareggio economico dei propri bilanci».

Con successivo provvedimento legislativo del 7 settembre 1945, n. 530, la norma in parola fu estesa a tutti i prodotti tessili in genere, fissandosi peraltro la misura dell'addizionale nel 6 anziché nel 10 per cento, e limitandosene l'applicazione al 31 dicembre 1945.

E successivamente furono adottate altre norme e previste altre entrate appunto per l'integrazione dei bilanci provinciali, sempre con criteri di assegnazione che, sia pure fissi, tendevano a perequare le condizioni di vari bilanci.

E' accettabile, comunque, il criterio previsto dal progetto di legge per la ripartizione del fondo comune fra le varie Regioni?

La relazione al progetto di legge così si esprime in proposito:

«Per la ripartizione del fondo comune di 580 miliardi «il disegno di legge si riferisce, per il settanta per cento «dell'ammontare del fondo stesso, a criteri uniformi per «tutte le Regioni, e cioè popolazione (quanto ai sei decimi «dell'ammontare del fondo) e superficie territoriale (quanto «a un decimo del fondo stesso). Per quanto riguarda la ri«partizione dei restanti tre decimi del fondo sono stati «stabiliti criteri atti ad individuare la differenza di reddito «fra le varie Regioni. A tale scopo i parametri prescelti «sono il tasso di emigrazione, il grado di disoccupazione «e il carico tributario *pro capite*, nel penultimo anno ante«cedente a quello della devoluzione.

«Incidenza minore (un decimo) è stata attribuita al«l'elemento superficie territoriale, in quanto le funzioni «regionali influenzate da tale elemento sono più limitate.

«Per quanto riguarda i criteri più particolarmente se«guiti ai fini della determinazione dei parametri di riferi«mento per la ripartizione degli altri tre decimi del fondo, «si ritiene opportuno di illustrarli singolarmente.

«Il tasso di emigrazione è da configurarsi come fattore «di maggior costo dei servizi regionali di istruzione, assi«stenza e sociali, allorquando la popolazione sia depaupe«rata di classi di età intermedia. Il fenomeno inverso dei «costi di insediamento dei lavoratori nelle Regioni di im«migrazione trova, per la parte di spesa che può ricadere «sulle Regioni, adeguato riconoscimento nel disegno di leg«ge, mediante la elevata entità della quota del fondo co«mune attribuita alle Regioni in relazione alla loro popo«lazione.

«Evidente è il significato degli altri due indici prescelti, «in quanto la disoccupazione è in funzione diretta di una «insoddisfacente attività economica e il carico di imposta «complementare è ovviamente in funzione diretta della «ricchezza.

«Tutte le Regioni concorrono alla ripartizione dei tre «decimi del fondo in ragione diretta della popolazione e «in base alla somma dei punteggi assegnati a ciascuno dei «requisiti posseduti, secondo determinati coefficienti rap«presentativi dell'intensità dei fenomeni assunti quali in«dici di depressione socio-economica».

L'esposizione della relazione sembra giustificare i criteri adottati e comunque sta di fatto che le risultanze del progetto, quali si desumono dalla tabella D allegata al progetto stesso, possono sembrare in linea di massima soddisfacenti.

Vi sono poi i contributi speciali da assegnare alle Regioni (art. 11 del progetto); ciò in applicazione dell'art. 119 della Costituzione, ultimo comma, ove si dice che «per provvedere a scopi determinanti e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole. Lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali». Su questo punto necessariamente si prevede un rinvio a leggi speciali. Da ultimo si prevede infine nel progetto (art. 14) che sono corrisposti a ciascuna Regione «per la spesa di impianto e primo funzionamento» le seguenti somme ragguagliate ad anno:

460 milioni alla Basilicata, al Molise e all'Umbria;

650 milioni all'Abruzzo, alla Calabria, alla Liguria e alle Marche;

815 milioni alla Campania, all'Emilia-Romagna, al Lazio, alla Lombardia, al Piemonte, alla Toscana, al Veneto e alle Puglie.

* * *

Saranno sufficienti i mezzi predisposti dal progetto di legge in esame?

Si deve, su questo punto, considerare che si tratta di un provvedimento che può costituire un avviamento alla creazione di una finanza regionale efficiente, suscettibile naturalmente di perfezionamento, in relazione alle esigenze reali che verranno poste in luce in base all'effettivo funzionamento delle Regioni.

E, d'altra parte, è pure da tener presente che è in corso di esame da parte del Parlamento il noto progetto di legge per la riforma tributaria generale (Cam. Deputati, disegno di legge n. 1639) che prevede incisive e generali riforme nel nostro ordinamento tributario, sicché necessariamente la soluzione proposta per la finanza regionale ha carattere temporaneo e dovrà essere indubbiamente riveduta a breve scadenza.

Concludendo, devesi auspicare la sollecita approvazione del progetto, al fine di facilitare la attuazione tanto attesa, delle Regioni, nella loro finalità, fra l'altro, di applicazione dei principi di autonomia e di decentramento affermati dalla Costituzione.

Piero Gilardoni

1311

Il progetto di riforma del regolamento del Senato

Un parlamento presidenziale?

di Francesco Longo

Vogliamo proprio parlare, per assurdo, di Parlamento e non di Repubblica *presidenziale*, e precisiamo che si tratta di una concezione assolutamente nuova nel diritto pubblico moderno e proposta, per la prima volta nella storia parlamentare, dal progetto luglio-agosto 1969 di riforma del regolamento del Senato della Repubblica, progetto distribuito ai giornalisti in bozze di stampa, dal Presidente del Senato Fanfani l'11 agosto scorso.

L'originalità del testo è dimostrata dall'esperienza.

Si sono avute e si hanno Monarchie e Repubbliche che attribuiscono al Capo dello Stato potere eminente sul Parlamento, ma — per limitarci all'Europa — né l'Inghilterra (dove si dice che il Parlamento, e non certo lo *Speaker*, può far tutto all'infuori che mutare l'uomo in donna), né la Francia (dove il Presidente della Repubblica può appellarsi agli elettori contro gli eletti), né il Belgio e l'Olanda o il Lussemburgo o gli Stati Uniti nordici (dove il Re non può far male), né infine la Germania, imitatrice dei regimi parlamentari più avanzati, hanno mai pensato di prevedere poteri speciali per i Presidenti delle loro Assemblee elettive a limitazione delle prerogative di queste ultime.

Il nostro Paese batte quindi un primato e la profonda incidenza — per non dire enormità — della proposta di mutamento non poteva non balzare subito agli occhi acuti dell'on. Fanfani, che, distribuendo l'11 agosto scorso copie del detto progetto ai giornalisti parlamentari, ne sollecitava con insistenza le osservazioni critiche.

La relazione che precede il documento, estesa dall'on. Senatore Gronchi, ostenta invece una adamantina sicurezza impropria dell'umano pensiero, onde dal riscontro delle posizioni eterogenee del Presidente del Senato e del gruppo degli ex della Camera e del Senato, prevalenti nella Giunta del regolamento che ha elaborato il testo, si coglie, nelle innovazioni, il motivo proustiano della ricerca del tempo perduto.

E se, non sia mai, la proposta del regolamento del Senato di che trattasi dovesse costituire modello anche per quello della Camera, che è tuttora allo studio, ci sarebbe proprio da dubitare per la sorte della democrazia parlamentare nel nostro Paese!

E intendiamoci: se gli on. Fanfani e Pertini restassero a vita presidenti delle due Camere, si potrebbe accettare il progetto; non vi sarebbe, anzi, necessità di alcun regolamento, tanto si potrebbe essere sicuri della tutela dei diritti (e dell'osservanza dei doveri) di tutti i parlamentari. Ma il tempo di applicazione di una disciplina così importante supera quello necessariamente limitato delle singole presidenze, onde non sembra si possa condividere la visione ottimistica del relatore del progetto.

Egli scrive infatti a pag. 3: « E' ormai un dato acquisito della nostra storia parlamentare che la figura del Presidente dell'Assemblea ha cessato di essere — come è stata per qualche tempo, in periodo statutario — l'espressione di una maggioranza, per assurgere ad organo rappresentativo della intera Camera, garante dei suoi interessi istituzionali ». Ma, per dubitare di questa affermazione, basterebbe ricordare un episodio purtroppo spiacevole (per non dir altro) e cioè quello della proclamazione, da parte di un Presidente del Senato, della approvazione (che non vi era stata) della famosa legge-truffa elettorale del 1953 (non scattata per merito di Parri, di Calamandrei, di Epicarmo Corbino, di Piero Gilardoni, di Giuseppe Nitti e altri generosi che conquistarono le centinaia di migliaia di voti indispensabili per impedire la concreta consumazione del sopruso).

Merita anche attenzione la terminologia manichea usata nella relazione al progetto per cui l'eccezionale riduzione dei poteri dei Senatori e del Senato si chiama dimensionamento ovvero snellimento dell'attività, mentre l'attribuzione, pure eccezionale, di poteri al Presidente è definita assicurazione della migliore funzionalità complessiva del Senato ovvero del « corretto rapporto fra maggioranza e opposizione e contemperamento delle rispettive esigenze ».

« Le non poche delle cosiddette lentezze parlamentari », si aggiunge, « non sono che il riflesso di garanzie a favore di minoranze di cui un regime democratico non può fare a meno ».

Garanzie anche a favore dei singoli parlamentari, aggiungiamo noi, che rifiutiamo l'identificazione di parlamentare con democratico, come documenta, dal 1921, il regime parlamentare ed antidemocratico dell'Ulster, con la negazione dei diritti politici e, persino, civili, al quaranta per cento della popolazione perché proletaria e cattolica.

Il singolo Senatore, come quasi ogni organo del Senato, dovrebbe, nelle nuove disposizioni, non esistere più come titolare dei maggiori diritti autonomi e il posto sarebbe preso dal Gruppo (dai dirigenti del Gruppo o Partito, cioè) e dal Presidente del Senato.

Di conseguenza, la norma di cui all'art. 67 della Costituzione (« ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato ») verrebbe praticamente soppressa.

E il senatore potrebbe — in genere — prendere la parola solo per mandato vincolante del Gruppo (partito) e in rappresentanza del Gruppo stesso, a

meno di dissentirne (art. 58) e quindi uscirne o esserne espulso.

In compenso il Senatore riacquisterebbe (e come!) piena responsabilità quale paziente di sanzioni punitive senza la possibilità del rimedio del ricorso all'assemblea del Senato, potendo essere richiamato, censurato, interdetto di parlare, persino escluso dall'aula inappellabilmente dal Presidente, senza potersi così spiegare e senza essere giudicato *inter pares*, come il vigente regolamento statuisce, recependo una norma più liberale di origine... barbarica.

In conseguenza, potrebbe ancora essere escluso dal Senato per dieci giorni (e perché no di dieci giorni in dieci giorni?) dal Consiglio di presidenza integrato dai presidenti dei gruppi non rappresentati.

E' ovvio che malintenzionati potrebbero, applicando questa norma, mutare la maggioranza, del Senato, in minoranza del numero dei Gruppi e del Consiglio di presidenza, conseguendo, con operazione fisicamente indolore, il risultato sanguinoso che portò Oliver Cromwell alla dittatura mediante la sospensione del *Long Parliament* (1653), previa, per la bisogna, riduzione dello stesso a *Rump Parliament* (*rump* è il posteriore di persona o di animale).

Senato e senatori, secondo il progetto in esame, potrebbero conoscere i testi unicamente dietro permesso presidenziale perché solo il Presidente «giudica della ricevibilità dei testi» (art. 9); potrebbero, nelle commissioni, ricevere relazioni, atti e documenti pervenuti al Senato riguardanti materie di loro competenza a *discrezione del presidente* che «può inviarli ad essi» (art. 25); potrebbero, sempre come commissioni, «nelle materie di loro competenza... disporre indagini conoscitive ed acquisire notizie, informazioni e documentazioni», ma a condizione del «*previo consenso del Presidente del Senato*» (norma dell'articolo 30 ter ereditata dall'art. 25 ter); non potrebbero più designare il vicepresidente anziano, destinato a sostituire il presidente, con elezione a maggior numero di suffragi, perché «il presidente del Senato designa il vicepresidente incaricato di esercitare le sue funzioni in caso di temporaneo impedimento» (art. 10); non potrebbero, durante le sedute, riunirsi, come son use fare, in sede deliberante o redigente, se non dopo ottenuta «l'autorizzazione del presidente del Senato» (art. 23); non potrebbero, come commissioni, «disporre che la stampa o anche il pubblico siano ammessi ad assistere alle sedute o a seguirne lo svolgimento in separati locali attraverso impianti audiovisivi», ma il Presidente del Senato potrebbe disporlo «su richiesta della Commissione» (art. 24 quater); sarebbero sottoposti all'imperativo specifico del Presidente del Senato «che regola l'attività di tutti gli organi» del Senato, mentre attualmente la regola è limitata da un significativo «in genere» di evidente specificazione restrittiva (art. 9); — e via di seguito sulla strada della decapitazione dei diritti più elementari dei senatori, che persino, in sede evidente di revisione costituzionale, potrebbero annunciare *ma non motivare il voto* (artt. 91 ter-78).

Perché questa arbitraria «estensione degli interventi del presidente» che sono qualificati, dalla relazione, «arbitrali»?

La risposta si trova a pag. 3 della relazione Gronchi, la quale così si esprime «per quanto riguarda in particolare il Senato repubblicano è tradizione che il Presidente venga eletto con larga maggioranza», la quale, aggiungiamo sommessamente noi, ha rispecchiato la larga maggioranza ministeriale sempre, con l'unica eccezione della seduta del 25 aprile 1951, in cui l'on. De Nicola venne eletto all'unanimità a dispetto della D.C. o meglio del suo Segretario politico di allora, l'onorevole De Gasperi.

Il Senato non ha d'altra parte guadagnato la tradizionale esperienza della Camera dei Comuni che elegge lo *speaker* all'unanimità e che, per aperta intesa di tutti i partiti, è proclamato eletto nel suo collegio mediante tacito plebiscito, non incontrando mai candidato concorrente. Eppure questo esempio potrebbe trovare riscontro tra di noi con dichiarata unanimità di voti, essendo i senatori scelti a collegio uninominale e lo avrebbe sicuramente trovato.

La relazione Gronchi, pure a pag. 3, trae dalla premessa irrealistica queste conseguenze: «A tale posizione presidenziale ha corrisposto e corrisponde indubbiamente un'alta autorità morale; ad essa, tuttavia, secondo la lettera del vigente regolamento» (e di tutti i regolamenti parlamentari, aggiungiamo noi), «non si accompagnano adeguati poteri capaci di rendere tale autorità effettiva anche sul piano giuridico... Era dunque opportuna una revisione in tal senso dei poteri del presidente e ciò si è ottenuto attraverso la specificazione di una serie di attribuzioni».

E, a pag. 7, la relazione continua: «Spetta al presidente assicurare il regolare svolgersi della dialettica parlamentare e tutelare, a questo fine, non la libertà e l'uguaglianza dei singoli senatori e l'esercizio dei diritti e poteri loro attribuiti *uti singuli*, ma anche quelli ad essi spettanti in quanto organizzati in gruppi parlamentari e collocati nello schieramento politico di maggioranza e di opposizione.

«E' parso perciò opportuno, proprio al fine di assicurare il corretto rapporto fra maggioranza e opposizione e il contemperamento delle specifiche esigenze, sottrarre all'assemblea la competenza a deliberare su alcune questioni incidenti sul detto rapporto per rimetterle alla decisione presidenziale.»

Quasi che la nostra storia parlamentare non offrisse fulgidi esempi di minoranze che hanno costretto maggioranze tracotanti al rispetto del regolamento, con l'ostruzionismo, per esempio.

Ma dove il Senato è profondamente mortificato come organo sovrano, secondo la classica teoria di Vittorio Emanuele Orlando, è nell'ingabbiamento delle proprie funzioni politiche attraverso il cappio della programmazione e lo scadimento delle commissioni.

«Come è noto — ricorda la relazione al progetto — il regolamento vigente, nelle poche norme che dedica all'argomento, presuppone, in via generale, che l'agenda dei lavori del Senato sia predisposta giorno per giorno. E' questo in cui l'attuale regolamento, pur approvato nel 1948, denuncia chiaramente la lontana origine di molte sue disposizioni».

Ma la relazione avrebbe potuto ricordare che la determinazione dell'ordine dei lavori, giorno per giorno, già accolta nello Statuto albertino allo art. 60 e nel regolamento del Senato regio all'art. 46, è una gloriosa conquista parlamentare in contrasto col noto principio: *rex est caput et finis parlamenti*, di cui resta tuttavia, pallida eco nella norma dell'art. 9 dello Statuto.

Proprio questa predisposizione quotidiana ha consentito al Parlamento, in monarchia ed in repubblica, l'ininterrotto controllo sul Ministero, mediante l'avvertimento del deterioramento della maggioranza e ciò per lunghissimo tempo e precisamente dal 4 aprile 1876, quando il Gabinetto Ricasoli rassegnò le dimissioni, avendo per vari segni avvertito il difetto di stabile sostegno alla Camera.

E all'estero sono innumerevoli i Ministeri caduti sulla fissazione dell'ordine del giorno, mentre vanno qui ricordati i Gabinetti caduti nel nostro Paese pel rigetto di loro proposte in sede proprio di fissazione dell'ordine del giorno: Minghetti, il 18 marzo 1876; Cairoli, il 6 aprile 1881; Orlando, il 23 maggio 1919.

Ora, con partiti e gruppi fortemente organizzati, la programmazione bimestrale ed il calendario relativo, fissato

B13

ogni due settimane, offrirebbero rare occasioni ai senatori di significare il deterioramento della già riposta fiducia nel Ministero, tanto più che la competenza e la procedura, limitate ai Gruppi, o meglio ai loro dirigenti, con discussione specialissima in aula (un oratore pel gruppo proponente modifiche agli schemi, presentati dal presidente del Senato, uno a favore ed uno contro), lo strozzamento del tempo della discussione (dieci minuti per oratore) e il suo modo unico di votazione, rafforzerebbero la tendenza all'oligarchia.

Quasi non bastasse, l'art. 37 propone di edittare: « Per discutere e votare argomenti che non sono all'ordine del giorno è necessaria una deliberazione del Senato adottata a maggioranza di due terzi dei presenti ».

E pensare che Governi che veramente avevano costruito la Storia ed il Paese, sono caduti sulla formulazione dell'ordine del giorno per pochi voti in meno della metà dei voti, mentre la qualifica di due terzi è attualmente consentita dal nostro sistema parlamentare-costituzionale in tre sole eccezioni: 1) dei votanti per deliberare che l'esame di un disegno di legge avvenga nello stesso giorno della presentazione (art. 53); 2) dei componenti del Senato nell'approvazione di un disegno di legge costituzionale o di revisione costituzionale (art. 91 quater); 3) dei componenti del Parlamento in seduta comune per la deliberazione dell'adunanza in seduta segreta (articolo 86).

Con l'art. 19 « ai gruppi parlamentari » (e perché no senatoriali? Il progetto pretende forse di edittare anche per la Camera dei Deputati?) « ... vengono versati contributi a carico del bilancio del Senato differenziati in relazione alla consistenza dei gruppi stessi ».

Ora si può essere a favore o contro il finanziamento dei partiti con pubblico denaro, ma è ovvio che questione così grave non può non essere risolta con tutte le garanzie della discussione pubblica, presa di posizione di ogni singolo parlamentare ed assunzione di responsabilità di ambo le Camere.

E ciò, soprattutto, col diritto popolare abrogativo che si potrà esercitare con l'emanazione della legge di attuazione costituzionale del *referendum*, di cui all'art. 75 della Costituzione, per l'evidente contrasto tra l'interesse popolare e quello della classe dirigente i gruppi-partiti.

Non è lecito, però, pregiudicare la soluzione dell'importante questione facendo entrare di straforo e, per di più, con poche righe di regolamento non abrogabile mediante *referendum*, il pubblico finanziamento di organi dei Partiti, dei Gruppi parlamentari cioè.

Il progetto provvede alla soppressione della Giunta per il Mezzogiorno, le Isole e le aree depresse del Centro-nord, composta di sedici delegati, due per ciascuna delle Commissioni III, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI (art. 21), pretendendo che, con l'invio dei disegni di legge a dette Commissioni, si concreterebbero più cospicua attenzione e più operosa considerazione sui problemi relativi.

Dal che si deduce che il mantenimento, anzi la maggiore competenza, conferita alla Giunta per gli affari delle Comunità europee dall'art. 21 bis a raffronto dell'art. 21 bis vigente, indica almeno minore attenzione e meno operosa considerazione per i problemi relativi.

In materia di competenza delle Commissioni, la relazione a pagina 16 ritiene: « In realtà la diversa formulazione (dell'art. 27) rispecchia una sostanziale innovazione introdotta dal progetto.

Va ricordato che nel vigente regolamento le commissioni sono configurate come organi aventi soltanto in via eccezionale " cioè nelle sole ipotesi degli artt. 26 e 26 bis " (sede deliberante e redigente) » poteri deliberanti. In ogni altro caso l'attività degli organi anzidetti ha una rilevanza puramente interna ed è intesa a facilitare l'esercizio delle funzioni dell'Assemblea alla quale offre il sussidio di una preliminare istruttoria...

E la relazione prosegue:

« Ma nella realtà effettuale, quale si è manifestata soprattutto negli ultimi anni, la configurazione tracciata dal regolamento ha subìto non poche *deformazioni*, e tutte orientate nel senso di una maggiore autonomia funzionale delle commissioni e di un ampliamento dei loro poteri anche e soprattutto con riguardo all'esercizio di controllo » al Governo, naturalmente.

Di qui le sanzioni contro le Commissioni, che abbiamo, in via di esempio, indicato.

Ma la relazione ci assicura che il progetto è più favorevole alle Commissioni anche al fine nuovo (?) « di rendere effettivo e continuo il controllo sull'opera del governo e della pubblica amministrazione » e il tutto con « autonomi poteri di iniziativa e di decisione nelle materie di loro competenza ».

Infatti, l'art. 30 ter (ripetiamo) riproduce la subordinante norma del citato art. 25 ter: « Nelle materie di loro competenza, le commissioni possono disporre, *previo consenso del presidente del Senato*, indagini esecutive intese ad acquisire notizie, informazioni e documentazioni » e via di seguito sulla strada della più stretta dipendenza presidenziale.

La relazione indica come nuovi poteri quelli di iniziativa per l'informazione e per la presentazione di disegni di legge all'Assemblea quasi che ogni membro di commissione, ogni senatore cioè, non fosse istituzionalmente soggetto di tali poteri.

La dolorosa verità è altrove; è realmente più impensabile che nuova.

Partendo dallo Statuto 4 marzo 1848, la costituzione flessibile del Regno era arrivata a superare lo stesso « Governo di Gabinetto » e a dare potere di controllo (nel senso inglese, di direzione sull'esecutivo) non solo alle commissioni, ma anche ad ogni deputato, come abbiamo dimostrato nell'articolo apparso su questa Rivista, fascicolo giugno 1969.

Partendo dalla Costituzione rigida 27 dicembre 1947, essa è rimasta rigida contro ogni apertura democratica ed è divenuta flessibile in senso involutivo ed antidemocratico, trasportando il regime parlamentare e la sovranità popolare in un clima molto vicino a quello albertino e della destra storica.

Così ancora si attendono le elezioni dei consigli regionali e siamo alla fine del ventesimo anno successivo alla scadenza del termine perentorio fissato — per la costituzione delle Regioni — dall'ottava delle norme transitorie e finali costituzionali e nei primi tempi prorogato con legge, mentre poi non degnato nemmeno di proroga legislativa. E lo stesso può ripetersi per le norme costituzionali non abrogate, mentre è ovvio osservare che si è lasciato senza una logica conclusione l'applicazione degli articoli 39-40 della Costituzione sulla regolamentazione dei Sindacati e la disciplina del diritto di sciopero.

Pure da oltre venti anni il Senato attende l'emanazione del regolamento per la verifica dei poteri, e quindi dei titoli di ammissione, onde è doloroso constatare che nonostante il preciso disposto dell'art. 66 della Costituzione (« Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti »), il Senato repubblicano non ha mai verificato se i titoli dei senatori, nominati a vita dal Presidente della Repubblica, corrispondano alla categoria specificatamente statuita dall'art. 59 della Costituzione mentre il Senato regio e di nomina regia dedicava quasi tutto il capo XIV del regolamento alle « ammissioni di nuovi senatori » attribuendosi il potere di verificare se il titolo corrispondeva esattamente ad una delle 21 categorie, edittate dallo art. 33 dello Statuto, nella nomina fatta dal Re.

Anzi l'art. 129 di quel regolamento, ammetteva l'eccezione unica di libera formulazione di giudizi, di indicazioni e di allusioni sui meriti personali del nominato, che era dal Re designato come appartenente alla categoria 20 da cui è stata tratta quella dell'art. 59 della nostra Costituzione.

In base a tale norma il poeta Salvatore Di Giacomo venne ritenuto non degno di sedere nel regio Senato per non avere sufficientemente illustrato la Patria, mentre, nella nostra Repubblica fondata sul lavoro, furono nominati all'altissimo posto, con criterio strano, per non dire altro, un alto dirigente industriale, i cui meriti tecnici non potevano essere revocati in dubbio ma che comunque per la sua funzione esposto a molte critiche per le quali non affiorivano chiari quei meriti di illustrazione della patria cui si riferisce la norma costituzionale. Altrettanto dicasi di ex parlamentari di modesto rilievo almeno sotto il profilo di affermati economisti.

Per concludere, sembra indubbio che il progetto luglio-agosto 1969 di riforma del regolamento del Senato, debba essere opportunamente riveduto.

FRANCESCO LONGO

Pubblichiamo l'articolo che precede dell'Avv. Longo, segnalandone l'acutezza nell'esame del progetto di riforma del regolamento del Senato.

La critica del Longo è notevole e, in sostanza, si ispira al concetto della rigida difesa dell'istituto parlamentare, nelle persone dei singoli suoi componenti, istituto minato indubbiamente, negli ultimi tempi, da numerose interferenze, specialmente di Partito.

« La Politica Parlamentare » confida di poter aprire un largo dibattito in proposito segnalando che l'argomento è di capitale importanza per l'avvenire delle nostre Camere legislative e che, indubbiamente, riforme come quelle prospettate nel progetto del nuovo regolamento del Senato lasciano perplessi sulla loro portata, di indubbia gravità.

« LA POLITICA PARLAMENTARE »

ASSR

1315

Asterischi

Machiavelli

Una rivista che si occupi di politica non può lasciar passare senza un ricordo e una notazione il centenario di Nicolò Machiavelli che ricorre quest'anno. Machiavelli avendo forse, anzi senz'altro, giovato alla Repubblica Fiorentina, della quale fu gran Segretario e pur, con i suoi libri, avendo dato lustro alla letteratura politica italiana del '500, ha purtroppo e non certo per sua colpa nuociuto agli italiani per nomea di callidità, astuzia e in fondo mancanza di parola, che tutti gli stranieri si sono affannati per vari secoli a rilevare come particolari caratteristiche del nostro popolo provocando quindi giudizi tanto poco profondi quanto poco favorevoli nei nostri confronti.

E spregiativamente ci chiamavano gli « eredi di Machiavelli ». Certo, le doti del Principe, che nel libro omonimo furono compendiate nella famosa frase che il Principe dev'essere « leone et volpe », se poté servire di norma a chi governava in quell'epoca e nelle successive, certo non giovò a dare lustro ad essi e buon nome agli amministrati.

Benedetto Croce ha affermato che Machiavelli fu un « tecnico della politica » e forse questa è una specificazione benevola in quanto Machiavelli non fu soltanto un « tecnico della politica », specie nel comportamento del suo alto ufficio.

Comunque, se anche involontariamente, forse, il grande Segretario fiorentino è stato distorto, specie dagli stranieri, nel suo pensiero, nelle sue affermazioni e nella sua qualificazione, egli resta per noi un sommo ed un grande, quando le sue affermazioni e quella che potremmo dire la sua dottrina politica la si inquadra nel tempo o la si spiega attraverso, per esempio, i suoi grandi scritti: I « Discorsi sull'arte della guerra », « il Principe » e quelli « sulla Deca di Tito Livio ».

Caserta

E dal '500 passiamo ai giorni nostri.

E' passata ed è purtroppo già scontata nello spirito pubblico, per il suo significato e per i suoi effetti, la gazzarra pseudo-rivoluzionaria a sfondo insurrezionale di Caserta.

Senza offesa per la città campana, che fino alla sommossa sportiva (sic) era nota nazionalmente come la città nella quale alla fine del '700 Carlo III di Borbone aveva fatto costruire dal Vanvitelli quel gioiello architettonico del Palazzo Reale, è invece divenuta nota in tutto il Paese ed anche all'estero per la disavventura sportiva e per le manifestazioni truculente cui ha dato luogo.

Purtroppo tali manifestazioni hanno segnato forse il punto più basso di quella che oggi può rappresentare, in Italia, la espressione di una qualsiasi protesta, per qualsiasi ragione.

Contestazione del giudicato, disappunto doloroso, esplosione di rabbioso malcontento per l'accaduto che infrangeva un'aspirazione forse giusta del passaggio della propria squadra di calcio alla serie superiore, tutti questi sentimenti, in sé pur apprezzabili, non riescono nonché a giustificare nemmeno a spiegare quello che è avvenuto nelle giornate settembrine di Caserta.

E allora? Allora bisogna risalire alle radici prime del male che affondano nel passato regime fascista, quando lo sport fu promosso e potenziato e divenne così il protagonista delle attività nazionali ricreative, e ciò non tanto per la salute fisica e morale dei giovani e dei cittadini in genere, quanto per creare un punto di attenzione ed attrazione alle masse, che così non avevano agio e tempo di occuparsi di politica, paghe solo di leggere il verbo ufficiale che la stampa prona ed esaltatrice propinava in quel tempo a tutti i cittadini.

Da questa matrice, che nel ventennio post-fascista è stata ancor più potenziata ed allargata nel piano degli sportivi, si son venuti creando gli « impresari » del calcio e con esso il professionismo ultrainteressato dei giocatori e le conseguenti lotterie nazionali, ecc. e si è alimentata la passione per questo gioco e più che la passione quel che in gergo si chiama tifo *e che, anche se non voluto dall'alto, ha in gran parte la stessa funzione che aveva sotto il fascismo: quello di distogliere gran parte del popolo e specie dei giovani, dai grandi problemi della politica che giungono alla percezione delle masse solo quando essi le toccano molto da vicino e quasi personalmente nei propri interessi.*

Orbene a Caserta che non è certo una zona molto evoluta — e non per sua colpa — e dove come in tutto il Mezzogiorno c'è un salto notevole fra uno strato di ricca borghesia e la massa del popolo minuto appena intramezzato dalla classe impiegatizia locale della Provincia, quell'avvenimento sportivo ha generato un'esplosione di furore nel quale erano commisti, ed hanno giocato il loro pessimo ruolo, il malcontento sempre latente per un tenore di vita al limite dei bisogni primari, gli istinti ancestrali delle plebi meridionali scatenate e la ripicca del meridionale medio contro lo Stato e quindi contro il Governo e i suoi rappresentanti provinciali nelle varie attribuzioni, specie in quelle del fisco, e infine contro il Comune, malgrado l'incitamento non elogiabile del Sindaco a protestare con tutti i mezzi *contro le decisioni della non promozione della squadra di calcio casertana in Serie B.*

E con questi brevi cenni abbiamo tentato di spiegare, non certo di giustificare, ciò che si è verificato a Caserta; ma detto ciò non possiamo astenerci dall'esprimere tutta la nostra mortificazione e riprovazione come italiani e

1316

come cittadini del mondo civile nell'anno 1969, per questa manifestazione di arretratezza e di barbarie che ha richiamato purtroppo sul nostro Paese l'attenzione degli stranieri per gratificarci ancora una volta di giudizi e di titoli che non tutta la Nazione, ma almeno alcune zone di essa — in questo caso il Casertano — giustamente meritavano col loro comportamento.

Ci asteniamo dall'accennare al ridicolo e urtante intervento di molta della grande stampa indipendente, che in quei giorni trovò modo di parlare di subdoli interventi sovversivi con la quale interpretazione si trovava il modo di eludere il problema di fondo che emerge anche da questo triste e avvilente episodio.

La necessità per le classi dirigenti, specie per alcuni settori politici del Governo che nella zona sono preminenti, di educare le plebi meridionali andando loro incontro con i necessari ed improrogabili aiuti di lavoro, di istruzione, di sollecito e reale sviluppo industriale, modernamente agricolo e con l'incentivo sempre maggiore alle attività terziarie (turismo, ecc.) e non solo la domenica nell'esibizione sui campi sportivi delle squadre di calcio e, con le lotterie in piazza durante le feste patronali e non, con i fuochi di artificio e le bombe carta a ripetizione sempre più sonore (in gergo meridionale le « batterie pazze »).

Terni

Tre o quattro settimane fa, tutta Terni democratica e antifascista fu in subbuglio per l'autorizzazione prefettizia — e quindi ministeriale — a un raduno (ancora resiste questo gergo del passato regime) di ex fascisti repubblichini, in quella città nella stragrande maggioranza notoriamente e decisamente antifascista.

Se è vero — ed è vero — che in democrazia tutte le opinioni devono essere rispettate e in conseguenza autorizzate le manifestazioni pubbliche delle opinioni stesse, è anche più vero che la nostra Costituzione e più precisamente i nostri ordinamenti vietano in modo assoluto qualsiasi espressione di fascismo, che è considerata reato e come tale soggetta alle decisioni della magistratura.

Orbene non si vede e non si spiega, come di tanto in tanto, una volta a Genova, un'altra volta qui nella stessa Roma, in qualche centro minore del Piemonte e della Lombardia e ultimamente a Terni, vengano permessi — e perfino con affissioni di manifesti — tetri conciliaboli di larve del passato, che altro risultato non hanno — se si eccettui l'eventuale giovamento ai loro organizzatori — che quello di indignare il pubblico, irritandolo verso il governo, e facendo perfino pensare che tali autorizzazioni possano servire a chi le consente dall'alto.

Noi non lo pensiamo perché sarebbe ben triste che a circa 25 anni dalla fine di ogni fascismo, regio e repubblichino, nel nostro Paese possano ancora esserci uomini responsabili che indulgono a dimenticare il passato.

E allora? E' solo per un po' di « lassitude » *da una parte e un po' di illusione dall'altra che queste manifestazioni possano rappresentare qualche remora o bilanciamento per manifestazioni di tutt'altro tipo, ma che sorgono da ben altre necessità di libertà e di bisogni.*

All'on. Restivo, che noi conosciamo per le sue convinzioni democratiche e soprattutto per il suo equilibrio e il suo senso di indipendenza e di libertà, ma più ancora ad alcuni suoi vicini collaboratori, sottoponiamo questo asterisco che vuole essere solo un sincero e amichevole « memorandum ».

Da Napoli a Roma

C'è stata giorni fa un'alluvione... di medio calibro a Napoli. Bene; si sa che purtroppo le alluvioni sono di casa nel nostro Paese. Non c'è stata quella del Polesine nel 1951, quella di Firenze nel '67, oltre quelle del Biellese, in Sicilia, ecc.? Sì, ma a Napoli nella quale certe strade pare siano fatte di carta, prima in Via Aniello Falcone, poi a Capodimonte, a Poggio Reale, a Posillipo, ecc. la terra si è aperta e le voragini hanno inghiottito persino qualche abitante e per l'inghiottito di Via Aniello Falcone, ci son voluti tredici giorni per rintracciarlo, a pezzi; eppure questa strada è fra le arterie più note di quelle che conducono al Vomero.

Disgrazia, si dirà; « ne accadono tante, che una più, una meno, proprio non impressiona ». Non è così.

E non degneremmo — non per le persone colpite, ma per il fatto in sé — non degneremmo di attenzione in una rivista che si occupa di problemi politici con specifico rapporto al Parlamento, un semplice fatto di cronaca, se esso non fosse l'indice di una situazione gravissima che si va estendendo, scoprendosi alfine nel 1969, che Napoli è costruita su caverne lunghe chilometri e che perciò può sprofondare ad ogni piè sospinto.

Si dice occorrano 100 miliardi per provvedere a tale bisogna.

Da Napoli a Roma, un quartiere della nostra città, il Testaccio, giorni fa fu sottosopra per qualcosa di non comune evento che si era prodotto.

Fabbricati interi di tale quartiere vennero investiti da una furiosa fuga di gas che si propagava dai chiusini saltati, e invadeva strade e casamenti, colpendo gli abitanti che cominciavano ad intossicarsi mentre alcuni di essi dovettero essere trasportati con elicotteri agli ospedali.

Vigili, guardie, operai, gassisti, giunsero appena in tempo, fortunatamente, a non far saltare in aria, con tutti gli eventuali abitanti bloccati, quasi un intero quartiere.

Orbene, si dirà questi sono compiti del Comune.

Sì, è ben vero, ma in un Paese civile, se per incuria o più ancora per penuria di mezzi (Napoli e Roma sono indebitate per migliaia di miliardi) non si provvede tempestivamente ad evitare tali disastri che suonano vergogna per una Nazione, davvero c'è da disperare (e non è questa un'espressione di pessimismo antigovernativo) e si deve procedere al ristabilimento effettivo di quelle che sono le condizioni primarie ed essenziali per una Nazione civile.

Roma, la Capitale, Napoli, una delle città italiane più belle e più note nel mondo, vanno in fatiscenza, mentre per mancata vigilanza nei lavori vengono esposte a così gravi pericoli.

Ebbene, prenda in mano il Parlamento tali questioni, e prema con tutti i mezzi a disposizione sul Governo perché, al disopra dei Comuni, provveda, con severe disposizioni legislative e mezzi finanziari adeguati, a far sì che Napoli non vada in pezzi più di quel che non stia purtroppo già andando, e la Capitale sia messa al riparo da pericoli cui il Comune non può ovviare.

Governo e Parlamento si prodighino con senso di alta responsabilità per salvare la vita dei cittadini.

Perciò, Signori del Parlamento, se il Governo non riesce a provvedere, cercate di sapervi muovere opportunamente. Almeno su tali vitali questioni non ci sono problemi di delimitazione di maggioranza e (è da sperare) nemmeno di franchi tiratori.

Franta

Rivoluzione "tranquilla„ e *holding* delle banche in U.S.A.

di Adolfo Sarti

Le giaculatorie leggermente allegoriche all'apparire sull'orizzonte della politica americana all'alba dell'astro Nixon, si stanno smorzando quasi dissolvendosi con il calare al tramonto delle prime nubi.

Alle laudative impennate sta subentrando ora il raccoglimento nell'opinione pubblica statunitense che pur totalizzando un vigoroso *standard* di vita economica, vede approssimarsi un incerto futuro, sotto la spinta del pericolo inflazionistico e l'aggravarsi delle tasse.

Nulla di eccessivamente grave, poiché la sensazione del rituale benessere, è stata maggiormente confortata dai successi ottenuti dal nuovo Presidente con la improvvisa sortita in Romania, quasi una sfida all'URSS, e dal memorabile trionfo della scalata sulla Luna, oltre alla fermezza dimostrata nei confronti di taluni problemi mondiali, quali il Vietnam ed il Medio Oriente.

Rimangono da dirimere, invece, e indirizzare a buon porto, le faccende di casa.

Le informazioni, a questo riguardo, non sono eccessivamente ottimistiche e tali da lasciare un vasto margine per alimentare illusioni ancor più godereccie delle attuali, sempre attenendosi al ritmo attuale economico-finanziario americano.

Spunta in prima istanza il costo della vita che continua ad aumentare, come confermano gli ultimi dati resi noti dal Dipartimento del Lavoro.

Se le statistiche riguardanti i precedenti mesi sembravano autorizzare qualche speranza, ogni ottimistica previsione è stata fugata dalle competenti autorità governative federali, le quali hanno annunciato una più che probabile ripresa del rincaro nei prossimi mesi.

L'aumento dell'indice dei prezzi al consumo (che negli Stati Uniti è assunto come indice del costo della vita) è stato nel mese di maggio pari allo 0,3%.

Considerato su base annuale, tale aumento è pari al 3,6%; ciò significa che se il costo della vita dovesse continuare ad aumentare con lo stesso ritmo mensile fino a dicembre, alla fine dell'anno il costo della vita americana sarebbe aumentato nella misura del 3,6%.

Ma gli economisti governativi sono più pessimisti: essi hanno fatto notare che il costo della vita negli Stati Uniti è salito ad un ritmo del 7,2% su base annuale nel giro degli ultimi tre mesi, e che nel corso dell'intero 1969 l'aumento complessivo e reale sarà certamente superiore a quello verificatosi nel 1968, che era stato pari al 4,2%.

Un aumento eccezionale, che gli Stati Uniti non conoscevano dal tempo della guerra in Corea, e che viene attribuito prevalentemente all'aumento dei prezzi dei generi alimentari.

I riflessi logicamente si agganciano alla situazione finanziaria ed è ora la volta della questione-base sulla definizione delle funzioni bancarie.

Infatti l'anno 1969 segnerà una svolta decisiva per l'attività bancaria americana: dal 1933, anno in cui venne approvata la legge « Glass-Steagall », il Congresso non s'era più trovato a dover prendere in esame una legislazione di tale importanza come l'attuale. Per la fine dell'anno in corso esso avrà fornito alla comunità bancaria la sua risposta all'interrogativo essenziale: quale è la legittima attività di una banca?

Da una relazione del *The Financial Times* risulta che non è per puro caso che tale argomento sia giunto alla sua fase decisiva nel 1969.

La legge « Glass-Steagall » venne approvata nei giorni più tetri della depressione: le banche, si diceva, avevano deluso la Nazione e andavano sottoposte a norme precise se si voleva salvaguardare il denaro dei privati cittadini.

I « Banking Acts » del 1933 e 1935, erano intesi a separare le banche dai rischi della cosiddetta « industria dei titoli »; alle banche non era consentito investire in titoli ordinari, ed i grandi imperi bancari di J.P. Morgan erano divisi dal resto.

Le banche di credito commerciale dovevano limitarsi soltanto ai depositi e ai prestiti, mentre quelle di investimenti dovevano trattare i titoli, agire da intermediarie e svolgere gran parte delle funzioni di pertinenza della comunità bancaria commerciale di Londra.

Ciò si riferisce a 35 anni or sono; oggi, le 13.517 banche americane di credito commerciale, protette da assicurazione, operano ancora in base alle restrizioni imposte durante la depressione, funzionando tuttavia in condizioni che gli estensori dei « Banking Acts » non potevano neppure immaginare.

Col progredire della economia americana e di quella mondiale, con la continua espansione degli scambi commerciali mondiali, i banchieri hanno cominciato a darsi da fare e, nella loro ricerca di nuove fonti di reddito, si sono rivolti all'estero.

Presentemente, le banche degli Stati Uniti stanno aprendo in media ogni settimana due filiali all'estero; non è stata tuttavia la loro espansione fuori Nazione a richiamare l'attenzione del Congresso sulle banche, bensì la loro ricerca di nuove fonti di attività all'interno del Paese. Due anni or sono la « Union Bank » di Los Angeles ha scoperto una scappatoia per sfuggire alle norme del « Bank Holding Company Act » del 1936.

Le società finanziarie, che abbiano un interesse del 25% in due o più banche, debbono farsi registrare nello apposito elenco ed operare sotto la vigilanza del Consiglio Superiore dei Governatori della Riserva Federale.

Così la « Union Bank » costituì una compagnia finanziaria denominata « One Bank Holding Company » che disponeva soltanto della banca stessa come unica attività di rilievo: così che, in base alla legge, essa non era sottoposta alla vigilanza del Consiglio Superiore della Riserva Federale, ma soltanto a quella del Sovrintendente della circolazione monetaria. La comunità bancaria fece una breve pausa per rendersi conto di quali fulmini si sarebbero scagliati contro la « Union Bank », ma non accadde nulla e l'anno scorso il movimento verso la costituzione delle compagnie finanziarie dette comunemente « One Bank Holding Companies » divenne una corsa precipitosa.

Alla metà del mese di febbraio, ben 38 banche di credito commerciale, tra le quali le più importanti degli Stati Uniti, provviste di depositi per un ammontare di 100.000 milioni di dollari, si erano trasformate in « One Bank Holding Companies ».

Tanto la Riserva Federale quanto il Congresso hanno trovato che le banche cominciavano ad esagerare e Mr. James Robertson, Vice Presidente del Consiglio Superiore della Riserva Federale, ha dichiarato in proposito: « A quanto sembra, stiamo andando verso la ripetizione degli errori commessi negli anni venti dalla attività bancaria ».

Al che la comunità bancaria ha risposto ad una sola voce: « Le nostre leggi bancarie, ideate per una economia di 55.000 milioni di dollari, sono ormai antiquate. Abbiamo bisogno di leggi nuove, adeguate ad una economia di 900.000 milioni di dollari ».

Per la fine dell'anno in corso, tali nuove leggi saranno state probabilmente compilate ed i limiti entro i quali le banche potranno operare negli anni settanta saranno stati definiti.

Perché un trauma del genere deve verificarsi proprio nel 1969? Perché soltanto nel corso degli ultimi sei anni le banche si sono rese completamente padrone del lavoro bancario, al quale le leggi del 1930 avevano imposto loro di adattarsi.

E gli utili delle banche sono saliti anche nel 1968, per il sesto anno consecutivo, ad un tasso di incremento medio del 9% all'anno.

D'altra parte gli Stati Uniti stanno conoscendo un periodo di altissimi costi del denaro: ai primi di giugno il tasso di interesse « primario » (cioè quello che le banche fanno pagare ai loro clienti più ricchi) è stato portato dal 7 e mezzo per cento all'8 e mezzo per cento.

Si è trattato del quinto aumento del genere da dicembre e le previsioni sono per ulteriori aumenti, dato che la domanda di fondi da parte dell'industria privata, in questo periodo di disordinato *boom*, permane elevatissimo.

In aggiunta, come ha detto recentemente Norman Herbert Stein, membro dell'organismo dei consiglieri economici di Nixon, il ruolo della politica fiscale è quello di mantenere un moderato, prevedibile e stabile attivo di bilancio. Ciò significa che debbono esservi introiti fiscali sufficienti a coprire le spese quando l'economia è prospera e, come ha precisato il principale consigliere economico di Nixon, Paul McCracken, quando la disoccupazione non supera il 4% della forza di lavoro. Se l'economia è meno prospera, dice sempre McCracken, ci si potrà invece accontentare di introiti più bassi e il bilancio sarà naturalmente in deficit.

La nuova amministrazione americana sembra accettare quest'ultima eventualità di quelle misure e contromisure adottate e che verranno ulteriormente prese dall'Amministrazione Nixon: contenimento del costo della vita, oculatezza bancaria, saggezza fiscale.

Cioè i sintomi di quella che è stata definita una « rivoluzione tranquilla » nel campo della politica economica-finanziaria del Governo americano.

La « rivoluzione » consiste, in sostanza, nel convincimento che il Governo non debba intervenire ad ogni passo: si ha piuttosto la tendenza a credere nei vecchi canoni pre-Keynesiani, i quali ruotano in sostanza sul principio che una economia nazionale costantemente prospera e senza inflazione, è garantita da un bilancio federale regolarmente attivo; ma senza fanatismi per un attivo ad ogni costo.

ADOLFO SARTI

1319

ATTI PARLAMENTARI E DOCUMENTI

Il divorzio

Progetti n. 1 (Fortuna) e 467 (Baslini)

Nei precedenti fascicoli abbiamo riprodotto le relazioni di maggioranza (Rel. Lenoci - Partito Socialista Italiano) e di minoranza (Rel. Maria Eletta Martini e Castelli - Partito D.C.) sui due progetti di legge unificati sul divorzio.

E' attualmente in corso dinanzi alla Camera la discussione (iniziata nel giugno scorso e ripresa nel settembre) del progetto unificato; vari sono gli oratori che hanno partecipato e partecipano al dibattito e fra i vari discorsi, che ribattono gli argomenti esposti nelle due relazioni, ci sembra particolarmente rilevabile quello dell'Onorevole Avvocato Leto Morvidi per le sue caratteristiche di semplicità e di richiamo all'esperienza, personale e di avvocato, dell'oratore.

Ecco il testo del discorso pronunciato nella seduta del 9 giugno 1969.

Il discorso di Leto Morvidi

MORVIDI. *Signor Presidente, onorevoli colleghi, rendo omaggio non tanto per dovere, quanto per intimo convincimento di considerazione e di rispetto, alla gentile collega avversaria dalla cui bocca la favella toscana è discesa non con « mesto accento », ma con affermazioni decise, drastiche, talvolta assiomatiche, talaltra — me lo perdoni — imprecise, e — mi perdoni anche questo e i colleghi mi scusino l'espressione — dando l'impressione di gettare sassi in piccionaia ».*

MARTINI MARIA ELETTA. *Se è necessario!*

MORVIDI. *Vuol dire che la situazione è tale per cui ella non poteva fare a meno di gettare questi sassi.*

La premessa

Debbo una premessa e una dichiarazione. Come premessa devo dire che nel libro di Franco Liggi Divorzio - Dibattito all'italiana, *edito dalla CEDAM nel 1968, libro molto chiaro ed elegante tipograficamente, si legge a pagina 28: « L'impostazione attuale del divorzio è invece di tono anticlericale, come si volesse il divorzio per fare un dispetto alla Chiesa ».*

Il Liggi non si è accorto che l'affermazione può facilmente essere capovolta: « L'impostazione attuale contro il divorzio è di tono clericale, come se si volesse fare un dispetto alla Repubblica italiana ».

PENNACCHINI. *Ella non ha ascoltato i nostri interventi in Commissione!*

MORVIDI. *Vi rincresce questo capovolgimento, ma non vi rincresceva l'affermazione del Liggi.*

MARTINI MARIA ELETTA. *Allora è stato inutile parlare per due ore!*

PENNACCHINI. *Il capovolgimento è semplicemente errato.*

MORVIDI. *E allora ho ragione io. Per mio conto sono sicuro di esaminare la questione obiettivamente, col rispetto di tutte le opinioni, la qual cosa presuppone che venga rispettata anche la mia. Non si confonda perciò una certa vivacità di espressione alla quale difficilmente riesco a sottrarmi — è l'unica cosa di vivo che mi rimane e non posso rinunciarvi — con una qualsiasi anche più tenue irrispettosità; il che non implica che io mi astenga dal dire pane al pane e vino al vino.*

Il mio concubinato

La dichiarazione che desidero fare — e vi prego di consentirmela per mia intima soddisfazione, anche perché potrà avere una certa importanza nella materia che ora trattiamo — è questa: ho l'orgoglio di affermare che da 46 anni appartengo alla categoria dei legittimi concubini e spero di giungere a celebrare il « concubinato d'oro », con niente oro, s'intende, e moltissimo concubinato, insieme naturalmente con la mia carissima concubina, che è la mia legittima e carissima moglie.

Non si offendano le ben costrutte orecchie di alcuni colleghi, di quelli cioè — se ce ne sono — i quali, partendo dalla dogmatica premessa che solo il matrimonio cattolico apostolico romano, il matrimonio canonico, sia il vero e legittimo matrimonio, ritengono perciò che soltanto le famiglie costruite con il matrimonio canonico siano legittime e naturali, non esitando a considerare degne di disconoscimento, di rovina, di annullamento, tutte le famiglie che non abbiano base sul matrimonio da essi non soltanto preferito, ma riconosciuto come il solo legittimo e meritevole di rispetto. Non si offendano: ricordiamoci del vescovo di Prato, signor Fiordelli (poco signore, in verità, direi), allorquando qualificò concubini due coniugi che si erano legati in matrimonio con vincolo puramente civile. Ricordiamocene, perché questo ci svelerà tutte le risposte intenzioni di tanti « sepolcri imbiancati ». Vi è qualcuno che si risente, come se lo avessi toccato: non avevo intenzione di toccare alcuno.

CASTELLI. *E' un linguaggio da* ABC.

MORVIDI. *L'essenziale è che il linguaggio non sia da D.C. Dicevo che questo ci svelerà tutte le riposte intenzioni di tanti « sepolcri imbiancati » che osano atteggiarsi,*

in ogni luogo e con la più grande delle sicumere, a difensori della famiglia, a paladini della famiglia, a tutori gelosi dell'unità familiare, ossequiosi e devoti fedeli di quella società naturale, e, più che società, comunità naturale, che è la famiglia, ma che poi all'atto pratico ne riconoscono una sola, quella benedetta dal parroco.

Codesta e nessun'altra è la società naturale fondata sul matrimonio, come dice la Carta costituzionale? Codesta e nessun'altra è la comunità familiare naturale, come amate dire voi antidivorzisti?

CALVETTI. *Ma allora non ha sentito niente!*

MORVIDI. *Non ho il dono di sentire chi non dice niente come lei.*

CASTELLI. *Come don Chisciotte ella combatte contro i mulini a vento.*

MORVIDI. *Onorevole Castelli, se io sono come don Chisciotte, vuol dire che i mulini a vento sono i suoi e può bene accomunarli ai ben noti suoi castelli in aria.*

MARTINI MARIA ELETTA. *Noi non siamo vescovi, siamo legislatori.*

MORVIDI. *Ne prendo atto con piacere. Però, cari amici e colleghi avversari, qui voi sostenete questo: ma tutto il movimento che vi sostiene, e che non ha la responsabilità che voi avete e rispettate, parla proprio nel senso che io rimprovero e critico.*

MARTINI MARIA ELETTA. *Allora si rivolga ad altri, non a noi.*

MORVIDI. *Va bene, mi rivolgerò a loro, stia tranquilla; ma intanto voi, che avete più diretto contatto con costoro, fatemi la cortesia di riferire questo, se volete.*

PENNACCHINI. *Noi non siamo intermediari.*

La cosiddetta comunità naturale

MORVIDI. *Non ho mai pensato che voi possiate essere intermediari. Dicevo: codesta e nessun'altra è la comunità familiare naturale, come amate dire voi antidivorzisti, della quale deve essere rispettata e non toccata la integrità e la persistenza* per omnia saecula saeculorum, *anche quando la sua integrità non esiste più, anche quando la sua persistenza è sparita e la sua eternità è svanita, come i famosi sogni dorati della gioventù che tanto spesso e così presto svaniscono?*

Se la società o comunità naturale è, come amate conclamare voi democristiani, sottratta per ciò stesso all'arbitrio dei singoli, come mai, per volontà di uno qualsiasi dei coniugi sposati con rito esclusivamente civile, i vostri curatori e salvatori di anime autorizzano la rottura della società, lo smembramento della comunità, e favoriscono la formazione di un'altra società e comunità naturale soltanto perché questa seconda riceve i crismi della vostra religione?

Vi dico francamente che per me non ha importanza che la famiglia debba essere considerata una società o una comunità, o, come sostiene qualche giurista, una associazione, e che essa debba essere ritenuta naturale oppure no. Io sono disposto a concedervi tutto su questo argomento, ma non posso astenermi dal rilevare un punto essenziale. Allorquando coloro che la pensano — oserei dire — religiosamente come voi, o allorquando voi la pensate religiosamente come la maggioranza dei cattolici e affermate che coloro che sono sposati come sono sposato io, cioè con vincolo puramente civile, sono dei concubini, che vivono in concubinato e che la loro famiglia è una società di concubini, una comunione di concubini; quando non avete nulla in contrario a che questi coniugi sciolgano la loro unione, la loro società, la loro comunione, e anzi favorite codesto scioglimento, legittimandolo senza nemmeno il ricorso all'autorità giudiziaria, facendo addirittura lecito il libito, a tal punto da benedire la volontaria disunione purché ci sia il passaggio a nuove nozze con persona diversa dal coniuge concubino (si intende che tali nozze debbono essere cattolicamente sacramentate); quando consentite e favorite questo, voi non difendete la famiglia come tale, ma solo quella famiglia formata secondo le vostre idee, la famiglia a vostro uso e consumo.

Si discopre, dunque, subito che cosa nasconda o meglio in che cosa consista il cosiddetto diritto naturale sul quale voi — ricordo la sapiente disquisizione che ebbe a svolgere in Commissione giustizia il valentissimo e serenissimo onorevole professor Dell'Andro — fondate tutti i vostri argomenti essenzialmente tautologici, sulla specie dell'esempio esposto dal Molière: Cur opium facit dormire? Opium facit dormire quia habet virtutem dormitivam.

Sì, lo so che voi mi rispondete essere l'aggettivo «naturale» usato dalla stessa Costituzione della Repubblica. «La Repubblica» — dice l'articolo 29 — «riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio». Intanto è precisato che la società naturale della quale la Repubblica riconosce i diritti è quella fondata sul matrimonio, e nessuno può sostenere che debba essere riconosciuta come società naturale una famiglia che non sia fondata sul matrimonio; il che implica che la naturalità della società familiare è una espressione di significato per nulla affatto o quanto meno non necessariamente dipendente dal cosiddetto diritto naturale.

Il cosiddetto diritto naturale

Del suddetto diritto, che gli antidivorzisti trattano come un vero e proprio loro cavallo di battaglia, puntandovi le loro poste più doviziose, io non indugerò a trattare, neppure succintamente, di proposito. Dirò soltanto che voi, novelli e sempiterni assertori del diritto naturale, voi democristiani cattolici e canonicisti (mi rivolgo naturalmente a coloro che sono globalmente tali), non vi accorgete o non vi volete accorgere che in realtà il diritto naturale che volete far valere ora, in questo momento, come spesso in altri, è in realtà un diritto positivo, il diritto positivo della Chiesa, quello che la Chiesa ha codificato e che codifica, senza mai preoccuparsi se sia in contrasto con quello dello Stato italiano e fino al punto di autorizzare i suoi massimi esponenti ad assumere atteggiamenti di vero e proprio dispregio delle leggi dello Stato italiano, come è il caso appunto del matrimonio puramente civile, da voi persistentemente considerato concubinato.

Mi si consenta a questo proposito una breve parentesi che per altro non è estranea all'argomento, anzi lo vivifica con una considerazione personale di particolare rilievo. E me la consenta soprattutto l'onorevole Dell'Andro, sottosegretario per la giustizia, valoroso e fine studioso. Egli non ha potuto fare a meno di recare il suo contributo personale alla discussione in sede di Commissione, mentre in omaggio alla neutralità del Governo che egli rappresentava (e a solo titolo di rappresentante del Governo della Commissione faceva parte) avrebbe forse dovuto ritenere opportuno di tacere, dopo aver detto, come era suo dovere, che il Governo è agnostico sull'argomento. Quale differenza con il senatore Gava, ministro di grazia e giustizia! In quanto ministro, ne verbum quidem, *né in Commissione né in aula; ma fuori, nel suo collegio, a Castellammare di Stabia, di cui è cittadino e soprattutto senatore di elezione, apriti cielo e spalancati terra! Lì ha potuto dare sfogo, la sera del 18 marzo 1968, su iniziativa del presidente della giunta diocesana dell'Azione cattolica, di quella Azione cattolica che, secondo l'articolo 43 del Concordato, dovrebbe astenersi dallo svolgere azione politica, ha potuto dare sfogo — dicevo — a tutti i suoi sentimenti antidivorzisti: e noi gliene siamo doppiamente grati perché ha rispettato la neutralità del Governo, del quale fa parte autorevole, e perché, senza volerlo, anzi*

1321

contro la sua volontà, ha portato acqua al mulino divorzista. E lasciamo andare la questione dei cosidetti — dal senatore Gava e non soltanto da lui — diritti primari sui quali sono stati fatti scherzosi commenti. Qui basti sottolineare la seguente espressione che si legge a pagina 19 della pubblicazione del senatore Gava intitolata Il divorzio: «Che il divorzio risolva i casi infelici e dia pace sicura alla nuova famiglia può essere vero in casi eccezionali, ma non in via generale». Proprio così, carissimo e amabilissimo onorevole Gava, e speriamo che sulle ali del vento le vengano portate direttamente queste mie affettuose espressioni. Proprio così il divorzio deve concepirsi come caso eccezionale diretto a risolvere casi eccezionali, rigorosamente delimitati e non estensibili per analogia, come deve avvenire per ogni eccezione.

Quanto poi al pensiero che avrebbe espresso Benedetto Croce in sede di Costituente, e cioè che chi divorzia la prima volta divorzia anche la seconda, si tratta, con tutto il rispetto e l'omaggio per il grande filosofo, di fantasiose ipotesi alle quali il sentimento ha dato aspetto di realtà.

Prego di scusare la digressione: la colpa non è dell'amico carissimo senatore Gava, ma dell'avversario irriducibile, il quale, per la sua autorità e il suo drastico atteggiamento antidivorzista, mi ci ha costretto.

Gli argomenti dell'onorevole Dell'Andro

Ritorno all'onorevole Dell'Andro. Egli, nel suo intervento in Commissione, molto castigato e strettamente scientifico, almeno in apparenza, me lo perdoni, ha esposto argomenti giuridici che egli stesso, su una mia osservazione, ha riconosciuto potersi rovesciare e poter servire anche alla tesi avversaria, dimostrando così come la questione rimanga squisitamente politica.

A parte questo, che pure ha un'importanza formidabile, tenendo soprattutto conto della fonte autorevole da cui promana, l'onorevole Dell'Andro, a sostegno della sua tesi circa la pregiudizialità — come dire? — statica e immutabile delle norme del diritto naturale, o almeno di alcune di esso — e, se ricordo male, l'onorevole Dell'Andro mi scusi e mi corregga — ha invocato l'aiuto decisivo del libro di Norberto Bobbio, Giusnaturalismo e positivismo giuridico. Per la verità, non sono riuscito a trovare nel libro citato ciò che l'onorevole Dell'Andro ha sostenuto. Naturalmente, ciò dipende solo ed esclusivamente dal fatto che non ho compreso io quello che l'onorevole Dell'Andro ha affermato né quello che nel libro sono riuscito a leggere. Non è improbabile che mi sia sfuggito proprio quello che l'onorevole Dell'Andro ha citato, per modo che non posso esimermi dal chiedere scusa sia all'onorevole Dell'Andro sia a Norberto Bobbio, colposamente da me non conosciuto in un punto tanto importante come quello dall'onorevole Dell'Andro citato.

Ho però trovato a pagina 139 del medesimo libro questo che ora leggo: «Tra le braccia protettrici del diritto naturale han trovato rifugio di volta in volta, secondo i tempi e le occasioni, le morali più diverse, tanto una morale dell'autorità, quanto una morale della libertà. Sono state proclamate tanto l'eguaglianza di tutti gli uomini quanto la necessità del regime di schiavitù; tanto l'eccellenza della proprietà individuale quanto l'eccellenza della comunità dei beni; tanto il diritto di resistenza quanto il dovere di obbedienza». E ancora, a pagina 168: «Per capire che cosa significa per un diritto essere naturale bisognerebbe prima di tutto mettersi d'accordo sul significato del termine natura. Purtroppo, natura è uno dei termini più ambigui in cui sia dato imbattersi nella storia della filosofia». E ancora, a pagina 169: «Bisogna confessare che, se uno degli ideali di una società giuridicamente costituita è la certezza, una convivenza sul principio del diritto naturale è quella su cui regna la massima incertezza. Se caratteristica di un regime tirannico è l'arbitrio, quello eretto dal diritto naturale è il più tirannico, perché questo gran libro della natura non fornisce criteri generali di valutazione, ma ognuno lo legge a suo modo».

Citazioni di questo genere potrebbero continuare con piena soddisfazione (negativa, io penso) dell'onorevole collega Dell'Andro, che ha attinto proprio dal libro di Norberto Bobbio il suo vino naturalistico, mentre una soddisfazione positiva ne avrà il collega onorevole Cervone che, da vero e profondo filosofo, ha tratto il diritto naturale del suo esclusivo pensiero e ha tenuto ad escluderne ogni spesse volte (sono parole dell'onorevole Cervone), sterile confessionalismo di comodo, tanto anacronistico quanto, e controproducente.

Ma farò un'ultima citazione che direttamente attiene all'argomento che ci interessa. Si legge a pagina 170 (sempre, s'intende, del libro del Bobbio): «Anche il regime del matrimonio, questo istituto fondamentale della societas naturalis per eccellenza, della famiglia, diede luogo a famose dispute. La poligamia, ad esempio, era di diritto naturale? Lo stesso Pufendorf, dopo aver esposto le ragioni pro e contro la poligamia, si limitò a dire che il matrimonio monogamico era più vantaggioso e più onesto; tanto che non gli mancarono accuse d'essere fautore della poligamia, da cui si dovette difendere per non passare per empio. Non basta: il celebre frammento di Ulpiano sul diritto naturale era andato tanto oltre da considerare come istituto tipico del diritto naturale nientemeno che la coniugatio maris et foeminae».

La famiglia come società naturale

E così siamo arrivati alla famosa espressione contenuta nell'articolo 29 della Costituzione: la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio. Di quale società naturale si tratta? Non importa che si usi il termine «comunità» piuttosto che «società», o anche quello di «associazione», come vorrebbero altri e forse a maggior ragione. Di quale società, o comunità, o associazione si tratta? Si pretenderà di collegarla e fondarla sul cosiddetto diritto naturale? E su quale diritto naturale? Su quello attico, su quello preromano, su quello cristiano, su quello romano, su quello cattolico, su quello maomettano, e così via? O infine, per renderlo il non plus ultra vetusto (seguento l'insegnamento del Libro sulla famiglia, l'enciclopedia dei genitori e degli sposi cristiani, diretta dal padre Franco Gualtieri, edita a Napoli recentemente e recensita dall'Osservatore romano dell'8 corrente a pagina 2) il diritto naturale dovrà fondarsi addirittura su quello biblico, per il quale il matrimonio fu necessariamente e tipicamente per lunga pezza incestuoso?

Scelta ce n'è a iosa, ma è superfluo indagare ed è inutile scegliere. La Costituzione stessa ce lo dice: si tratta della società naturale fondata sul matrimonio. E si potrà mai pensare che si tratti di un matrimonio diverso da quello italiano? A questo punto mi pare di vedere e di sentire «buttarsi a pesce» i nostri bravi, egregi, valorosi e simpaticissimi antidivorzisti. Ecco, ecco — essi dicono e gridano — ecco i tre punti da non dimenticarsi: il Concordato, e quindi la sua costituzionalizzazione, e il matrimonio canonico, che è anche — essi dicono — matrimonio italiano. Ma la «buttata a pesce» fa cilecca come una qualsiasi bombarda con la polvere bagnata dalla eccessiva dose di acqua, più o meno benedetta, che ci avete voluto buttare sopra.

Il Concordato e l'articolo 7

Sì, non dimentichiamo, il Concordato e il suo articolo 34, come soprattutto non dimentichiamo l'articolo 7 della Costituzione, il malfamato, per tante anime candide, articolo 7.

Non sarà male a questo riguardo ricordare un commento di Franco Rodano comparso in un numero di Rinascita del 1947 ed una nota di Palmiro Togliatti in un altro

numero della stessa rivista del 1957. Rodano appartiene a quella categoria di uomini politici che, se si dovessero inquadrare con una precisione un po' diversa da quella con la quale l'onorevole Maria Eletta Martini ha inquadrato altri, si dovrebbero ricomprendere tra i cosiddetti cristiano-sociali. Scriveva Rodano: « In realtà all'invadenza politica clericale, che ritenta perennemente l'assalto alla sovranità dello Stato, si può resistere vittoriosamente in due modi soli, o attraverso l'unità di tutte le forze laiche, o attraverso l'unità di tutte le forze popolari. La prima può "costringere" la Chiesa ad accettare le leggi dello Stato, la seconda può "convincere" la Chiesa che le è necessario uniformarsi alle esigenze democratiche volute da tutto il popolo, e cioè anche da quella parte che in lei riconosce la propria guida religiosa ». Ed ancora Franco Rodano scriveva: « Ora, in sostanza, votare i Patti lateranensi, e votarli insieme con i democratici cristiani, ma votarli nell'ambito di una Costituzione repubblicana e democratica, voluta anche dai democristiani, significa appunto due cose: accettare i Patti per quel che di religioso essi rappresentano, e quindi per quello che sta veramente a cuore alle grandi masse cattoliche, ma contemporaneamente, nell'atto stesso, prospettare la necessità di fatto della loro revisione, per quel che di lesivo contengono rispetto ai valori della democrazia e della sovranità dello Stato ».

Palmiro Togliatti, dieci anni dopo, sostanzialmente concludeva: « La nostra tesi fondamentale, dunque, è che la clericalizzazione dello Stato, quale si è realizzata dal 1947-1948 in poi, non può considerarsi conseguenza dell'approvazione del Concordato da parte dell'Assemblea costituente, ma è da mettere in relazione con tutta l'involuzione della democrazia italiana, quale in questo periodo si è attuata, sotto la direzione dei democristiani, ma con la collaborazione attiva dei partiti cosiddetti laici, e spesso di quegli stessi uomini che oggi levano così fiere ma disperate proteste ».

L'unità delle forze popolari

Casi passati, direte, quelli denunciati da Togliatti, ed io sarei disposto a concordare, ma non totalmente; direi, piuttosto, casi che si avviano ad essere relegati nella passata storia politica italiana, ma a condizione che questo schieramento laico che si è verificato sul problema del divorzio non sia destinato ad essere qualcosa di simile ad uno scoppiettante fuoco di paglia destinato ad essere soffocato dalla densa cortina di fumo che sùbito gli succede, ma sia invece destinato a trasformarsi e slargarsi in un vasto schieramento popolare (nell'unità di tutte le forze popolari, come ha scritto Rodano) che, senza costringerla, convinca la Chiesa ad accettare le leggi dello Stato.

Rimangono ancora da risolvere numerosi e grandi problemi: della famiglia in complesso (oltre questo del divorzio), del Concordato, del referendum, *così come si minaccia di impostarlo praticamente dai suoi sostenitori in tesi prioritaria e indubbiamente non rispettosa delle funzioni parlamentari, come, se non erro, il collega onorevole Bozzi ha dichiarato in una intervista. Rimangono tanti altri problemi che lungo sarebbe, e fuor di luogo, enunciare ora.*

Ancora l'articolo 7

Non dimentichiamo — come avevo incominciato a dire — l'articolo 7, del quale non bisogna tenere presente soltanto il capoverso (come sembra facciano gli antidivorzisti per la pelle) ma soprattutto la prima parte: « Lo Stato e la Chiesa cattolica sono ciascuno nel proprio ordine » (o, come vorrebbe lo Jemolo: àmbito) « sovrani ».

Solo tenendo presente questa affermazione basilare si può comprendere il significato e la portata del capoverso che tutti sanno a memoria: « I loro rapporti » (cioè i rapporti fra Stato e Chiesa) « sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale ».

Lo richiederanno le modificazioni accettate dalle due parti? La questione, posta così semplicisticamente, non ha senso, o ha un senso incerto ed equivoco, come, a ben riguardare, è equivoco il secondo comma dell'articolo 7 anche in quanto norma strumentale.

E' indubbiamente vero che le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti non richiedono procedimenti di revisione costituzionale, ma dove è detto che ogni e qualsiasi modificazione di quanto è contenuto nei Patti debba formare oggetto di revisione costituzionale, anche se si tratta di argomento che attiene non ai rapporti fra i due Stati, ma all'esplicazione dell'indipendenza e della sovranità di ciascuno di essi? D'altronde, la questione è stata lungamente dibattuta su trattati, su riviste e su giornali, ed è stata per due volte affrontata e risolta univocamente dalla Commissione affari costituzionali e in ultimo da questa Camera: non devo perciò occuparmene.

La guerra fredda antidivorzista

Però, i nostri carissimi colleghi antidivorzisti ostentano una sicurezza veramente ammirevole circa la loro tesi costituzionalista. Essi preconizzano infatti che il problema della incostituzionalità verrà sollevato come non manifestamente infondato dal primo giudice al quale verrà sottoposta la questione giudiziaria del divorzio (e per questo noi incominciamo fin d'ora a ringraziare i nostri avversari per la sicurezza che ci preannunciano circa l'inevitabile approvazione della proposta Fortuna-Spagnoli-Baslini, tanto alla Camera quanto al Senato); e che, una volta dichiarata non manifestamente infondata dal primo giudice, l'eccezione di incostituzionalità verrà risolta favorevolmente dalla Corte costituzionale. Codesti bellicosi propositi, accoppiati e sostenuti dalla certezza della vittoria, confesso che mi darebbero molto da pensare fino a farmi addirittura tremare come una foglia, se non mi confortasse l'idea, che è insieme una speranza — via, carissimi antidivorzisti, mettete in moto il vostro meccanismo di cristiana carità, non ci fate soffrire in questa attesa e confermate la nostra speranza — che certi vostri propositi di guerra ad oltranza — a lancia e spada, eh, onorevoli colleghi, a lancia e spada il Barbarossa in campo — non siano che mezzi — mezzi, dico, non mezzucci — di quella che suol chiamarsi, almeno fra le grandi potenze, guerra fredda; la quale nella nostra questione si è singolarmente manifestata da parte di un organo dello Stato, preziosissimo e purissimo quale una perla, come in questi giorni si sta dimostrando, mediante il divieto, poi revocato — non volete notare quale e quanta sensibile obiettività? — della manifestazione pro-divorzio *a piazza Navona. Ciò, senza considerare (e vi domando scusa della valutazione che mi permetto di farne) che i mezzi, le affermazioni, i pronostici con i quali si conduce certa guerra fredda contro noi divorzisti infirmano il prestigio dei magistrati italiani e quello della Corte costituzionale, prestigio che per fortuna viene contemporaneamente ristabilito, sia pure in modo dubitativo, allorquando i nostri spasmodici antidivorzisti proclamano, confermano quello che già tutti avevano capito, una volta che il Governo nel suo programma ha annunciato come provvedimento prioritario — simpatico neologismo, che si ricollega al vecchio « priore » — la presentazione del disegno di legge sul* referendum, *già infatti approvato dall'altro ramo del Parlamento. Il* referendum *naturalmente dovrebbe servire per far dichiarare, mediante la mobilitazione di tutti i preti, i frati e le monache, di tutte le organizzazioni religiose, a cominciare dall'Azione cattolica, l'abolizione della legge sul divorzio: mezzo come un altro, quello di certa mobilitazione, farisaico quant'altri mai, di violare quei Patti lateranensi che si vorrebbero* in toto *inseriti nella Costituzione.*

1323

La Chiesa e l'articolo 7

Ma, ritornando alla prima parte — la parte fondamentale — dell'articolo 7, che stabilisce che lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, occorre rilevare che quando la Chiesa ha modificato, non solo processualmente, ma anche sostanzialmente — sia pure in modo limitato — le norme del diritto canonico relative al matrimonio, per quanto riguarda i cattolici di tipo orientale, quali, ad esempio, gli italo-greci, ai quali pure si applica il Concordato, con motu proprio "Crebre allate", *lo Stato italiano non si è risentito, e ha fatto bene; voi però scommetto che sareste propensi a dire che ha fatto male, e peggio per la Repubblica italiana se non si è risentita.*

Gli Stati non divorzisti

Ma veniamo allo sostanza della questione. Ometterò di citare tutti quegli Stati in cui i cittadini sono in maggioranza cattolici, nei quali vige il divorzio. Dirò solo che nove Stati in tutto il mondo non lo ammettono: Andorra, con 6 mila abitanti; il Brasile, con 65 milioni di abitanti; il Cile, con 8 milioni; la Colombia, con 14 milioni; l'Irlanda, con 3 milioni; l'Italia, con 52 milioni; il Paraguay, con 2 milioni; San Marino, con 16 mila; la Spagna, con 32 milioni. Totale: 176 milioni e 22 mila abitanti. Quanti abitanti ha il mondo? Fate voi il conto. In Spagna il divorzio era stato introdotto con la legge 2 marzo 1932, che venne poi abrogata nel 1939. Effetti della vittoria di quel «difensore di Dio», il generale Franco, che ora, e non da ora soltanto, sta facendo arrestare e condannare non pochi sacerdoti cattolici.

Singolare è la situazione di San Marino dove se uno acquista la cittadinanza può divorziare, mentre i sanmarinesi di nascita e cittadini non possono fare altrettanto.

Paesi cattolici divorzisti

Considerate la composizione sociale e religiosa degli altri paesi divorzisti e vedrete che, anche là dove la popolazione è in maggioranza cattolica, il divorzio esiste; la qual cosa non può farci pensare con una certa tristezza alla situazione di questa nostra Italia, dove molti cattolici, a cominciare dai più autorevoli, sono così intransingentemente contrari al divorzio come se nel diritto canonico casi di... (stavo per dire, di divorzio, ma non lo dico per non offendere troppo ben costrutte leggi), come se — dicevo — nel diritto canonico casi di dispensa, cioè a dire di scioglimento del matrimonio non esistessero. Pensate alla dispensa dal matrimonio rato e non consumato; pensate al privilegio paolino; pensate a quello petrino.

Io domando perché mai codesto diverso atteggiamento dei cattolici e della loro Chiesa riguardo al divorzio, in diverse nazioni cattolicissime. Basterebbe pensare all'Austria, non solo odierna, ma a quella dell'imperatore Francesco Giuseppe, che comprendeva la cattolicissima Ungheria, e all'Italia. Perché in quella sì e in questa no?

La ragione

Io non mi intendo di diritto canonico e tanto meno dei particolari, profondi ed eleganti «distinguo» troppo spesso più appariscenti che reali, più formali che sostanziali, pertanto vi apparirò forse presuntuoso se oso prendere lume dalla mia logica. Forse non ha torto Cronin quando nel suo romanzo Le chiavi del paradiso *fa dire a padre Chisholm, rivolto a suor Clotilde che si tormentava per essere stata curata da un pastore protestante: «Figliola mia, non tormentare la tua fede. Dio ha certo risposto alle tue preghiere. Non siamo altro che strumenti. Non dimenticare ciò che un giorno ha detto il vecchio Lao-Tzu: "Le religioni sono molte, ma la ragione è una. Siamo tutti fratelli"».*

Vi prego comunque di consentire a me, che in fatto di religione intesa nel senso comune zoppico molto, qualche considerazione che affronta la questione un po' alla larga, ma in definitiva tutt'altro che illogica.

Quando leggo nel Concordato, e proprio nel capoverso dell'articolo 1, che in considerazione del carattere sacro della città eterna, sede vescovile del Sommo Pontefice, centro del mondo cattolico e mèta di pellegrinaggi, il Governo italiano avrà cura di impedire in Roma tutto ciò che possa essere in contrasto con detto carattere, per cui si è giunti nel 1965 a vietare, con ordinanza prefettizia, perfino una rappresentazione privata de Il Vicario *di Hochhuth, io mi domando se logicamente questo capoverso dell'articolo 1 del Concordato non sia anticattolico.*

Se è vero che il Sommo Pontefice rappresenta Dio in terra e se è vero che Dio è in terra, in cielo ed in ogni luogo, tutta la terra e non soltanto Roma dovrebbe essere considerata di carattere sacro; altrimenti si verrebbe a limitare illecitamente, o quanto meno illogicamente, la sacertà proveniente da Dio. «Magari!», diranno molti. Sì, ma i più avveduti sanno che quando tutto è sacro nulla lo è.

Comunque, questo concetto strano ed illogico, consacrato nell'articolo 1 del Concordato, dobbiamo ritenere che sia informatore del sentimento e della mentalità di molti uomini anche colti ed intelligenti.

Quando le elezioni politiche si tenevano con il sistema del collegio uninominale e subito dopo il patto Gentiloni, che Giolitti stipulò per essere sicuro, attraverso il suffragio universale, di ottenere, appoggiato dai cattolici, una certa maggioranza, appunto un cattolico, che si atteggiava come indipendente da ogni fazione religiosa e politica e aveva sempre tenuto a occhieggiare con i cosiddetti sovversivi, venne sollecitato dai partiti di sinistra o quasi (socialisti, repubblicani, radicali) affinché accettasse la candidatura in un collegio di Roma. Rifiutò inorridito perché accettare avrebbe costituito un segno di irriverenza verso la santità del Vicario di Cristo che in Roma ha la sua sacra sede. Accettò però la candidatura in un collegio già facente parte come territorio dello Stato pontificio, e venne eletto; per cui qualche maligno ritenne che i suoi scrupoli dipendessero soltanto dalla insicurezza elettorale del collegio di Roma.

Ma l'obiettivo e sereno osservatore — anche se non proprio osservatore romano — non può non rilevare che, pur se eletto fuori Roma, proprio a Roma il sofistico candidato, poi eletto, avrebbe dovuto esercitare il suo mandato di parlamentare, mandato che non mi son preso la briga di accertare come sia stato svolto nei quattro anni della legislatura (allora durava tanto la legislatura).

Dunque, questa era la mentalità, ma soltanto la mentalità. In Austria, cattolica, in Francia, arcicattolica, in Messico, nella repubblica argentina, ecc., nazioni cattoliche, aricattoliche, il divorzio è ammesso; in Italia, no. Ma perché? Rispondo, come la canzonetta: perché no!

L'atteggiamento papale

Anche se l'introduzione del divorzio in altri Stati non ha attirato proteste, a quel che io sappia, della Chiesa, certo è che il Papa — non saprei con quanto rispetto verso l'Italia e le sue istituzioni — è giunto recentemente a fare di ogni erba un fascio, parificando, tra le offese dei valori fondamentali della famiglia, l'apologia del divorzio all'erotismo, alla violenza, agli atteggiamenti antisociali. Si legga il messaggio inviato dal Papa in occasione della III giornata mondiale delle comunicazioni sociali, riportato da Il Tempo *del 14 maggio 1969.*

Ma, non foss'altro che per ristabilire l'impero della

logica e dell'equità e per lo stesso significato delle parole cattolico, cattolicità, cattolicesimo, indipendentemente dai « distinguo » e « sottodistinguo » di certe elucubrazioni fideistiche, credo che sia necessaria la introduzione del divorzio.

La gravità del problema

Quello del divorzio è indubbiamente un problema grave, ma l'introduzione di tale istituto risponde ad un principio logico e molte sono le ragioni che giocano a favore di tale introduzione. Certo, se qualcuno osasse affermare che il divorzio è un bene, farebbe — a mio avviso — una affermazione contraria alla verità, così come se osasse affermare che è un male. E allora, come si risolve la questione? Forse un esempio ci condurrà alla risposta.

Un muratore, che lavorava al terzo piano in una casa in costruzione, cadde dall'impalcatura sulla strada e si ruppe una gamba. Non appena si riebbe, spedì subito sua moglie ad accendere un bel cero di ringraziamento alla Madonna. Ma come, osservò la moglie, ti sei rotto una gamba e ringrazi la Madonna? Sfido — rispose il muratore — avrei potuto rompermele tutte e due!

Trovate pure, magari con un po' di buona volontà, per non mescolare il profano col sacro, l'analogia fra questo esempio e la questione del divorzio: il divorzio è la rottura di una gamba, anziché di tutte e due; è, in altri termini, un male minore, un bene relativo. Riconosco — e lo riconosco io che vivo in sempiterno, umano e legittimo concubinato — con tutto il cuore e con piena coscienza che il matrimonio che non si scioglie se non con la morte, il consortium omnis vitae, divini *— per chi ci crede —* et humani iuris communicatio, *secondo la definizione del giureconsulto Modestino, il matrimonio in codesta guisa concepito ed attuato è* l'optimum bonum, l'ottimo bene; *ma quando la società, la comunità familiare non esiste più se non come società o comunità di cani e gatti; quando il consorzio di tutta la vita, quando la* communicatio *del divino — per chi crede — e dell'umano diritto se ne è andata a farsi benedire, quando i figli, se ci sono, debbono assistere giorno e notte alle liti dei genitori e vedersi trascurati dall'uno e dall'altro perché la madre ha l'amante da una parte ed il padre dall'altra; quando il padre è in galera e la madre è costretta a fare « la vita » per necessità economiche o per bisogno fisiologico, come ebbe a notare una volta padre Semeria; quando il marito, dopo essere stato qualche anno in guerra, come sovente è accaduto dopo la grande guerra 1915-1918 e dopo quella terminata nel 1945, ritorna a casa e trova la famiglia accresciuta di qualche unità senza sua colpa né peccato, me lo sapete dire voi antidivorzisti qual è la famiglia che vorreste conservare, tutelare, e santificare? E' una famiglia concreta, viva, una società, una comunità effettiva che non esiste più o invece una famiglia astratta come una categoria filosofica o come un dogma religioso che esiste solo nella nuvolaglia delle aspirazioni e delle speranze perdute? Si ha l'impressione che voi, tanto decisi antidivorzisti, vogliate tutelare proprio la parvenza, il nome, la categoria astratta, la affermazione dogmatica della famiglia e non la famiglia effettiva.*

Il matrimonio e la modificazione dei suoi effetti

Quando ho sentito in Commissione affermare, e non una volta sola, che il matrimonio sul quale la famiglia si basa non è un contratto che si possa sciogliere ad libitum *da parte di coloro che con il loro consenso lo hanno posto in essere, io, in linea di massima, sono stato, nel mio intimo, d'accordo, a parte certe riserve di carattere giuridico che qui sarebbe superfluo esprimere. Il matrimonio civile non è un contratto, quello canonico lo è, perché tale lo dichiara il codice di diritto canonico, può essendo esso un sacramento. Ma è proprio vero che per il fatto che è regolato anche da norme di ordine pubblico* quae privatorum pactis mutari non possunt *il matrimonio debba essere indissolubile come ha affermato in Commissione l'onorevole La Loggia? Certo, se noi pretendessimo che oggi due coniugi possano disporre del loro vincolo matrimoniale per ritornare liberi dal vincolo stesso, pretenderemmo cosa giuridicamente impossibile. Ma noi non discutiamo di codesta attuale possibilità. Noi non discutiamo come parti né come giudici: noi discutiamo in qualità di legislatori per modificare alcune norme di ordine pubblico allo scopo di rendere possibile, con le dovute cautele, con i dovuti limiti e in base a precise condizioni quello che oggi non è giuridicamente possibile.*

Chi ce lo potrà impedire? E' una modifica dell'ordinamento giuridico? Ma nell'ordinamento giuridico vi sono state sempre norme di ordine pubblico e norme di ordine privato, e il potere legislativo è sempre stato legittimamente competente a modificare le une e le altre.

D'altronde, i nostri antidivorzisti — su molti dei quali sarò costretto tra poco a dire chiaro e tondo il mio deferente, remissivo, se volete, ma deciso pensiero — i nostri antidivorzisti, vista perduta la loro battaglia in Parlamento, non hanno esitato a trasferirla nel paese sotto la suprema e palese direzione del Pontefice.

La lotta nel paese

Abbiamo accennato al « discorso zibaldone » di Sua Santità Paolo VI, tutt'altro che deferente e rispettoso per noi che abbiamo titolo, non foss'altro in quanto cittadini italiani, a rispetto e deferenza da parte di chiunque. Ora dobbiamo notare non tanto il fatto che il cardinal Dell'Acqua ha benedetto una croce d'acciaio alta 16 metri in costruzione sul monte Cerano, dominante la zona della bassa Ossola e del Verbano, che — lo ha dichiarato il professor Gedda, presidente nazionale dei comitati civici — viene eretta per iniziativa del CEDAF cioè del Centro difesa assistenza famiglie (simbolo più adatto di una croce per l'assistenza delle famiglie non c'era) allo scopo di invocare la protezione divina sulla famiglia italiana minacciata dal divorzio; non tanto questo vogliamo notare, che dopo tutto, croce più croce meno, il mondo resta tale e quale; quello che intendiamo sottolineare è l'atteggiamento decisamente da crociata, con o senza croci di 16 metri, che l'autorità religiosa firmataria del Concordato ha cominciato a scatenare in Italia senza esclusione di colpi, atteggiamento tale da suscitare e legittimare la nostra reazione.

Ecco, l'Osservatore romano *del 30 maggio che, analogamente allo scrittore che ho citato all'inizio di questo intervento, addebita a noi divorzisti nientemeno che l'intenzione di dichiarare una guerra di religione, e non si perita di estrarre dal « discorso zibaldone » del Santo Padre l'elemento più suggestivo e conturbante, quello della pornografia, diventata un'industria in Italia, nel cui contesto entrerebbe, secondo l'organo vaticano, il divorzio. E quando* l'Avanti! *ha criticato tale collegamento* l'Osservatore *si è affrettato a rispondere con una nota nel numero del 31 maggio, dove — dopo aver premesso: « forse non ci siamo spiegati bene » — ha dichiarato che in realtà si erano spiegati benissimo. Segue nell'*Osservatore romano *del 1° giugno la dichiarazione del presidente dell'azione cattolica, professor Bachelet, contro il divorzio e, nel numero del 2-3 giugno, la analoga presa di posizione dei presidenti diocesani degli uomini di Azione cattolica. Siamo dunque, in sostanza, in presenza di un attacco squisitamente politico, contro il Parlamento che ha assunto, sul problema del divorzio, un atteggiamento altrettanto squisitamente politico, nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali. Si constata cioè, ancora una volta, come la Chiesa e tutti gli enti e le associazioni che ne dipendono se ne infischiano del Concordato proprio nel momento in cui ne reclamano il rispetto; se ne infischiano senza alcuna remora né riguardo, come se l'articolo 43 del Concordato*

1325

non esistesse, quando pretendono di imporre, con una vera e propria azione di intonazione e sapore crociateschi, la loro interpretazione parziale e unilaterale del Concordato stesso.

In definitiva lo Stato italiano ha riconosciuto le organizzazioni dipendenti dall'Azione cattolica italiana a condizione che esse svolgano la loro attività al di fuori di ogni partito politico e alle immediate dipendenze della gerarchia ecclesiastica per la diffusione e l'attuazione dei princìpi cattolici. So quello che mi si potrebbe obiettare: e cioè che anche l'indissolubilità del matrimonio è un principio cattolico. E non discuto. Noi però non ci interessiamo del matrimonio canonico in quanto tale. E' vostro, è dei cattolici, e nessuno lo tocca. A noi interessano gli effetti civili, cioè gli effetti stabiliti dallo Stato italiano e non dalla Chiesa. A noi non interessa se il Papa dispensa dal voto di castità qualche monsignore e l'autorizza a sposarsi: è cosa che riguarda la Chiesa come è cosa che riguarda la Chiesa la revisione dei santi e la loro epurazione. Ma che sul matrimonio e sui suoi effetti stabiliti dalla legge italiana, la cui modifica e variazione è di competenza del potere legislativo italiano, possano o debbano mettere bocca anche coloro che non hanno mai vissuto e non vivono il matrimonio, coloro che solo da giovani hanno vissuto in famiglia e poi se ne sono distaccati, è cosa difficile da concepire. Ciò, naturalmente, in linea di fatto. Giuridicamente non si può vietare ad alcuno di dire la sua su ogni argomento, purché non si tratti di persone sul genere di quelle che reclamano le libertà democratiche per cercare di affossare la democrazia. Non possiamo permettere, in altri termini, che si reclami da noi, che affermiamo il diritto della Repubblica ad esplicare la sua indipendenza, la sua autonomia, la sua sovranità legislativa, l'osservanza di una norma del Concordato la quale per altro — giova ribadirlo — non limita ma anzi riafferma la sovranità dello Stato italiano in materia matrimoniale, quando dall'opposto schieramento non si esita a violare senza ritegno clausole ben chiare dello stesso Concordato.

Le statistiche e la realtà

Onorevoli colleghi, io mi permetto di rivolgermi a tutti coloro che hanno un profondo e vivo sentimento cattolico e cristiano. Io, che non mi sento per nulla affatto cattolico ma che non mi sottraggo a certi influssi del cristianesimo, pur non essendo praticante né credente, mi permetto alcune elementari e ovvie considerazioni. Da una parte e dall'altra, in Commissione prima, in Aula poi, così come in libri, riviste, giornali, conferenze, dibattiti, si è fatto largo uso (io mi permetterei di chiamarlo sciupio) di statistiche nazionali e straniere, tratte in parte da dati effettivi, realistici, pressoché indiscutibili e in parte da sondaggi condotti in modo più o meno serio, soddisfacente e attendibile. Consentite che io non mi attardi sull'esame di codesti dati e senza completamente prescinderne o trascurarli, io ragioni su basi (come dire?) generiche e tuttavia realistiche. Vi sono numerose situazioni di fatto in tema di vita coniugale e familiare, aspirazioni, sentimenti, speranze, esigenze, appunto materiali e spirituali, fisiche e morali, che esigono l'istituzione del divorzio. Che tali situazioni siano statisticamente in numero maggiore o in numero minore interessa in modo assai relativo; l'essenziale è che vi siano e ciò è indubbio e indiscutibile. La loro esistenza impone una disciplina, una normativa, una soluzione.

Il divorzio come richiesta volontaria

Certo, non una normativa a carattere imperativo: su questo occorre essere ben chiari, affinché una propaganda interessata non riesca a distorcere le idee in proposito. Non si pensi che il divorzio, diretto a risolvere i disgraziati casi di famiglie disunite, straziate da interni dissidi e rivalità, non più di fatto esistenti, possa disciplinarsi come un obbligo, nel senso che l'uno o l'altro dei coniugi debba farvi ricorso. Forse che è un obbligo richiedere la dispensa dal matrimonio rato e non consumato? Vi è ampia facoltà, per l'uno o per l'altro coniuge, o per tutti e due, di chiedere la dispensa; e dopo chiesta si svolge il processo dinanzi al tribunale ecclesiastico, il quale l'ammette o la nega in modo che — se erro correggetemi — il Papa la conceda o la rifiuti.

Che cosa vi è di diverso per il divorzio? Facoltà dei coniugi di richiederlo; processo dinanzi ai tribunali italiani, che accertano se ne ricorrano le condizioni e poi ne dichiarano o ne respingono l'istanza, senza necessità di lasciare ad altri l'ultima parola, il decisivo giudizio. Osservava poco fa la collega Maria Eletta Martini che introdurre il divorzio significa introdurre una doppia legislazione matrimoniale in Italia. Ma che forse non c'è già la doppia legislazione matrimoniale in Italia? Forse non c'è il matrimonio concordatario, disciplinato, quanto all'annullamento, dal codice canonico? E non c'è il matrimonio civile, disciplinato esclusivamente dal diritto civile? Ecco le due legislazioni alle quali si potrebbe aggiungere anche una terza, che ha dell'una e dell'altra: la legislazione per il matrimonio dei culti ammessi.

Quindi, niente di strano. Non sarebbe qualche cosa di aggiunto, ma sarebbe, semmai, una estensione di ciò che già esiste. Siamo d'accordo, onorevoli colleghi — e mi rivolgo soprattutto ai colleghi dell'altra sponda — che il matrimonio ideale, tutti i matrimoni, anche quelli che i cattolici «beghini» di qualunque rango non esitano a disprezzare con l'epiteto di «concubinati»; siamo d'accordo, ripeto e insisto, che ogni matrimonio, una volta celebrato, debba durare fino alla morte. Ma il suo perdurare fino alla morte è un fatto umano, che presuppone l'affetto reciproco dei coniugi, la loro consuetudine coniugale, l'intimità più ancora che il consorzio di tutta la vita, intendendola in modo qualitativo, oltre che quantitativo.

L'accordo dei coniugi e la forza della natura

Siamo d'accordo che i coniugi debbano trovare in se stessi la forza di eliminare ogni eventuale urto che possa dividerli e di appianare ogni dissenso capace di oscurare o di adombrare la loro serenità di rapporti; e maggiormente devono trovare codesta forza allorquando hanno figli. Tutte cose sante, santissime, affinché la società o — come volete voi — la comunità familiare persista e si perpetui. D'accordo. D'accordo anche che quando si promette — pur senza il giuramento — eterna fede, eterno amore, si dovrebbe mantenere la promessa: promissio boni viri est obligatio. *La promessa del galantuomo (e vale anche per la donna) costituisce obbligo di mantenerla. Ma la natura, voi che invocate sempre e ad ogni pié sospinto, specie in questa discussione, la natura che forma il fondamento, l'oggetto, il contenuto del diritto naturale, la natura dove la mettete?* Naturam expelles furca, tamen usque recurret: *anche se scacci la natura con la forca, essa ritornerà continuamente. Pur se lo ha detto il grande poeta latino Orazio Flacco, seguace dell'epicureismo pagano, amico di Virgilio e di Mecenate, qualche decina d'anni prima della nascita di Cristo, non per questo l'affermazione è men vera. L'ha confermata recentemente quel monsignore di alto rango nella Chiesa cattolica che è stato costretto, appunto dalla forza della natura, a dimenticare il voto di castità, a divorziare dalla Chiesa — e, quel che più conta, con l'autorizzazione papale — per sposare una gentile e immacolata vedova di ricche promesse affettuose apportatrice. La confermano frequentemente, codesta irrefrenabile forza della natura, tutti quei sacerdoti cattolici, e perfino rivestiti di dignità episcopale, che, pur avendo anch'essi pronunciato voto di castità, reclamano*

l'autorizzazione a prender moglie. Senza considerare quelli che già l'hanno presa. E dategliela, anzi fategliela prendere, questa moglie, ché sarà anche un grande atto di lealtà sociale!

Ecco dunque la forza della natura che fa infrangere i legami familiari costituiti, come quelli religiosi, e li fa infrangere per una infinità di ragioni; tra le quali c'è anche quella che fece dire al confessore di non si sa bene se Enrico IV o Luigi XIV, al quale per vari giorni di seguito furono servite a pranzo delle pernici: Ma insomma, toujours des perdrix, toujours des perdrix? *E il re:* « Toujours reine? Toujours reine? ». *Sempre la regina? Sempre la regina? Ho detto: fra le quali ragioni c'è anche quella che ho accennato con spirito piuttosto ironico.*

Le condizioni delle classi lavoratrici

Ma quando, onorevoli colleghi, la politica del Governo non si è preoccupata adeguatamente delle condizioni economiche delle masse lavoratrici in Italia, sì da favorire, fin dall'epoca dell'onorevole De Gasperi, la loro emigrazione in terra straniera, potete escludere che codesta politica sia stata anche incentivo alla disunione di molte famiglie? Quanti uomini all'estero hanno trovato, insieme con il lavoro, una donna con la quale, costituita una nuova famiglia, hanno dimenticato l'antica? Le vedove bianche non sono poche in Italia e la loro triste condizione non può essere trascurata. Certo gli uni hanno dimenticato i doveri coniugali, le altre sono state forse costrette a fare ugualmente. Ma la causa di codeste disunioni, la causa di codesti più o meno clamorosi sfaceli del matrimonio indissolubile si potrà credere di eliminarla con provvedimenti di polizia? Se si trattasse di bische e di loro tenutarie si troverebbe sicuramente un qualche Sciré disposto a salvaguardare certi matrimoni. Ma chi darebbe ai coniugi, e soprattutto alle mogli abbondante, i danari per pagare certi « scirateschi » interventi?

Il divorzio come male minore

*In conclusione, onorevoli colleghi, noi consideriamo il divorzio come un male minore; minore di una situazione insostenibile nella quale c'è solo il vincolo giuridico matrimoniale, ma è sparita l'*affectio, *è sparito l'amore, è sparita la pace, è sparita la tranquillità, è sparito il rispetto, è sparita la serenità, è sparito tutto, permettendo l'intromissione dell'odio, delle liti, della violenza, delle offese, delle ingiurie sempre più gravi, dell'inganno, del tradimento, dell'adulterio e spesso dei figli adulterini.*

E poi, onorevoli avversari e quasi, in certi argomenti, nemici, ma sempre carissimi, voi che vi richiamate al sancta sanctorum *del diritto naturale, non potete rifiutare di considerare come facente parte della natura, e sia pure di un diritto naturale alla rovescia, la situazione nella quale, per la colpa dell'uno o dell'altro coniuge, o per la colpa di tutti e due, la società o la comunità familiare si decompone, si altera, si spezza, si sfascia, coinvolgendo e trascinando nella rovina, insieme con i coniugi, i loro figli, coloro che non ne hanno di regola alcuna colpa e che subiscono le più gravi conseguenze della colpa dei genitori.*

Voi dite che l'intangibilità, l'indissolubilità del vincolo permettono di sperare che un giorno o l'altro i coniugi si riuniscano e ricompongano la famiglia; codesta speranza si può ricollegare all'istituto della separazione, in quanto i coniugi in dissenso dovrebbero separarsi con la speranza di riunirsi eventualmente in futuro. Vi pare plausibile, onorevoli colleghi, un ragionamento di questo genere? Tanto varrebbe dire che si divorzia con la prospettiva di risposarsi. Del resto, come ci sono coniugi separati che si riuniscono, ci sono anche coniugi che, dopo aver divorziato, si risposano. Le cronache, anche recenti, ce lo hanno fatto sapere; purtroppo i casi sia degli uni, sia degli altri sono molto pochi.

I figli

La questione dei figli e della loro situazione, onorevoli colleghi, è proprio quella che, a differenza di quanto pretendono i nostri avversari, giustifica il divorzio, senza che questo possa ritenersi sostituibile dalla separazione personale. So che anche su codesto argomento si è cominciato a dare il via ad una sequela di frasi fatte, dall'intonazione più o meno drammatica, che chiaramente vengono coniate e diffuse, attraverso l'Azione cattolica e i comitati civici, proprio da quegli ambienti dove figli legittimi non possono venir procreati, ma dove, per la verità, numerosi figli altrui vengono sapientemente istruiti (più o meno), assistiti (ma non tanto) e sempre, questo sì cattolicamente educati.

La società o comunità familiare, divenuta un inferno per i coniugi, è, a maggiore ragione, un inferno per i figli, costretti ad assistere alle liti, alle ingiurie, alle percosse reciproche, agli adulteri, talvolta perfino ostentati sia dall'uno sia dall'altro coniuge, adulteri che, se commessi dalla moglie, rischiano di dare ai figli legittimi la compagnia dei figli adulterini, dei figli che hanno due padri e non ne hanno alcuno.

L'arroccamento degli antivorzisti

In definitiva, a corto evidentemente di argomenti che non trovino la loro base in pregiudiziali religiose, tanto più esistenti, quanto più frequentemente ed espressamente negate dagli antidivorzisti all'inizio delle loro filippiche, gli antidivorzisti stessi sembrano arroccarsi su queste due poderose e inconsistenti osservazioni: 1) l'approvazione del divorzio costituirà l'apertura di una porta destinata sempre più ad allargarsi, fino a lasciare via libera allo scioglimento del matrimonio per esclusiva libera volontà dei coniugi; 2) attraverso l'interpretazione della legge del divorzio, l'autorità giudiziaria troverà il modo di ampliare, fin dal primo momento dell'entrata in vigore della legge stessa, la portata delle norme, facendo rientrare di contrabbando nella loro previsione anche certe situazioni coniugali che a rigore dovrebbero invece esserne escluse.

Quanto a codesta seconda osservazione sembra che essa contenga una vera e propria manifesta e non legittima ma riprovevole mancanza di fiducia verso l'autorità giudiziaria: sfiducia che è manifestazione di quel discredito che certi elementi, per fortuna estranei al Parlamento (dove ogni parlamentare ha il senso preciso del limite nell'esplicazione delle proprie critiche e nella valutazione delle pubbliche istituzioni), tuttora animati da un certo spirito che esisteva acuto e assorbente subito dopo il 1870 e anche dopo il 1946, non esitano a sporgere contro le istituzioni democratiche. Comunque, onorevoli colleghi, sarà nostro compito approvare una legge non suscettibile dei paventati contrabbandi.

Quanto alla prima osservazione dirò che il timore che essa rappresenti l'inizio dell'abbattimento di ogni ostacolo e di ogni remora al libero e incontrollato scioglimento del vincolo coniugale, è argomento che anzitutto si ritorce contro noi stessi parlamentari e investe i parlamentari futuri. Ma, a parte questa considerazione, che pure ha una sua importanza tutt'altro che trascurabile, non esito a dire che la suesposta osservazione è addirittura puerile e non degna di ulteriore considerazione.

Dobbiamo discutere e approvare un disegno di legge

che risponda ad esigenze sociali diffuse e sentite e che rispetta, tutela e garantisce i diritti e gli interessi di tutti e soprattutto non lede in alcun modo interessi, diritti, aspirazioni, sentimenti di tutti quei cattolici che consideravano il loro matrimonio un sacramento non vulnerabile da alcuna legge dello Stato e particolarmente da questa che introdurrà il divorzio. Non vulnerabile, onorevoli colleghi (mi pare l'abbia accennato anche la collega Maria Eletta Martini), per chi nutre profondi e sicuri sentimenti cattolici, perché nessun cattolico potrà sentirsi attratto dall'infernale divorzio e, se anche nei suoi confronti la ricorrente natura tenterà e realizzerà il dissidio, ponendo fra moglie e marito il suo diabolico dito, potrà seguire il consiglio che Armando Guidetti (credo che sia monsignore, e se non lo è merita di esserlo) fornisce a pagina 192 del suo libro: Perché no il divorzio, *edito nel 1965 a Milano da « Nuova Accademia Editrice », con triplice* imprimatur. *Scrive dunque il Guidetti: « Ai casi dolorosi, sempre più frequenti, dei matrimoni male assortiti o comunque diventati insopportabili tra i battezzati non resta che un'alternativa: o dimostrare che il matrimonio è nullo, inesistente fin dall'inizio, per una delle molteplici cause prevedute dal codice di diritto canonico » (cosa non sempre facile ma in alcuni casi possibile: Guglielmo Marconi — annoto io — insegni, poiché ottenne l'annullamento del matrimonio quando già aveva le figlie grandi) « o la separazione ». E aggiunge, a pagina 192: « La separazione tiene fede all'imperativo di Cristo di non separare ciò che Dio ha unito, perché il vincolo rimane ».*

Proprio così: la separazione per non separarsi, la separazione sì, ma la separazione no!

Quanto siamo più chiari, più semplici, più leali, più religiosi — sì, anche se non cattolici e non credenti, più religiosi — noi con il nostro divorzio!

La riforma tributaria

In data 1° luglio 1969 è stato presentato alla Camera dei Deputati dal Ministro per le Finanze, di concerto col Ministro per il Tesoro, il disegno di legge n. 1639 avente per oggetto « delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria ».

Il disegno di legge è attualmente in esame, in sede referente, presso la VI Commissione della Camera (Finanze e Tesoro).

Si tratta di un disegno di legge di particolare importanza in quanto viene ad incidere sull'ordinamento di tutto il nostro sistema tributario, sia statale, che provinciale, comunale e regionale e sia per le imposte dirette che per quelle indirette.

Pubblichiamo pertanto il testo di questo importante disegno di legge, di cui per ora sono state date sulla stampa notizie incomplete, riservando di esaminarne i punti principali.

Disegno di legge n. 1639 di delega al Governo

Articolo 1

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, secondo i princìpi e i criteri direttivi stabiliti dalla presente legge, le disposizioni occorrenti per le seguenti riforme del sistema tributario:

I. — istituzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta locale sui redditi patrimoniali e contemporanea abolizione: *a*) delle imposte sul reddito dominicale dei terreni, sul reddito agrario, sul reddito dei fabbricati e sui redditi di ricchezza mobile, dell'imposta speciale sul reddito dei fabbricati di lusso, delle relative sovrimposte erariali e locali; *b*) dell'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo, dell'imposta sulle società e dell'imposta sulle obbligazioni; *c*) dell'imposta comunale sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni e della relativa addizionale provinciale; *d*) delle imposte comunali di famiglia, di patente e sul valore locativo e del contributo per la manutenzione delle opere di fognatura; *e*) del contributo speciale di cura, delle contribuzioni speciali sui pubblici spettacoli e della tassa di musica applicati nelle stazioni di cura, di soggiorno e di turismo; *f*) delle imposte camerali previste dall'articolo 52, lettere *c*) e *d*) del regio decreto 20 settembre 1934, n. 2011; g) delle addizionali erariali e locali agli indicati tributi;

II. — istituzione dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta integrativa comunale sui consumi e contemporanea abolizione: *a*) dell'imposta generale sull'entrata e delle relative addizionali; *b*) dell'imposta corrispondente all'imposta sull'entrata e dell'imposta di conguaglio dovute per il fatto obiettivo dell'importatore; *c*) delle tasse di bollo sui documenti di trasporto e sulle carte da giuoco, della tassa di radiodiffusione sugli apparecchi telericeventi e radioriceventi e dell'imposta sui dischi fonografici ed altri supporti atti alla riproduzione del suono; *d*) delle imposte di fabbricazione sui filati delle varie fibre tessili naturali ed artificiali, sugli oli e grassi animali aventi punto di solidificazione non superiore a trenta gradi centigradi, sugli oli vegetali liquidi con punto di solidificazione non superiore a dodici gradi centigradi comunque ottenuti dalla lavorazione di oli e grassi vegetali concreti, sugli acidi grassi di origine animale e vegetale aventi punto di solidificazione inferiore a quarantotto gradi centigradi nonché sulle materie grasse classificabili ai termini della tariffa doganale come acidi grassi, sugli organi di illuminazione elettrica e sui surrogati di caffè, delle corrispondenti sovrimposte di confine e dell'imposta erariale sul consumo del gas; *e*) delle imposte comunali di consumo, compreso il diritto speciale sulle acque da tavola; *f*) dell'imposta sulla pubblicità; g) della tassa sulle anticipazioni o sovvenzioni contro deposito o contro pegno;

III. — istituzione dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili e contemporanea abolizione dell'imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili e dei contributi di miglioria;

IV. — revisione della disciplina delle imposte di registro, di bollo e ipotecarie, dei tributi catastali e delle tasse sulle concessioni governative;

V. — revisione del regime tributario delle successioni e delle donazioni.

Nell'esercizio della delega saranno anche emanate disposizioni relative all'accertamento, alla riscossione, alle sanzioni e al contenzioso, all'ordinamento e al funzionamento dell'amministrazione finanziaria ed alle entrate tributarie dei comuni, delle province e delle regioni.

Articolo 2

La disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche sarà informata ai seguenti principi e criteri direttivi:

1) carattere personale e progressivo dell'imposta;

2) applicazione dell'imposta al reddito complessivo netto delle persone fisiche residenti nel territorio dello Stato, computando anche i redditi prodotti all'estero;

3) concorso alla formazione del reddito complessivo di tutti i redditi propri del soggetto, dei redditi altrui dei quali ha la libera disponibilità e di quelli a lui imputati in ragione di rapporti familiari. I redditi conseguiti da società semplici, in nome collettivo e in accomandita semplice sono imputati ai soci proporzionalmente alla quota di partecipazione;

4) inclusione nel computo del reddito complessivo delle sopravvenienze attive conseguite nell'esercizio di imprese commerciali e delle plusvalenze realizzate mediante alienazione di beni relativi a tali imprese. Per le società in nome collettivo e in accomandita semplice si tiene conto delle sopravvenienze attive comunque conseguite e delle plusvalenze di tutti i beni, comprese quelle distribuite ai soci prima del realizzo;

5) deduzione dal reddito complessivo di determinati oneri e spese che incidono sulla situazione personale del soggetto;

6) commisurazione dell'imposta per scaglioni di reddito con le aliquote crescenti indicate nell'allegata tabella A;

7) detrazione dall'imposta di una somma di lire trentamila per quota esente;

8) ulteriore detrazione, per i lavoratori dipendenti: *a*) di lire venticinquemila a fronte delle spese inerenti alla produzione del reddito di lavoro; *b*) di lire diecimila a fronte degli oneri e delle spese di cui al numero 5, con facoltà del soggetto di chiederne invece la deduzione dal reddito nell'effettiva misura;

9) adeguamento alla situazione familiare del soggetto mediante detrazione dall'imposta delle somme indicate nell'allegata tabella B;

10) determinazione analitica del reddito complessivo netto sulla base dei singoli redditi che lo compongono, salvo ricorso alla determinazione sintetica quando vi siano elementi presuntivi di maggiore reddito risultanti da fatti certi. Norme particolari disciplineranno la prova da parte del contribuente, in caso di determinazione sintetica, del possesso di redditi esenti o soggetti ad imposta sostitutiva;

11) classificazione dei redditi in categorie ai soli fini della determinazione e dell'accertamento delle rispettive componenti del reddito complessivo con regole proprie a ciascuna categoria ed eventualmente ai fini della riscossione;

12) determinazione dei redditi dominicali di terreni, dei redditi agrari e dei redditi di fabbricati sulla base di tariffe di estimo catastale disciplinate in modo da assicurarne nella possibile misura l'aderenza ai redditi effettivi;

13) determinazione dei redditi derivanti dall'esercizio di imprese commerciali secondo criteri idonei al maggior possibile adeguamento del reddito imponibile a quello effettivamente prodotto e al soddisfacimento delle esigenze di efficienza, rafforzamento e razionalizzazione dell'apparato produttivo;

14) accertamento unitario dei redditi conseguiti da società semplici, in nome collettivo e in accomandita semplice costituite nel territorio dello Stato e da società degli stessi tipi costituite all'estero ed aventi nel territorio dello Stato la sede dell'amministrazione o l'oggetto principale dell'impresa o comunque una stabile organizzazione. I redditi di terreni e fabbricati siti nel territorio dello Stato sono accertati unitariamente anche nei confronti delle società estere senza stabile organizzazione nel territorio stesso;

15) estensione dei princìpi relativi alla determinazione del reddito in base a scritture contabili a tutti i redditi derivanti dall'esercizio di imprese commerciali e dall'esercizio di arti e di professioni. Particolari semplificazioni, per quanto attiene alla contabilità obbligatoria e alla determinazione del reddito, saranno previste per le imprese minori e per gli esercenti arti e professioni;

16) esclusione dal computo del reddito complessivo e separata tassazione con l'aliquota corrispondente al reddito complessivo medio del biennio precedente: *a*) delle plusvalenze conseguite in dipendenza della liquidazione o cessione di aziende, di quelle conseguite dai soci in dipendenza dell'imputazione a capitale di riserve costituite con utili, degli interessi compresi nelle indennità di assicurazione e di capitalizzazione, dei premi e delle vincite; *b*) delle indennità spettanti all'atto della cessazione di rapporti di lavoro subordinato, per le quali l'aliquota sarà applicata sui quattro quinti del relativo ammontare e con ulteriore deduzione da tale importo di lire cinquantamila per ogni anno del periodo preso a base per la commisurazione delle indennità;

17) attribuzione al soggetto di un credito d'imposta in relazione ai tributi assolti all'estero per i redditi ivi prodotti, secondo criteri e con modalità da determinare anche in relazione alla reciprocità di trattamento. Per gli utili delle azioni di società estere varranno nei limiti dei tributi assolti all'estero dalle società stesse le disposizioni di cui ai numeri 7 e 8 dell'articolo 3;

18) applicazione dell'imposta anche nei confronti delle persone fisiche non residenti, assumendo come reddito complessivo l'ammontare dei redditi prodotti nel territorio dello Stato, senza la deduzione e le detrazioni di cui ai numeri 5, 8 lettera *b*) e 9. Per i redditi derivanti dall'esercizio di imprese commerciali si tiene conto soltanto di quelli prodotti mediante una stabile organizzazione nel territorio dello Stato, comprese le sopravvenienze attive e le plusvalenze di cui al n. 4.

1329

Articolo 3

La disciplina dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche sarà informata ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

1) applicazione dell'imposta al reddito complessivo netto delle persone giuridiche costituite nel territorio dello Stato e di quelle costituite all'estero che hanno la sede dell'amministrazione o l'oggetto principale nel territorio dello Stato;

2) concorso alla formazione del reddito complessivo di tutti i redditi del soggetto, di tutte le plusvalenze realizzate, distribuite o iscritte in bilancio e delle sopravvenienze attive comunque conseguite. Nei confronti delle persone giuridiche, diverse dalle società, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali concorrono soltanto le sopravvenienze conseguite nell'esercizio di attività commerciali e le plusvalenze di beni destinati o comunque relativi a tali attività;

3) inclusione dei redditi prodotti all'estero nel computo del reddito complessivo e attribuzione al soggetto di un credito d'imposta secondo le disposizioni di cui al numero 17 dell'articolo 2;

4) aliquota del trenta per cento;

5) determinazione dei redditi di terreni e fabbricati e dei redditi agrari a norma del numero 12 dell'articolo 2 e determinazione dei redditi di impresa secondo i criteri di cui al numero 13 dello stesso articolo;

6) determinazione analitica dell'imponibile in base alle risultanze del bilancio o del rendiconto, tranne che per i redditi di terreni e fabbricati e per i redditi agrari, salvo ricorso alla determinazione sintetica quando la determinazione analitica non sia possibile per cause imputabili al soggetto o per cause di forza maggiore;

7) attribuzione ai soci o ai partecipanti di un credito d'imposta pari al trenta per cento della quota di utili distribuiti o imputati a capitale attribuita a ciascuno di essi. L'aliquota del credito d'imposta sarà elevata al trentacinque per cento per gli utili attribuiti a soggetti che partecipano all'ente o società che li distribuisce in misura non inferiore ad un quarto del suo capitale, purché l'ente o società che distribuisce gli utili eserciti attività uguale o complementare a quella esercitata dai detti soggetti, ed al quaranta per cento per gli utili attribuiti ad enti e società finanziari;

8) inclusione del credito d'imposta, in aggiunta agli utili, nel computo del reddito complessivo dei soci o dei partecipanti ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche;

9) assimilazione alle persone giuridiche delle associazioni non riconosciute e delle altre organizzazioni di persone o di beni prive di personalità giuridica, escluse le società semplici, in nome collettivo e in accomandita semplice, assumendo come reddito complessivo, ai fini dell'applicazione dell'imposta, l'ammontare complessivo dei redditi di terreni e di fabbricati, dei redditi di capitale, dei redditi agrari, dei redditi di azioni o quote di società e dei redditi derivanti dall'eventuale esercizio di attività commerciali, comprese le sopravvenienze attive conseguite e le plusvalenze realizzate mediante alienazione di beni destinati o comunque relativi a tali attività;

10) applicazione dell'imposta anche nei confronti delle persone giuridiche e delle associazioni ed organizzazioni di cui al numero 9, costituite all'estero e non aventi nel territorio dello Stato né la sede dell'amministrazione né l'oggetto principale, assumendo come reddito complessivo l'ammontare complessivo dei redditi prodotti nel territorio dello Stato. Per i redditi derivanti dall'esercizio di imprese commerciali si tiene conto soltanto di quelli prodotti mediante una stabile organizzazione nel territorio dello Stato, comprese le sopravvenienze attive e le plusvalenze dei beni destinati o comunque relativi alle attività commerciali ivi esercitate.

Disposizioni particolari, nel quadro di quelle previste ai numeri 7 e 8 e anche in deroga ad esse, regoleranno la distribuzione degli utili non soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche con l'aliquota stabilita al numero 4, la assegnazione di azioni gratuite e l'aumento gratuito del valore nominale delle azioni di dipendenza dell'imputazione a capitale di tali utili, la corresponsione di utili a non residenti ed altre particolari ipotesi.

Articolo 4

La disciplina dell'imposta locale sui redditi patrimoniali sarà informata ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

1) applicazione dell'imposta, nei confronti delle persone fisiche ovunque residenti, ai singoli redditi patrimoniali prodotti nel territorio dello Stato, determinati ai fini della imposta sul reddito delle persone fisiche ovvero, quando tale imposta non è applicata, con i criteri indicati dall'articolo 2. Sono considerati patrimoniali i redditi di capitale, i redditi di terreni e di fabbricati, i redditi agrari e i redditi derivanti dall'esercizio di imprese commerciali. Per i singoli redditi patrimoniali conseguiti da società semplici, in nome collettivo e in accomandita semplice la imposta è accertata e riscossa nei confronti delle società stesse;

2) applicazione dell'imposta, nei confronti delle persone giuridiche e degli altri soggetti di cui ai numeri 1 e 9 dell'articolo 3, al reddito complessivo netto determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche ovvero, quando tale imposta non è applicata, con i criteri indicati dall'articolo 3. Nei confronti dei soggetti di cui al numero 10 dell'articolo 3 l'imposta è applicata al reddito complessivo ivi indicato o ai singoli redditi patrimoniali prodotti nel territorio dello Stato secondo che abbiano o non abbiano una stabile organizzazione nel territorio stesso. Dal reddito complessivo sono in tutti i casi esclusi i redditi dei terreni, dei fabbricati e agrari, per i quali l'imposta è applicata separatamente a norma del numero 12 dell'articolo 2;

3) determinazione dell'aliquota tra il sei e l'otto e cinquanta per cento da parte dei comuni, tra l'uno e cinquanta e il due e cinquanta per cento da parte delle province, tra l'uno e il due per cento da parte delle regioni e tra lo zero quaranta e l'uno e venti per cento da parte delle camere di commercio. Nelle stazioni di cura, di soggiorno e di turismo l'imposta sarà applicata anche a favore delle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo con l'aliquota del mezzo per cento;

4) intassabilità dei redditi derivanti da partecipazioni in società o altre persone giuridiche soggette alla imposta sul reddito delle persone giuridiche e loro deduzioni dal reddito complessivo imponibile dei soggetti indicati al numero 2;

5) deduzione dai redditi agrari e dai redditi di impresa delle persone fisiche di una quota pari al cinquanta per cento, con un minimo di seicentomila e un massimo di sei milioni di lire, sempreché il contribuente presti la propria opera nell'impresa con carattere di continuità e di esclusività. Nei confronti delle società semplici, in nome collettivo e in accomandita semplice, la deduzione è calcolata con riferimento alla quota di reddito spettante a ciascuno dei soci che presti la propria opera nell'impresa con carattere di continuità e di esclusività;

6) tassazione alla fonte dei redditi di capitale, in quanto possibile, mediante ritenuta con obbligo di rivalsa;

7) accertamento a cura dell'amministrazione finanziaria dello Stato e attribuzione diretta del gettito ai comuni, alle province, alle regioni, alle camere di commercio ed alle aziende autonome, nel territorio dei quali sono prodotti i redditi;

8) indeducibilità del tributo ai fini delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche.

Articolo 5

La disciplina dell'imposta sul valore aggiunto sarà informata ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

1) assoggettamento all'imposta delle seguenti categorie di atti: *a*) cessioni di beni di ogni specie, eccetto i crediti, i terreni, le aziende, le quote sociali e i titoli non rappresentativi di merci effettuate nell'esercizio dell'impresa da tutti gli imprenditori ad eccezione dei dettaglianti; *b*) prestazioni di servizi non assoggettate all'imposta integrativa comunale sui consumi né espressamente esentate da tale imposta; *c*) importazioni da chiunque effettuate. Si considerano ceduti i beni immessi in propri negozi di vendita al dettaglio e quelli destinati al consumo personale o familiare dell'imprenditore o ad altre finalità estranee all'esercizio dell'impresa;

2) esclusione dall'imposta: *a*) del prezzo dei beni esportati; *b*) del prezzo delle navi e degli aeromobili ceduti o importati nonché del prezzo dei beni e del corrispettivo dei servizi relativi alla costruzione, all'arredamento e all'allestimento o alla riparazione, trasformazione e modificazione di essi; *c*) dei corrispettivi di servizi relativi a beni in temporanea importazione; *d*) dei corrispettivi dei servizi internazionali o connessi all'esportazione da determinare in relazione alle esigenze degli scambi internazionali. Potrà essere prevista, a condizioni ed entro limiti prestabiliti, la sospensione del pagamento dell'imposta dovuta in dipendenza dell'acquisizione di beni e servizi relativi alla produzione di beni e dei servizi esclusi dall'imposta;

3) aliquota del dieci per cento con possibili riduzioni per generi alimentari di prima necessità;

4) commisurazione dell'imposta al prezzo di beni ceduti a titolo oneroso, al corrispettivo dei servizi ed al valore dei beni importati e di quelli ceduti senza corrispettivo, comprendendo nell'imponibile determinate spese ed oneri, previa deduzione del valore aggiunto riferibile alla fase del dettaglio in caso di cessione diretta a consumatori finali;

5) detrazione dal tributo dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta di registro assolte dal soggetto o a lui addebitate in dipendenza di atti relativi alla produzione e al commercio di beni e di servizi imponibili, o esclusi dall'imposta a norma del numero 2, con le eccezioni necessarie per prevenire evasioni;

6) obbligo del contribuente di indicare distintamente l'imposta nella fattura e di rivalersene nei confronti del cessionario del bene o dell'utilizzatore del servizio;

7) dichiarazione e versamento mensili della differenza tra l'importo dovuto a titolo di imposta sul valore aggiunto per i beni ceduti e per i servizi resi e l'importo detraibile a norma del numero 5, con riporto ai mesi successivi dell'eventuale eccedenza di questo e rimborso al contribuente, nel termine e secondo modalità da stabilire, delle eccedenze non compensate;

8) regolamentazione della contabilità, della documentazione e delle dichiarazioni o comunicazioni all'amministrazione finanziaria necessarie per l'applicazione dell'imposta in modo da consentire, in quanto possibile, l'unificazione degli obblighi dei soggetti e l'utilizzazione di scritture contabili obbligatorie ad altri effetti;

9) semplificazione delle modalità di applicazione dell'imposta nei confronti delle imprese minori e degli esercenti arti e professioni;

10) determinazione per i prodotti agricoli, che saranno tassativamente elencati, di un regime speciale imperniato sulla intassabilità delle vendite a consumatori finali fatte dai produttori sul luogo di produzione o ambulantemente, sulla riduzione dell'aliquota, sulla forfetizzazione dell'imposta incorporata nel costo di produzione e sul pagamento dell'imposta da parte dell'acquirente.

Articolo 6

La disciplina dell'imposta integrativa comunale sui consumi sarà informata ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

1) assoggettamento all'imposta delle seguenti categorie di atti: *a*) cessioni di beni mobili di ogni specie eccetto i beni di prima necessità e quelli esclusi dall'imposta sul valore aggiunto, effettuate nell'esercizio dell'impresa da tutti gli imprenditori, tranne i dettaglianti, a dettaglianti o a consumatori finali; *b*) importazioni effettuate da dettaglianti o da consumatori finali; *c*) prestazioni di servizi che saranno indicate. Si considerano ceduti anche i beni immessi in propri negozi di vendita al dettaglio e quelli destinati al consumo personale o familiare dell'imprenditore o ad altre finalità estranee all'esercizio dell'impresa;

2) aliquota del cinque per cento, ridotta fino all'uno per cento o elevata fino al venti per cento per determinate categorie di beni o servizi secondo la natura dei bisogni cui sono destinati e tenendo eventualmente conto della diversa incidenza di altri tributi, compresi quelli aboliti ai sensi del n. II dell'articolo 1;

3) commisurazione al prezzo dei beni ceduti a titolo oneroso, al corrispettivo dei servizi prestati ed al valore dei beni importati e di quelli ceduti senza corrispettivo comprendendo nell'imponibile determinate spese ed oneri, previa deduzione del valore aggiunto riferibile alla fase del dettaglio in caso di cessione diretta a consumatori finali;

4) obbligo del contribuente di indicare distintamente l'imposta nella fattura e di rivalersene nei confronti del cessionario del bene e dell'utilizzatore del servizio;

5) dichiarazione mensile degli atti imponibili effettuati in ciascun mese;

6) versamento mensile dell'imposta al fondo speciale previsto al numero 2 dell'articolo 13, fatta eccezione per l'imposta gravante sulle forniture di energia elettrica e di gas-luce, che sarà versata direttamente ai comuni;

7) regolamentazione della contabilità, della documentazione e delle dichiarazioni o comunicazioni necessarie per l'applicazione dell'imposta, anche per quanto concerne le imprese minori e gli esercenti arti e professioni, secondo quanto previsto ai numeri 8 e 9 dell'articolo 5;

8) accertamento a cura dell'amministrazione finanziaria dello Stato;

9) attribuzione del gettito ai comuni mediante ripartizione, secondo i parametri previsti al numero 5 dell'articolo 13, delle somme affluite al fondo speciale;

10) determinazione, per i prodotti agricoli, di un regime speciale coordinato con quello previsto al numero 10 dell'articolo 5.

Articolo 7

La disciplina dell'imposta comunale sullo incremento di valore degli immobili sarà informata ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

1) applicazione dell'imposta agli incrementi di valore degli immobili siti nel territorio dello Stato alienati a titolo oneroso o trasmessi a titolo gratuito, eccetto quelli relativi ad imprese commerciali e quelli appartenenti alle società indicate dall'articolo 2200 del codice civile e alle persone giuridiche diverse dalle società che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali;

2) commisurazione dell'imposta alla differenza tra il valore dell'immobile alla data dell'alienazione o della trasmissione a titolo gratuito e il valore di esso alla data dell'acquisto per atto tra vivi o per causa di morte, aumentato delle spese di acquisto, di costruzione e incrementative. Per gli immobili acquistati oltre un decennio prima della istituzione dell'imposta la differenza sarà determinata con riferimento al valore di essi nel decimo anno anteriore ovvero, per le aree fabbricabili, alla diversa data stabilita con la deliberazione istitutiva dell'imposta già prevista dalla legge 5 marzo 1963, n. 246;

3) determinazione della differenza imponibile sulla base dei valori accertati ai fini dell'imposta di registro o dell'imposta sulle successioni e donazioni. Per gli immobili acquistati oltre un decennio prima della istituzione dell'imposta il valore così accertato all'atto dell'acquisto sarà rivalutato con appositi coefficienti, da applicare anche alle spese di costruzione e incrementative sostenute prima della detta data;

4) detrazione dall'incremento di valore di una somma determinata in ragione del tre per cento del valore di riferimento per ogni anno di formazione dell'incremento stesso;

5) commisurazione per scaglioni con aliquote stabilite dai comuni tra un minimo dal tre al cinque per cento per lo scaglione di incremento corrispondente al dieci per cento del valore di riferimento e un massimo dal venticinque al trenta per cento per lo scaglione eccedente il duecento per cento;

6) accertamento a cura dell'amministrazione finanziaria dello Stato;

7) attribuzione del gettito ai comuni nel territorio dei quali si trovano gli immobili;

8) indeducibilità del tributo ai fini delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche.

Articolo 8

La disciplina delle imposte di registro e di bollo, delle imposte ipotecarie, dei tributi catastali e delle tasse sulle concessioni governative sarà riveduta secondo criteri di coordinamento con le riforme previste dagli articoli precedenti e di semplificazione dei sistemi di determinazione dell'imponibile e di applicazione dei tributi.

Le disposizioni da emanare dovranno in particolare prevedere:

1) l'applicazione dell'imposta di registro in misura fissa sugli atti che prevedono corrispettivi soggetti all'imposta sul valore aggiunto o all'imposta integrativa comunale sui consumi, eccetto i trasferimenti di immobili, e l'assoggettamento di tali atti alla registrazione solo in caso d'uso sempreché non si tratti di atti pubblici o di scritture private autenticate;

2) la determinazione delle aliquote dell'imposta di registro, delle imposte ipotecarie e dei tributi catastali afferenti i trasferimenti di immobili in misura complessivamente non superiore al due per cento e la contemporanea abolizione delle esenzioni e delle riduzioni attualmente previste;

3) l'attenuazione delle aliquote, la semplificazione delle tariffe e delle tabelle e il raggruppamento degli atti e fatti imponibili soggetti ad onere tributario uguale o tra i quali non sussistano ragioni di discriminazione.

Articolo 9

Il regime tributario delle successioni e delle donazioni sarà riveduto in base ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

1) abolizione dell'imposta sul valore globale dell'asse ereditario;

2) applicazione dell'imposta sulle successioni e donazioni alle eredità o in caso di pluralità di eredi alle singole quote ereditarie, ai legati e alle donazioni o altre liberalità per atto tra vivi, computando nei confronti dei residenti nel territorio dello Stato anche i beni esistenti all'estero;

3) commisurazione dell'imposta al valore netto con le aliquote crescenti per scaglioni di valore imponibile indicate nell'allegata tabella C in relazione ai rapporti familiari con i danti causa, previa deduzione delle quote esenti risultanti dalla tabella stessa;

4) cumulabilità, ai fini della determinazione dell'aliquota, delle donazioni o altre liberalità precedentemente ricevute dal medesimo dante causa;

5) irrilevanza, ai fini della determinazione dell'imponibile nelle successioni ereditarie, delle alienazioni di beni e delle accensioni di passività poste in essere negli ultimi sei mesi di vita del dante causa, se non sia fornita la prova dell'investimento o del consumo del ricavo. Gli stessi atti, se posti in essere nel periodo da sei mesi a tre anni prima della morte, saranno considerati irrilevanti quando ne sia dimostrata la simulazione;

6) detrazione dall'imposta di una parte, determinata in funzione del tempo trascorso, delle imposte sulle successioni e donazioni che abbiano gravato su beni compresi nella successione in occasione di altre successioni o liberalità nel quinquennio precedente;

7) detrazione, dall'imposta imputabile a singoli immobili compresi nella successione o nella liberalità, dell'imposta dovuta sull'incremento di valore degli immobili stessi, in dipendenza della medesima successione o liberalità, ai sensi dell'articolo 7;

8) attribuzione al soggetto, secondo criteri e con modalità da determinare anche in relazione alla reciprocità di trattamento, di un credito d'imposta in relazione ai tributi assolti all'estero, per i beni ivi esistenti, in dipendenza della medesima successione o liberalità;

9) ripetibilità dell'imposta per eventi successivi alla data della successione o della liberalità che importino con effetto dalla data stessa la perdita totale o parziale di beni compresi nella successione o nella liberalità;

10) indeducibilità del tributo ai fini delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche.

Articolo 10

Nella disciplina dei tributi di cui ai precedenti articoli la materia delle esenzioni, delle agevolazioni e dei regimi sostitutivi sarà regolata in base al criterio generale di

limitare nella maggior possibile misura le deroghe ai princìpi di generalità e di progressività dell'imposizione e osservando inoltre, in particolare, i seguenti criteri direttivi:

1) i redditi che a norma del vigente testo unico delle leggi sulle imposte dirette sono esenti da tali imposte potranno essere in tutto o in parte esclusi dal computo del reddito complessivo ai fini delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche o esentati dall'imposta locale sui redditi patrimoniali. Le esenzioni e le agevolazioni in materia di imposte dirette attualmente stabilite da altre leggi, se le finalità perseguite sussistano tuttora e siano conformi agli obbiettivi del programma economico nazionale, saranno in quanto possibile sostituite dalla concessione, sotto forma di buoni di imposta, di contributi commisurati a parametri da determinare senza riferimento all'imponibile;

2) saranno esclusi dal computo del reddito complessivo ai fini delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche ed esentati dall'imposta locale sui redditi patrimoniali gli interessi, i premi e gli altri frutti dei titoli del debito pubblico dei buoni postali di risparmio e delle cartelle di credito comunale e provinciale emesse dalla Cassa depositi e prestiti, nonché quelli delle obbligazioni e titoli similari emessi da amministrazioni statali anche con ordinamento autonomo, da regioni, province e comuni e da enti pubblici istituiti esclusivamente per l'adempimento di funzioni statali o per l'esercizio diretto di servizi pubblici in regime di monopolio;

3) i redditi delle persone fisiche derivanti da depositi e conti correnti bancari e postali e da obbligazioni e titoli similari saranno esclusi dal computo del reddito complessivo ai fini dell'imposta sul reddito ed esentati dall'imposta locale sui redditi patrimoniali e saranno invece assoggettati ad una imposta sostitutiva con l'aliquota del trenta per cento, ridotta al venti per cento per le obbligazioni e titoli similari emessi da enti e società finanziari e da enti di gestione delle partecipazioni statali, e ridotta ai quindici per cento per i depositi e conti correnti bancari e postali e per le obbligazioni e titoli similari emessi da istituti di credito o da sezioni o gestioni di aziende e istituti di credito che esercitano il credito a medio e lungo termine. L'imposta sostitutiva sarà applicata mediante ritenuta alla fonte con obbligo di rivalsa e sarà versata per un terzo al fondo speciale previsto al numero 2 dell'articolo 13;

4) agli effetti dell'imposta sulle successioni e donazioni e dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili potranno essere stabilite esenzioni o riduzioni, oltre che per le collezioni di interesse artistico o culturale, soltanto per le disposizioni e donazioni destinate alla costituzione in patrimonio familiare e per quelle fatte a favore di enti pubblici e fondazioni per finalità di assistenza, educazione, istruzione, studio e ricerca scientifica e per scopi di pubblica utilità. Le indennità previste dall'articolo 2122 del codice civile non saranno soggette all'imposta sulle successioni;

5) le esenzioni e le agevolazioni attualmente stabilite agli effetti delle tasse e delle imposte indirette sugli affari e delle imposte di fabbricazione e di consumo, se le finalità perseguite sussistano tuttora e siano conformi agli obbiettivi del programma economico nazionale, saranno in quanto possibile sostituite dalla concessione di contributi sotto forma di buoni di imposta. In ogni caso quelle relative ai tributi indicati al numero II dell'articolo 1 potranno essere rese operanti ai soli effetti dell'imposta integrativa comunale sui consumi, restando esclusa ogni esenzione o agevolazione agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto.

Articolo 11

Le disposizioni da emanare in materia di accertamento, riscossione, sanzioni e contenzioso saranno intese ad adeguare la disciplina vigente alle riforme previste dalla presente legge, a facilitare la individuazione dei contribuenti e la rilevazione della materia imponibile, ad assicurare la prevenzione e repressione dell'evasione e la tutela dei contribuenti, a semplificare i rapporti tributari nelle varie fasi.

Dovranno in particolare essere stabiliti:

1) una migliore disciplina dell'obbligo e dei termini di presentazione della dichiarazione tributaria annuale e del contenuto di essa, anche mediante la inclusione di dati e notizie indicativi di capacità contributiva. Saranno esonerate dall'obbligo della dichiarazione le persone fisiche sprovviste di redditi e quelle che non sono tenute al pagamento dell'imposta sul reddito per effetto delle detrazioni previste ai numeri 7, 8 e 9 dell'articolo 2, né al pagamento dell'imposta locale per redditi patrimoniali diversi da quelli determinati in base al catasto o tassati alla fonte;

2) il coordinamento tra la dichiarazione tributaria annuale e le speciali dichiarazioni prescritte ai fini di singoli tributi e l'adeguamento della disciplina formale dell'accertamento al principio di oggettiva unitarietà e interdipendenza della base imponibile dei vari tributi, anche ai fini della semplificazione e della concordanza degli accertamenti;

3) la collaborazione dei comuni all'accertamento, mediante la eventuale integrazione degli elementi contenuti nelle dichiarazioni tributarie annuali e la segnalazione alla anagrafe tributaria di dati e notizie relativi ai soggetti residenti, possidenti od operanti nei rispettivi territori;

4) il perfezionamento del sistema di accertamento in base alla contabilità e il rafforzamento delle inerenti garanzie. Saranno comminate sanzioni per il solo fatto della omessa o irregolare tenuta delle scritture contabili e sarà vietato al contribuente di provare circostanze omesse nella contabilità o in contrasto con le risultanze di essa; quando invece la contabilità sia stata regolarmente tenuta, la prova per presunzioni da parte dell'amministrazione dell'esistenza di attività non dichiarate o dell'inesistenza di passività dichiarate dovrà avere i requisiti indicati dal primo comma dell'articolo 2729 codice civile, fermo restando l'obbligo della denuncia in sede penale se ricorrono gli estremi della frode fiscale;

5) l'estensione del sistema di ritenuta alla fonte, con obbligo di rivalsa, in acconto delle imposte sui redditi. La misura della ritenuta sarà adeguata, ove possibile, alla situazione personale del soggetto, anche ai fini dell'eventuale esonero dalla dichiarazione annuale. Per i redditi indicati al numero 3 dell'articolo 10, corrisposti a soggetti diversi dalle persone fisiche, la ritenuta sarà applicata, a titolo di acconto dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta locale sui redditi patrimoniali, nelle stesse ipotesi e con le stesse aliquote della ritenuta a titolo di imposta stabilita per le persone fisiche. Potranno essere previste particolari ritenute per i redditi corrisposti a non residenti;

6) una migliore disciplina del sistema di riscossione dei tributi mediante ruoli, con particolare riguardo alla semplificazione del procedimento e alla determinazione della sfera di applicazione;

7) l'ampliamento della sfera di applicazione del sistema di versamento diretto dei tributi, assicurandone l'osservanza, per quelli ritenuti alla fonte, con sanzioni anche detentive;

8) l'esclusione della riscossione e del rimborso dei tributi quando gli importi da riscuotere o da rimborsare risultino inferiori a determinati limiti di economicità;

9) l'unificazione, ove possibile, dei termini di prescrizione e di decadenza relativi all'accertamento e alla riscossione dei vari tributi;

10) l'incorporazione degli aggi di riscossione nelle aliquote stabilite per i singoli tributi a norma dei precedenti articoli;

11) il perfezionamento del sistema delle sanzioni, anche penali, e la migliore commisurazione di esse all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni. Si terrà adeguato conto dei fenomeni di recidiva e saranno escluse le circostanze esimenti previste dagli articoli 245 e 248 del testo unico delle leggi sulle imposte dirette;

12) la comminazione, per ipotesi tassativamente determinate, di sanzioni indirette nella sfera delle cariche, degli incarichi, degli appalti pubblici, delle licenze, delle concessioni amministrative, delle abilitazioni professionali e simili e l'introduzione, limitata a ipotesi di particolare gravità, di deroghe al segreto bancario nei rapporti con l'amministrazione finanziaria, tassativamente determinate nel contenuto e nei presupposti;

13) l'abolizione delle deroghe al principio della nominatività obbligatoria dei titoli azionari previste nelle leggi di regioni a statuto speciale;

14) l'applicazione dei princìpi di cui all'articolo 22 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, ai reati dolosi relativi a tutti i nuovi tributi;

15) l'istituzione di sezioni specializzate della magistratura ordinaria competenti per i giudizi anche penali in materia tributaria.

Potranno inoltre essere apportate modifiche nella disciplina degli istituti della riscossione e delle circoscrizioni esattoriali.

Articolo 12

Le disposizioni relative all'amministrazione finanziaria saranno intese ad adeguarne l'ordinamento e il funzionamento alle esigenze delle indicate riforme del sistema tributario, a perfezionare i servizi di rilevazione della materia imponibile e a migliorare l'efficienza e il rendimento degli uffici preposti all'accertamento e alla riscossione.

Le disposizioni da emanare riguarderanno in particolare:

1) l'organizzazione dell'amministrazione centrale, con la attribuzione di competenze omogenee alle direzioni generali e agli uffici centrali assimilabili, in relazione ai nuovi compiti e secondo i criteri e i princìpi direttivi stabiliti dagli articoli 1 e 2 della legge 18 marzo 1968, n. 249. Il numero delle direzioni generali non potrà essere aumentato;

2) il riordinamento degli uffici periferici e la revisione delle circoscrizioni territoriali secondo criteri di funzionalità, anche in relazione ai nuovi compiti, e di riduzione del costo dei servizi;

3) il riordinamento delle carriere e la revisione dei ruoli organici secondo i criteri stabiliti dalla legge 18 marzo 1968, n. 249, e in relazione alle nuove esigenze dei servizi, con la eventuale fusione o soppressione di carriere e di ruoli e con la determinazione delle relative attribuzioni;

4) la semplificazione e lo snellimento dei procedimenti amministrativi e dei controlli al fine di evitare adempimenti inutili e duplicazioni di incombenze e di assicurare la maggiore tempestività ed efficienza dell'azione amministrativa, con particolare riguardo ai servizi e alle attribuzioni relativi al versamento diretto dei tributi;

5) il decentramento amministrativo secondo i princìpi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 3 della legge 18 marzo 1968, n. 249, e con particolare riguardo al conferimento del carattere definitivo agli atti attribuiti alla competenza degli organi periferici;

6) la fusione di uffici e l'unificazione di competenze relativi all'applicazione dei nuovi tributi, con particolare riguardo a quelli concernenti l'accertamento ai fini delle imposte sul reddito e dell'imposta sul valore aggiunto;

7) l'ammodernamento delle attrezzature d'ufficio e la meccanizzazione dei servizi;

8) il riordinamento dei servizi centrali e periferici dell'anagrafe tributaria, con particolare riguardo ai compiti di raccolta e di elaborazione su piano nazionale dei dati e delle notizie direttamente o indirettamente indicativi della capacità contributiva dei singoli soggetti e di smistamento agli uffici preposti all'accertamento e al controllo;

9) la determinazione degli obblighi di segnalazione e di comunicazione dei dati e delle notizie occorrenti per il miglior funzionamento dell'anagrafe tributaria;

10) il perfezionamento e la revisione del sistema catastale, con particolare riguardo alle esigenze di attualità e di flessibilità e alla disciplina delle iscrizioni e delle volture;

11) le attribuzioni della polizia tributaria;

12) la istituzione del Consiglio superiore delle finanze con il compito, per incarico del Ministro, di esprimere pareri su questioni generali o comuni a diversi settori e di eseguire lo studio di questioni particolari con formulazione di proposte.

Articolo 13

Le disposizioni relative alle entrate tributarie dei comuni, delle province e delle regioni saranno informate ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

1) revisione della disciplina delle entrate tributarie dei comuni e delle province in conformità alle riforme indicate negli articoli precedenti;

2) istituzione presso la Cassa depositi e prestiti di un fondo speciale al quale affluiranno l'imposta integrativa comunale sui consumi e la terza parte dell'imposta sostitutiva di cui al numero 3 dell'articolo 10. La gestione del fondo sarà affidata ad un comitato del quale faranno parte anche amministratori locali designati dalle associazioni nazionali rappresentative degli enti interessati;

3) attribuzione ai comuni, mediante versamento al fondo speciale previsto al numero precedente, dell'imposta sul consumo della energia elettrica di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 11 aprile 1947, n. 226, e successive modificazioni;

4) compartecipazione dei comuni all'imposta di fabbricazione e alla corrispondente sovrimposta di confine sulla benzina in misura pari a quella dell'aumento disposto con il decreto-legge 9 novembre 1966, n. 913, convertito nella legge 23 dicembre 1966, n. 1140, e successive modificazioni, e versamento del relativo importo al fondo speciale previsto al numero 2;

5) ripartizione periodica tra i comuni delle somme affluite al fondo speciale in base a parametri multipli diretti a distribuire le somme stesse in ragione inversamente proporzionale alla capacità contributiva desumibile dal reddito prodotto in ciascuna provincia, con obbligo della Cassa depositi e prestiti di provvedere anche anticipatamente, nei limiti delle proprie disponibilità, alle relative erogazioni a scadenze prestabilite;

1326

6) coordinamento della disciplina delle entrate tributarie delle regioni a statuto speciale, osservando le disposizioni dei rispettivi statuti, con le riforme del sistema tributario previste dalla presente legge, mediante la determinazione dei tributi da destinare in tutto o in parte alle regioni in sostituzione di quelli aboliti, in modo da assicurare entrate non inferiori al gettito di questi;

7) disciplina delle entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario coordinata con la regolamentazione delle funzioni e con l'ordinamento finanziario delle regioni stesse ed imperniata sull'attribuzione diretta o indiretta di tributi o di quote di tributi istituiti o rimasti in vigore ai sensi della presente legge.

Articolo 14

Il Governo della Repubblica, nell'esercizio della delega, emanerà le disposizioni transitorie e di attuazione e quelle necessarie per il coordinamento delle riforme del sistema tributario previste dalla presente legge con le altre leggi dello Stato.

Saranno determinati le condizioni, le modalità e i limiti in cui i soggetti, che alla data di entrata in vigore dei decreti delegati fruiscono di esenzioni, agevolazioni o regimi sostitutivi in relazione ai tributi aboliti, saranno ammessi in via transitoria a farli valere in sede di liquidazione e di pagamento dei nuovi tributi, nonché le condizioni, le modalità e i limiti in cui l'imposta generale sull'entrata, assolta prima della data stessa per l'acquisto di beni e di servizi, sarà ammessa in detrazione dall'imposta sul valore aggiunto.

Per le obbligazioni e titoli similari, sottoscritti prima della data di entrata in vigore del decreto delegato che disciplinerà la materia, sarà escluso in via transitoria fino alla loro scadenza ogni maggiore onere, sia per i possessori sia per gli emittenti, in confronto alla disciplina vigente alla data medesima; i relativi interessi, premi e frutti non saranno computati ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Analogamente sarà disposto per gli interessi dei depositi e conti correnti bancari vincolati.

Le disposizioni concernenti gli enti e società finanziari, di cui al numero 7 dell'articolo 3 e al numero 3 dell'articolo 10, si applicheranno fino a quando non sarà diversamente stabilito agli enti e alle società iscritti nell'albo attualmente previsto dagli articoli 154 e 155 del testo unico delle leggi sulle imposte dirette.

L'aliquota dell'imposta locale sui redditi patrimoniali attribuita alle regioni sarà stabilita nella misura dell'uno per cento fino a quando le singole regioni non avranno provveduto a determinarla. Il relativo provento sarà devoluto allo Stato fino al periodo d'imposta in corso alla data del provvedimento regionale.

Fino a quando non sarà stato stabilito il nuovo ordinamento dei comuni e delle province il bilancio dei singoli enti sarà integrato mediante contribuzioni annuali a carico del bilancio dello Stato, in misura corrispondente alla diminuzione del provento complessivo delle entrate che potrà verificarsi in conseguenza delle riforme previste dalla presente legge, tenendo conto delle variazioni annuali del reddito nazionale. Nei primi dieci anni successivi alla data di entrata in vigore dei decreti delegati sarà assegnata una somma annualmente decrescente, stabilita dalla legge di bilancio, a un fondo speciale da impiegare per il graduale e proporzionale risanamento dei bilanci dei comuni e delle province che non sono in pareggio economico e che abbiano deliberato un concreto piano di risanamento.

Saranno emanate le disposizioni occorrenti per provvedere alla revisione del classamento e delle tariffe di estimo dei terreni e dei fabbricati in tutto il territorio nazionale. Per i redditi dei fabbricati, fino a quando la revisione non sarà stata compiuta, continueranno ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 23 febbraio 1960, n. 131, restando fermo nell'ipotesi indicata dal primo comma dello stesso articolo, anche in deroga all'esonero previsto dall'articolo 11 n. 1 della presente legge, l'obbligo di dichiarare il reddito effettivo.

Articolo 15

Le disposizioni previste dagli articoli precedenti saranno emanate entro il 31 ottobre 1970 con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri dell'Interno, delle finanze, del tesoro e del bilancio, sentito il parere di una commissione composta da quindici senatori e quindici deputati nominati dai presidenti delle rispettive assemblee, ed entreranno in vigore il 1° gennaio 1972.

E' autorizzata, per ciascuno dei due esercizi finanziari successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, la spesa di centocinquanta milioni di lire, da iscrivere nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, per il compimento di indagini, di studi e di ricerche e per la preparazione di elaborati e di relazioni.

Agli oneri derivanti dai provvedimenti che saranno emanati nell'esercizio della delega si farà fronte con le maggiori entrate derivanti dalla applicazione dei tributi esistenti e di quelli di nuova istituzione in relazione all'aumento del reddito nazionale secondo le previsioni del programma economico nazionale.

Articolo 16

Il Governo della Repubblica è delegato a disporre, nei due anni successivi al primo biennio di applicazione dei nuovi tributi, sulla base dei dati desunti dalla relazione generale sulla situazione economica del paese:

a) la riduzione o l'aumento delle aliquote delle imposte sul reddito delle persone fisiche, sul reddito delle persone giuridiche e sui redditi patrimoniali nella misura necessaria in relazione alla differenza in più o in meno, purché non inferiore al cinque per cento, che si sia eventualmente verificata nel rapporto tra il gettito complessivo di tali tributi e il reddito nazionale rispetto al rapporto tra il gettito complessivo dei tributi aboliti, di cui al numero I dell'articolo 1, e il reddito nazionale nell'ultimo biennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) la riduzione o l'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta integrativa comunale sui consumi nella misura necessaria in relazione alla differenza in più o in meno, purché non inferiore al cinque per cento, che si sia eventualmente verificata nel rapporto tra il gettito complessivo di tali tributi e il reddito nazionale rispetto al rapporto tra il gettito complessivo dei tributi aboliti, di cui al numero II dell'articolo 1, e il reddito nazionale nell'ultimo biennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge.

Le modificazioni delle aliquote, di cui alle lettere *a*) e *b*), saranno disposte con uno o con due distinti decreti aventi valore di legge ordinaria, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri dell'interno, delle finanze, del tesoro e del bilancio, sentito il parere della commissione prevista dall'articolo 15.

Non si farà luogo a modificazioni di aliquote quando la variazione in aumento del rapporto relativo ai tributi di cui alla lettera *a*) trovi compensazione nella variazione in diminuzione del rapporto relativo ai tributi di cui alla lettera *b*) o viceversa.

1335

TABELLA A - *Imposta sul reddito delle persone fisiche*
Aliquote percentuali per scaglioni di reddito

REDDITO (scaglioni in milioni di lire)	Aliquota %
Fino a 2	10
Oltre 2 fino a 3	13
» 3 » 4	16
» 4 » 5	19
» 5 » 6	22
» 6 » 8	25
» 8 » 10	28
» 10 » 15	31
» 15 » 20	34
» 20 » 30	37
» 30 » 50	40
» 50 » 75	43
» 75 » 100	46
» 100 » 125	49
» 125 » 150	52
» 150 » 175	54
» 175 » 200	56
» 200 » 250	58
» 250 » 300	60
» 300 » 350	62
» 350 » 400	64
» 400 » 500	66
Oltre 500	68

TABELLA B - *Imposta sul reddito delle persone fisiche*
Detrazioni per carichi di famiglia

NUMERO DELLE PERSONE A CARICO	Somma detraibile (in lire)
1	7.000
2	15.000
3	25.000
4	35.000
5	65.000
6	100.000
7	150.000
8	250.000
Per ogni persona oltre le 8	120.000

TABELLA C - *Imposta sulle successioni e donazioni*
Aliquote percentuali per scaglioni

VALORE IMPONIBILE (scaglioni in milioni di lire)	Coniugi - Ascendenti e discendenti in linea retta	Fratelli e sorelle - Affini in linea retta	Altri parenti fino al quarto grado e affini fino al terzo grado	Altri soggetti
Oltre 1 fino a 2	—	—	—	3
» 2 » 3,5	—	—	3	4
» 3,5 » 5	—	3	4	6
» 5 » 10	3	5	7	10
» 10 » 20	5	8	11	15
» 20 » 50	8	12	15	20
» 50 » 100	11	16	20	25
» 100 » 175	15	20	25	30
» 175 » 250	19	25	30	35
» 250 » 350	23	30	35	40
» 350 » 500	27	35	40	45
» 500 » 700	31	40	45	50
» 700 » 1000	35	45	50	55
Oltre 1000	40	50	55	60

N. B. - Tra gli ascendenti e discendenti in linea retta sono compresi i genitori e figli naturali e rispettivi ascendenti e discendenti in linea retta, gli adottanti e gli adottati, gli affilianti e gli affiliati. La parentela naturale, quando il figlio non sia stato legittimato o riconosciuto legalmente, deve risultare nei modi indicati dall'articolo 279 del codice civile e dall'articolo 1 della legge 19 gennaio 1942, n. 23.

LA POLITICA PARLAMENTARE
Mensile

Anno I (Nuova Serie)
N. 4 - settembre 1969

Direttore responsabile
FRANCESCO TATO'

Condirettore
PIERO GILARDONI

Proprietario - Editore
Avv. PIETRO GILARDONI

Abbonamento annuo L. 8.000 - Semestrale L. 4.000
Una copia L. 1.000

I versamenti debbono essere effettuati sul cc/p n. 1/15650 intestato a: Avv. Pietro Gilardoni - Via G. Nicotera, 4 - Roma.

Iscritto al Tribunale di Roma col n. 12732 il 2 aprile 1969.

Tipografica Castaldi - Roma

4 giugno 1944 - 4 giugno 1969

Questo fascicolo di « La Politica Parlamentare » vede la luce il 4 giugno 1969 a venticinque anni dalla Liberazione di Roma, di cui si celebra l'anniversario.

Se è vero, ed è vero per certo, che gli antifascisti di allora, come disse Benedetto Croce, si sono rammaricati di aver dovuto augurarsi la sconfitta della Patria perché quest'ultima risorgesse a nuova vita dall'abisso in cui era caduta, è vero pure che la Resistenza, all'esercito tedesco occupante e ai loro succubi nostrani, ha potuto celebrare, in quel giorno, la liberazione, per i residenti in Roma, dall'incubo per la propria vita, per quella dei propri congiunti ed amici e per la soffocazione di ogni senso di umana convivenza libera e civile, pur restando la trepidazione per quelli che ancora soffrivano al di là della linea gotica.

E si è potuto, d'altra parte, rendere omaggio alle tombe e alla memoria di coloro che, giovani e anziani, avevano offerto in olocausto la loro vita (propter vivendi causam, vitam amittere) perché la libertà e l'indipendenza della Patria fossero riconquistate.

Tutto ciò, senza distinzione di parte politica, stretti in una volontà tenace di riscatto delle colpe passate e di giusta distinzione fra le responsabilità del popolo italiano e quelle, gravissime, della classe politica dirigente.

Vada il memore saluto di « La Politica Parlamentare » a coloro che, in quel giorno 4 giugno 1944, si ritrovarono materialmente o spiritualmente presenti in Roma, esponenti maggiori e minori della Resistenza e si accinsero all'opera di ricostruzione dell'Italia martoriata, nelle sue strutture materiali e politiche.

LA DIREZIONE

1337

Un gradito, impegnativo incitamento

Le lettere dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati alla nostra Rivista

Gli Onorevoli Presidenti della Camera e del Senato — ai quali il Direttore della Rivista Francesco Tatò e il Condirettore-editore Piero Gilardoni avevano preannunciato la ripresa delle pubblicazioni di *La Politica Parlamentare* — si sono compiaciuti di rivolgere a questi ultimi le lettere che vengono riprodotte in calce e che rappresentano, per la Direzione della Rivista, un particolare, gradito e impegnativo incitamento.

Senato della Repubblica
Il Presidente

Roma, 6 giugno 1969

Caro Direttore,

come Le ho detto a voce, la notizia che "Politica Parlamentare" riprende le pubblicazioni non può non tornare gradita a quanti vivamente desiderano la collaborazione della stampa alla piena ed efficace funzione del Parlamento.

In coerenza con questi sentimenti e nell'apprezzamento della iniziativa formulo i migliori auguri di buon lavoro. E a Lei invio cordiali saluti.

Dott. Francesco Tatò
Sala Stampa
Camera dei Deputati
Roma

Il Presidente della Camera dei Deputati

Roma, 22 Maggio 1969

Caro Direttore,

mi compiaccio per la ripresa delle pubblicazioni de "La Politica Parlamentare".

Sono passati tre anni dalla morte del fondatore e valoroso direttore, il compianto collega Sinibaldo Tino ed era giusto che dopo questo malinconico silenzio la Rivista facesse sentire la sua voce riprendendo quella funzione di studio e di ricerca così utile per l'adeguamento delle strutture parlamentari alle nuove esigenze della società contemporanea.

Invio a Lei e all'avvocato Gilardoni, condirettore ed editore, i più fervidi auguri di buon lavoro

Saluti cordiali.
Sen. Sandro Pertini

Dr. Francesco TATO'
Sala Stampa
SEDE

Ai Presidenti dei due rami del Parlamento la Direzione della Rivista rivolge il suo fervido e deferente ringraziamento.

1353

presentazione

Abbiamo, in un breve, sincero e commosso ricordo del fondatore della Rivista — che il lettore troverà più appresso — accennato ai fini di questa pubblicazione, che, per merito e con i mezzi di Piero Gilardoni, sta rivenendo alla luce.

Non staremo a ripeterci anche perché l'enunciazione di propositi e la stesura di programmi sono assai più facili che, sia pure in parte, passare a realizzarli.

*Esprimere, però, alcuni brevi concetti generali — e pur specifici — e inquadrare chiaramente quel che sarà l'*iter *che il nostro foglio si è tracciato e ciò che si propone di essere, è doveroso per rispetto al lettore. Il quale, per il genere della Rivista, non sarà certo quello sprovveduto, ignaro e spessissimo superficiale dei quotidiani o ancor peggio dei rotocalchi invadenti ed imperanti, ma persone qualificate che devono potersi render conto di quello che la nostra Rivista vuol essere e significare nella marea della carta stampata che si occupa, se non proprio degli stessi, di argomenti similari od affini e comunque di politica.*

Politica Parlamentare: *Sono due le parole che compongono la testata della Rivista. Politica ne è la prima: pensiamo che, per occuparsi del Parlamento, per rilevarne meriti e demeriti, pregi e difetti, per spiegarsi come e perché funziona poco o molto, bene o male, per ricercare le cause per le quali, sarebbe vano e inutile nasconderselo, è purtroppo assai diminuito, non solo nell'apprezzamento comune e popolare, ma anche di gran parte dell'*intellighensia *del Paese, bisogna necessariamente occuparsi di politica.*

E, cioè, di questioni, di atteggiamenti e di soluzioni, che dalla politica hanno origine — le questioni — nella politica, o meglio politicamente si manifestano — gli atteggiamenti — e politicamente si offrono — le soluzioni — al giudizio della Nazione e tutte concorrono a concretarsi in un risultato politico. Nei limiti e a un livello, perciò, il più possibilmente elevato ed obiettivo la Rivista farà politica, perché il Parlamento, agendo, non fa e non potrebbe fare altro se non politica.

Venendo alla seconda componente del titolo di questo periodico e cioè: « Parlamentare », la Rivista affronterà con spregiudicatezza, ma con alto senso di responsabilità, il modo di essere e quello che ancora sono oggi i Parlamenti in quasi tutti gli Stati dove esistono e funzionano; rimettendo anche in essere e valendosi del concorso di uomini politici italiani e stranieri altamente qualificati, rimettendo in essere, si diceva, senza falsi pudori, il problema capitale: il Parlamento è ancora oggi il migliore o il principale dei modi di essere, di formarsi o di affermarsi del potere nelle moderne democrazie?

E' esso perciò sempre quello che Churchill, trenta anni or sono, affermò che fosse: cioè quanto di meglio abbia saputo e potuto esprimere fino a noi la dottrina del reggimento dei popoli e quel che Cavour, oltre un secolo fa, affermò: essere la peggiore delle Camere sempre migliore di una ottima anticamera (nei regimi assoluti)?

E' troppo presto, in sede di presentazione, tentare di esemplificare le questioni di fondo per la crescita civile del Paese, ma non ci si giudichi superficialmente per quanto siamo per scrivere; uno per tutti: il problema della scuola.

Ebbene l'U.R.S.S. (che certo non ci sognamo di portare a modello di sistema) ha saputo risolvere — come ebbe a dire il Presidente Saragat nel suo primo viaggio, circa 13 anni or sono, in quel grande Paese — in maniera superiore a tutti gli altri Paesi il problema scolastico che è fondamento di ogni altro per lo sviluppo e il progresso di una nazione.

139

Da noi purtroppo esso si trascina insoluto e complesso sempre di più, dai primi gradi di istruzione, anzi dalla scuola materna, di non felice memoria, all'Università.

Che ha fatto e che faranno a tale proposito i Parlamenti nei Paesi occidentali? E questo ci fa pensare anche al problema apparentemente risolto dalla vicina Francia, pur in un sistema misto fino a ieri di regime parlamentare e di potere personale.

Il nostro Parlamento in special modo trovasi oggi con il difficile — sì davvero difficile — problema della riforma universitaria che, presentata in parlamento — alla Camera alta — può dirsi sia stata adagiata solo ora sul tavolo operatorio per un intervento assai lungo e incognito nel risultato, anche perché l'intervento stesso è stato arbitrariamente separato da tutto il contesto della scuola di ogni ordine e grado.

Ciò scrivendo non ci si faccia dire ciò che non pensiamo. Oggi da noi, nessuno che sia sollecito delle sorti del Paese e della democrazia può pensare di pretermettere o peggio abolire il Parlamento. Ma quale è il metodo da seguire per far giungere al successo la riforma universitaria che si è convenuto chiamare « di struttura »? Come oggi funziona il Parlamento, bisogna pur prospettarsi l'ipotesi che non si riesca a vararla o, ancor peggio, essa finisca per impantanarsi nelle secche dello ostruzionistico regolamento, o, peggio ancora, soffocata dagli escamotages, *sempre ricorrenti, di pochi interessati di questo o quel gruppetto mimetizzato di maggioranza, o addirittura annegata in modo definitivo da un atteggiamento nichilista e negatore delle opposizioni congiunte.*

Di tali problemi, riflettenti la funzionalità delle Camere sul piano politico, ci occuperemo in questa Rivista perché sia possibile dibattere e cercare di risolvere e come evitare questi mali che il Paese più non sopporta. E indicheremo, col sussidio di competenti e studiosi, ma soprattutto di politici, quel che c'è da modificare e correggere e per ciò stesso necessariamente trasformare od abolire.

Senza schemi fissi od obbligati in un senso o in un altro perché la Rivista non ha partiti da sostenere, né correnti in cui militare affinché si affermino all'interno di uno o di un altro partito; una linea politica bisognerà però che la Rivista se la dia per essere in grado di valere come punto di riferimento o almeno strumento per quelle che saranno le modifiche e se occorre le trasformazioni alle quali deve essere sottoposto il Parlamento, affinché continui ad esistere rinnovato per il bene del popolo e non, questo, ogni quinquennio solo per eleggere quello.

E saremo di sprone perché si faccia presto, molto presto e non si sciupi una legislatura salvo poi a posteriori — come sta avvenendo — sentire reciproche accuse e difese che possono essere anche giuste, ma che la Nazione non deve più tollerare.

Il mondo cambia, si muove a ritmo accelerato, si va sulla luna, nuovi e più perfezionati ordigni di morte si moltiplicano e, con tutti i buoni propositi, almeno a parole, dei vari statisti, tali ordigni potrebbero, come si diceva per i cannoni una volta, esplodere da soli.

« La Politica Parlamentare », rivenendo alla luce in un periodo assai complesso ed instabile che attraversa il Paese, vuole che esista un Parlamento, ma che esso funzioni sollecito e vigile, risolvendo pregiudizialmente i rapporti tra le Camere rappresentative e i partiti, i sindacati, i movimenti varî, da quello studentesco a quello dei grandi funzionari dello Stato, cioè della burocrazia, la quale, senza offesa per i molti degnissimi che ne fanno parte in alto e in basso, continua ad essere ancora una piaga pericolosa, mentre nel contempo, per il cattivo funzionamento delle Camere e le diatribe dei partiti e delle correnti, resta l'unica risorsa perché qualcosa si muova e si costruisca nel nostro Paese.

Il Parlamento deve adeguarsi alla nuova società perché è dal Parlamento e nel Parlamento che si formano i governi anche se l'alto compito spetta alla prima Magistratura dello Stato cui questa Rivista, nel venire alla luce, presenta l'omaggio doveroso che ogni cittadino deve al supremo custode della Nazione e per ciò sempre al di sopra e al di fuori di ogni espressione di parte.

Col saluto deferente al Capo dello Stato, con l'augurio ai due grandi Parlamentari che sono alla direzione delle due Camere legislative e che hanno onorato questo periodico di una voce di consenso e di incoraggiamento, gli Onorevoli Amintore Fanfani e Sandro Pertini, inviamo a tutti i parlamentari, Deputati e Senatori, un augurio di buon lavoro nel supremo interesse della collettività nazionale.

Ed ora anche noi al lavoro.

LA POLITICA PARLAMENTARE

NOTE, COMMENTI E STUDÎ

Ricordo di SINIBALDO TINO

di Cecchino Tatò e Piero Gilardoni

E' consentito a chi scrive, qualche ricordo personale di un'amicizia ultracinquantennale, nel momento in cui si richiama alla memoria un amico che ventun'anni fa dette vita a questa rivista col proposito di giovare alla rinascita e allo sviluppo delle istituzioni democratiche, e, prima fra tutte, del Parlamento? Se sì, ci piace ricordare il bel giovane bruno dagli occhi nerissimi e dallo sguardo di fuoco che, venuto a Roma nel lontano 1912 perché trasferito, dal Convitto Nazionale dove faceva l'istitutore, al Ministero della Pubblica Istruzione, si trovò dopo pochissimo tempo ad entrare in giornalismo a quel Giornale d'Italia, creato undici anni prima da Sidney Sonnino e diretto da Alberto Bergamini, del quale giornale il padre prof. Alfonso, era, da anni, corrispondente da Avellino sua città natale.

Fu allora e quindi oltre cinquantacinque anni or sono che ci conoscemmo e che quasi per caso si creò fra noi un diuturno contatto, potendo io così apprezzare le sue grandi qualità morali trasmessegli da una famiglia di modello patriarcale e pur moderna per quel tanto che era possibile allora, in una provincia del profondo Sud.

Sinibaldo, pur risentendo dell'inevitabile abito mentale della terra natale, con i suoi enormi limiti di visione e con le avvilenti beghe provinciali, in breve tempo, quasi senza mezzi e con i limitatissimi magri stipendi di allora, sacrificandosi, seppe presto liberarsi quasi completamente dalle tare provinciali, darsi una personalità e affermarsi tra i giovani migliori di quel giornale; sì che il suo direttore seppe e volle utilizzarlo in maniera assai più larga di quel che non avesse fatto con altri, passandolo dalla cronaca a vice critica teatrale, il cui titolare era Domenico Oliva. Sempre ascendendo nel suo lavoro seppe mantenere un particolare comportamento che gli valse la stima dei colleghi più anziani anche di altri quotidiani, e di uomini affermati nel campo delle lettere, del teatro e infine della politica, quando passò ad occuparsi del Parlamento e di questioni politiche.

Laureatosi anni dopo in giurisprudenza, dopo aver abbandonato l'impiego statale, si dedicò con passione alla avvocatura nel ramo penale, dove riportò non pochi successi, mantenendo sempre il suo posto al quotidiano della sera.

Sopravvenuta l'ora grigia della dittatura, fu tolta ad entrambi, a lui ed a me che eravamo vicini come corrispondenti di un giornale quotidiano di Napoli amico dell'allora Presidente del Consiglio Nitti, fu tolta, dicevamo, la possibilità di continuare nella strada del giornalismo quotidiano.

Per i lunghi vent'anni Tino mantenne fede proprio a quei princìpi che il regime spregiava, e che lo guidava alla repressione delle idee che una minoranza sparuta degli italiani continuò a tenere vive e a rispettare, servendole in umiltà di atteggiamenti e con intemerata coscienza, preparando il giorno della nuova e immancabile loro riaffermazione. E' da queste premesse ideali e morali che nacque in lui, dopo la fine del conflitto e il trionfo degli ideali affermati dalla Resistenza con tanto sacrificio di sangue e di vite, l'idea e il proposito della pubblicazione di questo foglio e fin d'allora volle che lo scrivente collaborasse con lui.

E il 24 aprile del '48 venne alla luce «La Politica Parlamentare».

La visione e il programma col quale sorse questa Rivista non poteva non esprimere visioni e programmi di quel che poteva rappresentare il Parlamento dopo la Costituente, il cui compito era stato quello di dare al Paese risorto la sua nuova Carta Statutaria.

Tino vagheggiava allora un Parlamento ricalcato sul modello che avevamo conosciuto nella nostra prima giovinezza. Ma dopo due guerre e venti anni di fascismo, il Parlamento risorto non poteva essere di eguale modello pur trascinandosi — e ciò fu male — buona parte del vecchio regolamento; che fortunatamente sta ora per essere modificato sostanzialmente.

Ma con la sua intelligenza e l'esperienza dell'età, oltre che per l'insegnamento dei grandi eventi verificatisi in un trentennio, egli comprese le necessarie trasformazioni cui esso doveva andare incontro e in questa rivista centrò alcuni dei problemi più importanti sopravvenuti a mutare il volto e l'essenza stessa delle Camere rappresentative: primo fra tutti la differenza fra i rappresentanti del popolo eletti nel Parlamento una volta come persone e dopo invece come fiduciari, più che degli elettori, dei partiti che sopraintendevano, e sopraintendono tuttora, alla compilazione delle liste elettorali. E Tino abbordò, valendosi anche di collaborazione qualificata, il grosso tema dei rapporti tra Partiti e Parlamento, che certamente è il nodo gordiano del vigente sistema democratico-rappresentativo non solo in Italia, ma in tutti i Paesi occidentali immuni dalla piaga della dittatura.

Ma non ebbe, il caro amico, il tempo di sviluppare quel che aveva nella mente e che ebbe più volte ad esprimere in conversazioni con uomini politici e giornalisti e cioè ad esempio, per ricordarne uno, il grave difetto del doppione di còmpiti tra Senato e Camera dei Deputati. E' perciò che noi, nel ricordo di Lui, dopo tre anni e mezzo dalla sua dipartita, come nelle lampadeforie dell'antica Grecia ripigliamo idealmente dalle sue mani la fiaccola e, con sincerità d'intenti e con profonda coscienza e conoscenza del còmpito, affrontiamo con modestia, ma con fermezza, il problema politico del Parlamento e la politica che esso può tradurre in leggi nel nostro Paese oggi. E parliamo dell'aspetto politico, chè,

1361

sotto l'aspetto tecnico (sul quale pur faremo di tanto in tanto qualche *excursus*) c'è già « Rassegna Parlamentare », cui dette vita ed energia Francesco Cosentino, e che vede un suo nuovo rifiorire sotto la direzione del dott. D'Antonio.

Con questi intenti e con questi propositi, insieme al collega ed amico Piero Gilardoni, che si è assunto il peso di questa pubblicazione, noi riteniamo di offrire il migliore omaggio alla memoria del fondatore di « La Politica Parlamentare »: al carissimo amico Sinibaldo Tino.

CECCHINO TATÒ

Negli ultimi anni della sua vita fui anch'io vicino a Sinibaldo Tino proprio in questa rivista dove collaborai più volte con articoli e studi in materia amministrativa.

Nell'apprestarmi a condirigere questo foglio che, come ho scritto, vuole anche essere un doveroso omaggio alla memoria di mio Padre, ho tenuto a rievocare il fondatore della rivista dandone incarico a un grande amico del defunto Sinibaldo, a Cecchino Tatò.

Ed è con lo stesso spirito, commosso ed amicale, che mi associo a quanto ha scritto il direttore e collega Tatò.

PIERO GILARDONI

Ricordo di
ANNIBALE GILARDONI

di Piero Gilardoni

Mi sono accinto all'iniziativa di pubblicare « La Politica Parlamentare », oltre che nel ricordo dell'amico Sinibaldo Tino, anche, e soprattutto, nell'intento di rendere omaggio alla memoria di Annibale Gilardoni, mio compianto genitore, la cui altezza intellettuale, di giurista e di politico, è nota ai più, anche se, purtroppo, Egli è stato dimenticato da coloro che hanno recentemente rievocato le caratteristiche del « Partito Popolare Italiano », nel cinquantennio dalla sua fondazione.

Annibale Gilardoni (che aveva conosciuto Luigi Sturzo in seno alla Commissione Perla del dopoguerra 1915-18, della quale faceva parte nella Sua qualità di consulente dell'Unione delle Provincie d'Italia, come Sturzo ne faceva parte in veste di Vice Presidente dell'Associazione dei Comuni italiani) contribuì infatti alla creazione del Partito Popolare Italiano (che era, in realtà, ben diverso dalla Democrazia Cristiana ripresa nel 1944 da Alcide De Gasperi, e ancor più dalla D.C. di oggi). Il Partito Popolare attuò in pieno l'ingresso delle masse cattoliche nella vita politica italiana e fu espressione delle forze del lavoro sia del braccio che della mente, in una concezione interclassista e, fra l'altro, non confessionale.

Fu molto vicino a Sturzo che lo considerò fra i migliori del Partito da lui fondato.

Esperto in materia finanziaria e tributaria, fu relatore in argomento in vari congressi nazionali del Partito popolare italiano.

Entrò alla Camera dei Deputati nel 1924 come esponente del P.P.I. (dal quale si erano allontanati i clerico-fascisti tipo Martire, Cavazzoni, Mattei Gentili, ecc.), in quelle elezioni nelle quali, con coraggio e sprezzo del pericolo, venne affrontata la violenza della maggioranza fascistizzata. Rimase poco tempo in Parlamento lottando, fianco a fianco con i suoi compagni di partito (fra i quali Fulvio Milani, Giovanni Gronchi, Achille Grandi, ecc.) e, per i partiti di opposizione, soprattutto con Giacomo Matteotti, suo caro amico, con Giovanni Amendola, con Enrico Molè, ecc.

Dopo il delitto Matteotti partecipò alla secessione aventiniana e scrisse sul « Popolo », insieme con Giuseppe Donati, Giuseppe Fuschini, Vito Margotti, Domenico Ravaioli e vari altri, contro il regime imperante, mettendo in luce, in qualità di collaboratore fisso del giornale organo del P.P.I., gli errori del Governo, specialmente in materia finanziaria e tributaria.

Ma, poi, la voce libera del « Popolo » fu soffocata, ad Annibale Gilardoni fu interdetta la vita politica ed Egli restò, esule in patria, fedele agli ideali del suo partito, con sacrificio anche se sopportato con semplicità e senza esibizionismi e dedicandosi, fino a quando gli fu consentito di farlo senza piegarsi idealmente, all'insegnamento universitario della Scienza dell'Amministrazione e del Diritto Tecnico e alla professione di avvocato.

Nell'ultimo periodo del regime fascista partecipò ai lavori del Comitato di Liberazione Nazionale per lo studio della riforma degli istituti giudiziari, attuati nel ventennio e in tale veste si salvò per puro caso dal pericolo di essere portato via da Roma come ostaggio dai nazisti, insieme con Bruno Buozzi e tanti altri martiri e mi piace ricordare che, in questa occasione, fu salvato dalla famiglia mentre gli venne, in malo modo, rifiutato un temporaneo asilo in Vaticano.

Riprese quindi in pieno, nel giugno 1944, l'attività politica; partecipò alla prima Commissione di epurazione Poletti per Roma, in seno alla quale svolse opera di giustizia ispirata ad equità e moderazione e fece poi parte, nel 1945-46, della Consulta Nazionale, nella quale svolse opera intensa, come esponente del Partito democristiano.

Negli atti parlamentari della Consulta si legge di lui:

GILARDONI Annibale, fu Pietro - Nato a Roma il 6 giugno 1873 - Avvocato - Professore universitario - Democratico Cristiano - Deputato nella 27ª legislatura.

Nominato Consultore con D.L. 22 settembre 1945 (Gazz. Uff. n. 114 del 1945).

Assegnato alla Commissione della Ricostruzione, Lavori pubblici e Comunicazioni dal 29 settembre 1945 al 27 ottobre 1945, indi alla Commissione delle Finanze e Tesoro dal 27 ottobre 1945.

ASSEMBLEA PLENARIA

Interpellanza (Artom ed altri) Politica economica e finanziaria, p. 473.

COMMISSIONE FINANZE E TESORO: Circa i lavori della Commissione, p. 22:

Discussione sugli schemi di provvedimenti legislativi: Variazioni agli stati di previsione della spesa di vari Ministeri, al bilancio dell'Azienda autonoma delle poste e dei telegrafi per l'esercizio 1945-46, nonché altri provvedimenti di carattere finanziario (5), p. 5 - Concessione di una pensione straordinaria alla vedova dell'onorevole Marcello Soleri (69), p. 22 - Assetto della legislazione tributaria nei territori liberati (84), p. 24 - Concessione di una indennità di prima sistemazione e di una indennità giornaliera al personale statale in servizio nei centri distrutti, semidistrutti, o danneggiati (96), pp. 32 e 35 - Variazioni allo stato di previsione dell'entrata, a quelli della spesa di vari Ministeri ed ai bilanci di talune Aziende autonome per l'esercizio finanziario 1945-46 (62), p. 40 - Variazioni allo stato di previsione dell'entrata, a quelli della spesa di vari Ministeri, nonché ai bilanci di talune Aziende autonome per l'esercizio finanziario 1945-46 ed altri provvedimenti di carattere finanziario (153), p. 241 - Conferimento della pensione alle persone di famiglia dei pensionati di guerra scomparsi per ragioni dipendenti dallo stato di guerra (152), p. 244 - Variazioni agli stati di previsione della spesa di taluni Ministeri per l'esercizio finanziario 1945-46 (175), p. 259 - Variazioni agli stati di previsione della spesa di taluni Ministeri per l'esercizio finanziario 1945-46 (176), p. 261 - Modificazione al testo unico 5 giugno 1941, n. 874, delle disposizioni concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi e dei salari dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (32), p. 45 - Provvedimenti vari in materia di tasse e imposte indirette sugli affari (86), p. 56 - Proroga dei termini per la revisione straordinaria dei redditi mobiliari e norme per le iscrizioni provvisorie a ruolo per l'anno 1946 (91), p. 61 - Norme integrative in materia di profitti di regime (67), pp. 78, 89, 113 e 123 - Disposizioni integrative e modificative del D.L. 8 marzo 1945, n. 72, riguardante il Fondo di solidarietà nazionale (87), p. 97 - Collocamento di buoni del tesoro ordinari a mezzo degli Uffici postali, dell'Istituto di emissione e di Aziende di credito (124), p. 231 - Aumento del capitale di fondazione dell'Istituto nazionale L.U.C.E. da lire 2.500.000 a lire 12.500.000 (136), p. 237.

Relatore sugli schemi di provvedimenti legislativi: Modifica dell'art. 56 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato (68), p. 29 - Provvedimenti tributari a favore degli Enti locali (100), p. 244 - Autorizzazione al Ministero del Tesoro di inscrivere in bilancio le somme richieste dal Governo Alleato per far fronte alle occorrenze delle Forze Armate Alleate (177), pp. 262 e 267.

COMMISSIONI RIUNITE: Affari politici e amministrativi - Finanze e Tesoro:

Discussione sullo schema di provvedimento legislativo: Provvidenze per l'assistenza antitubercolare (102), p. 173 - Nomina della Giunta che dovrà riferire alle Commissioni riunite sul progetto di statuto della Regione siciliana, p. 431.

COMMISSIONI RIUNITE: Affari politici e amministrativi - Giustizia - Finanze e Tesoro:

Relatore dello schema di provvedimento legislativo: Progetto di statuto della Regione siciliana (158), p. 463.

COMMISSIONI RIUNITE: Finanze e Tesoro - Industria e Commercio:

Discussione sullo schema di provvedimento legislativo: Concessione di anticipazioni alla Azienda Generale Italiana Petroli (160), p. 433 - Concessione di mutui ad interesse a termine breve alle società per azioni con partecipazione dello Stato (183), p. 501.

COMMISSIONI RIUNITE: Finanze e Tesoro - Ricostruzione, Lavori pubblici e Comunicazioni:

Discussione sugli schemi di provvedimenti legislativi: Autorizzazione della spesa di lire 37 miliardi per l'esecuzione di opere pubbliche straordinarie e urgenti, a pagamento non differito, per la ricostruzione ed a sollievo della disoccupazione (24), p. 153 - Autorizzazione della spesa straordinaria di lire 4.500.000.000, per la riparazione dei danni causati dalla guerra e da alluvioni e per l'esecuzione di opere pubbliche straordinarie nella provincia e nella città di Napoli, nonché per la riparazione dei danni prodotti dall'eruzione del Vesuvio nel marzo 1944 (129).

Autorizzazione della spesa straordinaria di lire 1.500.000.000 per i lavori di riparazione dei danni causati da azioni belliche alle opere ed impianti del porto di Napoli (130), p. 336.

Nel 1946, non fu, Annibale Gilardoni, portato candidato dal suo partito (Segretario allora l'on. Alcide De Gasperi) per le elezioni dell'Assemblea Costituente e ciò col pretesto che nel suo Collegio elettorale del 1924 e cioè la Venezia Giulia (Friuli), non venivano indette le elezioni, trattandosi di territorio ancora sottoposto all'Amministrazione Militare Alleata.

Fu Presidente dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, nominato su proposta del Ministro dell'Industria Giovanni Gronchi e vi restò breve tempo, profondendovi le sue energie di giurista e di Amministratore pubblico di specchiata onestà e competenza, mettendo fra l'altro allo studio il problema della rivalutazione delle polizze di assicurazione.

Il 15 luglio 1948, disgraziatamente, venne a morte, all'età di anni 75.

Nel resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 27 luglio 1948 (Presidenza del Vice Presidente on. Ferdinando Targetti) si legge la Sua commemorazione, svolta dal suo più grande (se non unico) amico sincero e fraterno, in seno al Partito Popolare Italiano prima e al Partito Democristiano poi, l'on. prof. dott. Giuseppe Caronia, dotato della stessa tempra di galantuomo e di politico.

Così si legge in quel resoconto:

CARONIA. Ho il triste compito di comunicare alla Camera la morte dell'onorevole Annibale Gilardoni, che fu deputato per la 27ª legislatura e membro della Consulta Nazionale.

Speravo, fino agli ultimi aneliti della sua vita, non dover fare questa dolorosa commemorazione, legato com'ero da vincoli di fraterna, antica amicizia ad Annibale Gilardoni, amicizia cementata da comunanza di idealità e di sacrifici.

Con Annibale Gilardoni scompare uno degli uomini migliori del travagliato periodo politico che ha attraversato il nostro Paese, uno degli uomini migliori per cultura, ingegno, capacità politico-amministrativa, dirittura e fermezza di carattere.

Annibale Gilardoni è inoltre uno dei rari uomini che tutto debbono a se stesso, un classico esempio di *self-made man*, che molto ha dato alla patria, alla famiglia, poco ha preso per sé.

Laureatosi giovanissimo in giurisprudenza e privo di mezzi per continuare la carriera scientifica, entrò subito nella carriera burocratica e fu dapprima funzionario della Corte dei Conti e poi dell'Amministrazione provinciale di Roma. Ben presto, però, a trenta anni, abbandonò la burocrazia per spaziare nel campo della libera professione, dove raggiunse grande fama.

Ma la carriera scientifica era il suo sogno e, brillantemente conseguita la libera docenza, insegnò prima nell'Università di Roma e poi, fino a che il fascismo non mise il *veto*, nel grande Politecnico di Milano.

E' notevole la sua produzione scientifica; produzione di carattere giuridico, tributario ed economico, diffusa in centinaia di articoli e pregevoli monografie e che resta soprattutto consacrata nei due classici trattati sulle « Acque pubbliche ed impianti elettrici » e sul « Diritto minerario », nonché nel magistrale commento alle leggi sugli « Agglomeranti idraulici » e nel prezioso volume sul « Trattato e Concordato del Laterano e la retroattività ».

Pur impegnato in tanta attività scientifica, didattica e professionale, non volle essere un assente nella vita politica. Fu uno dei promotori del Partito Popolare Italiano e relatore dei problemi finanziari della Nazione nei congressi del Partito. Negli anni tra il 1923 e il 1925 collaborò al battagliero giornale « Il Popolo » e fu sempre a fianco di Giuseppe Donati nella dura e rischiosa battaglia contro il regime fascista, ponendone in luce, tra l'altro, gli errori e gli abusi in materia tributaria e finanziaria.

Eletto deputato nel 1924 nella lista del Partito Popolare per il Collegio Udine-Trieste, partecipò alla secessione aventiniana e durante tutto il ventennio della dittatura fascista rifiutò ogni patteggiamento col regime dominante, andando incontro a gravi persecuzioni, fino all'allontanamento dall'insegnamento che era la sua passione.

Nel periodo clandestino fu oggetto di sorveglianza speciale e persecuzione e per un puro miracolo sfuggì all'arresto tentato dalle S.S.

1343

Dopo la liberazione fu membro della Consulta nazionale e della Commissione di finanza della stessa e come tale fu relatore di vari progetti di legge.

Ricoprì numerose cariche di presidente e consigliere di istituti pubblici e privati, prodigando nelle stesse le doti del suo forte ingegno e della sua profonda cultura.

Per la dirittura, per il suo carattere adamantino, che lo rendevano alieno da transazioni e compromessi, non fu mai popolare, nel senso deteriore della parola. Quando talvolta fu costretto a scegliere tra una facile popolarità e la propria coscienza, preferì sempre seguire la propria coscienza.

In questi tempi di facile demagogia, di più facili transazioni morali, conseguenza della grave crisi che ha colpito il nostro Paese, la vita di Annibale Gilardoni sia a noi di esempio e di sprone. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Dalle parole pronunziate dall'onorevole Caronia la figura del compianto onorevole Gilardoni è stata ritratta in modo così completo e perfetto che nulla potrei aggiungervi che servisse a meglio delinearla.

L'onorevole Gilardoni fu uno dei più autorevoli esponenti del Partito Popolare. Come ha ricordato l'onorevole Caronia, avendo avuto sempre vivo il sentimento della libertà, fu dal regime fascista considerato come un nemico. Egli contribuì, con la sua particolare competenza, in modo degno all'opera del Parlamento. Anche alla Consulta Egli portò la sua utilissima opera.

Alla sua memoria andrà sempre reverente il pensiero nostro. (*Applausi*).

ANDREOTTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Il Governo si associa alle parole di compianto pronunziate dal nostro Presidente e dal collega Caronia in memoria dell'onorevole Gilardoni.

Non saprei chiudere questa rievocazione meglio che riproducendo quanto fu scritto nella « Rivista delle Provincie » (fasc. maggio-giugno 1948) dalla Redazione della Rivista stessa, in memoria di Lui:

Il giorno 20 luglio 1948 si è spento in Roma

ANNIBALE GILARDONI

fondatore di questa « Rivista » e Direttore della stessa dall'inizio (1908) al 1924, quando, eletto Deputato al Parlamento, volle lasciarla per dedicarsi completamente all'esercizio della funzione politica.

Non è possibile parlare di Lui su questa pubblicazione, che è la Sua creatura, senza sentirsi invadere da una commozione profonda che stringe il cuore in una morsa.

La « Rivista delle Provincie » deve tutto ad Annibale Gilardoni che la creò, le diede un'impronta particolare, e profuse in essa i tesori del Suo ingegno altissimo e della Sua cultura profonda, fissando le linee maestre che sono sempre state seguite nei quarant'anni di questa pubblicazione.

Che dire della Sua vita? Come ricordare completamente la Sua prodigiosa attività nel campo scientifico, pubblicistico, politico, professionale?

E, d'altra parte, il rispetto della volontà di Lui, impone precisi limiti a questa nota. Egli infatti ha così lasciato scritto: « nella " Rivista delle Provincie " sia dato il semplice annuncio della mia morte, con l'elenco bibliografico dei miei scritti; null'altro ».

Ed è uniformandoci a questa disposizione che noi ci limitiamo a riprodurre in Sua memoria l'elenco dei maggiori scritti di lui.

Scritti politici e giuridici di Annibale Gilardoni

1. — Diritto delle Acque e degli Impianti Elettrici

Elettrodotto stradale e facoltà dell'Ente titolare della strada, in « Rivista delle Provincie », 1918, VII.

Elettrodotto comunale e provinciale, in « Riv. di Diritto Pubblico », 1919, marzo.

Norme giuridiche sull'elettricità, Prolusione al corso di lezioni al Politecnico di Milano 1929, in Rivista « Energia Elettrica », aprile 1929.

Diritto elettrico, Corso di lezioni al Politecnico di Milano, Milano 1929.

L'elettricità e il diritto, Milano, Edizioni S.E.R.I.E., 1929.

Rassegna legislativa in materia di acque ed elettricità, in Riv. « Energia Elettrica » dal dicembre 1929 al 1934.

Tassa di registro sui contratti di illuminazione elettrica, in Riv. « Energia elettrica », 1930, VII, pag. 636.

Legislazione idraulica, agraria e della bonifica, Corso di specializzazione tenuto al Politecnico di Milano, 1932-33.

Norme giuridiche sull'elettricità, Corso di perfezionamento per ingegneri presso il Politecnico di Milano, 1933.

Le attribuzioni del Consiglio di Stato e le concessioni elettriche, in Riv. « Energia elettrica », 1933, p. 325.

Bonifica integrale ed elettricità, in Riv. « Concessioni e Costruzioni », 1934, fascicolo 7.

Premesse tecniche sulle acque e sulle opere idrauliche (in collaborazione con il prof. A. Testa), Ediz. « Foro Italiano », 1935.

Sul carattere innovativo del T.U. 11 dicembre 1933 *sulle acque pubbliche*, Nota a sentenza in « Foro Italiano », 1936, I, 260.

Il principio della pubblicità integrale delle acque, in Riv. « Diritto dei Beni Pubblici », 1936, fasc. V.

Vigilanza, tutela e giurisdizione sui consorzi di acque pubbliche, in Riv. « Demani », 1936, fasc. luglio.

Concessibilità di acque non iscritte in elenco di acque pubbliche, Riv. « Energia Elettrica », 1938.

Oneri di spostamento di elettrodotto, in Riv. « Diritto dei Beni pubblici », 1938, fasc. 6.

Acque pubbliche ed impianti elettrici, Trattato in tre volumi, Ed. « Foro Italiano », Roma, 1938-39.

Pubblicità integrale delle acque, in Riv. « Concessioni e Costruzioni », 1939, pagina 170.

Le condizioni extravaganti e la prassi amministrativa di diritto delle acque, in Riv. « Nuovi Appalti », 1939.

Repertorio decennale 1929-1938 *di prassi amministrativa in materia di acque e di elettricità*, Milano, 1940, ed. S.E.R.I.E., 1941.

In Italia esistono ancora acque private? in Riv. « Diritto dei Beni Pubblici », 1940, p. 388.

Repertorio di prassi amministrativa per il biennio 1939-1940, Milano, ed. S.E.R.I.E. 1941.

Ancora le acque sotterranee, in Riv. « Concessioni e costruzioni », 1944, pag. 166.

II. - Diritto Agrario

I monti frumentari, in « Digesto italiano », 1904, U.T.E.T.

L'industria agricola e il regime delle bonifiche, in Riv. « Società Commerciali », 1916, marzo.

Le norme della bonifica integrale, in Riv. « Società Commerciali », 1918,p. 161.

Legislazione agraria e delle bonifiche, Corso di lezioni tenuto al Politecnico di Milano, 1932.

Le nuove norme sulla bonifica integrale, in Riv. « Energia Elettrica », 1933, giugno.

Bonifica integrale ed elettricità, in Riv. « Concessioni e Costruzioni », 1934, fasc. luglio.

III. - Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione

Marina mercantile e militare, in « Digesto Italiano » 1896, UTET.

Le Opere Pie, in « Digesto Italiano », 1902, UTET.

Guardaboschi, guardacaccia, guardie comunali, guardie di città, guardie carcerarie, guardie forestali, guardie finanza, in « Digesto Italiano », 1903, UTET.

Le incompatibilità amministrative, in « Digesto Italiano », 1903, UTET.

Guarentigie amministrative, in « Digesto Italiano », 1903, UTET.

Leva militare e marittima, in « Digesto Italiano », 1903, UTET.

Istituti e collegi militari, in « Digesto Italiano », 1903, UTET.

La matricola dei bastimenti, in « Digesto Italiano » , 1903, UTET.

Il medico provinciale, in « Digesto Italiano »,1906, UTET.

I mestieri girovaghi, in « Digesto Italiano », 1904, UTET.

L'assistenza a vecchi infermi ed incurabili in Francia, in Riv. « Beneficenza Pubblica », 1904, pag. 285.

Il disegno di legge sui manicomi ed alienati, in Riv. « Beneficenza Pubblica », 1904, fasc. gennaio.

Militari, in « Digesto Italiano », 1904, UTET.

Manicomi pubblici e privati, in « Digesto Italiano », 1905, UTET.

La riforma alla legge 1862 sulla Corte dei Conti, in Riv. « Riforma Sociale », 1906, fasc. febbraio.

L'indirizzo economico nella scienza della amministrazione, Torino, 1907, UTET.

I Monti di Pietà, in « Digesto Italiano », 1907, UTET.

Modificazioni alla costituzione delle Provincie, Relazione al Congresso delle Provincie del 1910.

Assistenza pubblica obbligatoria, Relazione al Congresso delle Provincie in Napoli 1911 (Tip. Giannini, Napoli, 1912).

Provincializzazione dei servizi pubblici, Relazione al Congresso delle Provincie in Napoli, 1911 (Tip. Giannini, Napoli, 1912).

I beni strumentali dei servizi pubblici, in « Riv. di Diritto Pubblico », 1914, fasc. marzo.

Istituzioni di beneficenza, legislazione comparata, diritto pubblico, Torino, UTET, 1907.

Requisizioni militari e industrie automobilistiche, in « Riv. Soc. Commerciali », 1914, fasc. febbraio.

Provincializzazione dei servizi assicurazioni incendi e grandine, Relazione al Congresso delle Provincie in Roma, 1917, Tip. « Le Massime ».

I beni strumentali dei servizi pubblici, in « Riv. di Diritto pubblico », 1918, p. 161.

L'approvvigionamento dei pubblici servizi, Roma, 1916.

La guerra e gli appalti pubblici, in « Riv. Soc. Commerciali », 1917, fasc. maggio.

I consorzi granari provinciali e la loro opera, Roma, 1915.

Il consorzio per l'utilizzazione dei materiali di guerra, Roma, 1915.

L'autonomia scientifica della scienza dell'amministrazione, Torino, UTET, 1918.

La provincia e la nuova legislazione, Roma, 1924.

Riforma amministrativa e finanziaria delle provincie, Roma, Tipografia Campidoglio, 1924.

Giurisdizione contabile e responsabilità amministrativa, in « Rivista Provincie », 1926, fasc. 1.

Vigilanza, tutela e giurisdizione sui consorzi e utilizzazione di acque pubbliche, in Riv. « Diritto dei beni pubblici », 1936, p. 7.

La sanatoria nella legge sulle acque pubbliche, in Riv. « Energia elettrica » 1939, fasc. agosto.

Competenza del Consiglio di Stato in materia di elettrodotto, in Riv. « Beni Pubblici », 1941.

IV. - Diritto Civile e Commerciale

L'acquedotto pugliese, Serie di memorie alle Autorità Politiche, Amministrative e Giudiziarie, Roma, 1921.

Corso di diritto per gli ingegneri (Materie giuridiche per gli ingegneri), Milano, 1926 e seconda ediz. 1928.

Nozioni di norme giuridiche sui cementi per la Scuola di Specializzazione presso il Politecnico di Milano, Milano, 1929-30.

La prescrizione in rapporto alla distribuzione gratuita di azioni sociali, Estratto dagli « Studi di diritto commerciale in onore di Cesare Vivante », Roma, 1930.

Il consulente tecnico, Nota illustrativa, Milano, 1931.

La legge sui diritti d'autore applicata all'ingegneria civile, nella Riv. « Il Politecnico », 1932.

I leganti idraulici e la legge 1933, n. 313, Milano, Edizioni Stabilini, prima edizione 1933; seconda edizione 1934-35.

Lezioni di norme giuridiche sui cementi per gli allievi del Politecnico di Milano, Milano, 1929, 1932, 1935, tre edizioni.

I leganti idraulici nel diritto italiano, Milano, prima e seconda ediz., Libr. Politecnico, 1932-1934.

I leganti idraulici nelle colonie, in Riv. « Industria Italiana del Cemento », 1934.

I cementi e le leggi tecniche professionali, in Riv. « Industria Italiana del Cemento », 1934.

Origine della parola « Cemento », in Riv. « Industria Italiana del Cemento », Roma, 1934.

Sull'accettazione dei cementi, Nota in « Foro Italiano », 1936, I, 165.

Sulla perentorietà del termine per le contestazioni proponibili dallo acquirente sui requisiti dei leganti idraulici, Nota in « Foro Italiano », 1936.

Ghiacciai, in « Nuovo Digesto Italiano », Torino, 1938.

Leganti idraulici, in « Nuovo Digesto Italiano », Torino, 1938.

Derivazione etimologica della voce « Cemento », Roma, 1939.

Prove sui cementi, Nota in « Foro Italiano », 1939, I, 128.

Responsabilità per mancanza di requisiti legali dei leganti idraulici - Mezzi istruttori e applicazione della prescrizione, Nota in « Foro Italiano », 1939, I, 1.

Sull'accettazione dei leganti idraulici, (Un nuovo insegnamento della Cassazione), in Riv. « Industria Italiana del Cemento », 1940.

Efficacia e condizioni delle prove sui leganti idraulici, Nota a sentenza, in Riv. « Industria Italiana del Cemento », 1940.

Prove sui cementi, in Riv. « Concessioni e Costruzioni », 1941.

V. - Diritto del Lavoro

Protezione del lavoro nazionale ed appalti pubblici, in « Riv. Società Commerciali », 1914, fasc. n. 5.

Un nuovo istituto giuridico sociale in formazione - Partecipazioni Sociali di Lavoro, in « Rivista Internazionale di Scienze Sociali », 1916, settembre.

Retroattività dei contratti di lavoro, in « Rivista Energia Elettrica », 1933, pagina 149.

VI. - Diritto Minerario

Miniere, cave e torbiere, in « Digesto Italiano », Torino, 1896.

Natura e limiti della demanialità mineraria, in « Rivista dei Demani », 1929.

Trattato di diritto minerario, Tre volumi, 1929-1932, Roma, Ed. Sapientia.

Le concessioni di marna da cemento nel diritto italiano, in Riv. « Industria Italiana dei Cementi », 1930, marzo-giugno.

Demanialità mineraria nella legge 1927, in Riv. « Concessioni e Costruzioni », 1930, fasc. gennaio.

Oneri fiscali sulle concessioni minerarie in Italia, in Riv. « Concessioni e Costruzioni », 1930, fasc. maggio.

L'ipoteca mineraria e l'art. 22 della legge 17 luglio 1927, in Riv. « Concessioni e Costruzioni », 1932.

L'azione possessoria sulle miniere, Nota in « Foro Italiano », 1935, fasc. VII.

Diritto di esclusività del proprietario del fondo in cui si trova materiale minerario di prima categoria, Nota a decisione del Consiglio di Stato 27 aprile 1937, in « Foro Italiano », 1938, III, 101.

Sottosuolo, in « Nuovo Digesto Italiano », Torino, 1939.

Miniere e cave, in « Nuovo Digesto Italiano », Torino, 1939.

Demanialità mineraria, in « Nuovo Digesto Italiano », Torino, 1939.

VII. - Diritto Penale

Procedura nelle contravvenzioni contestate sulle vie provinciali, nei « Diari provinciali », 1902, pag. 117.

1845

Apparecchi di illuminazione pubblica - Danneggiamento - Rubrica del reato, in Riv. « Energia Elettrica », 1931.

Le industrie elettriche e il nuovo codice penale, in Riv. « Energia Elettrica », 1931, fasc. n. 8.

Amnistia e indulto e industrie elettriche, in Riv. « Energia Elettrica », 1932, pagina 916.

VIII. - Diritto Pubblico

Le funzioni nuove della Provincia nell'ordinamento amministrativo moderno, Relazione al Congresso delle Provincie in Napoli 1911, Tip. del Campidoglio, Roma.

Sul progetto di legge sulla riforma della legge comunale e provinciale, Relazione al Congresso delle Provincie di Milano, del 1913, Tip. « Le Massime », Roma.

La rappresentanza delle minoranze nelle elezioni provinciali, in « Bollettino dell'Unione delle Provincie », 1914, fascicolo n. 8.

Politica annonaria degli Stati belligeranti, in « Rivista Società Commerciali », 1915, fasc. n. 2.

Riforma amministrativa e tributaria delle Provincie, Relazione al Congresso delle Provincie in Roma del 1917, Tip. « Le Massime », 1917.

Riforma elettorale provinciale, Relazione al Congresso delle Provincie in Roma del 1921, Roma, Tip. del Campidoglio, 1921.

I problemi della conferenza di Genova del 1922, in Riv. « Politica Nazionale », 1922, pag. 75.

La retroattività nel Trattato e Concordato Lateranensi, Roma, Tip. Ed. « Le Massime », 1930.

IX. - Diritto Stradale

La legge speciale sulla viabilità provinciale, Relazione al Congresso delle Provincie in Milano del 1913, Roma, Tip. « Le Massime », 1913.

La riforma alla legge sulle strade, Relazione al Congresso delle Provincie del 1926, Roma, Tip. « Le Massime », 1926.

Responsabilità dell'Ente titolare della strada per omessa manutenzione, in « Rivista delle Provincie », 1927, II, 181.

Lineamenti e contenuto del diritto stradale, in Riv. « Il Politecnico », 1927, fasc. maggio.

Le strade ordinarie, Problemi politici, economici, amministrativi, finanziari, Roma, 1930.

Lezioni di diritto stradale per un corso speciale di ingegneri presso il Politecnico di Milano, Milano, 1929-30.

X. - Economia politica e Scienza delle Finanze

Facoltà di ricorso in materia di sovrimposte, in « Rivista Amministrativa », 1903, fasc. maggio.

Tassa di occupazione di suolo pubblico, in « Digesto Italiano », 1904.

Tassa militare, in « Digesto Italiano », 1904.

L'imposta unica provinciale, in Riv. « Riforma Sociale », 1905, Roma.

Il sistema tributario provinciale, Relazione al Congresso delle Provincie in Napoli del 1905, Napoli, Tip. Giannini, 1906.

Pressione tributaria sulla ricchezza mobiliare e immobiliare in Italia, in « Rivista Società Commerciali », 1906, giugno.

Gli sgravi ai bilanci provinciali e la riforma tributaria, Relazione al Congresso delle Provincie in Roma del 1909.

Tributi provinciali, Relazione al Congresso delle Provincie in Cagliari del 1910, Roma, Tip. Campidoglio, 1910.

Riforma ai tributi provinciali, Relazione al Congresso delle Provincie in Napoli del 1911, Roma, Tip. del Campidoglio, 1911.

Provincializzazione delle condotte mediche, Relazione al Congresso delle Provincie in Roma, 1912; Roma, Tip. Pallotta, 1912.

Sovvenzioni statali all'industria e partecipazione agli utili, in « Rivista Società Commerciali », 1919, VII.

L'utilizzazione dei materiali residuati di guerra, Roma, 1919.

Politica interna e deficit di bilancio, in Riv. « Politica Nazionale », 1922, p. 217.

Banche e credito, in « Rivista Bancaria », 1922, p. 78.

Il progetto Bertone per l'imposta sugli interessi, premi e dividendi, in « Rivista Bancaria », 1922, maggio.

Due iniquità fiscali a danno delle società per azioni, in « Rivista di Politica Economica », 1922, p. 315.

Progetto di riordinamento della finanza locale, Relazione al Congresso delle Provincie in Roma, 1921, Roma, Tip. « Le Massime ».

Politica economica e finanziaria, Relazione al Congresso del Partito Popolare Italiano del 1925.

Il caro-vita e la Conferenza internazionale del commercio, Roma, 1925.

Contributo di utenza stradale, in Riv. « Giustizia tributaria », 1925, fasc. gennaio.

I vaglia del Tesoro, in « Rivista Società Commerciali », 1925.

Ipercapitalismo e materie prime in « Cronache sociali », 1926, pag. 38.

Il servizio del Portafoglio dello Stato, in « Rivista Società Commerciali », 1929, p. 233.

Elementi economici (Risparmio - Moneta -Prezzi), in Riv. « Cronache Sociali », 1926, p. 29.

Il problema finanziario delle Provincie, Roma, Tip. Pallotta, 1926.

Un'imposta latente (Riscossione per ruoli), in « Rivista di Politica Economica », 1928, fasc. maggio.

Oneri fiscali sulle concessioni minerarie in Italia, in Riv. « Concessioni e Costruzioni », 1930, fasc. maggio.

L'industria elettrica e i tributi locali, in Riv. « Energia elettrica », 1931, fasc. dicembre.

Giurisdizione fiscale in materia di consorzi industriali, in Riv. « Energia elettrica », 1934, pag. 221.

Canoni di elettrodotto e imposta sull'entrata, Roma, febbraio 1940.

Finanza pubblica e amlire, Discorso pronunciato alla Consulta Nazionale sulle dichiarazioni del Ministro del Tesoro, nella seduta del 22 gennaio 1946, Tip. della Camera dei Deputati.

XI. - Procedura Civile

La clausola arbitrale nei pubblici appalti, in « Rivista Società Commerciali », 1913, febbraio.

Limiti del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti tecnici in materia di acque pubbliche, in « Rivista Demani », 1929, p. 277.

Competenza sui ricorsi in materia di riconoscimento di acque pubbliche, Nota a sentenza 1° luglio 1936, del Trib. Sup. delle Acque, in « Foro Italiano », 1936, I, n. 1051.

Il difetto dei requisiti nella vendita dei leganti idraulici, Nota a sentenza in « Foro Italiano », 1936, I, 1592.

Competenza del Giudice delle acque per i canoni di utenza di acque pubbliche, Nota in « Foro Italiano », 1938, I, 1448.

Notorietà degli atti amministrativi in materia di acque pubbliche e impianti elettrici, in Riv. « Concessioni e Costruzioni », Roma, 1938, fasc. dicembre.

Notorietà degli atti e provvedimenti in materia di acque pubbliche, in Rivista « Energia Elettrica », 1939.

Competenza del Consiglio di Stato e del Tribunale Superiore delle Acque in materia di elettrodotto, in Riv. « Diritto dei Beni Pubblici », 1941, pag. 70.

XII. - Varietà

Diritto internazionale - Hinterland, in « Digesto Italiano », 1904, UTET.

Sul D.L. 19 dicembre 1918, convertito in Legge 30 novembre 1919, n. 1028, Memoria 15 marzo 1920.

Recensione del volume di Orlando « Diritto pubblico », Scritti vari, in Riv. « Diritto dei beni pubblici », Roma, 1940.

Tecnica e Diritto, in Riv. « Energia Elettrica », fasc. gennaio 1940.

Centinaia di articoli, specialmente in materia economica e tributaria, in periodici politici, fra cui il « Popolo », *il* « Messaggero », *ecc.*

Fra gli scritti giuridici e politici di Annibale Gilardoni (di cui i primi stampati nel 1896, quando l'Autore aveva appena 23 anni!) molti sono ancora di attualità e ci ripromettiamo di citarli e riprodurli in occasione degli studi che saranno promossi da « La Politica Parlamentare ».

Piero Gilardoni

136

Sulla situazione attuale dei Partiti e del Paese

Dal Comitato centrale socialista al Congresso democristiano

di Cecchino Tatò

Sta per riprendere il 23 giugno prossimo la riunione — salvo rinvii sempre possibili — del Comitato Centrale del Partito Socialista che, come noto, non è una nuova sessione ma una continuazione di quella sospesa il 17 maggio u.s.

Dopo meno di una settimana, alla fine di giugno, si aprirà il Congresso Democristiano anticipato di cinque mesi sulla scadenza ordinaria che avrebbe dovuto aver luogo alla fine dell'anno a due anni cioè dal Congresso di Milano del novembre 1967.

Fra i due avvenimenti, che incideranno certamente non poco sulla politica generale, quindi sulla vita del Paese e molto presumibilmente sulla esistenza del Governo e sulla attività del Parlamento, è possibile tentare di esprimere più che un giudizio, che non sarebbe opportuno e non potrebbe essere esatto in tema di previsioni, mentre lo sarà a conclusioni raggiunte, è possibile, dicevamo, una valutazione quanto più serena ed oggettiva di questi due *fatti politici* in rapporto alla situazione generale e all'esistenza e resistenza della formula di centro-sinistra.

Vi è stata pure, recentemente, una riunione del massimo organo di partito dei Repubblicani e più ancora importante per le sue ripercussioni interne ed internazionali — quale che possa essere nel valutarlo il colore politico di chi legge — il Comitato Centrale del Partito comunista italiano.

In tutto questo grande e complesso rimestio di eventi politici — già verificatisi o prossimi a verificarsi, il Parlamento per circostanze che, purtroppo, non è questa la sede per ricordare, è costretto ad essere assente e limitarsi a guardare.

Cerchiamo per un poco di vedere addentro a quel che bolle nel magma politico nostrano tenendo fisso però lo sguardo all'esterno cioè al Paese con la mole dei suoi varii interessi contrastanti, con le sue aspirazioni complesse, ma ora assai più spesso esplodenti che in passato, con le sue necessità sempre più urgenti e, diciamo pure, con la nascosta tentazione di voler mutare, per un confuso desiderio del meglio.

Comunque quel che è oggi, di come è oggi, il nostro corso politico il cittadino italiano, a torto o a ragione, in generale non è soddisfatto.

Ciò premesso bisogna avere il coraggio di affermare imparzialmente, anche se l'osservazione è fatta più da sinistra che da destra (come la fa invece da qualche mese a questa parte tutta la grande stampa cosiddetta di informazione), che non può essere consentito di continuare sulla china nella quale sta scivolando il Paese e con esso la Repubblica, che ha meno di un quarto di secolo di vita, le istituzioni democratiche, i partiti, i sindacati, le associazioni varie e tutto quanto di beni e di libertà si è raggiunto al prezzo così grande di una guerra perduta e di tanto sangue versato.

Che vi siano ragioni all'interno dei partiti per abbandonarsi a polemiche e diatribe — che sono poi il riflesso di un nervosismo derivante spesso dall'immaturità democratica di alcuni esponenti politici, nessuno lo contesta; ma tutto questo si riflette indubbiamente sui poteri pubblici (Governo, Parlamento, grandi organismi amministrativi, ecc.) e conduce alla paralisi o all'alternarsi contraddittorio di atteggiamenti e provvedimenti non tutti utili per la collettività. Tali provvedimenti spesso allargano la piaga dell'instabilità, della provvisorietà, della mancanza di unicità di indirizzi e anche — perché no — del malcostume.

La libertà! Chi scrive ha pagato anch'egli un pedaggio per riottenerla, ma che si possa, dietro lo schermo della difesa di essa, creare i presupposti perché, in un modo o in un altro, da destra o da sinistra non importa, possa esserci ritolta, ciò non deve in alcun modo accadere e i poteri pubblici, i partiti, i sindacati, tutti gli enti responsabili debbono compiere ogni sforzo per evitarlo.

Non attendiamo certo la « Nuova Repubblica » di pacciardiana ispirazione, ma dobbiamo pure guardare quel che è avvenuto nella sorella latina, come si chiamava la Francia ai tempi dei legami stretti fra le due massonerie e paventare che, da noi, possa giungersi alla fine lacrimevole della quarta Repubblica.

Si guardi dunque attentamente alla situazione e ciascuno che politicamente può e che sa comunque di avere una pubblica responsabilità sappia rendersene degno e agire in conformità.

I socialisti sono andati al governo da poco più di cinque anni con sei mesi di interruzione, ora vi sono da altri sei mesi e devono saperci restare e farsi valere per quel che sono o meglio per ciò che, malgrado i dissensi, essi rappresentano nella storia e nella tradizione politica del Paese.

Una parola che aleggia da qualche tempo come profezia di sventura, la scissione, deve essere bandita e occorre fermezza a tutti i contendenti per esporre dinanzi al Paese, all'interno della coalizione, quei principi e quelle richieste essenziali di provvedimenti e di leggi che sono peculiari alla sostanza del socialismo e compatibili con lo stato generale del Paese.

E' nelle richieste dei socialisti alla controparte democristiana, nella misura che sapranno farle valere che si affermerà la compattezza socialista.

Solo se non vi sarà un accordo univoco e completo fra tutte le correnti socialiste nell'esigere e nel far trionfare i programmi di governo, potranno ragionevolmente crearsi delle divisioni; perché sulla scorta della realtà socia-

1247

lista delle riforme potranno rivelarsi i veri socialisti da quelli che socialisti sono solo a parole. Questa diverrebbe purtroppo allora una scissione necessaria, sempre dolorosa e da evitare, e non più si dovrà stare a discutere se debba schiudersi una porticina per i rapporti con l'opposizione comunista (sulla quale, fra parentesi, convergono ben otto milioni e mezzo di voti) o quella di aprire una porta al P.C.I. per entrare nella maggioranza. Su questo argomento sorge una domanda che si rivela un punto cruciale. Perché queste discussioni che, a guardar bene, girano a vuoto, mentre possono giungere fino a scindere dal Governo un partito necessario allo sviluppo della democrazia italiana?

Se il centro sinistra è qualcosa di vitale, non solo nei discorsi domenicali, nei comizi e nelle sezioni dei partiti, allora si agisca seriamente, rimettendo prima di tutto ordine nelle manifestazioni di libertà, non reprimendole, ma provvedendo, quando tralignano, alle giuste sanzioni da applicarsi dal potere giudiziario e poi si facciano una buona volta e sul serio le riforme — si chiamino o no di struttura — ma che siano vere e vadano incontro alle necessità del Paese che non è più lo stesso di qualche anno fa. Basti ricordare per tutti il Movimento studentesco del quale si è occupato in un pubblico discorso perfino il Pontefice.

Purtroppo, invece, appena qualcuna di queste riforme si affaccia in Parlamento dopo lunghe gestazioni in sede di Governo, sorgono mille ostacoli per la sua approvazione e centomila pretesti per rinviarle.

Ecco perché constatiamo semplicemente, senza esprimere giudizi, che qualche volta sia da una parte — la gran parte — dei socialisti, che dai democristiani — anche se in misura minore — si affaccia il proposito, pur se non tempestivo, di servirsi dei comunisti con la porticina da socchiudere o la porta grande da aprire, al duplice scopo di evitarne l'opposizione frontale in Parlamento e sulle piazze, e di valersene come mezzo di maggior pressione sulla componente moderata dei democristiani e quindi del Governo dove questi sono la maggioranza. Ma non è argomento da trattare in questa sede.

Il Congresso democristiano sta per aprirsi. Le questioni interne, anche in tale partito, esistono, e in esso si parla pure di nuove maggioranze a similianza del partito socialista.

Ci siano o non ci siano le nuove maggioranze nel PSI e nella DC, una maggioranza deve esprimersi nei due partiti, vecchia o nuova che sia; purtroppo la vecchia maggioranza dei due partiti è servita a poco.

Sono sette mesi che esiste il governo Rumor e si va purtroppo a rilento; bisogna invece andar di carriera ed agire.

Che ne è della legge finanziaria regionale? Che ne è dello statuto dei lavoratori? Che ne è della legge per la procedura della programmazione e per la messa in moto effettiva di essa? E' qui che devono muoversi i Ministri socialisti, quale sia la corrente cui appartengono, socialista o socialdemocratica e devono muoversi pure i Ministri democristiani, dorotei, fanfaniani, morotei, tavianei o di sinistra che siano.

I partiti sarà facile tenerli uniti e formarne le maggioranze quando la base di ciascuno di essi potrà finalmente scorgere l'inizio di un nuovo corso nella politica del Paese. Finora tutti, di qualsiasi corrente e di qualsiasi partito di maggioranza, dicono parole, parole e parole (di amletiana reminiscenza) ma sul piano dei fatti poco si vede.

E non ci si dica che siamo ipercritici, perché siamo costretti a constatare, fino a questo momento, che, dopo il faticoso *exploit* delle pensioni, la componente DC del centro sinistra ha funzionato da zavorra per appesantire il carico della nave dello sviluppo e del progresso che il Paese ormai improrogabilmente esige, mentre i socialisti si sono rivelati impari al compito di imprimere la spinta vigorosa per farla navigare con velocità.

Crediamo che si sia giunti all'ultima utile occasione per dimostrare la vitalità effettiva — se la ha — del centro sinistra.

E lasciamo all'on. La Malfa — della cui eccezionale preparazione nessuno che lo abbia seguito nell'ultimo venticinquennio dubita o discute e primi fra gli altri noi che scriviamo — lasciamo a lui il compito di predicare, nei frangenti che attraversiamo, sulla politica dei redditi e ai comunisti e ai psiuppini di invocare ed acclamare alla « Nuova Sinistra ».

Nuova Sinistra che forse verrà e sarà magari proprio essa in un futuro più o meno prossimo a realizzare la politica dei redditi di La Malfa, ma per ora essa non c'è e a nostro avviso non sembra vicina.

Senza falso pessimismo potremmo ricordare quel che Claudio Treves ebbe a dire alla Camera dei Deputati il dicembre del 1919, nel discorso sulle comunicazioni del governo Nitti, rivolto al banco del governo:

«Voi non siete più in grado di tenere e di reggere nella situazione che si apre, noi non siamo ancora pronti per venirvi a succedere e prendere il potere ».

Il centro sinistra deve ora dimostrare a se stesso di saper tenere e non solo reggere, ma avanzare; lasciando agli altri, in altro momento, di saper succedere o meglio collaborare quando però si saranno verificate le mutazioni di indirizzi e di metodi compatibili con una effettiva democrazia e con un ben inteso e ordinato godimento della libertà.

Ciò che purtroppo sommessamente pensiamo non ci sia se non imperfettamente, ora mentre scriviamo.

"Black Power" e rivolta studentesca in U.S.A.

Un comune obiettivo?

di Adolfo Sarti

Due inquietanti interrogativi, sempre attuali, gravitano in orbita sulla amministrazione interna — tuttora complicata — di Nixon: due interrogativi che, pure originati da fattori diversi e controversi per un complesso di circostanze che affondano le radici in un terreno cosparso di ideologie, non sempre afferrabili all'attenzione dell'opinione pubblica, si mantengono — come dicono gli inglesi — *up and down*, su e giù, ricorrenti e che, pur interdipendenti tra loro, puntano verso convergenze comuni.

Si tratta della questione razziale, il « Black Power », e della rivolta studentesca.

Ognuna ha la sua guida per giungere alla mèta, ognuna conta sulla fedeltà e sull'entusiasmo di una massa pure controllata come numero e qualità, entrambe si esprimono in una panoramica di manifestazioni che, pur essendo così contraddittorie in superficie, pongono gli interrogativi sulla germinazione interiore, quasi come un sogno proibito possa congiungerli e attivizzare volontà, impegno in una proiezione affine di propositi risolutivi verso un futuro da conquistare.

Sul primo interrogativo emerge adesso, dalla caotica propulsione di metodi e sistemi volti alla preparazione del « *Black Power* », un nuovo leader della gente di colore finora sconosciuto, James Forman, il quale recentemente si presentò in una Chiesa di Harlem per leggere, dall'altare, una lunga lista di rivendicazioni a favore della sua razza, il che ha naturalmente sollevato contrastanti critiche al suo metodo da parte della Chiesa protestante, la quale, com'è noto, ha una base elettorale delle più significative nel concetto dell'inviare personaggi più o meno noti, al « Summit » della vita politica statunitense.

Forman, che fa parte della « Conferenza per lo sviluppo economico negro », suscitò indignazione al punto che due terzi delle millecinquecento persone presenti nella Chiesa di Riverside Drive abbandonarono il Tempio insieme ai Ministri del Culto.

Fiancheggiato da cinque o sei uomini di fiducia, Forman non si preoccupò molto di quello che stava accadendo e, rivolgendosi a coloro che erano rimasti, scorse tutto il suo elenco di richieste lentamente, ma con voce pacata e sicura.

Spiegò che la Chiesa era stata scelta, oltre che per la sua collocazione (nel quartiere negro di New York), anche perché specialmente legata a John D. Rockefeller, ragion per cui poteva e doveva essere la prima a pagare alla gente di colore il suo « risarcimento ».

La tesi di Forman, che non è il solo a sostenerla, si sintetizza in un preciso concetto: i negri sono stati sempre schiavi e sono tuttora in condizioni d'inferiorità rispetto ai bianchi: la Chiesa, a suo avviso, ha contribuito da sempre a questo stato di cose, insegnando agli oppressi umiltà, povertà e rassegnazione e difendendo in tal modo gli interessi precostituiti di pochi bianchi ricchi.

Le richieste di Forman includono oggi perfino l'uso gratuito per i negri delle stazioni radio gestite dalle Chiese, almeno per dodici ore alla settimana, durante il sabato o la domenica.

La gravità dell'argomento unitamente alle periodiche agitazioni, spesso violente, dei negri contro i bianchi, ha trovato una immediata contropartita, che, tutto sommato, rispecchia moderazione e comprensione alle conclamate rivendicazioni della gente di colore.

« La questione dell'indennizzo — ha detto infatti in una intervista il Reverendo John L. Regier della Missione di lavoro per il Consiglio Nazionale delle Chiese — è un argomento molto serio che l'America bianca deve affrontare, prima o poi. Se noi siamo d'accordo sul fatto che una parte del torto è da attribuirsi ai bianchi, non possiamo non esserlo nel ritenere validi i tentativi di ottenere i « risarcimenti ».

L'unico problema, a questo punto, riguarda il modo con cui tutto ciò deve essere attuato.

Da rilevare che altri esponenti della Chiesa protestante hanno rifiutato di esprimere un parere preciso. Altri ancora hanno manifestato opinioni parzialmente diverse, caute; presto, comunque, si svolgerà un incontro durante il quale sarà discusso l'accaduto e soltanto dopo, forse, verrà diffuso un commento pubblico ufficiale.

Dall'altra parte della barricata abbiamo le agitazioni studentesche che continuano ovunque negli Stati Uniti con intensità « oscillante »: negli ultimi tempi si sono avute numerose manifestazioni di protesta ed iniziative violente come due incendi dolosi nelle Università di Harvad (Massachusetts) e di Kalamazoo (Michigan).

A New York, dei due *campus* del « City College », uno è rimasto occupato dagli studenti nonostante le ordinanze; i motivi per cui gli studenti protestano sono grosso modo sempre gli stessi: ovunque chiedono mutamenti nella maniera di condurre le Università; nel tipo di studi offerto e nei rapporti fra docenti ed allievi. Il problema del razzismo si innesta su questa piattaforma di cambiamenti in maniera non sempre uguale, ma, in definitiva, riferiscono gli esperti in materia, collima spesso con le rivendicazioni della gente di colore.

Tentare comunque di dare una fisionomia unica e ben definita ai disordini delle Università statunitensi, sostengono alcuni osservatori, non soltanto appare fativa vana, ma costituirebbe anche una prospettiva sbagliata di osservazione.

Come in altri Paesi, il movimento studentesco negli USA raccoglie, in un unico grande fiume, affluenti e subaffluenti di ogni provenienza e di ogni qualità.

1359

Tutto quello che si può dire, anche per quest'ultima ondata di protesta, è che si tratta di una rivolta contro il sistema.

Non a caso, un gruppo di studenti dell'Università di Madison (Wisconsin), scontrandosi con la Polizia a causa di un corteo non organizzato, cantava in coro: « E' venuta la rivoluzione, è venuta la rivoluzione ».

Stabilire in qual modo questa « rivoluzione » sia venuta, è impresa altrettanto ardua quanto il tentativo di comporre in un solo mosaico tutti i disordini e le loro ragioni.

E' certo, però, che un ruolo molto considerevole va attribuito, per quello che sta succedendo negli USA, all'Organizzazione SDS (Students for a Democratic Society), che, fondata da 59 giovani di undici « College » diversi, nel 1962 a Port Huron, nello Stato del Michigan, conta oggi non meno di settantamila aderenti sparsi in 350 « campus » universitari.

Lo « SDS » non ha tralasciato finora di mettere in pratica alcun mezzo tra quelli ritenuti utili al cambiamento della vita universitaria ed alla pretesa democratizzazione della vita americana.

In questi sette anni di vita, con intensità crescente, l'attivismo militante del movimento ha scosso la tranquillità di quasi tutti i centri di vita accademica della Confederazione.

In seno al « SDS », hanno trovato posto giovani protestatari e scontenti di provenienze diverse: bianchi, negri, maoisti, marxisti, « hippies » ed altri ancora.

Due interrogativi dunque dei quali ovviamente è il caso di rilevare l'importanza nella vita pubblica americana.

Segnaliamo l'articolo che precede di Adolfo Sarti, Direttore resp. del « Daily American » di Roma, il quale, col senso pratico e, peraltro, materiato di cultura che lo distingue, riferisce a proposito di due problemi sul tappeto in America in questi ultimi tempi; quello, di sempre, ma sotto aspetti diversi, dei negri e quello degli studenti di ogni grado e, soprattutto, universitari. Il primo dei problemi va visto sotto il profilo generale razziale. Il secondo è al fuoco, attualmente, presso il nostro Parlamento ed è quindi il caso che se ne dibatta in « Politica Parlamentare »; un elemento utile sembra, pertanto, la cronaca, intelligentemente elaborata da Sarti, del movimento studentesco in America, anche se, in questo Paese, può presentare aspetti particolari.

P. G.

Divisione dei poteri e controllo del Legislativo sull'Esecutivo

di Francesco Longo

Soffocata più che stretta nell'angustia concettuale della separazione dei poteri, la riforma del regolamento, approvata dalla Camera dei Deputati nelle tornate dei 24-26 luglio e dell'8 agosto 1920, si trova, per opera di giuspubblicisti, degradata a soluzione storicamente provvisoria della questione, insorta e coeva con la promulgazione dello Statuto albertino, sull'ordine da seguire nel dettar leggi.

Eppure Vittorio Emanuele Orlando aveva dimostrato che quella tale separazione dei poteri in esecutivo, legislativo e giudiziario, era frutto non già della « madre dei parlamenti », dell'esperienza inglese cioè, ma dei desideri e della fantasia del Montesquieu perché in quel reame vi era commistione di poteri, onde il Parlamento godeva di potere giudiziario e finanche di propria polizia e carcere, mentre il giudice, come il *praetor*, aveva *auctoritas* di edittare concretamente norme legislative.

Il barone Carlo de Secondat aveva, del resto, seguìto l'andazzo del tempo, felicemente indicato dal Gothein in « Lo stato cristiano-sociale dei Gesuiti nel Paraguai » (Venezia, 1928, p. 292) ed aveva piazzato altrove, all'estero, nozionisticamente ben lontano pur se geograficamente ben vicino, il paradiso di moda, questa volta costituzionale.

Il Montesquieu incontra, tuttavia, felice fortuna presso il provincialismo di nostri illustri studiosi.

In realtà, la riforma del 1920 non aveva lo scopo di trovare soluzione alla controversia nata con la costituzione del parlamento sardo-piemontese, ma di rompere lo steccato che rendeva rigorosamente separate le attribuzioni dei poteri esecutivo e legislativo.

E la riprova di quanto sopra troviamo nell'evidenza che l'esempio francese dei *bureaux* (uffici: « *toute proposition de loi doit d'abord être examinée par les bureaux qui seront nommés...* ») e l'inglese delle tre letture con l'ultima di chi vuole (in realtà, di chi si sente interessato) *absque formis* e mutazione dell'assemblea in *general committee* e dello *speaker* in *clairman*, vennero ambedue scartati non ostante l'annosa ed ininterrotta controversia dualistica che dal Subalpino era passata al Parlamento nazionale.

Anche formalmente tutti i nostri bravi costituzionalisti avrebbero dovuto essere indotti sulla retta via dell'esatta interpretazione, sol che non fossero stati fuorviati e distratti da spirito davvero diabolico: sul terreno

1350

strettamente legislativo *tertium non datur*, ché il terzo si trova (e come!) in quello esecutivo.

Eppure il regolamento del 1920 postulava un'esigenza storica di difesa parlamentare contro il prepotere dell'esecutivo, esigenza messa dolorosamente in luce dalla « inutile strage » (così definita da Benedetto XV, Papa della Chiesa) ed avvertita subito con le « radiose » giornate del maggio 1915, all'inizio — cioè — di quello che Sinibaldo Tino, fondatore di questa rivista, ha correttamente definito e documentato in opera degna di memoria « Il trentennio fascista » (Roma, giugno 1944).

Giovanni Giolitti in « Memorie della mia vita », Milano 1922, vol. II, p. 538, reca testimonianza di aver ricevuto, tra il 5 ed il 6 maggio di quell'anno, oltre trecento biglietti da visita e lettere di Deputati che si dichiaravano d'accordo con l'opinione che non si dovesse allora entrare in guerra; e pure molte lettere e biglietti di Senatori. « Erano, aggiunge lo statista, una dimostrazione del sentimento e del pensiero della maggioranza parlamentare ».

Si sa che quella volontà, quella maggioranza venne ignorata dall'interventismo dell'ambasciata di Francia (il futuro capo comunista Marcel Cachin aveva già conquistato il direttore dell'« Avanti! » Benito Mussolini), aizzato dalla stampa governativa, sollecitata e protetta dall'esecutivo saldamente in mano di Antonio Salandra.

Ancor prima, col trattato di Londra (pubblicato immediatamente dalla rivoluzione bolscevica), l'infausto governo (che non per nulla aveva esordito con la « settimana rossa », proseguito col terremoto di Avezzano — e destituzione autoritaria salandrina del sottoprefetto silenzioso alle davvero urgenti chiamate ministeriali perché « morto » — concluso col terrorismo antiparlamentare e col massacro bellico) aveva arbitrariamente risuscitato una desueta norma albertina impegnando il Paese ad entrare in guerra entro il 26 maggio 1915 ed impegnandosi esso medesimo a mantenere rigidamente segreta anche nei confronti del Parlamento, persino l'esistenza di ogni accordo.

Ed il Salandra ed il Sonnino, che pur usavano riempirsi continuamente la bocca del magico esempio costituzionale d'Albione, avevano creduto, per loro comodità, di non ricordare che, proprio l'anno precedente, con la dichiarazione di guerra della Germania alla Francia, il *premier* Asquith aveva, dopo la relativa deliberazione del gabinetto britannico, dichiarato all'ambasciatore francese: « Il governo inglese ha deciso di intervenire a fianco della Francia nella guerra; ma, mentre credo di dovervi comunicare subito questa decisione, vi ricordo che essa non diventa effettiva che dopo l'approvazione del Parlamento ». E — si badi bene — solo il costume aveva nel Regno Unito abolito il diritto regale di far guerra!

Il sistema salandrino raccolse *auctoritas* costituzionale il 22 maggio con i pieni poteri concessi dalle Camere e ne abusò tanto da convocare raramente durante la guerra il nostro Parlamento in pieno contrasto con quanto avveniva in Inghilterra ed in Francia dove le Camere siedevano quasi in permanenza per controllare metodicamente e profondamente l'attività dell'esecutivo.

Il Salandra toccò l'estremo nel giugno del 1916 e fu allora che un gruppo di deputati ministeriali si fece forte del precedente di una proposta, presentata dal patriota indiscusso on. Nigra in tema di poteri straordinari durante la prima guerra d'indipendenza nazionale, ed osò chiedere al Presidente del consiglio l'istituzione istantanea, anzi ultimativa, di commissioni parlamentari permanenti per controllare, senza soluzione di continuità, la attività governativa.

Il Presidente del Consiglio Salandra rifiutò e, anche per questo, cadde col suo gabinetto.

Seguirono ministeri di « unione nazionale » (l'« embrassons-nous ») nel quale ogni parte parlamentare era rappresentata e poteva partecipare con la propria delegazione alle varie attività governative, all'infuori — naturalmente — dei socialisti, che, essendo rimasti tetragoni agli allettamenti della guerra e fieramente avversi alla medesima, dovevano, per coerenza, mantenersi estranei ad ogni responsabilità anche indiretta.

Con l'ultimo gabinetto Giolitti, la questione del controllo permanente dell'attività dell'esecutivo tornò di attualità. « *Cicero pro domo sua* », si sussurrava a Montecitorio rievocando la trista esperienza di una maggioranza parlamentare iugulata fin nei diritti più elementari da un governo poco o per nulla scrupoloso.

Così il *presidente onorario della Camera* (come deputati e giornalisti chiamavano l'on. Giuseppe Emanuele Modigliani) poté varare la riforma del regolamento della quale, a ragione, si disse « padre antico ».

Il deputato socialista di Livorno fu relatore del progetto che, destinando alle commissioni permanenti non solo la materia legislativa, ma anche « ogni affare su cui sia richiesta una relazione alla Camera » e « la facoltà di chiamare nel loro seno i Ministri per domandar loro chiarimenti su quistioni di amministrazione e di politica in rapporto alle materie della loro singola competenza », riduceva a polvere, siccome si vide subito, la barriera che lo Statuto credeva di avere ereditato, attraverso le costituzioni francesi ed il Montesquieu, dal diritto costituzionale inglese, in cui, invece, il re già non poteva più far male. Il barone De Secondat avrebbe proclamato, inorridito, che il legislativo stava traboccando nell'esecutivo.

In realtà, l'invasione divenne completa perché, dopo le prime sedute ed il supplizio di Ministri torturati alla griglia dai chiarimenti pretesi da avveduti parlamentari, i titolari dei dicasteri pensarono di cavarsi d'impaccio e di mettere gli onorevoli commissari a contatto immediato con le direzioni generali dei Ministeri, che fornivano loro ogni informazione, studio, rilievo, dato, ricerca.

Si creò così una prassi per cui il diritto di notizia e chiarimento venne configurandosi in quello di controllo metodico sui vari rami di attività, prima gelosamente custoditi nel segreto dell'esecutivo; — di controllo non di un organo amministrativo e sempre soggetto al governo, ma di potere autodeterminante, autonomo, indipendente; di potere, anzi, da cui dipendeva lo stesso governo. Controllo veniva così assumendo il significato di « *control* », cioè di direzione.

Alcuni deputati, primo tra tutti Giacomo Matteotti, fecero i conti di bilancio meglio della Ragioneria generale dello Stato, reperendo spesso documenti, fondi, impegni, rimasti in giacenza per mere questioni formali.

Il deputato socialista di Rovigo riusciva ad ottenere dai dicasteri dati più completi ed esatti, onde si presentava all'esposizione del bilancio ministeriale con un bilancio suo proprio dello Stato. Era come botta e risposta e spesso la risposta matteottiana risultava più pertinente e corretta che lo studio dell'esecutivo.

Se Matteotti era il ministro finanziario-ombra, secondo l'espressione inglese, i ministri finanziari del tempo si chiamavano Meda, Bonomi, Tedesco, Soleri, De Nava, Peano, Paratore, Bertone, Facta, tutti parlamentari illustri anche per l'attività svolta fuori della Camera, particolarmente nel campo della scienza dell'amministrazione.

La riprova si ebbe quando si indusse il vecchio Giolitti ad un'azione diretta contro il socialismo, il popolarismo, la democrazia. Fu giocoforza ricorrere all'*iniziativa privata* e il movimento fascista di reazione, oltre che a far leva sul risentimento determinato da taluni errori di violenze contro autentici combattenti della guerra 1915-18 e prime vittime della guerra stessa, fu

1351

aizzato, anche per opera di provocatori, dai capitalisti e particolarmente dagli agrari (Gabriele D'Annunzio definì gli « squadristi » « schiavisti agrari »). La « controrivoluzione preventiva » trovò complicità nelle autorità locali, che avvertivano gli umori segreti governativi e volevano favorirli per far carriera, ma non potette svilupparsi, come reazione diretta dello Stato, a somiglianza delle passate esperienze, proprio perché la macchina dello Stato era, al livello governativo, controllata dalle commissioni parlamentari.

Il nostro Paese è stato il primo a subire la violenza fascista. Allora uomini politici, anche illustri, di vari paesi, definirono il fascismo fenomeno tipicamente ed esclusivamente italiano, forse perché malamente informati da fuorusciti italiani. Una cosa è sicura: se in Italia furono opposti alcuni anni di resistenza accanita al fascismo nostrano, quei signori cedettero al loro nello spazio di qualche mese, come indicano le vittorie naziste di Germania e di Francia.

Il fascismo abolì, e non poteva non abolire, il Parlamento e c'era voluta tutta l'ingenuità dei liberali nostrani, da Benedetto Croce ad Albertini, a Bergamini, all'on. Giolitti, patrono della legge elettorale maggioritaria fascista, per non comprendere la vocazione del regime e per consegnare la testa del popolo italiano in un piatto d'argento a Mussolini. Matteotti e Amendola col sacrificio supremo; Pertini, Turati, Picelli, con la dirittura morale, hanno riabilitato i vecchi gruppi dirigenti. Resta pur sempre l'esclamazione del cardinale Gasparri di fronte al suicidio del regime liberale: « Noi abbiamo difeso meglio Roma! ».

Ora la Costituzione repubblicana contiene superbe affermazioni di princìpi democratici, da cui non trae (*et pour cause*) le dovute conclusioni normative.

Tutt'altro!

L'art. 1 comincia col proclamare che « la sovranità appartiene al popolo » e non si muove più di qui. Dimentica quanto il padre della sovranità popolare, il grande Rousseau, ci insegna, nel « Contratto sociale », della inalienabilità e dell'indivisibilità della sovranità popolare.

Certo *nomina non faciunt res*, anche se impongono un rispetto immeritato.

« Ma, osserva Rousseau (*ibidem*), i nostri autori politici, non potendo dividere la sovranità nel suo principio, la dividono nel suo oggetto; la dividono in forza e volontà, in potere legislativo e in potere esecutivo, in diritti di imposta, di giustizia e di guerra, in amministrazione interna e in potere di trattare con lo straniero; talvolta confondono tutte queste parti, talvolta le separano; è come se componessero l'uomo di parecchi corpi, di cui l'uno abbia gli occhi, l'altro le braccia, l'altro i piedi e niente altro ».

Ecco perché il più acuto storico cattolico inglese, Hilaire Belloc, in tema di « La rivoluzione francese » (Milano, 1951, p. 21) commenta: « Invano Rousseau, il grande esponente della teoria democratica sulla base della quale la Francia tentò di avanzare, aveva avvertito la posterità contro i possibili risultati del sistema rappresentativo: essi caddero in quell'errore, che accieca molti dei loro discendenti d'oggi ».

La contrapposizione, tra regime rappresentativo e democrazia, balza, dunque, evidente nell'inconciliabilità del capoverso dell'art. 1 con le altre norme contenute nella Costituzione repubblicana attraverso, tra l'altro, la divisione dei poteri, l'annullamento delle conquiste democratiche prefasciste, la riduzione del Parlamento a macchina preordinata per voti di fiducia.

E non possiamo nemmeno lamentarci troppo dei nostri bravi Costituenti, spessissimo innocenti della materia e fin troppo pilotati da esperti allevati nell'atmosfera fascista antidemocratica dopo la esclusione di giuristi democratici come Annibale Gilardoni, Mario Paone e altri, perché essi credevano in buona fede di espugnare la Bastiglia con un secolo e mezzo di ritardo e si erano fermati a Mirabeau in pieno orrore dell'altro (« *ce Mirabeau de la canaille* ») e del regime d'assemblea, anche in miniatura, di commissione parlamentare 1920, perché i nostri legislatori non hanno osato edittare neppure l'asfittico *referendum*, semplice forma elementare ed innocua di sovranità popolare, ancora oggi, a più di venti anni dalla promulgazione dell'art. 75 della Costituzione del 1948 che teoricamente la istituisce.

L'amico Francesco Longo, in questo articolo, compie un'analisi storica, particolarmente efficace e documentata, del divenire dei nostri istituti parlamentari e politici in generale.

Segnaliamo il suo studio — con particolare riferimento ai poteri delle Commissioni parlamentari previste dal regolamento della Camera del 1920 — a coloro che dovranno proporre la riforma del regolamento della Camera dei Deputati attuale (e naturalmente anche del Senato fino a quando vi sarà il sistema bicamerale previsto dalla Costituzione del 1948) per consentire un efficace intervento delle dette Commissioni sullo strapotere dell'Esecutivo sia nei periodi normali che in quelli eccezionali di guerra e calamità naturali (quod Deus avertat, *per questi ultimi!*).

E l'esperienza insegna che il controllo in parola non può essere assicurato solo dalla Corte dei Conti, composta pur sempre di elementi tratti dai quadri della burocrazia (in senso lato) espressione sostanzialmente del Governo cioè dell'Esecutivo, anche se da taluno si sostiene che si tratta di una Magistratura speciale.

P. G.

1352

Il IX Congresso internazionale delle Casse di risparmio e la relazione di Giordano Dell'Amore

Nei giorni dal 6 all'8 dello scorso mese di maggio si è svolto in Roma il IX Congresso internazionale delle Casse di Risparmio, sotto il patronato del Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat.

Il tema principale del Congresso è stato svolto dal prof. Giordano Dell'Amore, Presidente della Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde, dell'Associazione fra le Casse di Risparmio italiane e dell'Istituto Internazionale delle Casse di Risparmio.

Il tema stesso (« Il risparmio in una economia dinamica »), che è stato letto dinanzi ad una Assemblea altamente qualificata, appare di particolare rilievo. Eccone il testo:

§ 1. *Le caratteristiche della formazione del risparmio nel secondo dopoguerra*

Lo sviluppo economico e sociale promuove incessanti mutamenti nel processo di formazione del risparmio, ma in questa evoluzione non è mai possibile individuare delle caratteristiche identiche nei vari Paesi, data la varietà delle circostanze che concorrono all'accumulazione del risparmio in ciascuna comunità nazionale.

Malgrado ciò, è possibile costatare che nel secondo dopoguerra alcuni fattori hanno operato ovunque, contribuendo così a determinare delle rilevanti variazioni di carattere generale, che hanno inciso sensibilmente sulla dinamica del risparmio.

In primo luogo, si è profondamente alterata la composizione qualitativa del risparmio familiare. Quello cosiddetto « istintivo », accantonato per inerzia in dipendenza di un'innata tendenza alla parsimonia, si è molto contratto, soprattutto nelle zone agricole, che in passato costituivano il massimo serbatoio del capitale che alimentava finanziariamente il progresso economico della generalità dei Paesi evoluti. Una parallela contrazione relativa, cioè riferita al risparmio totale, si è verificata nell'accumulazione « ragionata », dovuta cioè ad una volontaria e cosciente rinuncia ai consumi presenti a vantaggio di quelli futuri. La diminuita propensione a questa rinuncia è stata provocata da molteplici cause, fra le quali primeggiano le svalutazioni monetarie, le assicurazioni sociali e la aspirazione di tutte le categorie della popolazione a continui miglioramenti del tenor di vita.

E' inutile soffermarsi sui motivi che scoraggiano il risparmio familiare volontario quando la moneta va perdendo una parte più o meno notevole del proprio potere d'acquisto. Né occorre ricordare che nel secondo dopoguerra le monete di tutti i Paesi, non esclusi quelli più prosperi, si sono deprezzate. Merita invece di essere rilevato il diffuso convincimento che l'inflazione costituisca l'inevitabile conseguenza dell'acceleramento dello sviluppo. L'errata opinione che tale acceleramento sia impossibile senza le distruzioni di ricchezza connesse al deprezzamento monetario ha conseguenze più gravi della stessa inflazione effettiva. Altrettanto nociva è la tesi, sostenuta anche da distinti studiosi, che la cosiddetta inflazione « strisciante » — lungi dall'essere un « male necessario » — costituisca una condizione favorevole al progresso sociale allorché sia contenuta entro determinati limiti. Ovviamente tesi del genere trascurano i pericoli, non solo psicologici, che provoca il continuo slittamento monetario.

Per quanto concerne le assicurazioni sociali, che pur contrassegnano una delle fondamentali conquiste delle classi lavoratrici, è innegabile che esse favoriscono l'espansione dei consumi a spese del risparmio poiché riducono le incertezze che pesano sulle condizioni economiche future delle famiglie, dovute alle malattie, ai decessi e alla disoccupazione. Ma è evidente che la espansione dei consumi deriva altresì dal generalizzato desiderio di approfittare sempre più largamente dei benefici delle innovazioni tecniche in un ambiente sociale in cui lo sviluppo delle comunicazioni e dei trasporti facilita i confronti del tenore di vita e rafforza gli stimoli a ridurre le sperequazioni sociali.

Nel campo del risparmio familiare è andato per contro espandendosi, soprattutto nei Paesi più evoluti, il cosiddetto risparmio contrattuale. In passato esso era rappresentato prevalentemente da quello derivante dalla stipulazione delle polizze di assicurazione sulla vita, le quali impongono la periodica corresponsione di premi, che in parte notevole costituiscono delle quote di redditi sottratte ai consumi presenti a favore di quelli futuri.

Dopo il 1945, questa forma particolare di risparmio familiare ha avuto un enorme sviluppo, grazie anche alla moltiplicazione dei fondi pensione volontariamente costituiti, in sostituzione o ad integrazione delle assicurazioni sociali. Ne è così derivata la costituzione di innumerevoli enti che concentrano una parte del risparmio nazionale crescente anche in via relativa: tali enti concorrono a consolidare la attività finanziaria dei cosiddetti investitori istituzionali, i quali tendono a divenire dei protagonisti sempre più influenti delle vicende dei mercati mobiliari.

Non meno rilevante è stato tuttavia l'aumento di un altro tipo di risparmio contrattuale, dovuto alla diffusissima aspirazione alla diretta proprietà della casa d'abitazione, resa possibile dalla stipulazione di mutui pluriennali che comportano il periodico pagamento di quote di ammortamento nelle quali sono conglobati dei capitali sottratti all'immediato consumo.

In parallelo con la mutata composizione qualitativa del risparmio familiare, nel complessivo risparmio nazionale di ciascun Paese si sono verificate delle ampie variazioni tanto nel ri-

1353

sparmio delle imprese individuali e societarie, quanto in quello forzatamente accumulato in dipendenza dell'intervento dello Stato.

Il cosiddetto autofinanziamento ha subìto vaste maggiorazioni in via assoluta, ma in taluni Paesi è aumentato anche in via relativa, soprattutto nel corso delle congiunture favorevoli. Esso è inoltre mutato nell'aspetto qualitativo. Da un lato infatti il risparmio delle imprese agricole ha perduto una parte notevole dell'importanza che aveva in passato, a motivo della generalizzata flessione dei redditi agricoli e delle trasformazioni sociali ovunque verificatesi nel secondo dopoguerra. Per contro, il processo di industrializzazione ha dilatato le possibilità dell'autofinanziamento nella attività trasformatrice, che concorre così in maggior misura a formare l'autofinanziamento totale, nel quale d'altronde è aumentata la quota accumulata dalle imprese di vaste dimensioni: come si comprende il fenomeno è dovuto alla concentrazione delle aziende alimentata dai progressi tecnologici e ai provvedimenti che in quasi tutti i Paesi hanno dato luogo al sorgere e allo sviluppo di grandi complessi industriali di natura pubblica.

Uno degli aspetti più significativi dei mutamenti verificatisi nella composizione del risparmio globale dopo la fine della seconda guerra mondiale è poi rappresentato dal continuo aumento assoluto e relativo di quello « forzato », connesso alla pressione fiscale resa necessaria dall'incessante dilatazione delle spese pubbliche. In numerosi Paesi le imposte, tenuto conto dei tributi corrisposti agli enti locali territoriali, assorbono ormai una quota non inferiore al 50% del reddito nazionale. Pur riconoscendo che questi introiti fiscali vanno in parte ad alimentare degli investimenti produttivi, di cui prima o poi trae profitto la collettività, è innegabile che il processo di formazione del risparmio assume oggi caratteristiche dinamiche profondamente diverse da quelle di un trentennio fa, con diretti riflessi di natura monetaria, finanziaria e bancaria.

Tali caratteristiche sono poi assai mutate in dipendenza delle difformità che oggi presenta la distribuzione del reddito nazionale, la quale ha moltiplicato il numero dei risparmiatori potenziali ed effettivi. E' così diminuita la concentrazione della ricchezza e dei redditi e parallelamente si è enormemente ampliata l'area sociale dei risparmiatori. La conferma più evidente di questa democratizzazione del risparmio è offerta dall'eccezionale incremento che ha subìto nell'ultimo ventennio il numero dei conti di deposito accesi dagli istituti di credito di ogni categoria. Soprattutto a tali depositi infatti affluiscono le disponibilità monetarie di una miriade di risparmiatori che non possono, non sanno o non vogliono utilizzare direttamente i redditi sottratti al consumo in via temporanea o permanente.

Numerosissime banche commerciali che in passato intrattenevano con i propri depositanti soltanto dei rapporti di conto corrente, si preoccupano sempre più di attirare ai propri sportelli queste numerosissime schiere di piccoli risparmiatori, quantunque i libretti relativi siano di esiguo ammontare. Sono quindi aumentate le istituzioni creditizie che, in concorrenza con gli uffici postali, amministrano questa massa crescente di depositi a risparmio, raccolti in forme tecniche svariate.

Di conseguenza si sono assai elevati i mezzi pecuniari potenzialmente liquidi ed è divenuto più complesso il compito delle autorità preposte al governo dei mezzi di pagamento, tanto più che, in dipendenza della democratizzazione del risparmio, quest'ultimo è divenuto maggiormente soggetto all'influsso di fattori di natura psicologica.

Il più ampio frazionamento sociale dei redditi si è accompagnato a una maggiore concentrazione territoriale, la quale ha dato luogo ad un crescente urbanesimo del risparmio familiare, che è oggi più mobile del passato e maggiormente soggetto all'azione delle forze dinamiche che caratterizzano la vita cittadina. Quest'accresciuta mobilità ha contribuito ad intensificare la attività dei mercati finanziari. Sono infatti sempre più numerosi i risparmiatori che passano dal deposito bancario all'investimento azionario ed obbligazionario. Il deposito diviene in questi casi una forma di impiego iniziale, che abitua al risparmio e prepara a forme più evolute di utilizzazione dei redditi sottratti al consumo, fra le quali primeggiano gli investimenti in titoli delle varie categorie. Questo processo evolutivo si è svolto in tutti i Paesi che hanno superato la fase di decollo dello sviluppo economico e soprattutto in quelli più progrediti, nei quali le intensificate negoziazioni dei valori mobiliari costituiscono un aspetto fondamentale della dinamica del risparmio.

§ 2. *La partecipazione dei tassi di interesse alla dinamica del risparmio*

I mutamenti finora accennati nella composizione qualitativa del risparmio nazionale rispecchiano tendenze di fondo rilevabili nella generalità dei Paesi, fatta eccezione per quelli in via di sviluppo, nei quali il processo di capitalizzazione si svolge con caratteristiche particolari, che saranno oggetto di un'altra specifica relazione.

Anche nelle economie mature però i risparmi delle varie categorie si combinano in rapporti disparatissimi, a motivo di molteplici fattori, fra i quali primeggia la politica economica dei pubblici poteri, che si riflette sulla successione dei cicli economici e sulle variazioni che subisce nel corso del tempo la potenza d'acquisto della moneta. Le condizioni congiunturali e monetarie si ripercuotono infatti in via diretta e mediata tanto sulle fluttuazioni del risparmio familiare e di impresa quanto su quelle del risparmio forzato.

In ogni caso, dalla composizione qualitativa del risparmio nazionale dipendono i saggi correnti di interesse, i quali alla loro volta concorrono a determinare la consistenza globale dei redditi che vengono via via sottratti al consumo. Da quest'ultimo aspetto va rilevato che i mutamenti intervenuti nel secondo dopoguerra, in precedenza accennati, hanno contribuito a ridurre sensibilmente gli effetti che esercita la remunerazione del risparmio sulla propensione ad accumularlo.

Non è difficile dimostrare il fondamento di quest'affermazione. E' ovvio anzi tutto che il risparmio coattivamente prelevato dai pubblici poteri con l'arma fiscale è presso che indipendente dalle oscillazioni dei saggi di interesse, poiché si ricollega agli indirizzi che presiedono alla politica di bilancio dello Stato e degli enti locali. Anche l'autofinanziamento non ha rapporti diretti con le vicende dei tassi di interesse correnti, dato che il risparmio delle imprese individuali e societarie viene accantonato in dipendenza di altri fattori, collegati alle vicende congiunturali, nonché ai criteri seguiti nella politica degli investimenti e nella ripartizione dei profitti annualmente conseguiti.

Altrettanto può dirsi del risparmio contrattuale, il quale si accumula in correlazione con impegni che debbono essere comunque fronteggiati periodicamente a prescindere dai saggi di interesse che prevalgono nel momento in cui scadono i premi di assicurazione, i contributi dovuti ai fondi pensione e le rate di ammortamento dei mutui stipulati.

Per quanto concerne il risparmio familiare volontario, è necessario distinguere la possibilità di accumularlo dalla propensione a rinunciare ai consumi presenti a favore di quelli futuri. A lungo andare il risparmio può formarsi in misura più elevata allorché i tassi di interesse correnti sono relativamente bassi: essi infatti favoriscono l'espansione degli investimenti, alla quale si accompagna un incremento del reddito nazionale che è la condizione pregiudiziale di più abbondanti risparmi. E poiché nel secondo dopoguerra i tassi di interesse correnti hanno su-

1354

bito ovunque delle maggiorazioni più o meno sensibili, la possibilità di accantonare il risparmio familiare si è relativamente contratta.

Fenomeno analogo si è verificato rispetto alla propensione al risparmio, la quale varia in funzione della ripartizione del reddito nazionale. Come è noto, coloro che nella scala sociale fruiscono di redditi di elevata entità ed hanno quindi raggiunto la saturazione dei consumi, sono del tutto indifferenti alle variazioni dei saggi di rendimento dei capitali di cui dispongono, nel senso che essi continuerebbero ad accantonare risparmio anche se esso non fosse remunerato e perfino se la accumulazione comportasse una perdita sul reddito non consumato.

All'estremo opposto stanno invece i redditi che consentono frazioni minime di risparmio. Coloro che li percepiscono si inducono a sopportare i sacrifici dell'accumulazione non allo scopo di lucrare un interesse, ma con l'intendimento di provvedere a futuri bisogni familiari. Pure per questa vasta categoria della popolazione il fattore interesse è irrilevante; essa risparmierebbe anche senza alcun compenso, né il miraggio di un interesse più elevato riuscirebbe ad indurla a risparmiare di più. Nell'ultimo ventennio i redditieri di questa categoria sono enormemente aumentati grazie ai provvedimenti che i pubblici poteri di ogni Paese hanno adottato al fine di ridurre le sperequazioni sociali. Una quota crescente del reddito nazionale è andata quindi ad alimentare il consumo anziché il risparmio, in dipendenza di una giustificata aspirazione delle classi meno abbienti a migliorare il proprio tenore di vita.

Vi è infine la massa delle famiglie che dispongono di redditi medi: per esse un incremento del tasso di remunerazione è suscettibile di favorire la propensione al risparmio, ma nel secondo dopoguerra l'aumento dei saggi di interesse di cui possono approfittare le famiglie di questo gruppo — sempre più numeroso — è stato neutralizzato dall'inflazione, dai miglioramenti realizzati nelle comunicazioni e nei trasporti e dallo sviluppo della pubblicità, che ha rafforzato le attrattive dei consumi di ogni genere, in ispecie nelle città, ove appunto l'urbanesimo va concentrando sempre più coloro che dispongono di redditi medi.

Tutto ciò porta a concludere che nell'ultimo ventennio i tassi di interesse hanno perduto gran parte della loro efficacia nel promuovere in via diretta la propensione al risparmio. Gli istituti di credito di ogni categoria non possono pertanto illudersi di favorire il processo di capitalizzazione elevando i saggi di remunerazione dei rispettivi depositi. Tale aumento può giovare ad accrescere la quota del risparmio nazionale che affluisce al sistema bancario, ma è presso che inoperante rispetto al risparmio totale. Senza dubbio gli istituti di credito debbono preoccuparsi di remunerare adeguatamente il risparmio che affluisce ai loro sportelli, ma se un'elevata remunerazione promuove una parallela maggiorazione dei tassi sulle operazioni di impiego essa è dannosa per la collettività, poiché tende a comprimere gli investimenti suscettibili di accrescere il reddito nazionale. Questa antinomia può essere soppressa soltanto migliorando l'organizzazione interna degli istituti, in guisa da aumentare la remunerazione dei depositi mantenendo ai livelli minimi i tassi di interesse sugli investimenti.

Gli sforzi tendenti a ridurre gli scarti fra i saggi di raccolta e quelli di impiego non debbono essere quindi perseguiti soltanto per accrescere la redditività dei singoli istituti, ma anche e soprattutto per concorrere ad accelerare il processo di capitalizzazione a beneficio della collettività.

Benché i tassi di remunerazione del risparmio abbiano oggi una diminuita efficacia nel promuovere l'accumulazione, i rapporti che uniscono i saggi di interesse delle varie categorie si riflettono sulle fluttuazioni del risparmio globale di ciascun Paese e sulla sua composizione qualitativa; tali rapporti però sono sempre più collegati alla politica seguita dalle autorità monetarie, le quali anche per questa via concorrono a determinare la ripartizione dei capitali disponibili fra i vari investimenti e la loro specifica attitudine a maggiorare il reddito nazionale.

§ 3. *Il contributo dei pubblici poteri alla formazione del risparmio*

Nel secondo dopoguerra, mentre è assai diminuita l'efficacia dei saggi di interesse rispetto alla formazione del risparmio globale di ciascun Paese, è sensibilmente aumentato il contributo che i pubblici poteri sono in grado di portare a tale formazione.

Ovunque il progresso tecnologico ha provocato uno squilibrio più o meno accentuato fra il fabbisogno di capitali e il risparmio disponibile. Tale squilibrio è andato accentuandosi anche negli Stati Uniti, come attestano le notevoli e preoccupanti maggiorazioni che hanno subìto nel corso degli ultimi anni i saggi di interesse delle varie categorie. A rendere più acuta l'insufficienza del risparmio mondiale concorrono poi la domanda sempre più pressante — diretta o mediata — dei Paesi in via di sviluppo nel mercato internazionale dei capitali e le pluriennali dilazioni di pagamento che esige il collocamento dei prodotti industriali in tali Paesi. Non si tratta di fenomeni congiunturali destinati ad esaurirsi in breve tempo, onde è comprensibile che i pubblici poteri siano indotti ovunque ad adottare dei provvedimenti miranti a promuovere l'aumento dell'accumulazione.

Questa attività propulsiva pubblica può essere diretta o indiretta. Nella prima rientrano gli incentivi delle varie categorie. Talvolta essi assumono la forma di agevolazioni fiscali o di premi concessi dallo Stato sui depositi bancari vincolati. Le esperienze compiute in alcuni Paesi hanno accertato la loro efficacia, ma più che promuovere la formazione di nuovo risparmio a spese dei consumi essi tendono a dirottare verso il sistema bancario dei redditi che altrimenti avrebbero una diversa destinazione o sarebbero tesaurizzati dagli stessi risparmiatori.

Nel corso degli ultimi decenni, hanno poi cominciato ad essere introdotti degli incentivi di carattere creditizio, rappresentati cioè da contributi statali miranti ad alleggerire il carico degli interessi sui finanziamenti concessi alle piccole e medie imprese industriali e commerciali e alle aziende agrarie di ogni dimensione. Soprattutto in Italia, l'efficacia di questi contributi è risultata notevole poiché lo sviluppo delle imprese in parola ha ampliato la base sociale della formazione dell'autofinanziamento, concorrendo alla valorizzazione di numerosissime iniziative private che espandono il reddito nazionale ed imprimono una maggiore mobilità al risparmio.

Assai più diffusa ed incisa è l'azione pubblica che ha promosso l'incremento del risparmio in via indiretta. Essa si è svolta in primo luogo con molteplici interventi miranti a ridurre gli squilibri economici e sociali fra le diverse zone di uno stesso Paese. Al riguardo, l'esempio più notevole è stato offerto dall'Italia con la valorizzazione del Mezzogiorno, perseguita a mezzo di una serie di svariati provvedimenti che hanno creato le condizioni suscettibili di incrementare il risparmio nelle zone meno prospere del Sud.

E' ormai diffusa ovunque l'opinione che lo sviluppo economico non può procedere celermente se vasti territori di uno stesso Paese presentano condizioni di netta inferiorità rispetto alle altre regioni, le quali possono ulteriormente progredire soltanto se l'aumento del reddito nazionale si diffonde armonicamente. Il riscatto delle zone arretrate non è quindi soltanto una esigenza di indole politica e morale, ma una condizione pregiudiziale per un ordinato e costante miglioramento del tenor di vita generale. L'affermazione è vera tanto sul piano interno quanto su quello internazionale.

I pubblici poteri hanno poi promosso indirettamente la formazione del risparmio anche con una politica eco-

nomica tendente a ridurre l'ampiezza delle fluttuazioni cicliche.

Il fenomeno della successione delle fasi di prosperità e di depressione era conosciuto fin dagli ultimi decenni dell'Ottocento e già nel periodo intercorrente fra le due grandi guerre mondiali lo Stato aveva rinunciato all'atteggiamento presso che agnostico tenuto al riguardo nei primi decenni del nostro secolo. Basti ricordare la serie degli innumerevoli interventi che si sono susseguiti in dipendenza della crisi del 1929-33. Questi interventi cominciarono via via ad essere inquadrati in una politica economica tendenzialmente organica e permanente, come accadde soprattutto negli Stati Uniti con il *New Deal*, ma soltanto durante l'ultimo ventennio la lotta anticongiunturale è divenuta una dei fondamentali obiettivi perseguiti dai pubblici poteri nella generalità dei Paesi.

A determinare questo nuovo indirizzo di politica economica ha contribuito anche la pressione delle masse lavoratrici, ansiose di sottrarsi ai rischi e alle sofferenze che comporta il sopraggiungere delle fasi di depressione per le classi meno abbienti. Ovunque i governi di ogni indirizzo ideologico si ripromettono oggi di assicurare la piena occupazione, obiettivo che presuppone sistematici interventi anticongiunturali, i quali si riflettono beneficamente sulla formazione del risparmio, rendendola — *coeteris paribus* — meno discontinua nel tempo e meno sperequata nelle varie zone di uno stesso Paese.

I frutti di quest'azione pubblica sono evidenti: fra l'altro, nel secondo dopoguerra si è rilevata una sintomatica abbreviazione nella durata delle fasi cicliche, con dirette ripercussioni benefiche sulle alternative che presenta il grado di occupazione delle forze di lavoro disponibili.

In un'economia nella quale vanno sempre più rafforzandosi gli impulsi dinamici, gli squilibri fra le quantità economiche (produzioni, consumi, investimenti e risparmi) divengono maggiormente frequenti, ma la politica economica anticongiunturale tende a ridurne l'ampiezza a beneficio generale.

I pubblici poteri hanno tuttavia assicurato il più importante contributo alla propulsione del risparmio globale a mezzo dei provvedimenti miranti a combattere l'instabilità del potere di acquisto della moneta. Anche questo obiettivo è stato perseguito con costante decisione soprattutto dopo il 1945. Da un lato si è maggiormente rafforzata la convinzione che un accelerato e continuo sviluppo economico sia impossibile se non si riesce a mantenere la stabilità monetaria e d'altra parte si sono moltiplicate le circostanze che hanno reso vulnerabili tutte le monete, non escluse quelle più forti.

Ad accrescere i pericoli d'inflazione durante gli ultimi decennio ha contribuito anche l'intensificazione degli scambi mercantili e finanziari internazionali, i quali non sono stati mai tanto nutriti e si svolgono oggi con un ritmo superiore all'incremento che si rileva nella produzione mondiale. A lungo andare questa intensificazione costituisce senza dubbio un fattore essenziale del progresso economico generale, ma essa concorre ad aggravare i rischi che insidiano a breve andare tutte le monete poiché rende più fluttuanti lecondizioni delle bilance dei pagamenti di ogni Paese. Le vicende interne infatti risentono maggiormente di quelle che si svolgono sul piano internazionale e i facilitati trasferimenti dei fondi liquidi da un Paese all'altro possono rapidamente alterare l'equilibrio sul quale si sostiene la stabilità del potere d'acquisto di qualunque moneta.

Fortunatamente però le pressioni inflazionistiche, pur aggravate dai progressi realizzati nella difesa sindacale di tutte le categorie sociali, vengono oggi combattute con una terapia molto più efficace di quella del passato. In primo luogo, gli istituti di emissione si sono ovunque trasformati in banche centrali di natura pubblica, che si propongono innanzi tutto di difendere la stabilità monetaria. Intento analogo si prefigge la pubblica Tesoreria, la quale svolge una politica di indebitamento che tiene conto sempre più dei riflessi monetari che può avere tale politica, mentre in passato si preoccupava quasi esclusivamente di fronteggiare alle migliori condizioni possibili le esigenze contingenti del bilancio dello Stato.

Si aggiunga che le due suddette massime autorità monetarie si sforzano di operare in stretta collaborazione, coordinando i rispettivi interventi in guisa da renderli maggiormente idonei a realizzare i fini perseguiti.

D'altra parte, nel corso degli ultimi anni si è intensificata la collaborazione monetaria internazionale, non solo sul piano tecnico, ad iniziativa delle banche centrali dei Paesi più progrediti, ma anche a livello governativo. A tale collaborazione ha certamente contribuito la Comunità economica europea, in seno alla quale è apparso sempre più evidente che una politica comune nel campo industriale, commerciale ed agricolo è destinata a fallire in assenza di sforzi perseveranti tendenti a mantenere la stabilità dei cambi.

Ma anche nel più vasto concerto dei Paesi evoluti di ogni continente è ormai acquisita la certezza che il regime dei cambi fissi instaurato dopo il secondo conflitto mondiale presuppone una stretta collaborazione monetaria internazionale, la quale non può intensificarsi se ogni governo non sia disposto a fare parziali rinunce alla propria piena autonomiain materia economica.

Va quindi maturando, malgrado le enormi difficoltà da superare, aggravate dai complessi problemi attuali del duplice mercato dell'oro, un processo di internazionalizzazione della difesa della stabilità monetaria, il quale in avvenire sarà in grado di concorrere a promuovere una più abbondante formazione di risparmio globale. Tale processo potrà essere accelerato allorché ritroveranno concreta attuazione gli accordi conclusi in materia di liquidità monetaria internazionale: non solo essi faciliteranno il finanziamento degli scambi sul piano mondiale, ma agevoleranno anche il governo della liquidità interna di ciascun Paese.

Come ho dianzi rilevato, nella terapia monetaria si sono ovunque registrati confortanti progressi. Nuovi strumenti di difesa sono stati creati e rafforzati, per merito soprattutto delle banche centrali, che possono oggi sostituire od integrare l'arma tradizionale delle variazioni dei saggi ufficiali con molteplici altri interventi diretti o indiretti, amezzo dei quali esse riescono a controllare — sia pure con vario successo — la consistenza e la composizione dei mezzi liquidi di cui dispongono il sistema bancario ed il pubblico. Alla politica monetaria del passato, preoccupata prevalentemente di regolare la offerta di moneta, è andata poi sostituendosi una più ardua politica della liquidità, tendenzialmente organica, che mira a padroneggiare tanto il processo di formazione di tutti i mezzi di pagamento, effettivi e potenziali, quanto la domanda di medio circolante, con provvedimenti destinati ad incidere sulla domanda globale di beni e di servizi.

Naturalmente, in ogni Paese tali provvedimenti differiscono sensibilmente, anche a motivo delle circostanze che li rendono necessari: basti ricordare come in uno stesso periodo di generalizzata espansione della liquidità gli stimoli relativi promanano da fattori non identici, collegati rispettivamente all'incremento della spesa pubblica, all'eccedenza attiva della bilancia dei pagamenti, agli effetti moltiplicativi delle concessioni creditizie del sistema bancario od a mutamenti intervenuti nella specie dei titoli pubblici accolti dalla banca centrale a garanzia delle proprie anticipazioni.

Comunque, è opportuno rilevare che nel secondo dopoguerra, in dipendenza dell'intensificata dinamica economica, sono apparsi sempre più stretti i rapporti fra la politica monetaria e quella fiscale: si è infatti mgagiormente diffusa l'opinione che i provvedimenti tributari possano costituire un valido

1356

strumento di accelerazione del progresso sociale e di strategia economica. Mentre in passato si considerava la politica fiscale un mezzo per ripartire gli oneri del sodisfacimento dei bisogni collettivi, partendo dal presupposto dell'esistenza di un dato reddito nazionale, sul quale l'imposta teoricamente non doveva influire, ora si sostiene giustamente che la finanza deve costituire un fattore essenziale di acceleramento dello sviluppo economico, di incessante dilatazione del reddito nazionale, di controllo della domanda globale, di equa distribuzione delle risorse disponibili e di selezione degli investimenti. Com'è ovvio, i pubblici poteri acquistano anche una crescente consapevolezza degli effetti diretti che esercitano i loro provvedimenti fiscali sul processo di formazione del risparmio, anche se spesso trascurano tali effetti a motivo di contingenti preoccupazioni di natura politica.

Ma l'esperienza ha ovunque confermato che in complesso *la politica fiscale* — anche per i suoi stretti rapporti con quella del debito pubblico — non può mai avere l'elasticità necessaria per fronteggiare con successo eventi monetari e congiunturali che esigano pronti interventi pubblici, i quali sono maggiormente *ostacolati se siano subordinati a lente procedure parlamentari e se l'amministrazione dello Stato non sia efficientemente organizzata.*

Appunto per ciò, quando si profilano gravi pericoli per la stabilità del *livello generale dei prezzi*, è in genere preferibile il ricorso a misure monetarie, suscettibili di avere più rapida efficacia, tanto più se siano drastiche e tempestive. Tuttavia, quando esse si prolungano nel tempo, possono derivarne gravi danni economici, onde è in genere preferibile abbreviarne la durata, rafforzandole con interventi di altra natura, soprattutto fiscali.

Si può anzi affermare che la difesa monetaria e la lotta congiunturale presuppongono un ampio ventaglio di provvedimenti fra i quali quelli inquadrati nella politica della liquidità hanno carattere integrativo e non sono sempre preferibili agli altri, date le loro ripercussioni indirette e differite, spesso favorevoli. Ciò non significa che il controllo della liquidità debba avere carattere discontinuo e contingente: al contrario, esso va esercitato in permanenza, appunto per evitare la necessità di attuarlo con misure drastiche in caso di pericolo.

Ma quando si presentano gravi minacce inflazionistiche tali misure costituiscono l'arma di difesa oggi più efficace delle altre, data la sollecitudine con la quale essa può entrare in azione — senza il preventivo benestare di assemblee legislative sempre lente a decidere — e grazie alla possibilità di usarla con dosato vigore e con le necessarie discriminazioni anche di natura territoriale. Né sembra che queste conclusioni debbano essere modificate in avvenire se si riuscirà com'è auspicabile — ad elevare il grado di flessibilità della politica fiscale e a meglio coordinare la politica tributaria dello Stato con quella degli enti locali territoriali.

Non sorprende quindi constatare che la politica monetaria, dopo l'eclissi degli anni Trenta, sia tornata in auge nel secondo dopoguerra e che soprattutto a far tempo dal 1950 essa sia stata oggetto di una vera « riscoperta », frutto fatale di mutati giudizi di valore in materia di piena occupazione.

Tutto ciò dimostra che il contributo che i pubblici poteri sono oggi in grado di assicurare alla formazione del risparmio globale è strettamente collegato ai criteri con i quali essi riescono a coordinare i propri interventi di natura monetaria con quelli fiscali.

Più in generale, si può affermare che nelle odierne condizioni della dinamica sociale il tramonto dell'antica importanza del saggio di interesse nella formazione del risparmio si è accompagnata ad una crescente incidenza che esercitano al riguardo i pubblici poteri con la loro politica economica e sociale.

Un aspetto particolare di questa maggiore responsabilità dello Stato in materia è rappresentato dalla politica del consumo, che ha incessanti riflessi sul processo di capitalizzazione di ogni Paese. E' evidente che un controllo sistematico della domanda di beni e di servizi, il quale eviti troppo rapidi incrementi e combatta un'eccessiva concentrazione dei consumi nei più vasti centri urbani è una condizione pregiudiziale della formazione di risparmi non troppo discontinua e non eccessivamente sperequata dal punto di vista territoriale. Da tale controllo può altresì derivare una maggiore mobilità dei capitali disponibili in ciascun Paese e un'attenuazione degli squilibri nella distribuzione geografica degli investimenti.

Dell'evoluzione subìta ovunque dai consumi durante il secondo dopoguerra si è diffusamente occupata la letteratura economica e tecnica, la quale ha illustrato gli spostamenti che, in parallelo con l'aumento dei redditi *pro capite*, si verificano nella ripartizione fra consumi e risparmi e nei rapporti che uniscono le varie voci di spesa dei bilanci familiari. Nel campo dottrinale sono state altresì rilevate le vere « esplosioni » che possono verificarsi nei consumi in determinate congiunture di mercato, dimostrando la necessità di essere preparati a combattere il fenomeno con armi idonee.

Quando non si riesce ad impedire rapidi e concentrati accrescimenti di redditi di una parte numerosa della popolazione meno abbiente, la moneta non si salva se mancano i mezzi legislativi ed amministrativi che ostacolino violente espansioni della domanda globale: soprattutto in queste condizioni, anche una sistematica programmazione degli investimenti non può essere realizzata se non esista una organica e coerente politica dei consumi, che consenta di alimentare il processo di capitalizzazione collettiva con adeguati risparmi familiari e di impresa ed è inutile sperare di raggiungere l'intento con l'esclusivo ricorso all'inasprimento della pressione fiscale. Il problema è poi complicato dalle caratteristiche fondamentali che presentano i consumi in un'economia dinamica — la coordinazione temporale, l'interdipendenza sociale dei consumi e la crescente domanda di beni durevoli — e dallo sviluppo che hanno raggiunto le vendite a rate, soprattutto in taluni Paesi evoluti. E' inutile aggiungere che una sistematica politica dei consumi è resa maggiormente necessaria dalla diffusione della scala mobile nella remunerazione del lavoro.

I pubblici interventi miranti a controllare la domanda di beni e di servizi sono ovviamente in contrasto con le dottrine economiche che vedono nel consumo la principale forza motrice consumo la principale forza motrice dello sviluppo sociale, ma tali dottrine non sono suscettibili di essere accolte senza riserve se si considera che beni e servizi non possono essere prodotti senza la precostituita disponibilità di adeguati capitali. D'altra parte, la continuità del progresso collettivo presuppone in primo luogo intensificati investimenti nella produzione di beni strumentali, la quale è fatalmente compressa da eccessive espansioni di beni di diretto consumo. Un'economia dinamica non può quindi evolversi a ritmo accelerato se a detti investimenti non siano destinate quote crescenti del reddito nazionale. Questa esigenza apparirà sempre più evidente via via che le incessanti innovazioni tecniche esigeranno crescenti immobilizzazioni finanziarie alimentate dal risparmio.

§ 4. *I presupposti dello sviluppo del risparmio nelle attuali condizioni dell'economia internazionale*

Dopo di aver esposto sommariamente i motivi che attribuiscono ai giorni nostri ai pubblici poteri le massime responsabilità nel processo di formazione del risparmio, è opportuno accennare ad alcune fondamentali direttive suscettibili di accelerare tale processo a profitto generale.

In primo luogo, *lo Stato dovrebbe perseguire una costante politica mi-*

1357

rante a ridurre i tassi di interesse, onde promuovere al massimo grado soprattutto gli investimenti a media ed a lunga scadenza. La difesa della stabilità monetaria esige di quando in quando dei provvedimenti restrittivi che frenino l'aumento della circolazione e la espansione creditizia, ma sarebbe auspicabile che si ricorresse agli inasprimenti dei tassi ufficiali soltanto in casi eccezionali, allorché non siano possibili od opportuni altri interventi diretti, che evitino le oscillazioni troppo frequenti del costo del denaro. A lungo andare tali oscillazioni — lungi dal favorire la formazione del risparmio — la deprimono poiché rendono più incerte le previsioni sulla redditività delle aziende, scoraggiando gli investimenti a produttività differita.

Quando poi si vuole comprimere la liquidità per frenare gli investimenti, è preferibile ricorrere a provvedimenti selettivi, che incidano in minor misura sugli impieghi di capitale destinati ad accrescere i beni strumentali a spese di quelli di consumo.

Agli effetti poi della formazione globale del risparmio, le eccessive disparità nei tassi ufficiali sono in complesso dannose poiché mettono in moto una circolazione internazionale di capitali a breve termine di natura speculativa, in contrasto con una feconda distribuzione del risparmio fra i vari Paesi. E' certo utile la formazione di un efficiente mercato internazionale dei capitali, ma essa non può essere agevolata da frequenti e contrastanti variazioni nei tassi ufficiali dei vari Paesi, quantunque a tali variazioni non sempre corrispondano parallele alternative nei saggi liberi delle diverse categorie.

Anche nell'àmbito di ciascun Paese dovrebbero essere evitate sensibili disparità e troppo frequenti variazioni nei tassi di remunerazione del risparmio. Ciò vale soprattutto nel campo dei depositi bancari, nel quale non giova alla collettività una lotta di tassi che miri soltanto a far affluire a determinati istituti più abbondanti mezzi monetari, distogliendoli da altri impieghi senza concorrere ad aumentare il risparmio totale.

In merito ai depositi bancari, vanno poi rilevati i vantaggi derivanti da una più intensa utilizzazione degli assegni nel regolamento degli scambi. La diffusione della cosiddetta moneta scritturale, imperniata sui conti correnti bancari, espande infatti i mezzi amministrati dagli istituti di credito ed intensifica il loro contributo allo sviluppo economico, accrescendo la consistenza dei finanziamenti bancari possibili con uno stesso volume di risparmio disponibile nel Paese. E' quindi auspicabile che ovunque le Casse di risparmio siano autorizzate a raccogliere anche depositi in conto corrente poiché esse sono così messe in grado di contribuire ad espandere l'uso della moneta scritturale, il quale assicura una maggiore elasticità al medio circolante e concorre quindi a ridurre le fluttuazioni della potenza d'acquisto della moneta, a parità di altre circostanze.

E, dopo ciò, la relazione parla della « garanzia del risparmio globale »; della « negoziazione di valori immobiliari in borsa e fuori borsa »; delle « piccole e medie aziende »; delle « rinunce che il risparmio privato comporta » e finalmente così conclude:

Nell'economia dinamica dei giorni nostri è sempre immanente il pericolo che i pubblici poteri siano indotti a risolvere i complessi problemi che comportano le trasformazioni in atto espandendo smisuratamente il risparmio forzato a spese di quello privato, onde si avverte sempre più la necessità di solide istituzioni le quali, con una azione concertata anche sul piano internazionale, insegnino a tutti i popoli che il risparmio non è soltanto un atto di saggia previdenza e un perentorio dovere sociale, che giustifica e condiziona la sopravvivenza della proprietà privata, ma uno strumento di valorizzazione della personalità e di difesa delle libere iniziative individuali ed associate, che assicurano un essenziale contributo ai progressi tecnici e all'evoluzione economica.

* * *

Inutile sottolineare il profondo significato politico *della relazione Dell'Amore, sia sotto il profilo interno che sotto quello internazionale, ed è per questo che « La Politica Parlamentare » ne pone in luce gli aspetti più rilevabili e precisamente:*

Per l'interno del nostro Paese:

1) l'intervento sempre maggiore delle Casse di Risparmio per la raccolta dei depositi a risparmio sia nelle zone rurali che in quelle urbane in concorrenza, fra l'altro, con le Casse postali, sempre più inadeguate nella pratica organizzazione dei servizi relativi;

2) il rastrellamento del risparmio attraverso le Banche che lo ridistribuiscono col finanziamento, sia pure a breve termine, degli investimenti produttivi e, in ciò, deve, evidentemente, operare una saggia distribuzione nell'opera di raccolta del risparmio, fra lo Stato (buoni del Tesoro, buoni postali fruttiferi) e le Banche di diritto pubblico e Banche private, mentre un discorso a parte meritano i così detti fondi d'investimento azionari e obbligazionari, sui quali una certa riserva può essere espressa sotto il profilo di una giustizia tributaria;

3) l'adeguamento degli interessi attivi a quello degli interessi passivi per il che si manifestano già tendenze a favorire il piccolo risparmio, con la concessione di saggi d'interesse speciale sui libretti a piccolo risparmio aperti a nome di lavoratori o artigiani e con limiti di giacenza, mentre, in campo bancario vero e proprio, sorgono iniziative per la concessione di particolari condizioni sui conti correnti liberi di professionisti e precisamente, per ora, di giornalisti secondo l'accordo recentemente intervenuto tra la Federazione della Stampa e il Banco di Roma;

4) la possibilità di estendere gli interventi delle Casse di Risparmio nel campo delle sovvenzioni ad aziende private, particolarmente nel Mezzogiorno;

5) la pretesa assurdità dei pubblici interventi miranti a controllare la domanda di beni e di servizi, sul che invece si dice che giustamente tali interventi (pure in contrasto con le dottrine economiche che vedono nel consumo la principale forza motrice dello sviluppo sociale) dimenticano che beni e servizi non possono essere prodotti senza la preesistente disponibilità di adeguati capitali;

6) l'ostacolo al risparmio (sotto il profilo psicologico) per la instabilità monetaria, fonte certamente di danno per i redditi fissi e anche per quelli di lavoro.

Ed è, d'altra parte, da meditare attentamente la parte della relazione ove si segnala il pericolo (già sostanzialmente in atto) che i pubblici poteri « siano indotti a risolvere i problemi... espandendo smisuratamente il risparmio forzato *(soprattutto attraverso le imposte) a spese di quello privato », mentre, d'altro lato, in un altro punto della relazione si dice che la « politica fiscale, anche per i suoi stretti rapporti con quella del debito pubblico, non può mai avere l'elasticità necessaria per punteggiare con successo eventi monetari e congiunturali che esigono pronti interventi pubblici, i quali sono maggiormente ostacolati se siano subordinati a lente procedure parlamentari ».*

Su questo ultimo punto « La Politica Parlamentare » non può che esprimere qualche riserva, gelosa com'è della difesa dell'istituto parlamentare e dei poteri del Parlamento in confronto dell'Esecutivo, mentre, d'altro lato, non v'è dubbio che la delicatezza della materia esige che certi provvedimenti siano adottati dal Parlamento quanto meno in sede di ratifica di decreti legge.

Nel campo internazionale *poi il Congresso ha auspicato una più larga partecipazione delle Casse di Risparmio, e del loro massimo organismo, e cioè l'Istituto internazionale delle Casse di Risparmio, alle varie organizzazioni internazionali di carattere economico e politico.*

E, a questo proposito, è apparso di notevole rilievo l'intervento del dottor Alfredo S. Mills, Ministro generale del « New York Bank for Savings ».

Il Mills ha fissato i seguenti concetti:

1. In quasi tutti i Paesi la concorrenza per il risparmio va accentuandosi. Questa concorrenza proviene dalle Banche Popolari (Credit Unions), dalle Cooperative di Costruzione (Building Societies), dalle Associazioni di risparmi e prestiti (Saving and Loans Associations), dai Fondi di investimento (Mutual Funds) e dalle Banche commerciali (Commercial Banks).

2. Se gli attuali dirigenti delle Casse di Risparmio restano inattivi, soddisfatti dello « status quo », le Casse di Risparmio rischiano di scomparire.

3. Nel mio Paese la principale minaccia proviene dalle Banche commerciali. Esse vogliono accaparrare tutti i depositi a risparmio. A tal fine hanno sviluppato nuove tecniche. La più pericolosa per le Casse è il trasferimento automatico su un conto a risparmio presso una banca commerciale di una parte dei salari. La banca ottiene ciò incaricandosi di effettuare il pagamento dei salari per conto di un datore di lavoro, al quale suggerisce di raccomandare ai propri dipendenti di autorizzarla a trattenere una data quota del salario, da accreditare automaticamente su un conto a risparmio presso la banca. Le banche considerano ciò come il primo passo verso una società senza denaro contante (« cashless society »).

Nei Paesi in cui le Casse di Risparmio non assicurano ancora il regolamento scritturale dei salari, è tempo che si arrivi a ciò prima che altri facciano il primo passo.

D'altra parte le maggiori possibilità operative delle banche esercitano una attrattiva particolare sui dirigenti delle Casse di Risparmio USA. Molte nostre Casse di Risparmio si sono già trasformate in banche ed altre stanno esaminando l'opportunità di farlo. Nella nostra epoca di fusioni e di consolidamenti, le Casse di Risparmio non si muovono.

In altri Paesi la concorrenza può assumere altre forme, ma il risultato resta lo stesso, cioè attirare il denaro al di fuori delle Casse di Risparmio.

4. In che modo le Casse di Risparmio possono far fronte a questa concorrenza? Le Casse di Risparmio debbono far fronte a questa sfida. Come?

a) Per prima cosa le Casse di Risparmio debbono estendere il loro movimento più largamente nel mondo. Le Casse di Risparmio debbono incoraggiare attivamente il risparmio nelle regioni che non sono ancora assistite da Casse di Risparmio.

1) Noi dobbiamo collaborare con la ONU e con altre analoghe organizzazioni internazionali, al fine di costituire un organismo che incoraggi la creazione di istituzioni del risparmio nei Paesi in via di sviluppo.

3) Le nostre Associazioni nazionali debbono cooperare con l'Istituto Internazionale delle Casse di Risparmio in vista di questa assistenza e prendere l'iniziativa anche nei casi in cui un dato Paese abbia legami particolarmente stretti con un Paese in via di sviluppo.

4) Anche all'interno dei nostri rispettivi Paesi dobbiamo sforzarci di creare delle Casse di Risparmio nelle regioni dove mancano e realizzare delle fusioni là dove ve ne siano molte e dove ciò si dimostrasse necessario in vista di un potenziamento di tutto il sistema.

b) Inoltre le Casse di Risparmio debbono sforzarsi di accrescere il loro contributo al miglioramento del livello di vita nelle regioni in cui operano.

1) Noi dobbiamo prendere più iniziative nel finanziamento dell'edilizia popolare. Ciò significa che le Casse di Risparmio debbono mutare la loro politica abituale e rivolgere i propri sforzi verso il settore edilizio, assumendo il ruolo di promotrici di iniziative e di costruttrici.

Esempio: a New York due Casse di Risparmio hanno costruito degli immobili d'abitazione e li hanno venduti al Governo con impegno, da parte di questo ultimo, di destinarle ad abitazioni popolari.

2) Le Casse di Risparmio debbono potenziare la loro partecipazione nel sostegno dei progetti pubblici di urbanizzazione ed assicurare un maggior appoggio ad ogni iniziativa pubblica mirante al miglioramento degli alloggi cittadini. Negli Stati Uniti d'America le Casse di Risparmio sono tra i principali consiglieri del Governo federale nel campo della rapida creazione degli alloggi.

c) Infine, ed è questo il punto più importante, le Casse di Risparmio debbono impegnarsi ad estendere e migliorare i servizi che offrono al pubblico. E' necessario che esse insistano continuamente nell'affermare che qualsiasi servizio richiesto dalla clientela rientra nel campo di attività delle Casse di Risparmio.

1) I servizi delle Casse di Risparmio offerti dai depositanti dovrebbero comprendere:

a) i conti correnti;

b) i trasferimenti automatici sia a credito che a debito;

c) i certificati di risparmio a lungo termine ad elevato rendimento;

d) i conti ad interesse giornaliero;

e) i depositi interbancari.

2) I servizi delle Casse di Risparmio offerti alla clientela dovrebbero comprendere tutti i tipi di prestiti (personali) senza garanzia reale, compresi gli scoperti di conto.

3) I servizi offerti dalle Casse di Risparmio ai privati dovrebbero comprendere:

a) i fondi di investimento;

b) le assicurazioni sulla vita miste ed a rischio puro;

c) l'amministrazione di patrimoni e le esecuzioni testamentarie;

d) l'assistenza in materia di impieghi.

4) Le Casse di Risparmio dovrebbero elaborare dei sistemi atti a proteggere i depositanti contro l'inflazione e possibilmente contro una eccessiva fiscalità. La prima linea di difesa è il sostegno di ogni programma nazionale contro l'inflazione.

* * *

Di particolare interesse dunque la esperienza del sig. Mills, sul punto dei « fondi di investimento » nel campo internazionale, e, fra l'altro quella degli investimenti nel campo dell'edilizia privata, nonché « il trasferimento automatico in un conto a risparmio presso una banca privata, di una parte dei salari degli operai », problema, quest'ultimo, recentemente accennato in Italia, ma che non sembra abbia riscosso adesioni nel campo sindacale e sul quale certo vanno avanzate riserve.

Di eccezionale rilievo pertanto il Congresso Internazionale delle Casse di Risparmio, sia sotto il profilo interno che sotto quello internazionale.

E questo spiega il largo intervento dei pubblici poteri alla seduta inaugurale del Congresso (oltre al Presidente della Repubblica, i Presidenti della Camera e del Senato, il Ministro del Tesoro, il Governatore della Banca d'Italia e numerosi parlamentari e tecnici).

La Politica Parlamentare si riserva di tornare in argomento, commentando i risultati dell'Assemblea della Banca d'Italia nella quale sono stati trattati pure, dal Governatore Carli, i vari problemi economici del momento con particolare riferimento alle esperienze recenti in campo internazionale (proposta di rivalutazione del marco tedesco, controlli dei prezzi in America mediante la riduzione delle domande sia di beni di investimento che di beni di consumo, svalutazione e rivalutazione monetaria, ecc.).

P. G.

1359

ATTI PARLAMENTARI E DOCUMENTI

Il divorzio

Progetti n. 1 (Fortuna) e 467 (Baslini)

In questa rubrica, che si propone di dar notizia tempestiva degli Atti parlamentari più importanti per la loro rilevanza e attualità, pubblichiamo ora la Relazione dell'onorevole Vito Vittorio Lenoci, per la maggioranza, della IV Commissione permanente della Camera, in sede referente all'Assemblea, sui progetti di legge, d'iniziativa parlamentare, Fortuna e altri e Baslini e altri, relativi all'introduzione del divorzio *nel nostro diritto familiare.*

I progetti sono in corso di discussione da parte della Camera nel momento in cui si pubblica questo fascicolo della Rivista.

La relazione Lenoci

La disciplina della celebrazione del matrimonio e del suo scioglimento è storicamente presente in tutte le legislazioni, dal diritto antico al diritto romano, dal diritto intermedio a quello attuale.

Nell'*epoca classica della civiltà ellenica*, Platone prima e Plutarco dopo, regolano alcune cause legittime di scioglimento del matrimonio.

Nell'*epoca romana*, lo scioglimento è implicito nell'idea contrattuale che del matrimonio avevano i romani (il divorzio viene appunto dal latino *divertere*).

Nella *legislazione giustinianea*, oltre all'adulterio, si aveva il divorzio *bona gratia*, ossia per reciproco consenso.

Nell'anno 544 *Giustiniano* accordò il divorzio al marito per sei cause ed alla moglie per cinque.

Nel *Diritto canonico ed intermedio* si trova costante il principio della dissoluzione del matrimonio, in caso di adulterio.

Il matrimonio civile dissolubile, introdotto in Francia dai legislatori della rivoluzione nel 1791 (articolo 8 del decreto 4 Floreale, anno II), venne accolto e meglio disciplinato, qualche anno dopo, dal codice civile napoleonico (1803) che ammise il divorzio come causa di scioglimento del vincolo coniugale, non soltanto nel caso di gravi colpe di uno dei coniugi o di entrambi, ma anche per mutuo durevole consenso (*par consentement mutuel et persévérant*).

Durante la dominazione napoleonica, tra il 1800 ed il 1815, il divorzio venne introdotto, e rimase in vigore, per qualche anno, nei vari Stati italiani ai quali fu gradualmente estesa la legislazione civile francese. Ma i casi di divorzio pronunciati dalle autorità giudiziarie italiane in quel periodo furono molto rari; l'opinione pubblica non era preparata a questo istituto, e molti giuristi lo avversarono ritenendo che esso ripugnasse ai costumi ed alla tradizione cattolica del nostro paese.

Favorevole al divorzio era, tra gli altri, lo storico Pietro Colletta, il quale, nella sua *Storia del Reame di Napoli*, scrisse che il principio della indissolubilità del matrimonio « apporta alle famiglie disonesti costumi e disperazione ».

Ma nel 1815, scomparso Napoleone dalla scena politica europea, il divorzio venne abolito in tutti gli Stati italiani dai sovrani che la « Restaurazione » riportò sui troni dai quali erano stati scacciati negli anni della dominazione francese. Nel Regno di Napoli, Ferdinando IV non solo abolì immediatamente il divorzio, ma vietò ai divorziati di contrarre un nuovo matrimonio (decreto 13 giugno 1815). In quel Regno, come negli Stati del re di Sardegna (Piemonte, Sardegna, Savoia, Nizza, ecc.), negli Stati della Chiesa e negli altri staterelli nei quali era allora divisa l'Italia, il matrimonio ridiventò un atto religioso, di competenza della Chiesa, disciplinato dalle norme del diritto canonico, che ne affermavano la indissolubilità; ai tribunali ecclesiastici venne restituita la giurisdizione esclusiva in materia di validità del vincolo coniugale e di separazione dei coniugi.

L'articolo 108 del codice civile per gli Stati del re di Sardegna (esteso dopo il 1859 agli Stati annessi e divenuto per qualche anno il codice civile del regno unitario) diceva: « Il matrimonio si celebra giusta le regole e con le solennità prescritte dalla Chiesa cattolica ».

Questa situazione durò sino a quando, nel 1865, lo Stato italiano unitario, con la promulgazione del nuovo « Codice civile del Regno d'Italia » (entrato in vigore il 1° gennaio 1866), affermò di fronte alla Chiesa il proprio diritto di regolare con proprie leggi la formazione della famiglia, nella nuova società italiana, sorta dalle rivoluzioni liberali del 1848 e dalle guerre del Risorgimento nazionale.

Il matrimonio civile diventò l'unica forma di unione coniugale riconosciuta dallo Stato, ma la nuova legge non vietò ai cittadini di contrarre anche il matrimonio religioso e di attribuire, nella loro coscienza di credenti, maggiore importanza al vincolo contratto in chiesa, davanti a Dio, con le forme solenni del rito cattolico apostolico romano, che a quello contratto in municipio, con le semplici formalità burocratiche previste dal codice civile.

Dopo la proclamazione del Regno d'Italia, il tema dello scioglimento del matrimonio è stato sempre al centro dei dibattiti parlamentari, da un secolo a questa parte, ed ha costantemente suscitato, ogni qualvolta è stato proposto, profondo interesse, accese diatribe, animati e appassionati dibattiti nell'opinione pubblica del nostro Paese.

La prima proposta venne presentata dal deputato Morelli Salvatore il 13 maggio del 1878 ed i motivi posti a base erano: *a*) lo sviluppo della personalità della donna in relazione alla mutata coscienza sociale della società; *b*) le sconnessioni e le disarmonie giuridiche della famiglia; *c*) la

ammissione del divorzio da parte di tutte le nazioni civili di cui alcune cattoliche; *d*) le ragioni morali e di libertà della coscienza individuale dell'uomo.

La proposta decadde per l'anticipata chiusura della Camera.

Lo stesso deputato Morelli l'8 marzo 1880 ripresentò la proposta di legge, ma l'improvvisa morte del presentatore ne impedì la trattazione. La proposta di legge era accompagnata da queste parole: « Il divorzio è divenuto una necessità, una urgenza d'ordine pubblico, una urgenza di moralità sociale reclamata dal bisogno della pace sociale... ».

Il terzo progetto di legge venne presentato dall'allora Ministro di grazia e giustizia, Villa, il 1° febbraio 1884.

Nella relazione che accompagna la proposta si legge fra l'altro: « La secolare prevalenza del potere teocratico sul potere civile ha favorito lo sviluppo di molti pregiudizi, fra cui non ultimo quello di considerare la " legale " indissolubilità del matrimonio come condizione e salvaguardia di quella indissolubilità che ne costituisce la perfezione ideale ».

Proseguendo nella relazione si legge ancora: « Profondamente convinto che la stabilità delle nozze sia la base su cui deve innalzarsi, saldo e durevole, l'ordinamento della famiglia, penso che il legislatore ha l'obbligo di favorire con tutti i mezzi possibili questa ideale perfezione. Ma penso altresì che la virtù non si insegna con la forza e tanto meno facendo violenza alle reali convinzioni della umana società. Conviene che l'indissolubilità del matrimonio finisca di essere una funzione giuridica per diventare il naturale prodotto della libertà e della cultura morale degli uomini ».

Il Ministro Villa, inoltre, osservava che il progetto non contraddiceva alcuno dei princìpi che informano il codice civile italiano e se in esso è stato detto che il matrimonio è sciolto per la morte naturale di uno dei coniugi, ritiene che con non minore ragione questo matrimonio debba essere dichiarato sciolto quando i due coniugi sono moralmente morti l'uno all'altro.

Anche questo progetto di legge decadde per l'improvvisa chiusura della sessione.

Nel 1883 il progetto Villa venne ripresentato per iniziativa del nuovo guardasigilli Zanardelli ma, neppure questa volta, si pervenne alla discussione del testo.

Lo stesso deputato Villa il 12 marzo 1892 presentò un nuovo progetto di legge che naufragò come i precedenti.

Si passò, quindi, alla proposta dei deputati Berenini e Borciani che venne svolta e presa in considerazione dalla Camera il 6 dicembre 1901. Nella relazione che accompagna il progetto si osserva che gli Stati che consacrano nelle loro leggi il divorzio non possono essere imputati di avere una legislazione antigiuridica, in quanto questo problema non è assolutamente proponibile.

I deputati Borciani e Berenini osservano che, forse, solo la questione politico-sociale può alimentare una discussione in merito al loro provvedimento, ma si domandano perché ciò che è buono per l'Inghilterra, per la Francia, per la Germania, per la Russia, per l'Austria, per gli Stati Uniti d'America e così via, non può essere buono, anzi deve essere pernicioso, per l'Italia?

Si chiedono quindi se l'Italia sia meno matura alla riforma di quanto non lo siano, e già da tempo, gli altri Stati e, forse con una fine ironia, si domandano se l'Italia non abbia già sorpassata la fase, diciamo così, divorzista entrando in un periodo o in uno stadio di superiore evoluzione.

Nemmeno questa volta la proposta ebbe seguito in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri, Zanardelli, si impegnò a presentare un disegno di legge di iniziativa governativa.

Infatti, il 26 novembre 1902, l'onorevole Zanardelli, Presidente del Consiglio presentò, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, Cocco Ortu, un disegno di legge per il divorzio.

Nella relazione che accompagna il disegno di legge è detto che: « L'istituto del divorzio è una necessità giuridica, una misura di ordine sociale; è un temperamento, non uno violazione del principio di indissolubilità, inerente alla natura stessa del matrimonio come istituto civile; non offende la libertà religiosa, ma rivendica allo Stato il dominio nella sfera giuridica, rispettando il dogma nella sfera delle credenze; ripara il disordine persistente della famiglia ed evita i mali della permanente separazione; garentisce egualmente l'interesse dei coniugi e dei figli; lo giustifica l'esperienza di quasi tutti gli Stati e l'inadeguatezza del mezzo della separazione esistente in Italia ».

La proposta non venne discussa dal Parlamento a seguito della relazione contraria dell'onorevole Salandra.

Il 7 febbraio 1914 venne presentata un'altra proposta di legge per iniziativa del deputato Comandini ma, anche questa volta, il provvedimento decadde.

Dopo la prima grande guerra mondiale, il 6 febbraio 1920, gli onorevoli Marangoni e Lazzari presentarono una nuova proposta di legge.

Sebbene accolto favorevolmente dalla maggioranza della Camera, il progetto non trovò ulteriore svolgimento per l'anticipata chiusura della sessione parlamentare, ai primi del 1921.

Durante il periodo fascista non si parlò più di divorzio in Italia, anche se, come vedremo in seguito, una richiesta della Santa Sede tendente a stabilire l'indissolubilità matrimoniale nel Concordato venne respinta dal Governo dell'epoca.

Bisogna giungere alla fine della seconda guerra mondiale per ritrovare una nuova iniziativa divorzista promossa, questa volta, ad opera dell'avvocato Bruno Attilio Latini che ebbe ad estendere uno specifico testo per incarico del Governo militare alleato di Trieste.

Il progetto venne persentato al G.M.A. il 16 settembre 1946, ma non fu tradotto in legge.

La questione venne riproposta all'Assemblea costituente nell'aprile del 1947, quando la Commissione incaricata di fissare i princìpi costituzionali relativi al diritto familiare ritenne che fosse opportuno affermare espliicitamente nella Costituzione il principio della indissolubilità del matrimonio.

Se questo principio fosse stato accolto, il divorzio non avrebbe più potuto essere introdotto nella nostra legislazione, se non attraverso il procedimento di revisione costituzionale, disciplinato dall'articolo 138 della Costituzione.

Ma questa proposta venne respinta dalla maggioranza dell'Assemblea, la quale, accogliendo l'emendamento Grilli, riconobbe che la dissolubilità del matrimonio non era un problema costituzionale, ma un ordinario problema legislativo, di competenza del legislatore ordinario.

Al Parlamento si dovette arrivare al 26 ottobre 1954 per vedere presentato un nuovo progetto di legge e ciò per iniziativa dell'onorevole Luigi Renato Sansone. Tale progetto, nonostante l'ampia risonanza avuta nell'opinione pubblica, non arrivò alla discussione per la fine della legislatura.

Il 12 giugno 1958 lo stesso progetto di legge venne ripresentato dall'onorevole Sansone insieme con l'onorevole Giuliana Nenni al Senato, ma, anche questa volta, il provvedimento decadde per fine legislatura.

Nella scorsa legislatura, alla Camera, furono presentate due proposte di legge sul divorzio: una a firma del deputato Fortuna e l'altra a firma dei deputati Spagnoli ed altri.

La IV Commissione giustizia della Camera vi dedicò ventidue sedute, mentre la prima Commissione affari costituzionali dette il proprio parere dopo dieci sedute.

La Commissione giustizia, nel corso della propria discussione, approvò l'articolo 1 della proposta Fortuna ed altri,

nonché l'articolo 1-*bis* contenuto negli emendamenti presentati dai deputati Bozzi ed altri.

La fine della legislatura impedì l'ulteriore esame della materia.

Nella legislatura in corso, sono state ripresentate due proposte di legge: una a firma del deputato Fortuna ed altri e la seconda a firma del deputato Baslini ed altri.

La Commissione affari costituzionali ha dato il proprio parere favorevole il 5 febbraio 1969 dopo quattro sedute e la IV^ Commissione giustizia vi ha dedicato sette sedute pervenendo il 23 aprile 1969 all'approvazione a maggioranza, in sede referente, di un testo che, praticamente, appare essere la unificazione delle due proposte di legge e che viene, in tal modo, presentato all'Assemblea.

Passando all'esame di merito, il relatore si augura che nella ricorrenza del 40° anniversario dei Patti Lateranensi, l'opinione pubblica del Paese non venga investita da nuove ondate propagandistiche o da crociate, come purtroppo è avvenuto nel passato, e che la maturità civile e politica raggiunta dal nostro popolo ci permetta, questa volta, di affrontare con animo più distaccato l'argomento del divorzio che presenta ancora insoluto sul tavolo delle decisioni politiche, come uno dei più gravi problemi giuridici e sociali del nostro tempo, quello cui sarà legato il futuro di molte generazioni di italiani. In questo senso è di buon auspicio il dibattito, indubbiamente sereno, che si è avuto recentemente in Commissione.

Nell'ordinamento giuridico italiano sono previste tre diverse forme di regimi matrimoniali:

1) il matrimonio civile celebrato innanzi ad un organo dello Stato ed integralmente regolato dalla legge civile (articolo 84 del codice civile);

2) il matrimonio religioso-cattolico celebrato dinanzi a un ministro del culto cattolico e regolato in conformità del Concordato con la Santa Sede e delle leggi speciali sulla materia (articolo 82 del codice civile). Ad esso lo Stato italiano riconosce effetti civili (articolo 34 del Concordato;)

3) il matrimonio-acattolico, celebrato dinanzi a un ministro di culto diverso dal cattolico, purché ammesso dallo Stato e sottoposto interamente alle stesse norme che regolano il matrimonio civile, salvo disposizioni speciali relative all'atto della celebrazione (articolo 83 del codice civile).

Tra queste tre forme di matrimonio gli sposi hanno la piena libertà di scegliere quella che preferiscono.

Tanto il matrimonio cattolico, quanto quello acattolico, per essere validi, debbono venir celebrati con l'osservanza di specifiche formalità. La forma più ricorrente è quella del matrimonio cattolico-civile della legislazione concordataria, regolato dalla legge 27 maggio 1929, n. 487, il cui articolo 34, nel riconoscere al matrimonio disciplinato dal diritto canonico gli effetti civili, riserva alla competenza dei tribunali ecclesiastici sia le cause di nullità sia la dspensa dal matrimonio rato e non consumato.

Le cause di nullità e di scioglimento del vincolo matrimoniale sono regolate dal titolo VI, capo III, sezione V e capo V del codice civile.

Le nullità considerate nella sezione V si riferiscono in particolare a: I) mancanza dei requisiti di capacità; II) nullità derivanti da impedimenti (parentela, affinità, adozione, affiliazione); III) particolari vizi di consenso; IV) nullità attinenti la celebrazione; V) impotenza.

Unica causa, invece, dello scioglimento del matrimonio, è quella prevista dall'articolo 149 del codice civile: « Il matrimonio non si scioglie che con la morte di uno dei coniugi ».

Emerge subito dall'esame dell'istituto matrimoniale che, nel nostro ordinamento giuridico, pur essendo registrate molteplici cause di nullità, ne viene considerata una sola per lo scioglimento del matrimonio, cioè la morte di uno dei coniugi, statuendosi in tal modo il principio della indissolubilità del rapporto coniugale senza alcun temperamento.

A differenza del codice civile, il diritto canonico conosce tredici impedimenti che corrispondono ai nostri cinque motivi di nullità e prevede lo scioglimento del vincolo matrimoniale non solo in conseguenza della morte di uno dei coniugi ma anche, come si è già detto, nei casi di matrimonio « rato e non consumato » e in quelli di matrimonio celebrato tra non battezzati in forza del « privilegio paolino ».

Da un confronto tra la legislazione civile e quella canonica del matrimonio, appare chiaramente che il principio dell'indissolubilità del vincolo matrimoniale è ben più rigoroso nel codice civile di quanto non lo sia in quello canonico.

Secondo le disposizioni di quest'ultimo, infatti, i tribunali ecclesiastici, unici abilitati a provvedere in tema di nullità dall'articolo 34 del Concordato, sciolgono ogni anno un certo numero di matrimoni « rati e non consumati » e ne annullano altri per vari motivi previsti dal *Codex Iuris Canonici*. Uno dei motivi di nullità più frequentemente accolti è quello del vizio di consenso per riserva mentale che può, tra l'altro, concernere o il proposito di chiedere lo scioglimento in caso di disaccordo o quello di non avere prole. L'istanza dell'annullamento o di dispensa non è soggetta a prescrizione.

Se si tiene presente l'alto costo di quei giudizi, si comprende perché le persone che adiscono i tribunali ecclesiastici appartengano nella maggior parte dei casi ai ceti più abbienti. Gli espedienti, ai quali il più delle volte ricorrono, sono tali da far loro conseguire, con le pronunce di nullità, veri e propri equivalenti giuridici del divorzio concessi non di rado in casi che, ad un approfondito esame, non meriterebbero alcuna tutela. La corte d'appello ha, in materia, la mortificante funzione di una certificazione burocratica con cui, senza alcun controllo di merito, rende esecutive le sentenze dei tribunali ecclesiastici.

Si chiedeva più di venti anni or sono, il 17 aprile 1947, Piero Calamandrei all'Assemblea costituente: « E' proprio vero che in Italia il matrimonio è indissolubile? ».

Dopo aver trattato l'ovvia, in teoria, differenza tra annullamento e divorzio, il grande giurista ammetteva, molto significativamente, che in pratica, per tutti i tipi di matrimonio, sia quello puramente civile, sia quello canonico dove il consenso è tutto, si trova sempre il modo, con accorgimenti ed espedienti vari, per assegnare all'annullamento una funzione vicaria del divorzio. E così aggiungeva: « I medici dicono che nell'organismo umano quando si toglie un organo, la funzione di quell'organo può essere assunta in forma vicariante da un altro organo che assume una funzione necessaria perché l'organismo viva. Qualcosa di simile succede nella pratica matrimoniale. Il divorzio non c'è, ma si è trovato il modo di far servire l'annullamento a scopo del divorzio ».

Non ci si deve scandalizzare per simili argomentazioni, se si considera che un convinto antidivorzista, il dottor Oreste Gregorio, in un recente dibattito (vedi il volume: *Diritto e rovescio*, pagg. 158-159) candidamente osserva: « Se ci sono tante difficoltà per lo scioglimento del vincolo civile, non bisogna disperare nell'autorità giudiziaria ecclesiastica, la quale, pur nel rigore del suo sistema inquisitorio, ha una notevole ampiezza di valutazione che consente il rimedio dell'annullamento di parecchi matrimoni. Certo, bisogna che la pratica sia condotta con molto rigore di verità e di prove testimoniali, e di perizie che siano veramente attendibili. Ma se c'è un fondamento, bisogna avere fiducia nella giurisdizione ecclesiastica ».

Ma, allora, quando si versa in un simile convincimento, non ci si deve meravigliare che il Calamandrei giunga a queste testuali considerazioni: « Una simile indissolubilità... in realtà porta a questa conseguenza: che l'annullamento del matrimonio funziona come divorzio per certe classi sociali; che, in realtà, il divorzio c'è in Italia per i ricchi

e non per i poveri. Perché, onorevoli colleghi — è sempre il Calamandrei che parla — per riuscire ad ottenere che, attraverso l'annullamento, con queste sottigliezze, si arrivi allo scopo del divorzio, occorre una procedura lunga, costosa, occorre l'assistenza di avvocati specialisti, i quali hanno tariffe assai alte. Quando gli sposi siano in condizioni finanziarie da poter dare a questi avvocati quanto occorre per montare la manovra procedurale che fa apparire esistente il motivo di nullità, anche quando non c'è, all'annullamento quasi sempre si arriva. I poveri questo non possono farlo ».

Si è osservato, nel dibattito in Commissione giustizia, che i poveri possono essere sempre ammessi al gratuito patrocinio. Ma la pratica professionale ci insegna che anche chi ha diritto al « gratuito patrocinio » deve sopportare in proprio alcune spese processuali, come le perizie, a volte molto costose, e può, pertanto, accadere che un processo cosiddetto « gratuito », venga a costare, in effetti diversi milioni, sì da sconsigliare, chi lo abbia intrapreso, dal continuarlo.

Da questa evidente disparità di trattamento, che compromette gravemente il principio costituzionale dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge risultano danneggiati, da una parte, coloro i quali, avendo contratto matrimonio canonico, non sono in grado di sobbarcarsi le spese del giudizio, dall'altra gli acattolici e coloro i quali abbiano contratto il matrimonio civile per le restrizioni e i rigori pervisti dalla legge italiana. Donde l'opportunità di integrare l'articolo 149 del codice civile, che prevede con la morte di uno dei coniugi l'unica causa di scioglimento del vincolo, con altri motivi di scioglimento del rapporto matrimoniale che siano gravi e giusti al fine di una riaffermazione del principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge con la concessione in eguale misura ai ricchi e ai poveri e a coloro che abbiano contratto il matrimonio secondo uno dei tre riti previsti, del diritto di chiedere lo scioglimento, al fine di una tutela della laicità e della sovranità dello Stato, al fine della difesa della libertà di coscienza del cittadino e, infine, per una avvertita esigenza di equiparazione del nostro sistema giuridico con quello di tutti gli altri Stati europei che, ad eccezione della Spagna, delle Repubbliche dell'Andorra e di San Marino, ammettono nel loro ordinamento, entro limiti più o meno vasti, lo scioglimento del matrimonio.

Tutti gli Stati del MEC prevedono il divorzio, mentre, fuori dell'ambito strettamente europeo, il divorzio non è ammesso nell'Irlanda, in Argentina, in Brasile, nel Cile, nella Colombia e nel Paraguay.

Tutti gli altri Stati ammettono lo scioglimento del vincolo matrimoniale, generalmente per giusta causa e per fatti gravi che vanno rapportati all'ambiente, alle tradizioni e anche alla latitudine ove si trovano i diversi paesi.

Il panorama mondiale è, quindi, nettamente favorevole al divorzio, sia nell'emisfero occidentale sia in quello orientale.

Il divorzio esiste in Stati cattolici, come la Francia, il Belgio, l'Austria, la Polonia, senza che venga turbata la coscienza dei credenti (che in questi luoghi non sono certamente meno religiosi degli italiani).

Una citazione particolare merita la legislazione portoghese ove il divorzio, escluso dal codice del 1867, venne introdotto con decreto del 3 novembre 1910. In virtù del Concordato con la Santa Sede del 7 maggio 1940, non è più ammesso nei confronti di quei coniugi che abbiaon celebrato il matrimonio canonico. Pur tuttavia, sotto certe condizioni, è ammesso, anche con questo rito, nei casi di adulterio della moglie o del marito, di condanne irrevocabili a gravi pene, di maltrattamenti o offese gravi, di abbandono o assenza (rispettivamente da tre e da quattro anni), di malattie inguaribili da almeno tre anni, di separazione di fatto da almeno dieci anni e di vizio del gioco d'azzardo.

Del resto anche in Italia, si è avuto il divorzio e, a parte il periodo napoleonico che va dal 1795 al 1815 esso è stato riconosciuto valido nei territori annessi dopo la prima guerra mondiale e venne mantenuto, come derivazione del vecchio ordinamento austro-ungarico, nella città di Fiume e nel suo territorio fino al 1924 e nelle altre province della Venezia-Giulia, del Trentino-Alto Adige e della Dalmazia, sino al 1929. Inoltre, dopo il Concordato e durante il regime fascista, il divorzio venne ammesso nei possedimenti italiani dell'Egeo e nelle province metropolitane della Tripolitania e della Cirenaica oltre che nei territori coloniali della Somalia e dell'Eritrea.

Si è giustamente osservato, nella relazione del progetto Fortuna, che « il problema legislativo dello scioglimento del matrimonio non è più una questione interna di tre o quattro Stati che non lo ammettono, ma sta diventando un grave problema giuridico che si va rapidamente spostando dal piano nazionale a quello internazionale per la facilità e la frequenza con cui, nella società attuale, si contraggono matrimoni tra cittadini di diverse nazionalità ».

Da quale legge sarà regolato in questa situazione il matrimonio che si vuole ordinato sulla eguaglianza morale e giuridica dei coniugi? Può accadere, infatti, che in questi casi il matrimonio, indissolubile per il marito italiano, sia dissolubile per la moglie straniera. Quali possano essere in pratica, le conseguenze, non soltanto assurde, ma in qualche caso veramente tragiche, di questi divorzi unilaterali e di questi matrimoni validi per uno solo dei coniugi, è facile intuire.

Nella sprezzante indifferenza per la vita umana che, a detta del Peretti Griva, deve pur avere « una sua importanza e un suo peso decisivo » si finisce in queste circostanze col fare del matrimonio un feticcio, una mostruosa costruzione giuridica che si mantiene in vita per mera ipocrisia e per pura finzione, ridotto com'è a un solo coniuge. Ammoniva, or è un secolo, Pier Carlo Boggio (in: *Chiesa e Stato in Piemonte 1854-1855*) che « non vi è tiranno più inflessibile di colui che si crede di avere da Dio il mandato di governarci al fine di procurarci il bene eterno ».

Con tale richiamo non s'intende in alcun modo mettere in discussione la Chiesa e la religione (come non intendeva metterli in discussione neanche il Boggio) ma soltanto chiarire criticamente, come è nostro diritto, che lo Stato e la legislazione civile hanno stabilito, per proprio conto, autonomamente, il principio dell'indissolubilità matrimoniale.

È, pertanto, evidente che occorre aggiornare la legislazione matrimoniale italiana per adeguarla all'evoluzione del costume europeo e mondiale, per eliminare le anomalie giuridiche derivanti da leggi insufficienti e superate, per contrasto tra queste leggi e quelle degli altri Stati civili.

Lo stesso istituto della separazione non sempre può provvedere ad una tale esigenza di fondo perché il suo fine specifico è quello della riconciliazione tra coniugi. Ma quando questa viene a mancare, perché il vincolo si è svuotato del benché minimo contenuto affettivo e sentimentale, non è ammissibile ritenere valido quanto più non esiste soltanto per la persistenza formale di un impegno a suo tempo contratto dai coniugi e, poi, non più rispettato. Il matrimonio deve essere fondato sulla libertà del consenso dei coniugi, e il consenso non deve essere tale soltanto al momento della formazione del vincolo, ma permanere in ogni istante della vita coniugale.

A questo punto, se si tien presente che il punto *dolens* della *vexata quaestio*, nei dibattiti parlamentari degli ultimi anni, è stato quello relativo all'ammissibilità costituzionale di una legge istitutiva, ai fini di una decisione di merito appare d'indubbio valore concettuale, anche se

non è vincolante, il parere espresso il 5 febbraio 1969 dalla Commissione affari costituzionali (confermato in sede di merito dalla Commissione giustizia), secondo il quale, in conformità con quello già rassegnato dalla stessa Commissione nella decorsa legislatura, è sancito testualmente: « Le proposte di legge nn. 1 del deputato Fortuna ed altri, e 467, del deputato Baslini ed altri, non sono in contrasto con alcuna norma del nostro ordinamento costituzionale ».

In linea con un tale parere, non ci sembra sostenibile la tesi secondo cui il Concordato sarebbe divenuto parte integrante della Costituzione.

E' necessario richiamare, a questo scopo, il dibattito che si ebbe nell'Assemblea costituente sui rapporti tra Stato e Chiesa per affrontare correttamente il tema costituzionale.

Quando al secondo comma dell'articolo 7 della nostra massima legge si dice che i rapporti tra lo Stato e la Santa Sede sono regolati dai Patti Lateranensi, non si intende operare una loro recezione nella nostra Carta costituzionale per la semplice considerazione che mai un trattato tra due Stati può trovare posto in una Costituzione (Calamandrei). E ciò sia perché i trattati sono temporanei, modificabili e annullabili mentre una Costituzione consacra, almeno teoricamente, condizioni di stabilità giuridica, sia perché la sostanza di una Costituzione è costituita da un rapporto tra cittadini e Stato, o tra cittadini e cittadini, mentre la sostanza di un trattato indica, al contrario, un rapporto tra Stato e Stato.

La diversità dei due istituti spiega così la loro necessaria separazione pratica.

Sono considerazioni addotte, tra le altre, dalla mente autorevole del Mortati per conto del partito democratico cristiano in un articolo, per così dire ufficiale, apparso su *Il Popolo* del 21 marzo 1947 per fugare il dubbio avanzato da quanti, come il Calamandrei, paventavano in quei giorni, in sede di discussione generale sul progetto della nostra Costituzione, una possibile costituzionalizzazione dei Patti.

Il Mortati dice testualmente: « Occorre mettere in rilievo la necessità di precisare la correlazione tra il primo e il secondo comma dell'articolo 5 (del progetto, divenuto poi l'articolo 7 del testo definitivo), in modo da ricavare l'esatto significato di questo e mostrare la fallacia della opinione espressa, oltre che dall'onorevole Calamandrei, da molti altri, secondo la quale dovrebbe ritenersi operata una recezione nella Costituzione del contenuto dei Patti e, quindi, una trasformazione in costituzionali delle singole loro disposizioni.

« Quello che invece è assunto nella Costituzione è solo il principio concordatario, non i singoli Patti in cui questo è attuato e svolto ».

E — quasi a voler sanzionare ufficialmente l'interpretazione data dalla maggioranza dell'Assemblea alla formulazione dell'articolo 7, che costituì la zona infiammata dei rapporti tra Stato e Chiesa in sede di Assemblea costituente, per dirla con Vittorio Emanuele Orlando — si riporta il pensiero espresso dal più autorevole rappresentante di quel partito, l'onorevole Dossetti.

Nel suo discorso il deputato Dossetti, con quella autorità che gli veniva dalla sua posizione di relatore per la maggioranza della Commissione per la Costituzione e dalla sua rara dottrina in materia, ebbe a dichiarare: « *Con il riferimento esplicito ai Patti Lateranensi, non si era voluto costituzionalizzare l'enorme contenuto del Trattato e del Concordato, peraltro in alcuni punti assolutamente contrastanti con lo spirito e con la lettera della nostra Carta costituzionale, ma si era voluto solo stabilire, per la pace morale degli italiani, la cui grande maggioranza era cattolica, qual'era il regime scelto dalla Costituzione per quanto riguardava il regolamento dei rapporti tra Stato e Chiesa* ».

E fu talmente autorevole il suo discorso che uomini, come lo Sforza, intervenendo il 25 marzo 1947 all'Assemblea costituente, a lui si richiamarono per dichiarare che non avevano più dubbi in proposito e che potevano dare il loro voto favorevole a quella disposizione, paghi nella loro coscienza del fatto che « le forme dell'apparenza più solida, come quella dell'articolo 7, non celavano nel loro seno causa o pretesti di futura contesa ».

Ma, purtroppo, quel che l'illustre statista scomparso dava per certo allora, con così nobile auspicio, è stato smentito dai dibattiti successivi che si accentuarono, come quello in corso, ancora sull'interpretazione da dare alla formulazione dell'articolo 7.

Sintomatiche, al riguardo, alcune tesi affiorate nella IV Commissione giustizia.

Ritornando, quindi, ad inquadrarlo, con la prevalente dottrina, si ritiene, con il Del Giudice e con lo Iemolo, che il principio, contenuto nel capoverso dell'articolo 7, sembra avere la portata di una norma sulla produzione giuridica con cui si è inteso solo « stabilire il modo col quale possono essere modificati i Patti in parola, che si prescrive debbano continuare a regolare nel loro insieme i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica » (Del Giudice).

Ma, in ogni caso, quel principio non poteva evidentemente imporre limitazioni maggiori di quelle previste negli stessi Patti Lateranensi. Orbene, non sembra che il Concordato contenga alcun impegno a sancire nell'ordinamento italiano l'indissolubilità del matrimonio: esso contiene solo l'impegno, previsto appunto dall'articolo 34, a riconoscere « al sacramento del matrimonio, disciplinato dal diritto canonico, gli effetti civili ».

Giova, in proposito, ricordare che l'articolo 5 della legge 27 maggio 1929, n. 847, dispone: « Il matrimonio celebrato davanti ad un ministro del culto cattolico, secondo le norme del diritto canonico, produce, dal giorno della celebrazione, gli stessi effetti del matrimonio civile, quando sia trascritto nei registri dello stato civile, secondo le disposizioni degli articoli 9 e seguenti ».

Osserva giustamente Cesare Grassetti nei suoi *Principi costituzionali relativi al diritto familiare* che, in sostanza, dal punto di vista del diritto interno, il contenuto essenziale dell'articolo 34 del Concordato e dell'articolo 5 della legge matrimoniale non riguarda il valore sacramentale del matrimonio, non concerne « l'istituto » del matrimonio, che rimane regolato dalla legge civile, ma riguarda solo l'« atto costitutivo » del matrimonio canonico, cui si riconoscono effetti civili in seguito alla trascrizione: riguarda cioè solo la « formazione del vincolo ». E la conclusione non muta per ciò che concerne la riserva alla competenza dei tribunali ecclesiastici delle cause di nullità, perché queste hanno carattere dichiarativo della non formazione del vincolo medesimo. Dunque, l'articolo 34 del Concordato non fa che riconoscere alla Chiesa il diritto di costituire vincoli matrimoniali che vivranno sotto lo stesso regime di quelli costituiti attraverso il matrimonio civile, ma in nulla deroga al precedente diritto, secondo cui tutto il regime del matrimonio era lasciato alla legislazione civile, e nulla accorda in tema di regolamento del regime matrimoniale: lo Stato non ha assunto nel Concordato alcun impegno né per una regolamentazione in un senso piuttosto che in un altro del matrimonio civile, né per la regolamentazione degli effetti del matrimonio. Che, poi, questa dottrina risponda effettivamente al diritto positivo, si rileva del resto da ciò: com'è opinione assolutamente prevalente, i capi I, IV, V e VI del titolo « Del matrimonio » del nostro codice civile, e così le norme che disciplinano la promessa del matrimonio (articoli 79 segg.); i diritti e i doveri che nascono dal matrimonio (articoli 143 segg.); lo scioglimento del matrimonio e la separazione dei coniugi (articoli 149 segg.); il regime matrimoniale della famiglia (articoli 159 segg.), e, ancora, le norme contenute negli articoli 65 e 68 del

1345

codice civile sul nuovo matrimonio del coniuge della persona di cui è stata dichiarata la morte presunta, sono tutte disposizioni che si applicano a qualunque matrimonio civilmente efficace senza distinguere il modo con cui il vincolo si sia formato. Se il legislatore italiano non è vincolato circa la regolamentazione del regime dell'istituto matrimoniale, è chiaro che anche la norma, contenuta nell'articolo 149 del codice civile, non è, sotto questo aspetto, soggetta a vincoli circa la sua eventuale modificazione.

L'opposta opinione apparirebbe ben altrimenti giustificata se fosse stato accolto il principio contenuto nell'ultimo alinea dell'articolo 44 di un noto schema preparatorio del Concordato, che rappresentava il massimo delle richieste vaticane, ove era scritto che « in qualsiasi disposizione concernente il matrimonio lo Stato s'impegna a mantenere illeso il principio dell'indissolubilità e l'impedimento dell'ordine sacro ». In difetto di un simile impegno, che non è scritto nell'articolo 34 del Concordato e tanto meno trova espressione nella legge di esecuzione, non sembra quindi che esso possa rinvenirsi nell'articolo 7 della Costituzione.

Muovendosi nell'ordine di queste considerazioni il collega Ballardini, nel suo ultimo intervento presso la Commissione affari costituzionali, giustamente osservava che il divorzio non modifica il Concordato, perché nell'articolo 34 è stabilito che lo Stato riconosce al matrimonio canonico effetti civili e non che lo Stato riconosce il matrimonio canonico *agli* effetti civili.

Vi è, cioè, la riserva da parte dello Stato di determinare gli effetti, che ritiene opportuni, nel proprio ordinamento e tra di essi, quindi, anche il divorzio. L'attribuzione di giurisdizione tra Stato e Chiesa, come si diceva innanzi, conferma questa tesi: alla Chiesa, infatti, è attribuita la competenza ad esaminare i vizi e i fatti che comportano l'annullamento del matrimonio e che, perciò, sono precedenti o coevi all'atto di celebrazione; mentre allo Stato è riservato il giudizio sulle separazioni consensuali o per colpa, che comporta esami di fatti successivi alla celebrazione.

Del resto, la legislazione successiva al Concordato, comminando la nullità del matrimonio contratto da interdetti o tra ariani e non ariani e permettendo la possibilità del divorzio già sancita con leggi speciali per i possedimenti dell'Egeo e le province metropolitane della Libia che facevano parte del territorio dello Stato, e la non punibilità dell'adulterio del coniuge legalmente separato per colpa dell'altro coniuge, ha comportato casi di modifica degli effetti del matrimonio, cui non corrispose alcuna protesta da parte della Chiesa oltre quella morale elevata da Pio XI per il matrimonio tra ariani e non ariani.

In effetti, la Santa Sede, si era ben presto resa conto che lo Stato italiano, respingendo l'originaria formulazione dell'articolo 44 del progetto di Concordato, non aveva inteso rinunciare alle proprie prerogative sulla materia.

Le considerazioni, innanzi svolte, sono confermate da uno dei più grandi studiosi del diritto ecclesiastico, lo Iemolo, il quale, alle pagg. 416 e 417 del suo fondamentale volume, *Il matrimonio*, così osserva: « La disposizione particolare dei Patti, richiamata dall'articolo 7 e cioè l'articolo 34 del Concordato, alinea, riconobbe "al sacramento del matrimonio, disciplinato dal diritto canonico, gli effetti civili"; ciò non poteva essere inteso se non come "gli effetti che ha fin qui avuto nell'ordinamento dello Stato il matrimonio civile"; né è a pensare che la stessa espressione "effetti civili" abbia valore diverso all'alinea e al terzo comma, dove chiaramente è detto che gli effetti civili sono costituiti dalla disciplina dei diritti e dei doveri dei coniugi, data dal codice civile: che, appunto, come si è detto, alla formazione del Concordato includeva in questa disciplina la regola della indissolubilità ».

E così continua il grande studioso di diritto ecclesiastico: « E' solo il diritto dello Stato a regolare tutto il regime della convivenza matrimoniale, tutti gli effetti del matrimonio, nella più ampia portata del termine (incluse anche la regola della indissolubilità; per quanto si sia cercato, a nostro avviso a torto — sono ancora sue parole — di sostenere che per il matrimonio religioso ci sarebbe una particolare fonte di indissolubilità in un implicito impegno concordatario: ciò che è contraddetto da quanto conosciamo sulla formazione del Concordato e del suo articolo 34) ».

Riporta, al riguardo, le indiscrezioni del Biggini dalle quali appare che nelle trattative precedenti il Concordato, una delle richieste della Santa Sede non accolte, come si diceva innanzi, fosse stato l'impegno dello Stato di non introdurre il divorzio. Aggiunge, inoltre, che nella formazione della Costituzione, e più precisamente di quello che è ora l'articolo 29, l'Assemblea costituente respinse la formula che dichiarava il matrimonio indissolubile.

« *Insomma, da qualunque angolo visuale ci si ponga* — conclude lo Iemolo a pag. 417 — *non può quindi dubitarsi che la indissolubilità si fonda solo sul diritto positivo dello Stato, e che non ci sono vincoli concordatari né costituzionali che si frappongono all'introduzione del divorzio* ».

Ma, da queste considerazioni, si trae spunto per definire, con lo stesso Iemolo, un altro punto di questa materia che si è ampiamente trattato nelle pagine precedenti. Afferma lapidariamente il citato autore a pagina 50 del suo volume che: « quel che c'è di chiaro nel sistema matrimoniale instaurato dal Concordato, è che la competenza della Chiesa ha ad oggetto la formazione del vincolo (con tutto quanto è fissazione di requisiti di capacità, impedimenti, forma) ed i giudizi sulla valida formazione del vincolo stesso, mentre il regime del vincolo resta di competenza dello Stato; ed attiene al regime del vincolo l'indissolubilità del matrimonio ».

Per quanto attiene all'articolo 29 della Costituzione, non può ammettersi, come giustamente si osserva nella relazione che accompagna il progetto di legge n. 467 del deputato Baslini ed altri sulla stessa materia, « che lo stesso contenga per implicito ciò che in maniera espressa escluse l'Assemblea costituente ». Infatti, la soppressione della parola « indissolubile », contenuta nel progetto dei « 75 », da parte dell'Assemblea costituente che votò in proposito l'emendamento Grilli, esprime la intenzione dei costituenti di rimettere alla competenza e alla valutazione politica del legislatore ordinario l'ammissibilità o meno di una legge istitutiva del divorzio.

Ma l'introduzione di alcuni casi di scioglimento del matrimonio, oltre che nella lettera della Costituzione, non trova ostacoli neanche nella *ratio* delle norme costituzionali e, in particolare, in quella dell'articolo 29 che richiama il concetto di famiglia naturale.

Non si può ammettere, come da alcune parti è stato sostenuto, nei dibattiti in Commissione giustizia nella precorsa legislatura, che, con il primo comma dell'articolo 29 della Costituzione, si sia voluto far riferimento alla concezione canonistica e tradizionale del matrimonio perché una tale tradizione, fortemente caratterizzata in termini teologici e legata intimamente al magistero della Chiesa e a questo aderente in virtù di un superiore atto di fede, urterebbe senza possibilità di equivoci con i princìpi costituzionali della irrilevanza del fattore religioso e della libertà di coscienza e di pensiero, princìpi questi che verrebbero a mettere la Costituzione in contraddizione con se stessa.

Semmai, in conformità al parere recentemente espresso dalla Commissione affari costituzionali e alle considerazioni più volte ribadite da Pietro Mellini « sulla legittimità costituzionale del divorzio », si deve osservare che un'apertura generica della Costituzione italiana, che sia

aderente al suo spirito, andrebbe rapportata con riguardo ad un'altra concezione del diritto naturale, ben diversa da quella, più volte richiamata, dallo *ius divinum naturale*: e cioè alla « concezione filosofico-politica del diritto naturale *razionale*, d'ispirazione individualistica ed anti-autoritaria e scevra di preoccupazioni ultraterrene, non più fondata sulla *lex aeterna*, ma su una *ratio* puramente umana qual'è quella specialmente teorizzata nel secolo dei lumi, matrice delle ideologie liberali e democratiche ».

Per completare il tema costituzionale della materia, si deve rilevare che non può sostenersi il principio della ricettività del sacramento religioso nel nostro diritto in quanto al momento della celebrazione è proprio il parroco che è obbligato a dare lettura agli sposi degli articoli del codice civile e solo con quella lettura il matrimonio civile è valido, in quanto esso ha una sua autonoma esistenza e suoi specifici effetti.

Entrando nel merito, non si può fare a meno di osservare che, nonostante le preventive, a volte non sempre sincere assicurazioni di quanti intervengono sull'argomento, la materia appare in realtà dominata da elementi religiosi e dalla tradizione, la cui influenza si esercita fortemente anche su menti che in ogni altro ambito sentono poco o nulla l'eredità di idee e di sentimenti delle generazioni passate. Giustamente osserva sempre il grande matrimonialista: « Per questo il legislatore qui appare molto spesso come quello che non domina la materia, ma ne è dominato; non imbriglia il fiume, ma pone dei cartelli là dove si spingono le acque ».

Se così non fosse, non si comprenderebbe perché i cattolici — anziché dividersi — facciano un fronte unico così massiccio nella questione su cui si discute. Se così non fosse, non si comprenderebbe come mai il Guidetti, un gesuita — studioso della materia — possa fideiusticamente e dogmaticamente affermare in un suo scritto (vedi pagg. 134-135 del volume *Diritto e rovescio*) che: « la legge dell'indissolubilità, come legge divina, produrrà conseguenze migliori, per la famiglia, i suoi membri e la società, della legge divorzista ».

Ciononostante, la Chiesa vanta in questo campo numerosi secoli di tolleranza pastorale. Basti por mente alle ricerche del monsignor Pospishil (*Divorzio e nuovo matrimonio*) e alle tradizioni della Chiesa Orientale che concede il divorzio al coniuge innocente, vittima del tradimento; basti tener presente la posizione assunta, nel recente Concilio Vaticano II, da un vescovo egiziano, monsignor Zogby, che ha proposto con queste parole la concessione dello scioglimento del matrimonio a favore di un coniuge ingiustamente abbandonato dall'altro: « Vi è un problema più grave di quello della limitazione delle nascite; ed è quello del coniuge innocente che, nel fiore della giovinezza, si viene a trovare definitivamente solo per colpa dell'altro »; basti considerare, d'altronde, i paesi cattolici, dove il matrimonio ha un vigore più che secolare, come la Francia o il Belgio o l'Austria; ivi, partiti favorevoli alla Chiesa, hanno potuto governare a lungo, uomini religiosissimi occupare le più alte cariche dello Stato, senza che mai si sia fatta questione di divorzio o di indissolubilità del matrimonio; non vi è in quei Paesi alcuna confusione tra i doveri del cittadino e quelli del credente, tra leggi della Chiesa e quelle dello Stato; è sufficiente richiamare, ancora, lo Stato di New York, dove su sedici milioni di cittadini, sei milioni e mezzo sono cattolici, e tra di essi si è costituito un comitato per favorire una nuova legge sul divorzio, che agisce in pieno accordo con le autorità ecclesiastiche e da New York il richiamo si estende alla recente conferenza episcopale canadese che, in occasione della nuova legge sul divorzio in discussione nel Parlamento di quel paese, ha inviato un messaggio con cui pone fine alla sua tradizionale opposizione, pur mantenendo inalterato l'insegnamento cattolico sulla materia; è sufficiente richiamare, infine, il pensiero di don Valsecchi — sacerdote e professore di teologia morale nella Pontificia facoltà teologica di Milano (a pag. 60 del volume antidivorzista *Il divorzio in una società democratica*) — per concludere con lui che: « il cristiano, come tale, non è tenuto a porre l'indissolubilità come un *a priori* assoluto cui debba riferirsi l'autorità civile operante nel suo ambito: o almeno, se lo fa, lo fa in virtù di convincimenti che non sono propri a lui come cristiano, ma sono il frutto di una soggezza comune a ogni cittadino ».

Quando si dice, quindi, che il cattolicesimo non ammette il divorzio, si dice qualcosa di più di una approssimazione, per lo meno per quanto riguarda la tradizione cattolica che ci porta sino al secolo XII. In realtà i privilegi paolini sono divorzi e se la Chiesa li concede, evidentemente non ritiene che l'indissolubilità faccia parte dell'essenza del matrimonio, bensì le sia strettamente connessa; non tanto strettamente, tuttavia, da non poter, talora, eccezionalmente, venir meno, come ammise in una significativa intervista monsignor Pietro Parente, della Sacra Congregazione per la dottrina della fede. Se l'indissolubilità fosse essenziale, non potrebbe mai essere oggetto di dispensa. Non si può sciogliere ciò che è, di sua natura, indissolubile. La dissoluzione, anche se rarissima, e per qualsiasi ragione concessa, è indice di dissolubilità.

Tralasciando gli argomenti che si possono addurre pro e contro le rispettive tesi — e che sono quasi sempre ritorcibili — affrontando, per ultimo, il fondamentale aspetto sociologico, si deve rilevare il peso relativo che le statistiche in questo campo; le statistiche dicono quel che si vuol far dire loro.

Un libro che tratta del divorzio, racconta di una certa statistica, che era stata fatta dagli inglesi in India, in un reggimento indiano, dalla quale risultava il dato stupefacente che la mortalità degli astemi era del cinquanta per cento e si trattava di giovani soldati. Ma si appurò poi che in quel reggimento gli astemi erano soltanto due, e uno se lo era mangiato una tigre nella giungla!

Tuttavia, sia pur per approssimazione, possiamo ritenere che già nel 1954 l'onorevole Sansone, presentando la sua proposta di legge detta « del piccolo divorzio », indicava che le coppie separate in Italia ammontavano a 600 mila circa. D'allora in poi si sono registrate ogni anno in Italia 14 mila domande e 10 mila sentenze di separazione. Alle 600 mila se ne sarebbero quindi aggiunte altre 140 mila, portando il numero a 740 mila. Poiché ad ogni domanda di separazione legale corrispondono, secondo calcoli attendibili, tre separazioni « di fatto », alle 740 mila bisogna aggiungere altre 420 mila separazioni circa. Avremmo così in Italia 1 milione e 160 mila coppie separate, cioè due milioni e 300 mila coniugi separati.

Senonché a tale cifra bisogna togliere e aggiungere qualcosa: bisogna togliere i coniugi deceduti nel frattempo, che ammonterebbero a circa 400 mila e aggiungere le cosidette vedove bianche (le mogli degli emigrati che si sono creati all'estero una nuova famiglia) che ammontano a circa mezzo milione. Su tale cifra sembra non possano esserci dubbi, perché è stata resa nota dall'Associazione cattolica nazionale famiglie emigrati, sulla base di un censimento di ispirazione governativa.

In totale vi sarebbero, dunque, in Italia, 2 milioni e mezzo di separati. E poiché almeno un terzo di loro si è creato una famiglia illegale, e il nuovo « coniuge » e i figli partecipano della stessa condizione di « fuori legge del matrimonio », non meno di cinque milioni di persone sarebbero coinvolte nel dramma dell'indissolubilità e ne soffrirebbero attualmente le conseguenze.

A parte ogni altra considerazione di carattere morale e sociale, dopo aver letto un recente opuscolo del ministro Gava sull'argomento, si stenta a credere che il ministro di grazia e giustizia voglia mettere in quarantena una così larga schiera di infelici, pari a un decimo della popolazione italiana.

E chi, come il sottoscritto, ha avuto modo di avvalersi della sua esperienza professionale per esaminare da vicino questo serio problema nei suoi dolorosi e innumerevoli aspetti pratici, ha potuto rilevare, nella realtà di ogni giorno innumerevoli situazioni familiari, giuridicamente assurde, moralmente riprorevoli, spesso veramente tragiche e talvolta persino paradossali e grottesche, determinate dalla rigida applicazione di una legge inumana.

Se, in conclusione, ci si vuol muovere nello spirito del messaggio recentemente inviato dal Capo dello Stato alla Santa Sede laddove giustamente sottolineava l'esigenza di un adeguamento « all'evoluzione dei tempi e allo sviluppo della vita democratica del paese », si deve essere in grado di offrire a milioni di cittadini italiani un rimedio giuridico, morale e sociale per sanare la gravissima e insostenibile situazione in cui attualmente versano.

Secondo indagini statistiche comparate, il numero delle separazioni in Italia è più alto del numero dei divorzi in altri paesi.

In Gran Bretagna il tasso di divorzialità è di 0,52 per mille, cioè divorzia una persona su due mila abitanti; in Francia è di 0,59; in Polonia di 0,53; in Belgio di 0,40. In Italia il tasso di « separazionalità » è di 0,70, cioè si separa una persona su ogni 1.400 abitanti.

Queste cifre sono state riportate da Gabriella Parca che ha condotto recentemente un'inchiesta diretta su un campione (ristretto ma indicativo) di 250 coniugi separati, tenendo presente i tre fattori della composizione sociale, della popolazione italiana e della distribuzione con i vari livelli di età, nel suo volume *I separati, inchiesta sul matrimonio in Italia*, edizione Rizzoli.

La Parca esamina, in particolare, la sorte dei figli che sarebbero, secondo alcuni, i grandi esclusi dai due progetti di legge.

In effetti, sul piano astratto e ideale, è verissimo che i figli vengono meglio tutelati dal matrimonio indissolubile; quando, però (osserva la cattolica Adriana Zarri alle pagine 67 e segg. del volume *Diritto e rovescio*) si tratti di un vero matrimonio e non di una convivenza coatta, tramata da reciproci, abituali inganni. *Il paragone* [illegible] *matrimonio ideale indissolubile e divorzio* [illegible] *trimonio ideale il divorzio è una ipotesi* [illegible] *), bensì tra divorzio e matrimonio umana*[illegible]*bile.* Per i figli, il problema non consiste [illegible]namento di uno dei genitori, che avviene [illegible]zio sia con la separazione, quanto nella [illegible]sione e di insicurezza che essi respirano [illegible] vedendo la madre piangere e il padre [illegible]he volta anche le mani. Si ricorda, [illegible]bino che cominciava a tre[illegible]oi andava a nascondersi [illegible]atamente aggrappato [illegible] il bisogno di affer[illegible]he avrebbe dovuto

[illegible]liere ai figli l'occa[illegible] genitori, di subire, [illegible]nza nome: bisogna [illegible]to veleno degli odi [illegible]idealità e sentimento

[illegible]ervato, anche in Com[illegible]missi[illegible]rionerebbe uno *stress* [illegible]rimediabile [illegible]ei separati. Gabriele Calvi, professore di psicologia [illegible] Università cattolica del Sacro Cuore a Milano, onestamente riconosce in un dialogo tra cattolici (*Il divorzio in una società democratica*, pag. 60): « La posizione assunta in molti paesi dai ricercatori e dagli studiosi più obiettivi, cioè meno implicati emotivamente nelle preoccupazioni moralistiche o polemiche, riconosce i danni subiti dai figli dei divorziati, ma tende altresì ad attribuirli non al divorzio in sé, quale evento puntuale e definitivo, ma alla situazione di conflitto che ha portato i genitori al divorzio. A ciò si aggiunga che danni di uguale o maggiore gravità sono stati rilevati nei figli appartenenti a nuclei familiari non intaccati dal divorzio, ma in situazione di conflitto permanente. Insomma, le ricerche psicologiche tendono oggi a proporsi come vero parametro di discriminazione lo stato di conflitto o non di conflitto dei coniugi e non il parametro giuridico ».

Con un lavoro condotto a metà strada tra l'indagine sociologica e l'inchiesta giornalistica, la Parca annovera nel limite di 800 mila circa i figli illegittimi.

A parere dell'autrice, la mancanza di divorzio aggraverebbe il loro problema, creando tre categorie di infelici: i figli di coloro che restano insieme pur detestandosi, perché sanno di non poter sciogliere il loro vincolo; quelli di genitori separati che continuano a odiarsi a distanza, per la stessa ragione; gli illegittimi che nascono dalle unioni illegali.

Per quanto riguarda questi ultimi, come tutti sanno, un uomo separato non può riconoscere come suoi i figli nati fuori dal matrimonio, e se ad essere separata è la donna — o lo sono entrambi — i figli dovranno essere iscritti allo stato civile a nome del marito di lei, che potrà disconoscerli. Ma in nessun caso essi potranno risultare nati dai veri genitori.

In questo modo la condanna a vita dei separati si estende anche ai loro figli, come una specie di maledizione che li punisce nello stesso momento in cui nascono.

Ad ogni modo il divorzio, vietato dalla legge, è entrato nel costume ed è praticato, di fatto, dai cosiddetti « fuori legge del matrimonio ».

I matrimoni si spezzano senza ricorrere ad alcun procedimento giuridico, nuove famiglie si ricreano senza che alcun rito nuziale venga celebrato, figli ufficialmente senza padre o senza madre vengono messi al mondo, cresciuti, educati e amati, benché privi di ogni tutela legale. La società civile, insomma, si matura e si organizza indipendentemente dal codice civile e il costume e la morale corrente si modellano su questa realtà di fatto assai più che sui princìpi codificati.

I separati hanno formato, nella maggior parte dei casi, unioni profondamente affiatate e rette da sentimenti assai più tenaci e ricchi di amore, di tante coppie regolari. D'altra parte se non fosse così, non resisterebbero all'usura del tempo, né alle infinite umiliazioni e rinunce provocate dalla scomoda posizione di « fuori legge ».

Osserva il Berutti (nel suo *Divorzio in Italia* - edizione Comunità, pag. 73) che « molti sono i coniugi, separati legalmente o illegalmente, che contraggono di fatto un nuovo matrimonio, dalla legge civile considerato come unione adulterina, dalla Chiesa vietato come infamia e punito con la scomunica, dal codice penale sanzionato come delitto perseguibile a querela di parte, ma il più delle volte una unione siffatta appare saldissima e duratura, e addirittura esemplare, fondata com'è sul consenso reciproco a similitudine di quanto avveniva per il matrimonio degli antichi romani ».

E forse il fatto che queste unioni siano così solide, e spesso così felici nonostante tutte le difficoltà che incontrano, è dovuto ad una scelta più consapevole, dopo la prima amara esperienza matrimoniale, ma anche alla necessità di costruire giorno per giorno una vita in comune, che sia garantita soltanto dal reciproco affetto.

Dalle considerazioni che precedono si evince, ancora una volta, la perfetta conciliabilità fra separazione e divorzio.

La separazione, infatti, ha il suo fine specifico nella riconciliazione tra i coniugi.

Ma quando questa sia venuta a mancare per il decorso del tempo stabilito dalla legge, e risulta evidente la impossibilità di una qualsiasi riunione, il divorzio si presenta come estremo ed insostituibile rimedio.

1357

Per concludere, non si può fare a meno di concordare con quanti hanno osservato, correttamente, dal punto di vista metodologico, che, prima di arrivare a una discussione sul divorzio, si dovevano risolvere gli altri e non meno importanti aspetti del diritto familiare.

Ma, a similitudine di quel che è avvenuto per le controversie individuali del lavoro, che attualmente, ad iniziativa governativa, sono in discussione presso la Commissione giustizia senza che a monte sia stata ancora approntata una riforma del codice di procedura civile, anche nel nostro caso le conseguenze del naufragio matrimoniale, della separazione e del mancato annullamento, le preoccupazioni per la sorte dei figli legittimi e illegittimi, le difficoltà che emergono nella ricerca di un nuovo affetto, sono ragioni, che, per la loro natura, assumono un deciso carattere sociale, consigliano, ed anzi impongono, le urgenti soluzioni prospettate dai due progetti di legge.

Le osservazioni sollevate ci impegnano, tuttavia, per i futuri lavori, come legislatori e come politici, a collegare, in un quadro organico, lo scioglimento del vincolo matrimoniale con la riforma dell'intero diritto familiare e, più in generale, con la trasformazione strutturale della società capace di modificare tutti i rapporti che possano intercorrere al suo interno tra gli uomini e le collettività.

Passando ad analizzare le singole disposizioni, il relatore premette che in Commissione giustizia è stato raggiunto l'obiettivo, a suo tempo auspicato, di un testo unico concordato tra le due proposte di legge. L'esame, quindi, concernerà brevemente il contenuto del suddetto testo.

Dopo aver disposto con l'articolo 1 che allo scioglimento del matrimonio si può far luogo solo a seguito dell'accertata inesistenza tra i coniugi della comunione spirituale e materiale di vita corrispondente alla funzione del matrimonio, l'articolo 3 enuncia i singoli casi particolari in cui un tale scioglimento può venire richiesto. Essi ricorrono:

1) quando uno dei due coniugi è stato condannato con sentenza definitiva:

a) a 12 o più anni di reclusione o all'ergastolo per uno o più delitti non colposi;

b) a qualsiasi pena detentiva per incesto, delitti sessuali commessi a danno di discendenti, istigazione o costrizione della moglie o della prole alla prostituzione nonché per sfruttamento o favoreggiamento della prostituzione della prole;

c) a qualsiasi pena per tentato omicidio ai danni del coniuge o dei figli;

d) a qualsiasi pena detentiva per maltrattamenti o per qualsiasi altro delitto non colposo consumato o tentato ai danni del coniuge o dei figli, sempre che il colpevole sia recidivo a norma dell'articolo 99, n. 1, del codice penale nei confronti del coniuge o dei figli;

2) nei casi in cui:

a) l'altro coniuge è stato assolto per totale infermità di mente da uno dei reati previsti nei paragrafi *b*), *c*) e *d*) di cui al punto precedente;

b) è stata pronunciata la separazione legale tra i coniugi, ovvero è stata omologata la separazione consensuale ovvero è intervenuta la separazione di fatto qualora la separazione di fatto stessa sia iniziata anteriormente all'entrata in vigore della presente legge da almeno due anni; in tutti i predetti casi, per poter iniziare la causa di divorzio, le separazioni devono protrarsi ininterrottamente da almeno cinque anni a far tempo dalla avvenuta comparizione dei coniugi innanzi al presidente del tribunale nella procedura di separazione personale; nella separazione di fatto, iniziata ai sensi del comma precedente, i cinque anni decorrono dalla cessazione effettiva della convivenza;

c) l'altro coniuge sia ricoverato da almeno cinque anni in ospedale psichiatrico a causa di malattia mentale di tale natura e gravità da non consentire il ritorno alla comunione di vita familiare;

d) l'altro coniuge, quale cittadino straniero, ha ottenuto all'estero, l'annullamento o lo scioglimento del matrimonio o ha contratto all'estero nuovo matrimonio;

e) il matrimonio non è stato consumato.

L'articolo 4 detta norme procedurali per la presentazione della domanda di scioglimento del matrimonio, e statuisce l'obbligo del tentativo di riconciliazione da parte del presidente del tribunale che, nell'ipotesi di mancata riconciliazione, dà, con ordinanza, i provvedimenti temporanei e urgenti che reputa opportuni nell'interesse dei coniugi e della prole, e nomina quindi il giudice istruttore.

Con l'articolo 5, la proposta detta norme per lo svolgimento della causa e stabilisce che con la sentenza dichiarativa dello scioglimento del matrimonio, può essere disposta la corresponsione di un assegno alimentare o di mantenimento a favore di uno dei due coniugi. L'obbligo della corresponsione dell'assegno cessa se il coniuge, al quale deve essere corrisposto, passa a nuove nozze.

L'articolo 6 prevede il perdurare dell'obbligo di mantenere, educare, istruire i figli nati dal matrimonio dichiarato sciolto, anche nel caso di passaggio a nuove nozze di uno o di entrambi i genitori e stabilisce che il tribunale dispone l'affidamento dei figli minori e regola i rapporti fra genitore e prole.

Con l'articolo 7 si precisa che l'efficacia dello scioglimento del matrimonio decorre dal giorno dell'annotazione della sentenza definitiva nei registri dello stato civile.

L'articolo 8 dispone che, a seguito del divorzio, ciascun genitore esercita la patria potestà sui figli affidatigli e finché non passi a nuove nozze, a meno che il tribunale non disponga diversamente. Contro i provvedimenti adottati dall'esercente la patria potestà, l'altro genitore può ricorrere al giudice tutelare, il quale decide, sentito il figlio che abbia raggiunto il 14° anno di età.

Con l'articolo 9 si statuisce che le disposizioni del codice civile che riguardano: provvedimenti riguardanti i figli (articolo 155), effetti della separazione (articolo [illegible] mento di un figlio premorto (articolo 255), riconoscimento (articolo 258), poteri dei genitori, obblighi dei genitori verso il figlio (articolo [illegible]) del figlio (articolo 262), si applicano, per quanto, anche nel caso di scioglimento del matrimonio.

LA POLITI[illegible]

A[illegible]

L[illegible]

R[illegible]

P[illegible]

Avv[illegible]

Abbonamento annuo [illegible] 4.000

Una copia L. 1.0[illegible]

I versamenti debbono essere effettuati sul cc/p n. 1/15650 intestato a: Avv. Pio Gilardoni - Via G. Nicotera, 4 - Roma.

Iscritto al Tribunale di Roma col n. 12732 il 2 aprile 1969.

Tipografica Castaldi - Roma

1868