

NUOVI PROBLEMI DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Studi diretti da
Franco Gaetano Scoca

— ANDREA CRISMANI - FRANCO GAETANO SCOCA —

(a cura di)

Salvatore Scoca nel Centenario dell'Università degli Studi di Trieste



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

NUOVI PROBLEMI DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Studi diretti da
Franco Gaetano Scoca

La Collana di Studi raccoglie il frutto delle ricerche del Programma Interuniversitario di rilevante interesse nazionale sul tema “Principio di legalità e amministrazione di risultati” di cui il Prof. Franco Gaetano Scoca è coordinatore scientifico nazionale.

Tale Programma di ricerca è frutto del cofinanziamento del Ministero della Università e della Ricerca Scientifica e delle sedi universitarie consorziate (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, Università degli Studi di Ancona, Seconda Università degli Studi di Napoli, Università degli Studi di Palermo, Università degli Studi di Perugia e Università degli Studi di Teramo).

I volumi pubblicati nella presente collana a fare data dal marzo 2012 sono stati oggetto di procedura di doppio referaggio cieco (double blind peer review), secondo un procedimento standard concordato dal Direttore della collana con l’Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

ANDREA CRISMANI - FRANCO GAETANO SCOCA
(a cura di)

Salvatore Scoca nel Centenario dell'Università degli Studi di Trieste



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO



© Copyright 2025 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO 21 - TEL.: 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1439-3

ISBN/EAN 979-12-211-6339-1 (ebook)

La pubblicazione è stata realizzata con il finanziamento del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Trieste, nell'ambito delle iniziative promosse per il Centenario dell'Ateneo (1924–2024). In tale contesto, il 10 maggio 2024 si è tenuto il convegno dal titolo “Salvatore Scoca e la Regia Università degli Studi economici e commerciali di Trieste. La ricerca e l'insegnamento di Scienza delle finanze e Diritto finanziario”, i cui atti sono raccolti nel presente volume.



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione</i>	XI
Riflessione sul centenario dell'Ateneo e sulla figura di Salvatore Scoca nel suo legame con Trieste e l'Università	1
<i>Roberto Di Lenarda</i>	
Appunti sulla persona Salvatore Scoca	3
<i>Franco Gaetano Scoca</i>	
1. Gli studi e la carriera	3
2. Il contributo per un sistema fiscale equo e razionale	12
3. Il contributo alla ricostruzione del Paese	24
4. L'attenzione all'equilibrio di bilancio e ai problemi finanziari	38
5. Riflessioni su altri argomenti	49
6. Considerazioni	57
Salvatore Scoca e l'insegnamento della Scienza delle Finanze e del Diritto Finanziario a Trieste	63
<i>Andrea Crismani</i>	
1. Introduzione	64
2. Salvatore Scoca e i primi anni della Regia Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste	66
3. L'attività accademica	68

	<i>pag.</i>
4. La carriera accademica a Trieste	70
4.1. L'ingresso nel corpo docente e gli apprezzamenti	70
4.2. Il consolidamento e la valorizzazione delle competenze	73
4.3. La libera docenza e l'impegno accademico	77
4.4. Contributi scientifici e gli insegnamenti	79
4.5. Il trasferimento a Roma e la rinuncia agli incarichi	82
5. L'insegnamento riflesso nelle tesi di laurea e nelle tesine	84
6. I registri delle lezioni e gli "Appunti delle lezioni" (a.a. 1926-1927). I temi più rilevanti	86
6.1. Partizione delle entrate, i servizi e la soddisfazione dei bisogni	87
6.2. Il demanio fiscale e quello pubblico nella partizione delle entrate	88
6.3. Tassa e imposta tra utilità individuale e dovere collettivo	91
6.4. La natura dell'imposta e il suo rapporto con i servizi pubblici	92
6.5. Il carattere non necessariamente sinallagmatico dell'imposta e la critica al concetto di scambio	94
6.6. Lo "scambio fiscale"	96
6.7. Tasse e tariffe	99
7. Alcuni spunti finali di attualità	101
7.1. Sulla moneta	101
7.2. Sull'accesso alla giustizia	103

Salvatore Scoca e la questione di Trieste nel secondo dopoguerra

107

Loredana Giani

1. La questione di Trieste: le Zone A e B	107
2. L'ingresso di Salvatore Scoca nel Governo e le prime posizioni su Trieste	110
3. I lavori della Commissione ministeriale presieduta da Salvatore Scoca	112
4. Il disegno d'insieme per la individuazione del quadro normativo di riferimento e la sua dimensione unitaria	115
5. L'intensificarsi delle tensioni e il Memorandum di Sartori del 1954	115
6. Le intese del '54 e la fine del Governo Pella	118

pag.

Salvatore Scoca. L'opera del Parlamentare in politica economica. Il Piano Marshall e la Cassa per il Mezzogiorno	121
--	-----

Giovanni Guzzetta

1. Premessa	121
2. Il contesto storico-politico e il ruolo svolto da Salvatore Scoca	124
3. I tratti del contributo ideale e politico di Salvatore Scoca	129
4. Un testamento politico?	142
5. Conclusioni	146

Salvatore Scoca: riformatore tributario per una democrazia sociale	149
--	-----

Francesco Moschetti

Il principio di capacità contributiva nel pensiero (e nell'azione) di Salvatore Scoca	165
---	-----

Marcello M. Fracanzani

Difesa della giustizia sociale e della giustizia amministrativa nell'opera di Salvatore Scoca, nella Costituzione del 1948 e nell'epoca del Finanzcapitalismo contemporaneo	177
---	-----

Claudio Tuozzolo

1. La giustizia sociale e quella amministrativa nella Costituzione del 1948 e nell'opera di Salvatore Scoca a favore della nascita della Repubblica Italiana	178
2. Nell'era della post-moderna Restaurazione del pre-moderno realizzata dalla nuova <i>Finanzaristokratie</i> : il diritto e la giustizia	207

Prefazione

Il volume raccoglie ed approfondisce alcuni temi che sono stati esaminati nel corso del Convegno presso l'Università degli Studi di Trieste su "Salvatore Scoca e la Regia Università degli studi economici e commerciali di Trieste. La ricerca e l'insegnamento di Scienza delle finanze e di Diritto finanziario", organizzato nell'ambito delle celebrazioni per il Centenario dell'Ateneo.

Un incontro nel quale sono emerse le molteplici sfaccettature e la profondità del pensiero scientifico di Salvatore Scoca, oltre che alle sue doti umane e di uomo delle istituzioni, quelle istituzioni per le quali rinunciò alla sua carriera politica, ben avviata sotto i migliori auspici e costellata di successi e riconoscimenti. E così, accanto ai tratti personali della figura, sono stati analizzati anche i profili scientifici; è stato ricostruito, con grande rigore, il ruolo significativo che Salvatore Scoca ha avuto nella vita della Regia Università e più in generale nella costruzione della storia e realtà triestina. Una analisi che ha valorizzato la memoria storica dell'Università e allo stesso tempo ha consentito, attraverso l'esame puntuale delle attività svolte come docente dell'Università triestina, di evidenziare la peculiare caratterizzazione del suo pensiero, attento a coniugare l'analisi economica con la riflessione giuridica che, va detto, non era confinata al solo diritto tributario, risultando questo il motore, o in diversa prospettiva il momento di sintesi di scelte di più ampio respiro, in cui confluivano scelte di valore. Quei valori costituzionali cui lo stesso Salvatore Scoca contribuirà a delineare, definire, nella sua esperienza all'interno dell'Assemblea Costituente. E l'esperienza universitaria di Salvatore Scoca non si è limitata alla "sola" docenza essendo stata piena la sua partecipazione alla vita dell'Ateneo convinto sostenitore del valore sociale, prima ancora che culturale, dell'ambiente universitario.

La conclusione dell'esperienza triestina non segnò però la interruzione dei rapporti con la città di cui tornò ad occuparsi nel corso della sua carriera. La nomina ad Avvocato generale dello Stato, l'esperienza in Assemblea Costituente, l'elezione nella prima e nella seconda legislatura repubblicana, la

partecipazione a diverse Commissioni speciali, restituiscono la figura di un uomo delle istituzioni che ha avuto un ruolo centrale nella politica economica e nell'esame degli aspetti sostanziali non solo del bilancio dello stato ma anche della stessa organizzazione amministrativa della Repubblica. A lui si deve, ad esempio, la predisposizione di un primo progetto di decentralizzazione amministrativa, la gestione della crisi diplomatica con la Jugoslavia per le zone del confine orientale rispetto alla quale, con fermezza sostenne l'italianità di Trieste, l'esame dei disegni di legge per la Cassa per il Mezzogiorno che, assieme alla riforma agraria, fu al centro della vigorosa azione riformatrice dei primi anni Cinquanta.

Questi solo alcuni degli ambiti in cui Salvatore Scoca ha profuso i propri sforzi, scientifici e umani. E all'Uomo delle Istituzioni, al Professore, allo Scienziato della politica e dell'amministrazione sono dedicate le pagine di questo volume, all'uomo per il quale, riprendendo le parole di Carmine De Martino, «il senso del dovere civico è manifestazione di costume morale ... ogni impegno fu responsabilità compiutamente accettata e profondamente sentita», all'uomo che «si distingueva per l'altissimo senso del dovere, per l'acutezza del suo ingegno e per la vastità e profondità della sua preparazione giuridica» che ha posto «al servizio della nazione la sua saggezza, la sua cultura economica e giuridica, la sua esperienza amministrativa e soprattutto la sua specchiata rettitudine, l'integrità morale e la costante e coerente fedeltà agli ideali democratici e religiosi».

Andrea Crismani – Franco Gaetano Scoca

Riflessione sul centenario dell'Ateneo e sulla figura di Salvatore Scoca nel suo legame con Trieste e l'Università

Roberto Di Lenarda

Celebriamo nel 2024 i cento anni dalla fondazione della nostra Università, istituita come Regia Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste, in un contesto di ricostruzione postbellica e di grande fermento intellettuale e istituzionale. Questo anniversario rappresenta non solo un traguardo temporale, ma anche un'occasione per riflettere sui valori fondanti del nostro Ateneo e su coloro che, nei primi decenni di vita dell'istituzione, ne hanno forgiato l'identità scientifica e civile.

Tra le figure che hanno contribuito a questo percorso, spicca quella di Salvatore Scoca, giurista, docente, avvocato dello Stato e protagonista di primo piano della vita politica, amministrativa e accademica italiana del Novecento. La sua biografia è, per molti versi, emblematica di un'Italia che, uscita dalle macerie della guerra, seppe credere nella cultura, nella giustizia e nella responsabilità delle istituzioni.

Scoca arrivò a Trieste, appena trentenne, come sostituto avvocato dello Stato. In un momento delicatissimo, in cui la città stava integrando l'ordinamento italiano dopo il lungo dominio austro-ungarico, egli si trovò a gestire, con acume e competenza, le complesse problematiche giuridiche legate alla transizione normativa, in particolare nel campo del diritto tributario. Ma fu anche nel nostro Ateneo, fin dal 1926, che lasciò un segno profondo: fu tra i primi docenti di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario e, con il suo insegnamento rigoroso e appassionato, contribuì alla costruzione del profilo formativo e scientifico della giovane Università.

Per sei anni accademici, fino al 1932, Scoca fu docente incaricato della nostra Facoltà di Economia e Commercio, affiancando al corso di Scienza delle Finanze anche quello di Politica Economica, e partecipando alla vita accademica con dedizione esemplare. Fu co-direttore del Gabinetto di Po-

litica Economica, relatore di numerose tesi di laurea, autore di apprezzati contributi scientifici e didattici. La sua attività fu riconosciuta con unanimi giudizi di stima da parte del Consiglio Accademico e delle autorità universitarie.

Ma Scoca non fu solo un professore. Fu anche un servitore dello Stato, ispirato ai valori della Costituzione e alla dottrina sociale della Chiesa. Come politico della Democrazia Cristiana, partecipò alla stesura della nostra Carta fondamentale, contribuendo in modo decisivo alla redazione dell'art. 53, che sancisce il principio di capacità contributiva e la progressività del sistema tributario. Come Ministro per la riforma della Pubblica Amministrazione, Sottosegretario al Tesoro e alle Finanze, come Presidente di Commissioni parlamentari, diede forma a una visione della finanza pubblica al tempo stesso equa e moderna. E fu, in un momento delicato per la storia della città di Trieste, protagonista della sua definitiva ricongiunzione all'Italia, guidando con competenza e determinazione la transizione dal Governo militare alleato all'amministrazione civile italiana.

Il suo legame con Trieste fu dunque profondo e duraturo: non solo come sede del suo primo magistero accademico, ma anche come luogo verso cui, da uomo di Stato, rivolse attenzione e cura in una delle fasi più complesse della nostra storia nazionale.

Non possiamo non sottolineare, inoltre, la straordinaria attualità del pensiero di Scoca. Già negli anni Venti e Trenta, egli affrontava temi che oggi ritroviamo al centro del dibattito pubblico: il rapporto tra imposta e giustizia sociale, l'uso della moneta come leva di equilibrio e di sviluppo, la tutela dei boschi e delle risorse idriche come garanzia di sostenibilità e bene comune. La sua riflessione sulla funzione fiscale dello Stato e sul significato democratico della finanza pubblica anticipava, con lucidità, principi oggi imprescindibili. In queste pagine, che ne raccolgono l'eredità, possiamo cogliere la forza di una visione lungimirante, che seppe intrecciare sapere giuridico, sensibilità economica e responsabilità civile.

Il convegno che abbiamo avuto l'onore di ospitare il 10 maggio 2024, nell'ambito delle celebrazioni del centenario dell'Ateneo, ha rappresentato un momento di riflessione alta e condivisa su questi temi. La pubblicazione degli atti che oggi accompagniamo con queste parole intende prolungare nel tempo il valore di quel confronto, rendendone fruibili i contenuti e testimoniando, una volta di più, quanto la figura di Salvatore Scoca sia viva nella memoria dell'Università di Trieste e nella coscienza civile del nostro Paese.

Appunti sulla persona Salvatore Scoca

Franco Gaetano Scoca

SOMMARIO: 1. Gli studi e la carriera. – 2. Il contributo per un sistema fiscale equo e razionale. – 3. Il contributo alla ricostruzione del Paese. – 4. L'attenzione all'equilibrio di bilancio e ai problemi finanziari. – 5. Riflessioni su altri argomenti. – 6. Considerazioni.

1. *Gli studi e la carriera*

1.1. Salvatore Scoca nacque in un piccolo paese della Provincia di Avellino, Calitri, posto su una collina prospiciente il fiume Ofanto, il 15 giugno 1894. Vide la luce in una famiglia povera e molto dignitosa. I genitori erano artigiani e contadini, secondo la formula organizzativa del lavoro familiare diffusa a quel tempo in quelle terre di economia chiusa: coltivavano alcuni piccoli appezzamenti di terreno, dai quali ricavano il cibo, ed esercitavano il mestiere di pastai, con i cui proventi riuscivano a procurarsi il resto dei beni indispensabili.

In quel paese, come in tutti i paesi dello stesso grado di sviluppo sociale, esistevano alla fine del XIX secolo e l'inizio del ventesimo solo le scuole elementari, che il piccolo Salvatore frequentò con successo. Una volta terminate, costituiva un problema quasi insolubile proseguire gli studi, come sia Salvatore sia la sua famiglia avrebbero desiderato. In mancanza di altre prospettive di formazione culturale, Salvatore, mentre iniziava a portare aiuto all'economia familiare¹, per non perdere l'abitudine allo studio, si risolse a frequentare nuovamente la quinta classe elementare².

¹ «Anch'io – ricordò in un discorso tenuto a Calitri nel 1952 – da ragazzo sono tornato la sera dal lavoro dei campi col mio sudato pane; e quel sudore, ingrato alla mia età, e quel pane così guadagnato, io tolgo a titolo di merito ed onore».

² In una lettera scritta al primo figlio, che aveva appena superato, nel 1944, gli esami

Nel frattempo, la famiglia cercava una occasione per consentirgli di continuare gli studi; e, come era prassi, si rivolse alle organizzazioni cattoliche, che accoglievano nei seminari o negli studentati anche giovani non avviati al sacerdozio ma intenzionati a studiare e ritenuti idonei a farlo.

Salvatore fu accolto, come studente non pagante nello Studentato dei Padri Sacramentini, una istituzione formativa di prestigio situata molto lontano da Calitri, a Moncalieri, nei pressi di Torino. Si recò da solo, “una fredda mattina di febbraio”, in quella terra lontana, ragazzino spaurito, spinto dalla ferma intenzione di proseguire negli studi ma con la comprensibile paura dell’ignoto, non solo geografico; vi restò per i cinque anni del ginnasio senza mai poter ritornare a casa a rivedere familiari e compagni: oltre allo studio, aveva compiti di assistenza ed aiuto ai convittori paganti e non sempre volenterosi.

Finiti i cinque lunghi anni³ del ginnasio a Moncalieri, Salvatore rientrò brevemente a Calitri per le vacanze, ma si diresse poi a Roma per frequentare il liceo, inizialmente aiutato economicamente dalla famiglia e dallo zio materno, il canonico mons. Luigi Capossela, già dimorante a Roma.

Frequentò la Facoltà di Giurisprudenza di Roma, e, per mantenersi agli studi, cercò lavoro presso Amministrazioni pubbliche. Fu avventizio presso l’Intendenza di Finanza di Roma dal 15 gennaio 1915 al 30 agosto 1916, dal 22 luglio 1916 al 1° febbraio 1918 presso il Ministero della Marina. Entrò in ruolo come Sotto-ispettore doganale il 31 marzo 1921.

Nel frattempo, il 7 luglio 1918 aveva ottenuto la laurea in Giurisprudenza con pieni voti. L’11 giugno 1919 si iscrisse all’Albo dei Procuratori legali di Napoli. Frequentò per pochi mesi lo studio dell’avvocato Ferdi-

di quinta elementare, Salvatore Scoca scriveva: “Tanti anni fa feci anch’io gli esami di quinta elementare con brillante risultato. Ne fui tanto contento, ma presto la mia gioia si mutò in dolore, perché non potetti subito andare al ginnasio per mancanza di mezzi. Piangevo per questo, e forse nessuno lo sa. Per attendere la buona occasione ripetetti la quinta, ma i mesi passavano senza speranza e cominciai a pensare di imparare un mestiere. Solo nel secondo anno successivo potetti partire, una fredda mattina di febbraio, verso l’ignoto, per una città lontanissima, che appena conoscevo di nome, per ricominciare a studiare. Non posso pensare senza commozione a quel tempo ormai da tanto passato, che rive nella mia memoria, ora che tu pure hai fatto la quinta, con più vivezza del solito” (Roma, 10 luglio 1944).

³ Il piccolo Salvatore non aveva potuto mai, per tutti i cinque anni, rivedere la sua famiglia e il suo Paese, nemmeno durante i periodi di vacanza, per mancanza di denaro. Si può immaginare la sofferenza di un ragazzino costretto a vivere in un ambiente culturalmente elevato ma privo di affetti familiari a distanza remota dal suo ambiente di vita.

nando Pelullo in Sant'Angelo dei Lombardi, ma la libera professione non era nelle sue prospettive.

Attratto dalla vita politica, nel 1919 si presentò alle elezioni per il Consiglio provinciale di Avellino, con un programma riformatore, ma non ebbe il successo sperato: fu eletto il candidato conservatore.

Considerato *ex post*, l'insuccesso fu un fatto positivo. Il giovane Salvatore si concentrò sulla sua carriera professionale. Prese parte al primo concorso utile per entrare in magistratura, lo vinse e, dopo un periodo di applicazione come uditore giudiziario (dal 22 luglio 1922) presso la Corte d'Appello di Roma, fu assegnato nel gennaio 1923 come Vice Pretore a Milano (7° mandamento), ove rimase fino al 22 febbraio 1924, quando fu trasferito, come giudice aggiunto con funzioni di Pretore, nel mandamento di Irsina, in Basilicata⁴.

1.2. A quel tempo l'ingresso nei ruoli dall'Avvocatura erariale (poi denominata Avvocatura dello Stato) avveniva per trasferimento volontario dai ruoli della magistratura. Salvatore Scoca ricevette una lettera del Segretario generale dell'Avvocatura, datata 26 settembre 1924, a firma dell'avv. Luigi Longo, in cui si comunicava che era stato segnalato il suo nome come interessato al passaggio all'Avvocatura. Cosicché, con una lettera del 3 ottobre 1924, riconfermata il 20 successivo, Egli chiese all'Avvocato generale erariale di passare nell'Avvocatura col grado di Sostituto Avvocato di 2^a classe, rendendosi disponibile per qualsiasi destinazione, ma indicando preferenzialmente le seguenti città: nell'ordine, Milano, Napoli, Genova, Trieste, Firenze, Bologna, Torino.

Gli fu assegnata la sede di Trieste, ove prese servizio il 1° febbraio 1925. Nella nuova sede si trovò ad affrontare i non semplici problemi della sostituzione dell'ordinamento italiano a quello austro-ungarico, in particolare nel delicato settore tributario⁵.

⁴ Nel retro di una fotografia datata 19 settembre 1924, probabilmente inviata alla famiglia, scrisse: "dal mio esilio di Irsina, invocando la pace e l'amore, Salvatore"; il che lascia intendere quale fosse il modo di sentire di un giovane magistrato di trent'anni, confinato in una piccola sede giudiziaria.

⁵ Alcuni lavori giuridici risalenti a quel periodo ne sono prova. Ad esempio: *Circa la incompetenza del giudice singolo di Tribunale nelle nuove province a decidere cause tributarie; Sul contenzioso tributario nelle nuove province*.

Nel commemorare per il suo gruppo politico, alla Camera dei Deputati, la scomparsa di Salvatore Scoca, l'on. avv. Riccardo Geffer Wondrich, triestino, che con ragionevole certezza lo aveva conosciuto nel periodo della sua attività professionale a Trieste, ricordò

Allievo all'Università romana di Antonio De Viti De Marco, una delle personalità di spicco della Scienza delle finanze, della quale prediligeva gli aspetti economici, Salvatore Scoca seguì nei suoi studi l'impostazione del Maestro, ma, per la sua professione, si dedicò anche agli aspetti giuridici della materia, e in particolare al Diritto tributario. Fece della sua attività di Avvocato dello Stato l'occasione per le ricerche e gli approfondimenti di carattere teorico.

Nel 1924 l'Istituto Superiore di Studi Commerciali di Trieste fu convertito in Università degli Studi Economici e Commerciali (d.r. 8 agosto 1924, n. 1338).

Il giovane studioso, fin dall'anno successivo a quello del suo arrivo a Trieste, ossia dall'anno accademico 1926-27, venne incaricato dell'insegnamento di Scienza delle finanze e Diritto finanziario; e mantenne l'insegnamento per tutto il periodo in cui restò a Trieste, ossia fino all'anno accademico 1931-32. Per alcuni anni (1929-30 e 1930-31) insegnò anche Politica economica. In quegli anni, oltre a numerosi articoli di dottrina, scrisse un manuale di Scienza delle finanze.

Il 6 luglio 1930 ottenne la Libera Docenza in Scienza delle finanze e Diritto finanziario, con esonero dalla lezione di prova in considerazione del valore delle sue pubblicazioni e dell'ampiezza della sua attività didattica.

Fu coinvolto dal prof. Alberto Asquini⁶, primo Rettore della Università di Trieste, nella Scuola Sindacale, annessa all'Università, e da lui fondata: in quella sede insegnò Istituzioni di ordinamento tributario e regime dei contributi sindacali e Legislazione sui rapporti individuali di lavoro e sulla previdenza e assistenza sociale.

Ebbe tra i suoi laureati, nell'anno accademico 1931-32, Cesare Cosciani⁷, che diventerà uno dei maggiori esperti di Scienza delle finanze e ter-

“la fattiva e intelligente opera che egli svolse proprio a Trieste, nella sua qualità di avvocato dello Stato, nel periodo di transizione conseguente al passaggio dalla legislazione austriaca a quella italiana” (seduta del 17 maggio 1962, *res. sten.*, p. 29223).

⁶ Alberto Asquini nasce a Tricesimo (Udine) nel 1889, studia giurisprudenza e si laurea a Padova. Professore ordinario di diritto commerciale nel 1918, insegna a Sassari e Messina, prima di giungere a Trieste all'indomani della fondazione della Università. Passerà poi a Pavia e infine a Roma. Coinvolto in numerosi e prestigiosi incarichi politici, lascia un profondo contributo al rinnovamento normativo e teorico del diritto commerciale. Il rapporto di amicizia con Salvatore Scoca, protrattosi anche quando l'uno e l'altro lasciano Trieste, è provato dal fatto che Asquini è stato testimone alle nozze di Scoca nel gennaio del 1934.

⁷ Cesare Cosciani nasce a Trieste nel 1908, studia nella locale Università e si laurea con

minerà la sua carriera accademica come professore ordinario nella Università La Sapienza di Roma.

L'impegno didattico del prof. Scoca è stato oggetto di giudizi molto positivi, sia per la Politica economica (lettera del prof. Manlio Udina, Rettore, del 16 novembre 1931⁸), sia per la Scienza delle finanze e Diritto finanziario (verbale del Consiglio Accademico del 21 novembre 1932⁹), sia per gli insegnamenti svolti presso la Scuola Sindacale (giudizio del Direttore prof. Asquini¹⁰).

Trasferito all'Avvocatura generale dello Stato, a Roma, il 28 dicembre 1931, con decorrenza dal 1° febbraio 1932, dovette rinunciare agli insegnamenti triestini¹¹. Con lettera del 15 ottobre 1932 comunicò al Rettore di non poter più mantenere l'incarico di insegnamento, "dispiacente di dovermi allontanare da questa scuola, cui sono stato e sarò molto affezionato". Il Rettore Udina ne prese atto, rappresentando la piena soddisfazione degli Organi accademici per i corsi da Lui tenuti. Continuò l'attività didattica come professore incaricato di Scienza delle finanze e Diritto finanziario presso la Facoltà di giurisprudenza della Università di Roma.

una tesi in Scienza delle finanze, l'ultimo anno accademico di permanenza di Scoca a Trieste. Prosegue gli studi sotto la guida dei proff. Mauro Fasiani, docente a Trieste nell'anno accademico 1932-33 e Renzo Fubini, pervenuto a Trieste nel 1933, e rimasto fino al 1938, quando, ebreo, viene allontanato dalla Università. Entrambi sono allievi di Luigi Einaudi. Cosciani si dedica prevalentemente al profilo economico della materia. Insegna a Cagliari, Urbino, Siena, Firenze, Napoli e, dal 1958, a Roma.

⁸In essa si legge che il Consiglio accademico nella seduta del 12 novembre aveva votato alla unanimità "un indirizzo di vivo plauso e ringraziamento nei Suoi riguardi per il modo veramente encomiabile con cui Ella ha tenuto il predetto insegnamento di Politica economica".

⁹Contiene il ringraziamento dell'intero Consiglio accademico "per il modo encomiabile in cui ha tenuto l'incarico" dell'insegnamento della Scienza delle finanze. Ancora prima il Rettore aveva attestato che il Consiglio accademico era rimasto "pienamente soddisfatto dell'opera didattica esplicata dal prof. Scoca in tali insegnamenti [Scienza delle finanze, Politica economica], sia per i buoni risultati dei relativi esami speciali e di laurea, sia per la frequenza e l'interessamento costantemente dimostrati dai giovani per le sue lezioni" (certificato 27 maggio 1932, prot. 1758).

¹⁰"Lo giudico come uno dei più seri e preparati studiosi di Diritto finanziario e ne ho sempre apprezzato la forte tempra di giurista".

¹¹Il *Piccolo di Trieste* dette notizia, con un breve e documentato articolo, del trasferimento all'Avvocatura Generale dello Stato, presentandolo come "un giusto riconoscimento degli alti pregi intellettuali del prof. Scoca, che è notoriamente uno dei più apprezzati cultori di studi finanziari e che ha recato un notevole contributo alla sistemazione scientifica del Diritto tributario" (numero di martedì 2 febbraio 1932, p. VI).

1.3. Al contempo, presso l'Avvocatura generale di Roma, Salvatore Scoca proseguì brillantemente la sua carriera: Sostituto Avvocato dello Stato nel 1935¹², Vice Avvocato dello Stato nel 1941¹³, Sostituto Avvocato Generale nel 1945¹⁴.

Assolutamente critico nei confronti della piega autoritaria e razzista assunta dal partito al Governo fin dai secondi anni Trenta, pienamente aderente alla dottrina e ai principi sociali della Chiesa cattolica, aderì al movimento clandestino della Democrazia cristiana e fu incaricato di redigere la parte di politica fiscale del programma del nuovo partito.

Capo di Gabinetto del Ministero dell'Industria subito dopo la liberazione di Roma¹⁵ e il trasferimento da Salerno a Roma del Governo, fu dapprima Sottosegretario al Ministero del Tesoro nel secondo Governo Bonomi¹⁶ e poi Sottosegretario al Ministero delle Finanze nel secondo Ministero De Gasperi¹⁷.

Nominato membro della Consulta Nazionale¹⁸ in rappresentanza della Democrazia cristiana, partecipò attivamente, come Segretario della VI Commissione, Finanze e Tesoro, ai lavori di preparazione del nuovo ordinamento politico e giuridico.

Nell'ambito del Ministero per la Costituente, creato dal Governo Parri e affidato al Vice Presidente del Consiglio, Pietro Nenni, fu membro della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, presieduta dal prof. Ugo Forti, Sottocommissione Organizzazione dello Stato¹⁹. Al-

¹² 14 novembre 1935.

¹³ 21 giugno 1941.

¹⁴ 16 aprile 1945 (d.lgs.lt. 24 maggio 1945).

¹⁵ 4 giugno 1944.

¹⁶ 12 dicembre 1944-19 giugno 1945. Il Ministro era Marcello Soleri. Salvatore Scoca fu nominato il 14 febbraio 1945.

¹⁷ 17 luglio 1946-20 gennaio 1947. Il Ministro era Mauro Scoccimarro.

¹⁸ Costituita con d.lgs.lt. 5 aprile 1945, n. 146, funzionò dal 25 settembre 1945 al 10 maggio 1946. Era un organo consultivo del Governo su problemi generali e provvedimenti legislativi, che si riuniva nella sede della Camera dei Deputati (Palazzo Montecitorio). Va rammentato che allora non era funzionante il Parlamento. Con d.lgs.lt. 31 agosto 1945, n.539 furono disciplinati la costituzione e il funzionamento della Consulta.

¹⁹ Fu, ad esempio, autore, insieme a Achille Donato Giannini, Luigi Medugno, Carlo Sequi e Leonardo Severi, della Relazione sui *Controlli esterni della pubblica Amministrazione* (in *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. I, Roma, 1946, I, p. 401 ss.); e, insieme a Gueli, Matteucci, e Mazzolani, della Relazione sulle *Garantie giurisdizionali dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa* (ivi, p. 443 ss.).

la fine dei lavori il Ministro Nenni indirizzò a Salvatore Scoca una bella lettera di complimenti per il lavoro svolto²⁰.

Indette il 2 giugno 1946 le elezioni per l'Assemblea Costituente, fu candidato nel Collegio di Salerno-Avellino, e fu eletto con votazione piena.

Si pose il problema della nomina del nuovo Avvocato Generale dello Stato. Il precedente, prof. Adolfo Giaquinto, magistrato, senatore dal 1939, nominato dopo l'avv. Gaetano Scavonetti, che aveva retto l'Avvocatura dal 1921 al 1938, era cessato dalla carica il 1° novembre 1945.

La prassi era nel senso che il predecessore indicasse al Presidente del Consiglio dei Ministri il nominativo del successore. Non essendo in servizio l'Avvocato Generale, fu il reggente Vice Avvocato Generale (allora unico con tale qualifica), Valentino Caligaris, ad indicare, con una nota molto motivata²¹, datata 1° febbraio 1946, il nome di Salvatore Scoca; ad essa fece seguito una nota del prof. Adolfo Giaquinto del 16 febbraio successivo, contenente espressioni altrettanto elogiative per il nominando.

La nomina ad Avvocato Generale dello Stato fu deliberata dal Consiglio dei Ministri e disposta con d. CpS. del 16 ottobre 1946. Il 18 successivo Salvatore Scoca si dimise da Sottosegretario.

La nomina fu accolta con calore dagli Avvocati e dal personale di segreteria dell'Avvocatura dello Stato. Salvatore Scoca resterà al vertice dell'Av-

²⁰ Riporto il testo della lettera. Ministero per la Costituente. Il Ministro – Roma, 30 giugno 1946: “Illustre Professore, il risultato che con sereno lavoro la Commissione per gli Studi attinenti alla Riorganizzazione dello Stato ha conseguito, è dovuto anche alla Sua attività. Come relatore su importanti argomenti e con i Suoi interventi nelle discussioni, Ella ha dato opera intelligente e preziosa all'approfondimento di problemi fondamentali alla costituzione dello Stato. Con l'animo rivolto a questa considerazione, mi rallegro al pensiero di aver avuto la Sua collaborazione e, nel momento in cui la Commissione e il Ministero cedono all'Assemblea Costituente i risultati della loro attività, Le do atto delle Sue benemeritenze e mi è gradito esprimere i sensi della mia altissima stima e un sentimento di profonda gratitudine. Suo Nenni”.

²¹ Nella nota si faceva riferimento alle due esigenze dell'Avvocatura di quel momento: la “necessità di portare sostanziali modifiche negli indirizzi generali finora [fin'allora] seguiti nella difesa degli interessi statali, anche in relazione alla evoluzione in senso democratico di tutto il complesso della legislazione riflettente il nostro diritto pubblico”; e “la radicale rinnovazione dei quadri, resa necessaria dalle numerosissime vacanze esistenti nei ruoli”. Si rendeva perciò necessaria “la continuità per parecchi anni della direzione di uno stesso Avvocato Generale”, che sia relativamente giovane e sia “prescelto per preminente capacità professionale, per profonda dottrina, per prestigio personale, per esperienza”, e sia tratto “dal seno stesso dell'Avvocatura”. Al riguardo, dichiarava Caligaris, “reputo mio dovere riferire che fra i sostituti avvocati generali si distingue in modo preminente per capacità tecnica, dottrina ed eletissime qualità personali il prof. avv. Salvatore Scoca”.

vocatura dello Stato fino al 10 maggio 1962, giorno della sua prematura scomparsa.

1.4. Indette le elezioni per la prima legislatura repubblicana il 18 aprile 1948, Salvatore Scoca si presentò come capo lista della Democrazia cristiana nel Collegio Benevento-Avellino-Salerno, fu eletto con ampia votazione e prese parte attivamente ai lavori parlamentari. Fu Presidente della IV Commissione, Finanze e Tesoro, dal 2 febbraio 1950 alla fine della legislatura; presiedette anche altre Commissioni²².

Si presentò e fu eletto alla seconda legislatura nel 1953, continuò con impegno la sua attività parlamentare. Fu Presidente, dal 1953 al 1958, della Commissione speciale per l'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio e, nel 1957, anche della Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge costituzionale concernenti l'Alta Corte per la Regione Siciliana e la Corte Costituzionale²³.

A parte gli altri rilevanti e delicati incarichi, risulta chiaro che Scoca ebbe un ruolo centrale nella politica economica e nell'esame degli aspetti sostanziali del bilancio dello Stato nei primi dieci anni della vita della Repubblica²⁴.

Formato, dopo un vano tentativo di De Gasperi, il primo Governo della seconda legislatura, presieduto da Giuseppe Pella²⁵, fu nominato Ministro per la Riforma della Pubblica Amministrazione. In tale qualità predispose, tra altro, il primo progetto di decentralizzazione amministrativa.

In quel periodo divenne incandescente la crisi diplomatica con la Jugo-

²² Commissione speciale per l'esame del d.d.l. sulla ratifica degli accordi internazionali firmati a Parigi il 16 aprile 1948; Commissione speciale per l'esame del d.d.l. sulla ratifica dell'accordo di cooperazione economica tra l'Italia e gli Stati Uniti, concluso a Roma il 28 giugno 1948; Commissione per l'esame del d.d.l. sulla Cassa per il Mezzogiorno e sulle opere straordinarie nell'Italia settentrionale e centrale; Commissione speciale per l'esame del d.d.l. di delega al Governo per la emanazione di norme sulle attività produttive e sui consumi. Fu anche membro della Commissione speciale per la ratifica dei decreti legislativi emanati nel periodo della Costituente.

²³ Fu anche membro della IV Commissione, Finanze e Tesoro e della Commissione parlamentare per lo studio della procedura d'esame dei bilanci.

²⁴ Presentò 11 progetti di legge, di cui 4 come primo firmatario, aventi ad oggetto iniziative di ordine sociale, dalla raccolta di fondi per la lotta contro i tumori alla costruzione di case per gli impiegati dello Stato, da provvedimenti perequativi per mutilati e invalidi per servizio a proposte in tema di finanza locale. Fece oltre 420 interventi nel corso delle due legislature.

²⁵ 17 agosto 1953-18 gennaio 1954.

slavia per le zone del confine orientale²⁶: il Presidente Josip Broz Tito, che aveva organizzato le brigate partigiane jugoslave nella Venezia Giulia, ed inizialmente puntava a stabilire il confine lungo l'Isonzo, chiedeva con decisione la sovranità oltre che dell'Istria e della Dalmazia, anche del retroterra triestino e (quanto meno) l'internazionalizzazione di Trieste con il suo porto²⁷; e preannunciava misure militari.

Il Governo italiano, dopo essersi consultato con gli Ambasciatori di Francia, Inghilterra e Stati Uniti, assunse una posizione decisa per risolvere definitivamente la questione. All'uopo propose, il 13 settembre 1953, un plebiscito da tenersi nell'intero Territorio libero di Trieste (TLT), quindi anche nella Zona B, un mezzo sicuramente democratico per risolvere pacificamente la questione.

La crisi minacciò di trasformarsi in conflitto aperto allorché, l'8 ottobre, l'Inghilterra e gli Stati Uniti dichiararono di voler mettere fine al Governo militare alleato della zona A del TLT²⁸, e di volerla restituire all'Italia. Il Governo italiano inviò truppe al confine con il TLT, con il Ministro Scoca come esponente politico; Tito annunciò che all'ingresso delle truppe italiane a Trieste avrebbe corrisposto l'ingresso delle truppe jugoslave ed ammassò contingenti militari al confine tra la Zona B e la Zona A.

Il 5 e 6 novembre dapprima gli studenti e poi l'intera popolazione italiana di Trieste insorse e la repressione causò alcuni morti e numerosi feriti. La situazione non poteva più reggere. Il Ministro Scoca fu immediata-

²⁶ Il Trattato di pace (Parigi, 10 febbraio 1947) aveva previsto la costituzione del Territorio Libero di Trieste, sottratto alla sovranità italiana ed amministrato da un Governatore sotto l'egida delle Nazioni Unite. Il TLT non fu mai attuato per le difficoltà di individuare la persona del Governatore. Restarono, quindi, in vigore le due zone, individuate con gli accordi di Belgrado (9 giugno 1945) e di Duino (20 giugno 1945), in esito alla c.d. Primavera di Trieste, nella quale, dopo che il 30 aprile i Volontari della Libertà, partigiani italiani non comunisti, avevano costretto i tedeschi a chiudersi nel Castello di San Giusto, le truppe jugoslave avevano occupato Trieste (1° maggio-12 giugno 1945), abbandonandosi a rapimenti, uccisioni e deportazioni. Il 2 maggio giunsero a Trieste le truppe alleate (divisioni neozelandesi), ma non interferirono con le attività illecite jugoslave. La Zona A, comprendente Trieste e i Comuni limitrofi, era amministrata, dopo il 12 giugno, dai Comandi Miliari Alleati; la Zona B, comprendente Comuni istriani e quarnerini, era amministrata dal Comando militare jugoslavo.

²⁷ Discorso del 6 settembre 1953 a Okroglica, al confine con Gorizia. Intervengono 300.000 persone. Tito disse tra l'altro: "Ecco una nazione capace, orgogliosa, combattiva, pacifica e determinata a difendere ogni centimetro della sua terra contro chiunque tenti di attaccarla di nuovo!".

²⁸ La Zona B era sotto controllo militare jugoslavo.

mente incaricato dal Consiglio dei Ministri di predisporre gli atti necessari per il passaggio dall'amministrazione militare delle Potenze alleate all'amministrazione italiana, esaminando e proponendo la soluzione dei complessi problemi militari, economici e giuridici che tale passaggio comportava²⁹. Cosa che Egli fece con tempestività.

Salvatore Scoca svolse un ruolo di primo piano in sede governativa e diplomatica e dette un decisivo contributo per l'affermazione nei fatti della italianità di Trieste; e lo fece con la passione che gli derivava anche dalla vecchia e serena frequentazione della città, delle sue istituzioni culturali e dei suoi abitanti.

Nel 1958, quando Salvatore Scoca aveva già iniziato la campagna elettorale per la elezione della terza legislatura, una nota dell'allora segretario della Democrazia cristiana, Amintore Fanfani, lo costrinse a scegliere tra la continuazione dell'attività parlamentare e la permanenza nella carica di Avvocato Generale dello Stato³⁰. Per le insistenze dei familiari e degli Avvocati dello Stato e per le non ottime condizioni di salute³¹, Egli scelse, con molto rammarico, di abbandonare la vita politica.

Il 10 maggio 1962 Salvatore Scoca finì i suoi giorni terreni.

2. *Il contributo per un sistema fiscale equo e razionale*

2.1. Nell'inverno 1943-44 la Commissione di studio per la finanza pubblica della Democrazia cristiana si riunì nella clandestinità e continuò a

²⁹ In quella occasione Egli fece una dichiarazione ufficiale, trasmessa anche per televisione: "Il Governo mi ha incaricato di predisporre e di coordinare l'azione necessaria per il passaggio di poteri. I problemi di ordine amministrativo, giuridico ed economico relativi a questo passaggio sono delicati e complessi. Se ne è già avviato lo studio, a seguito del quale riferirò al Consiglio dei Ministri per i provvedimenti da adottare. Accingendomi al compito affidatomi, ritengo di rendermi interprete dei sentimenti di tutti gli italiani inviando un caldo saluto ai fratelli di Trieste, nel momento in cui l'italianissima città si ricongiunge alla MadrepatRIA".

³⁰ Con tale nota Fanfani comunicava l'intenzione del partito di presentare, nel corso della legislatura, una proposta di legge sulla incompatibilità tra alte cariche dello Stato e mandato parlamentare, e chiedeva ai titolari di tali cariche di dimettersi o di rinunciare alla candidatura per non mettere in difficoltà il partito. Val la pena di aggiungere che tale proposta non fu mai presentata.

³¹ Nell'estate del 1957 aveva subito una drammatica (e mal riuscita) operazione chirurgica.

riunirsi anche dopo la liberazione per preparare il programma politico di quel partito.

La relazione finale fu redatta da Salvatore Scoca e fu resa pubblica sotto il titolo di *Appunti per la riforma tributaria*. In essa si trova esposto il pensiero già maturo del Relatore, dotato di ottima conoscenza teorica, come studioso e docente, e di amplissima esperienza pratica, come difensore dello Stato nelle controversie tributarie. La Relazione fu condivisa dagli altri membri della Commissione.

Il difetto fondamentale del sistema tributario venne individuato nella “molteplicità e complessità dei tributi di cui esso si compone”, che comportava altresì la “molteplicità e complessità degli adempimenti imposti ai contribuenti, i quali non riescono più ad orientarsi nella selva selvaggia delle leggi fiscali”.

Il sistema tributario, concepito all’origine con “linee schematiche abbastanza semplici”, si era andato via via complicando ed appesantendo “per l’introduzione, sotto l’assillo di necessità contingenti, di nuovi tributi non sempre aventi una base razionale”. E ciò contrastava con l’esigenza, particolarmente avvertita nel campo tributario, di “precisione, semplicità e chiarezza”, oltre che di stabilità della normativa.

Il Relatore manifestò la sua convinzione che “l’imposta debba essere congegnata in modo ch’essa non ostacoli ma stimoli, per quanto è possibile, la produzione”, lo sviluppo economico; ed essa deve servire anche come “idoneo strumento per una più equa distribuzione della ricchezza”. A tal proposito enunciava uno dei principi in cui fermamente credeva, ossia “l’intassabilità del minimo di esistenza e la tassabilità attenuata dei redditi modesti superiori al minimo”, cui faceva da specchio “la tassazione aggravata delle grandi fortune”.

Coerentemente con questi principi, proponeva di modificare la fisionomia del sistema delle imposte dirette allora in vigore e costruito su base reale, “dando ad esso impronta e carattere personale”.

Tale carattere, aggiungeva il Relatore, era comunque necessario perseguirlo, “anche a prescindere dagli anzidetti scopi, in quanto solo una imposta sul reddito complessivo dà la misura della vera capacità contributiva di ciascuno” ed è solo mediante essa che il carico tributario vada ad incidere “effettivamente su chi è chiamato dalla legge a sopportarlo, per la maggiore difficoltà che una imposta di tal natura incontra nel processo di traslazione, in confronto delle imposte reali”.

Avvertiva che le imposte indirette, per quanto irrinunciabili per esigenze di bilancio, comportano “una progressione a rovescio, in quanto la ele-

vatezza del loro gettito dipende dall'ampiezza della materia imponibile, e questa non può rinvenirsi che nei consumi generali", i quali comprendono i "consumi necessari", i consumi di tutti, a prescindere dalla ricchezza di ciascuno. Era necessario, quindi, che, mediante l'imposizione diretta, potesse correggersi tale deviazione dal principio di equità e giustizia impositiva; e la correzione poteva ottenersi solo con l'imposta personale, perché "solo una imposta siffatta consente l'elevazione delle aliquote alla misura necessaria perché si raggiunga la desiderata finalità perequatrice", e solo essa "dà maggiore garanzia che vi sia coincidenza tra contribuente di diritto e contribuente di fatto". Le imposte dirette reali, infatti, "spesso si risolvono anch'esse in imposte sul consumo, in conseguenza dell'accennato processo di traslazione".

Proponeva fin d'allora la istituzione di una "imposta unica personale e progressiva" sul reddito globale, in sostituzione di tutte "le vigenti imposte che colpiscono separatamente i vari redditi (terreni, fabbricati, ricchezza mobile, reddito agrario)"; e considerava equo abolire l'allora vigente imposta sui celibi perché, come "imposta di capitazione" era del tutto indipendente dalla capacità contributiva del soggetto passivo.

Proponeva, in definitiva, una riforma generale e profonda del sistema contributivo per adeguarlo ai principi di equità e giustizia sostanziale. Lo studio concerneva tutti gli aspetti della riforma, compresi i tributi locali, i modi di accertamento degli imponibili, la misura delle aliquote e la lotta alla evasione.

2.2. Salvatore Scoca fu membro della Consulta Nazionale (1944-46) e fu attivo membro della Commissione per la riorganizzazione dello Stato, presso il Ministero per la Costituente (1945-46). Membro della Prima Sottocommissione, per i Problemi costituzionali, insieme ad A.D. Giannini, Gueli, Matteucci, Mazzolani, fu autore della Relazione preliminare sulle *Guarentigie giurisdizionali sui diritti dei cittadini verso l'Autorità amministrativa*.

Nell'ambito dei lavori della Sottocommissione Finanze, costituita nell'ambito della Commissione economica, Salvatore Scoca fu destinatario di un "interrogatorio" su temi tributari, in particolare sui rapporti tra finanza statale e finanza comunale e, a monte, su quali servizi pubblici e quali imposte era opportuno assegnare ai comuni e quali allo Stato. L'Interrogato fece presente che spesso la distinzione tra servizi locali e servizi statali è artificiosa e che la massima parte dei servizi risponde sia ad un interesse locale sia ad un interesse di carattere più generale. In ogni caso una distinzione

netta non si poteva fare. Proponeva che i servizi relativi alla sanità e all'assistenza passassero allo Stato.

In ordine alle spese pubbliche, Salvatore Scoca fece riferimento ad una "commestione irrazionale" in taluni settori, ad esempio nei servizi di sicurezza, certamente statali, ma a parziale carico dei comuni (casermaggio dei carabinieri), ovvero nel servizio istruzione, ove la scuola elementare era a carico dei comuni.

Quanto alle entrate, suggeriva di non dimenticare che "il contribuente è unico", anche se gli enti creditori d'imposta sono molteplici. Proponeva che le imposte dirette di carattere reale passassero allo Stato, che fossero abolite le imposte di consumo (perché costavano troppo). Contrario all'imposta sul reddito consumato, suggeriva di trasformare l'imposta sull'entrata in "una specie di imposta di produzione", tassando il primo passaggio della catena produttiva a favore dello Stato e l'ultimo a favore dei comuni.

Ripropose che alla base del sistema fosse posta una imposta di carattere personale, alla cui base avrebbe dovuto restare anche una imposta reale unificata.

In ultimo si dichiarò contrario a che i principi regolatori della finanza locale fossero inseriti nella Carta costituzionale, perché "non si tratta di principi immutabili che possano esigere una garanzia costituzionale".

2.3. Salvatore Scoca nel 1945 fu Sottosegretario di Stato al Ministero del Tesoro nel Secondo Governo Bonomi (Ministro era il liberal-democratico piemontese Marcello Soleri), e Sottosegretario al Ministero delle Finanze nel Secondo Governo De Gasperi (Ministro Mauro Scoccimarro) fino al 18 settembre 1946³². Nel giugno dello stesso anno venne eletto alla Assemblea costituente; e, in quella sede, espose le sue convinte opinioni sulla politica economica e sui problemi tributari in un discorso del 22 febbraio 1947³³.

È facilmente immaginabile l'atmosfera di quegli anni immediatamente successivi alla fine della guerra, con la diffusa miseria che questa aveva portato, con molte città distrutte, con la produzione industriale ridotta al minimo, sia per gli stabilimenti resi inutilizzabili sia per la mancanza di materie prime, con il bilancio pubblico dissestato e l'apparato fiscale mal fun-

³² Si dimise per essere stato nominato, il 16 precedente, Avvocato Generale dello Stato. Fu sostituito da Giuseppe Pella.

³³ Pubblicato anche in opuscolo con il significativo titolo: *Operare e non disperare*.

zionante. Prima di lui, nella stessa occasione, avevano parlato due Ministri dell'appena cessato Secondo Governo De Gasperi, Epicarmo Corbino³⁴, Ministro del Tesoro (fino al 19 settembre 1846) e Mauro Scoccimarro³⁵, Ministro delle Finanze. Il primo aveva tracciato un quadro pessimistico ritenendo assai lontana la prospettiva del riequilibrio del bilancio; il secondo si era mostrato, invece, ottimista, prevedendo perfino che il 1947 poteva essere l'anno del risanamento finanziario.

Prendendo la parola dopo i due Ministri, Salvatore Scoca si esprime dapprima favorevolmente sulla unificazione dei due Ministeri finanziari (Finanze e Tesoro), effettuata dal Terzo Governo De Gasperi, entrato in carica pochi giorni prima, precisamente il 2 febbraio: l'unificazione era, a suo giudizio, necessaria per assicurare l'unità di indirizzo della politica finanziaria.

Condusse poi una attenta ricognizione delle entrate e delle spese, confrontando i dati di allora con quelli anteguerra e ne ricavò che il gettito tributario era inferiore a quello che ragionevolmente avrebbe potuto prevedersi. Ne indicò le cause: l'eccessivo numero delle imposte, di cui alcune con rendimento minimo; l'eccessiva altezza delle aliquote, aumentate durante la guerra, e l'eccessiva bassezza degli imponibili, in genere non sufficientemente rivalutati alla luce della fortissima svalutazione della moneta; e, infine, il cattivo funzionamento della macchina fiscale.

Consigliò pertanto, nel breve periodo, di "ridurre drasticamente le aliquote delle imposte dirette, ed elevare gli imponibili, affinché gli accertamenti si avvicinino alla realtà". In prospettiva, "a tempo opportuno", riteneva necessario "capovolgere l'attuale struttura del sistema", modificando il rapporto tra imposte dirette e imposte indirette: "se è vero che, data la povertà del Paese e la bassezza dei redditi, non è possibile non fare affidamento prevalente sulle imposte indirette, bisogna che le imposte dirette reali, che costituiscono la base e danno la fisionomia del nostro sistema tributario, siano trasformate nel senso che ad esse si sostituisca, in tutto o prevalentemente, un'imposta personale sul reddito globale. La quale imposta personale non dovrebbe avere lo scopo di fornire un impossibile maggior gettito, ma di controbilanciare ed eliminare le ineguaglianze, le iniqui-

³⁴ Epicarmo Corbino, siracusano, professore di politica economica, liberale, Ministro del Tesoro nel Primo e nel Secondo Governo De Gasperi, sarà poi Presidente del Banco di Napoli.

³⁵ Mauro Scoccimarro, udinese (ma di origine pugliese), economista, ma soprattutto dirigente del partito comunista, Ministro delle Finanze già nel Governo Parri e nel Primo Governo De Gasperi, sarà poi senatore e vice Presidente del Senato.

tà e le ingiustizie che crea l'imposizione indiretta sui consumi". Era, infatti, convinto che la struttura del sistema tributario di allora fosse "antidemocratica", in quanto "le imposte pesa[va]no di più sulle classi povere per l'eccessivo peso comparativo delle imposte sui consumi".

Si occupò anche dei monopoli, in particolare di quello dei tabacchi, denunciando che, pur essendo affidati ad amministrazioni di tipo industriale, rendevano molto meno di quanto avevano reso nel periodo prebellico, anche perché non si erano ancora messi in condizione di "produrre tutto il tabacco richiesto dai consumatori italiani" e non ne avevano migliorato la qualità. Tanto che la c.d. "quota industriale" aveva dovuto essere elevata dal 20% al 35% dell'introito complessivo.

Non tralasciò di accennare ai problemi della finanza straordinaria e al problema, allora all'ordine del giorno, del cambiamento della moneta, che, a suo giudizio, avrebbe dovuto essere fatto immediatamente dopo la liberazione, per "acquisire alla imposizione i biglietti tenuti in deposito dagli arricchiti di guerra, da coloro che hanno fatto il mercato nero", e per "impedire il rientro dei biglietti asportati indebitamente all'estero"³⁶.

Proponeva infine di colpire "la ricchezza improduttiva" e "gli arricchimenti rapidi e ingiustificati".

Chiuse il discorso, mostrandosi ragionevolmente ottimista sul risanamento finanziario, osservando che la svalutazione della moneta aveva ridotto dell'80% il peso degli interessi del debito pubblico e si poteva contare sulla "riduzione graduale delle spese militari".

2.4. Fu dopo la redazione del Progetto di Costituzione da parte della apposita Commissione e la sua presentazione all'Assemblea costituente che

³⁶ Il problema del cambio della moneta allora circolante in Italia (lire, amlire, moneta della Repubblica di Salò) era stato affrontato già dal Governo Parri. Il Ministro Scoccimarro, con tutto lo schieramento dei partiti di sinistra e con il Partito d'Azione, era fortemente favorevole, ritenendolo una misura antinflazionistica; ed era favorevole anche alla introduzione di una imposta straordinaria sul patrimonio, spiccatamente progressiva, per colpire in particolare gli incrementi patrimoniali realizzati tra il 1935 e il 1945. Corbino, nuovo Ministro del Tesoro nel Primo Governo De Gasperi, con lo schieramento dei partiti di destra e dei moderati, era invece decisamente contrario all'una e all'altra misura. Prevalse questa tesi, contraria al cambio. Nella riunione del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1946 fu Palmiro Togliatti a proporre l'ordine del giorno conclusivo: "Il Consiglio dei Ministri deplora che non sia possibile procedere, prima dell'inizio delle consultazioni popolari, al cambio dei segni monetari cartacei, operazione che avrebbe consentito allo Stato di procedere più rapidamente al risanamento delle Finanze e, di conseguenza, al miglioramento della situazione economica generale".

si ebbe il maggior contributo di Salvatore Scoca al testo costituzionale: fu il presentatore della proposta che portò alla confezione e all'approvazione dell'art. 53 della Costituzione, e alla conclamazione dei principi della capacità contributiva e della progressività del carico tributario.

Occorre, a tal proposito rammentare che le disposizioni poi confluite nell'art. 53 non erano contenute nel Progetto approvato dalla Commissione della Costituzione e presentato all'Assemblea per la discussione generale.

Nel corso dell'esame in Assemblea della parte del Progetto relativa ai Rapporti economici alcuni Costituenti, resisi conto della mancanza di disposizioni sul sistema tributario, presentarono nella seduta del 19 maggio 1947 alcune proposte per un articolo aggiuntivo. Una di esse, primo firmatario³⁷ l'avvocato lombardo Edgardo Castelli, democristiano, che sarà sottosegretario alle Finanze nel Quinto, Sesto e Settimo Governo De Gasperi, recitava: "Tutti quanti partecipano alla vita economica, sociale o politica dello Stato sono tenuti al pagamento dei tributi in rapporto alla loro effettiva capacità contributiva, salvo le esenzioni e le prerogative previste dalle leggi".

L'altra proposta, presentata da Salvatore Scoca, recitava: primo comma, "Salve le esenzioni determinate dalla necessità di assicurare a ciascuno la soddisfazione dei bisogni indispensabili alla esistenza, tutti debbono concorrere alle spese pubbliche, in modo che il carico tributario individuale risulti applicato con criterio di progressività"; secondo comma, "Le disposizioni che costituiscono comunque eccezione al principio dell'uguaglianza tributaria possono essere stabilite solo per l'attuazione di scopi di interesse pubblico, con legge approvata a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere".

La discussione sulle proposte di un articolo aggiuntivo fu rinviata alla fine della discussione sulla parte relativa ai Rapporti politici.

³⁷ Gli altri firmatari erano Ezio Vanoni, Achille Marazza, Rodolfo Vicentini, Mario Martinelli, Giuseppe Arcaini, Antonio Cavalli, Salvatore Mannironi, Ennio Avanzini, Giuseppe Firrao, Carlo Cremaschi, Francesco Franceschini, Pietro Ferreri, Umberto Sampietro, Luigi Balduzzi e Ermenegildo Bertola: tutti democristiani.

Una proposta di significato diverso fu presentata dall'avvocato beneventano Giovanni Persico, in aggiunta all'articolo sul risparmio: "Nessun tributo può essere imposto e riscosso se non è stato consentito dal Parlamento. Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile". L'avvocato milanese Luigi Meda, insieme a Piero Malvestiti, Amintore Fanfani, Giuseppe Lazzati, Laura Bianchini, Luigi Balduzzi, Gesumino Mastino, Francesco Murgia, Alessandro Turco e Antonio Ferrarese presentò la seguente proposta: "I tributi diretti saranno applicati con criterio di progressività".

Concluso l'esame dei Rapporti politici, l'articolo aggiuntivo venne in discussione nella seduta del 23 maggio 1947.

Mentre gli altri presentatori tacquero, Salvatore Scoca, invitato a svolgere la sua originaria proposta, ne fece una breve ma intensa illustrazione.

La riporto integralmente.

“Onorevoli colleghi, avevo notato che in questo nostro progetto di Costituzione si è trattato di molte cose, e di alcune anche molto analiticamente, mentre viceversa vi era soltanto un accenno alla materia finanziaria, ed ho pensato che una Costituzione, specialmente se discende a certe analisi, non potesse ignorare la sostanza del fenomeno finanziario, il quale è un fenomeno generale, che tocca tutti in misura sempre più notevole. Già lo Statuto albertino conteneva delle disposizioni in proposito. Ricordo particolarmente quelle dell'art. 25 e dell'art. 30.

L'art. 30 diceva: «Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal re». Questo concetto è riprodotto nell'art. 18 che l'Assemblea ha approvato. Vi era poi l'art. 25, il quale diceva: «Essi (cioè i cittadini) contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato». Questa norma enunciava il principio della generalità e dell'uniformità dell'imposta, e lo collegava con la regola della proporzionalità dell'imposta stessa. Trattasi di una regola conforme alle idee dominanti nel periodo in cui lo Statuto albertino fu emanato. Essa non ha impedito che la nostra legislazione si evolvesse in qualche misura nel senso della progressività; e, così, progressive sono le imposte sulle successioni e sulle donazioni e particolarmente l'imposta complementare sul reddito. Ma il nostro sistema tributario, nelle sue linee fondamentali, è ancora informato al concetto di proporzionalità, e di una proporzionalità zoppicante. Se pensiamo, infatti, che la massima parte del gettito della imposta diretta è dato ancora oggi dalle tre imposte classiche sui terreni, sui fabbricati e sulla ricchezza mobile, che sono a base oggettiva o reale e ad aliquota costante, mentre comparativamente assai scarso è il gettito della complementare sul reddito globale, che è a base personale e ad aliquota progressiva, abbiamo la riprova più convincente che lo stesso sistema delle imposte dirette si impernia sulla proporzionalità.

Se poi consideriamo che più dei tributi diretti rendono i tributi indiretti e questi attuano una progressione a rovescio, in quanto, essendo stabiliti prevalentemente sui consumi, gravano maggiormente sulle classi meno abbienti, si vede come in effetti la distribuzione del carico tributario avvenga non già in senso progressivo e neppure in misura proporzionale, ma in senso regressivo. Il che costituisce una grave ingiustizia sociale, che va elimi-

nata, con una meditata e seria riforma tributaria. Non è questo il momento più opportuno per attuarla, ma credo necessario che si inserisca nella nostra Costituzione, in luogo del principio enunciato dall'art. 25 del vecchio Statuto, un principio informato a un criterio più democratico, più aderente alla coscienza della solidarietà sociale e più conforme alla evoluzione delle legislazioni più progredite.

La regola della progressività deve essere effettivamente operante; e perciò nella primitiva formulazione dell'articolo aggiuntivo da me proposto avevo detto che il concorso di tutti alle spese pubbliche deve avvenire in modo che l'onere tributario complessivo gravante su ciascuno risulti informato al criterio della progressività. Ciò significa che la progressione applicata ai tributi sul reddito globale o sul patrimonio dev'esser tale da correggere le iniquità derivanti dagli altri tributi, ed in particolare da quelli sui consumi. Intanto ho accettato la più sintetica nuova formulazione del capoverso dell'emendamento concordato: «Il sistema tributario si informa al criterio della progressività»; in quanto gli attribuisco la stessa portata e lo stesso contenuto.

Naturalmente, con questa enunciazione non vogliamo dire né lo potremmo che tutte indistintamente le imposte debbono essere progressive, perché ben sappiamo come ciò sarebbe impossibile o scientificamente errato; perché ben sappiamo che la progressione non si addice alle imposte dirette reali e può trovare solo inadeguata e indiretta applicazione nelle imposte sui consumi e nelle imposte indirette in generale.

Resta tuttavia fermo che il sistema tributario nel complesso deve essere informato al principio della progressività, nel modo concreto che ho chiarito. Io penso che l'Assemblea sia di accordo su ciò, perché le Assemblee politiche non si lasciano deviare dalle preoccupazioni scientifiche o pseudoscientifiche degli studiosi su questo argomento. Da un punto di vista scientifico (se di scientifico c'è qualcosa nella materia finanziaria, o nella scienza delle finanze) si può dimostrare, come è stato dimostrato, che, pur partendo da uno stesso principio, è possibile giungere sia alla regola della proporzionalità che a quella della progressività. Ma, lasciandosi guidare da un sano realismo, non si può negare che una Costituzione la quale, come la nostra, si informa a principî di democrazia e di solidarietà sociale, debba dare la preferenza al principio della progressività. Le dispute dei dotti su questo tema mi hanno lasciato sempre perplesso; non così le osservazioni d'ordine pratico. Ho sempre pensato che chi ha dieci mila lire di reddito e ne paga mille allo Stato, con l'aliquota del 10 per cento, si troverà con 9 mila lire da impiegare per i suoi bisogni privati; mentre chi ne ha centomi-

la, dopo aver pagato l'imposta del 10 per cento in base alla stessa aliquota, si troverà con una disponibilità di 90 mila lire. È ovvio che per pagare l'imposta il primo contribuente sopporta un sacrificio di gran lunga maggiore del secondo, e che sarebbe equo alleggerire l'aggravio del primo e rendere un po' meno leggero quello del secondo. Si può discutere sulla misura e sui limiti della progressione; non sul principio. Il mio articolo aggiuntivo originario accennava espressamente alla necessità che a tutti i cittadini venga assicurata la disponibilità del reddito minimo necessario alla esistenza; ed anche su questo credo che ci sia la concorde adesione di tutte le parti di questa Assemblea. Non si può negare che il cittadino, prima di essere chiamato a corrispondere una quota parte della sua ricchezza allo Stato, per la soddisfazione dei bisogni pubblici, deve soddisfare i bisogni elementari di vita suoi propri e di coloro ai quali, per obbligo morale e giuridico, deve provvedere. Da ciò discende la necessità della esclusione dei redditi minimi dalla imposizione; minimi che lo Stato ha interesse a tenere sufficientemente elevati, per consentire il miglioramento delle condizioni di vita delle classi meno abbienti, che contribuisce al miglioramento morale e fisico delle stesse ed in definitiva anche all'aumento della loro capacità produttiva. Da ciò discende pure che debbono essere tenuti in opportuna considerazione i carichi di famiglia del contribuente. Sono, questi, aspetti caratteristici di quella capacità contributiva, che la formulazione concordata dell'articolo aggiuntivo pone a base della imposizione.

Nell'articolo da me proposto avevo aggiunto un capoverso che riguarda la intangibilità del principio della generalità dell'imposta. Questo principio, già compreso nello Statuto albertino, deve essere meglio assicurato, e meglio garantito, perché non vi siano per l'avvenire quelle deviazioni che ci sono state per il passato. Se esaminiamo la nostra legislazione, vediamo che, accanto alle leggi normali di imposta, si sono inserite troppe eccezioni, troppe norme singolari, le quali creano differenze di trattamento tra classi di cittadini ed altre classi, e tra le varie località del territorio dello Stato, e rendono ardua la stessa conoscenza della materia.

Questa delle riduzioni e delle esenzioni è una grave menda della nostra legislazione, ed occorre che sia eliminata per l'avvenire. Come può essere impedita? Ho fatto una proposta del seguente tenore:

«Le disposizioni che costituiscono comunque eccezione al principio dell'uguaglianza tributaria possono essere stabilite solo per l'attuazione di scopi d'interesse pubblico, con legge approvata a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere».

Con essa chiedo che venga espressamente stabilito che, quando si ac-

corda una esenzione, il movente di questa eccezione alla regola dell'egualianza di tutti i cittadini di fronte alle leggi tributarie sia determinato unicamente da scopi di interesse pubblico, e che, ad evitare equivoci ed errori, ciò venga riconosciuto a mezzo di votazione qualificata delle Assemblee legislative.

Devo ritenere che il Comitato di coordinamento mantenga fermo il suo punto di vista a me espresso in via preventiva nell'adunanza di stamane, e cioè riconosca l'opportunità della norma, ma preferisca se ne discuta più in là. Domando al presidente della Commissione se è d'accordo di rinviare la discussione di questo argomento. Se non fosse d'accordo, chiederei di trattarlo ora. Lo prego di rispondermi".

Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, si dichiarò d'accordo.

Scoca riprese: "Ne prendo atto. Penso di non dover più insistere nella illustrazione di questo articolo aggiuntivo che abbiamo proposto all'Assemblea, perché ritengo che esso consacri nella Carta costituzionale un principio il quale è già vivo nella coscienza di tutti i cittadini italiani".

2.5. La seduta proseguì con l'intervento di Ruini, sollecitato dal Presidente Terracini, che fece presente che la Commissione per la Costituzione aveva ritenuto che non fosse necessario inserire nel testo costituzionale "norme di indole tributaria". Tuttavia prese in considerazione le proposte presentate, e, a proposito di quella di Salvatore Scoca, espose quanto segue: "La proposta dell'onorevole Scoca è larga e ingegnosa, e comincia appunto contemplando le esenzioni per lasciare ai cittadini un minimo necessario al soddisfacimento delle esigenze inderogabili della vita. Ma vi sono anche altre esenzioni (ad esempio quella pei primi anni nella costruzione di case) che possono essere suggerite da altri criteri, nell'interesse stesso di accumulare materia imponibile. D'altro lato l'espressione adottata dall'onorevole Scoca potrebbe far sorgere contestazioni e pretese. Sembra meglio restare al concetto generale dell'onorevole Villani della capacità contributiva, che implica le esenzioni per chi non ha capacità contributiva; ed in tali condizioni senza dubbio si trova chi non ha il minimo indispensabile per vivere.

L'onorevole Scoca, nella sua alta competenza, ha voluto richiamare il criterio della progressività; ma ha tenuto conto che non si può applicare, come abbiamo visto, a tutti i singoli tributi; ed è ricorso alla formula che l'onere complessivo dei tributi che gravano su ogni cittadino sia progressivo. Criterio esatto; ed in sostanza equivalente all'altro, su cui poi propo-

nenti e Commissione si sono accordati, che il complesso del sistema tributario sia informato a progressività.

L'onorevole Scoca, in una seconda edizione del suo emendamento, si è giustamente preoccupato del fatto che troppo spesso vengono introdotti nelle leggi fiscali esoneri che si traducono in disuguaglianze e privilegi fra le categorie di contribuenti; ed ha chiesto che si provveda con una disposizione apposita, che prescriva una particolare procedura e cautela nell'adottare simili eccezioni. Gli do affidamento che apprezziamo il suo punto di vista, e che esamineremo il problema a suo luogo, nell'articolo che parla delle leggi finanziarie".

I proponenti concordarono un testo comune: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività". Ruini lo approvò, valutandolo "un'espressione sintetica, di stile costituzionale e non (...) inesatta né incompleta", ed aggiungendo: "la Commissione è tranquilla nell'accogliere questo emendamento (...) in quanto è nella sua sostanza una disposizione democratica, e non crea difficoltà pratiche di applicazione e nessuna dubbio".

Intervenire il Presidente Terracini, dando lettura del testo del nuovo articolo, concordato tra "Scoca, Meda Luigi, Grieco³⁸, Castelli, Laconi³⁹, Cremaschi Carlo". Ai democristiani si erano uniti i comunisti.

Posto in votazione l'articolo, Corbino chiese di parlare per dichiarazione di voto, aderendo alla proposta, ma sollevando una riserva sul secondo comma, "dove si afferma che tutti i tributi devono rispondere al criterio della progressività".

Intervennero Scoca, Ruini e Terracini, chiarendo che la progressività non era riferita a tutti i tributi ma al sistema tributario. Corbino tuttavia insistette, sostenendo che, essendo il sistema impostato su due tipi di tributi, reali e personali, per introdurre il principio di progressività, sarebbe occorso "arrivare alla soppressione di questo duplice sistema di tassazione, e ricorrere al sistema unico di tassazione che esiste in altri paesi"; il che comportava che si sarebbe dovuto affrontare una riforma fiscale, che non sapeva "fino a qual punto nel nostro Paese potremmo cominciare a studiare". Replicò Ruini chiarendo che non tutti i tributi avrebbero dovuto essere progressivi, ma che il sistema tributario, nel suo complesso, avrebbe dovuto ispirarsi a criteri di progressività.

³⁸ Ruggero Grieco, comunista, foggiano, agronomo, poi senatore.

³⁹ Renzo Laconi, comunista, cagliaritano, professore di economia politica al liceo.

Intervenire da ultimo Salvatore Scoca per replicare alle affermazioni di Corbino: “l'on. Corbino ha detto che se dobbiamo attuare la progressività dobbiamo abolire le imposte speciali sui redditi per dirigerci verso l'imposta unica. Io direi che non è necessario far questo per applicare il principio della progressività, così come noi l'abbiamo inteso e come l'onorevole Presidente della Commissione lo ha illustrato. Basta capovolgere la situazione attuale del rapporto fra imposte reali e personali. Dicevo d'anzi che oggi il nostro sistema tributario è imperniato principalmente sulle imposte dirette reali, ad aliquota proporzionale, e che l'imposta complementare, che è l'unica imposta diretta di carattere progressivo, è comparativamente una ben misera cosa. Ma si può e, a mio avviso, si deve invertire questa situazione. Possiamo mantenere le imposte dirette reali (e si debbono mantenere, almeno come necessaria base per l'accertamento dell'imposta personale che colpisce il reddito complessivo del cittadino) purché si attui una riduzione notevolissima delle loro aliquote, e si determinino gli imponibili nella loro consistenza effettiva. Se ciò faremo, potremo potenziare l'imposta progressiva sul reddito e farla diventare la spina dorsale del nostro sistema tributario. Con l'alleggerire la pressione delle imposte proporzionali, che colpiscono separatamente le diverse specie di redditi, avremo margine per colpire unitariamente e progressivamente il reddito globale. Per tal modo si potrà informare il nostro sistema fiscale al criterio della progressività senza far sparire le imposte reali e senza attuare la imposta unica, che sarebbe, almeno per ora, esperimento pericoloso”.

Terracini mise in votazione i due commi dell'articolo aggiuntivo; risultarono approvati.

3. Il contributo alla ricostruzione del Paese

3.1. Eletto deputato alla prima legislatura repubblicana, il 18 aprile 1948, Salvatore Scoca, oltre a svolgere le funzioni di Avvocato Generale dello Stato, continuò ad occuparsi, in particolare, di politica economica e finanziaria, con un intenso interesse per il sistema dei tributi e per la sua riforma.

Il primo rilevante impegno come parlamentare riguardò la ratifica degli accordi di collaborazione economica con i Paesi europei e con gli Stati Uniti d'America; accordi essenziali per la ricostruzione della strut-

tura economica dello Stato: il piano Marshall, che prevedeva, da un lato, la cooperazione tra gli Stati europei e, dall'altro accordi bilaterali tra gli Stati Uniti e ciascuno Stato europeo interessato agli aiuti ⁴⁰.

A seguito del discorso del Segretario di Stato George Marshall, pronunciato il 5 giugno 1947, con cui annunciava la decisione degli Stati Uniti di stanziare aiuti economici per la ricostruzione dell'Europa, seriamente distrutta dalla guerra (European Recovery Program), fu firmata a Parigi il 16 aprile 1948 la Convenzione per la cooperazione economica europea (OECE, trasformatasi nel 1961 nell'OCSE) e fu concluso a Roma, il 28 giugno 1948, l'Accordo bilaterale.

Entrambi gli atti internazionali dovevano essere ratificati dal Parlamento. Per il loro esame, data la loro importanza non solo economica ma soprattutto politica, presso la Camera dei Deputati furono costituite due Commissioni speciali, composte da trenta membri ⁴¹, entrambe presiedute da Salvatore Scoca, relatore per la maggioranza. Relatore per la minoranza fu Antonio Pesenti.

Alla Convenzione europea, benché invitati, non aderirono gli Stati dell'Europa orientale sotto influenza sovietica: si era già determinato il blocco dei Paesi a tendenza collettivistica, che, per ragioni politiche, ritenevano di non dover avere rapporti con gli Stati Uniti.

In Italia l'ambiente politico era profondamente spaccato: il partito comunista e, con minore impegno, il partito socialista, seguivano l'orientamento dei Paesi collettivisti e, in particolare, dell'Unione Sovietica; rifiutavano gli aiuti americani per ragioni politiche ed economiche. Dal punto di vista politico, identificavano il blocco orientale come aspirante alla pace mondiale e gli Stati Uniti come potenza imperialista tendente a dominare il mondo anche attraverso una nuova guerra; e consideravano l'adesione all'Accordo bilaterale e alla Convenzione europea un atto di vassallaggio nei confronti di uno Stato politicamente pericoloso e una rinuncia alla indipendenza nazionale. Dal punto di vista economico, ritenevano che l'Accordo rispondesse solo ad interessi americani e che ponesse a carico dell'Italia eccessivi condizionamenti.

Gli altri partiti erano, sia pure con accenti diversi, favorevoli all'Accordo e alla Convenzione, per il fatto che i consistenti aiuti a titolo gratuito

⁴⁰ L'adesione o meno al piano Marshall era stato il più rilevante oggetto di contrasto nella campagna elettorale per le elezioni del 18 aprile 1948.

⁴¹ Di esse facevano parte i maggiori esperti di economia e finanza, tra cui Giovanni Battista Adonnino, Epicarmo Corbino, Antonio Pesenti.

americani erano necessari per rimettere in sesto l'economia pubblica e riattivare la produzione industriale. Non ravvisavano alcun pericolo per l'indipendenza nazionale, dato che l'Accordo aveva durata quinquennale ed era denunciabile in qualunque momento; di contro vedevano con favore la cooperazione tra gli Stati europei aderenti alla Convenzione anche per gli sviluppi che essa poteva avere, e che in fatto, nel tempo, ha avuto.

In entrambi i casi il rispettoso ma deciso scontro avvenne tra i due Relatori, Salvatore Scoca per la maggioranza, favorevole alla ratifica, e Antonio Pesenti, per la minoranza, contrario alla ratifica. Sia nelle Relazioni, sia nei discorsi a chiusura dei dibattiti, entrambi i Relatori portarono diversi argomenti a favore delle loro tesi: quelli della maggioranza, più aderenti alla situazione politica internazionale, non ravvisavano nella ratifica pericoli politici e vi vedevano invece grandi benefici per la ricostruzione; quelli della minoranza insistevano sulla pericolosità politica della separazione dell'Europa in due blocchi e sminuivano la consistenza degli aiuti, parlando addirittura di "un piatto di lenticchie".

Nei due dibattiti, che ebbero luogo rispettivamente dal 25 giugno al 2 luglio 1948⁴² e dall'8 al 10 luglio 1948, intervennero tutti i maggiori espo-

⁴² Nella seduta del 2 luglio, a conclusione del dibattito, Pesenti riassunse le sue tesi in questo modo: "ho cercato di dare e di dimostrare che questa Convenzione dei Sedici ha, nella funzione dell'imperialismo degli Stati Uniti, un compito particolare: quello di costituire un blocco uniforme ed unitario di Paesi che hanno deciso di entrare nello spazio vitale, economico e politico statunitense. Entrare in questo spazio vitale, economico e politico statunitense significa abdicare in massima parte alla autonomia, alla indipendenza della politica estera e della politica economica del nostro Paese; significa entrare in un blocco" (*res. sten.*, p. 811). Scoca mise in rilievo che Pesenti e gli altri oppositori avevano "fatto una filippica generale e generica contro la politica degli Stati Uniti, attribuendo ad essi delle intenzioni che noi non siamo in grado di apprezzare, né dobbiamo farlo. Non siamo qui a giudicare l'indirizzo politico di uno Stato estero, ma siamo ad esaminare un preciso documento contrattuale, la convenzione che abbiamo sotto gli occhi, e dobbiamo esaminarla per quello che contiene, non già per quello che i nostri oppositori immaginano che possa contenere. (...) Marshall suggerì che i popoli interessati si unissero insieme in una organizzazione, stabilissero una cooperazione, una collaborazione fra loro, in modo che si potessero potenziare non soltanto le risorse interne in un quadro d'insieme, ma potessero essere meglio utilizzati anche gli aiuti dati dagli Stati Uniti. E mi pare che sia legittimo questo desiderio del Paese disposto a venire in aiuto di altri Paesi, perché colui che dà – a prescindere se ci sia o non ci sia in ciò un suo proprio interesse (e l'ammettere che ci sia non è, per sé stesso, un elemento negativo di giudizio per noi, perché l'interesse di colui che dà può coincidere con quello di colui che riceve) – ha il diritto di sapere dove va a finire quello che dà. (...) Dobbiamo ricercare il fine che la Convenzione si propone nel contenuto effettivo del documento, e non nei preconcetti che possono essere legati ad una nostra conce-

nenti politici. Nel secondo, più ampio e combattuto, parlarono, tra gli altri, Epicarmo Corbino, Giovanni Battista Adonnino, Antonio Giolitti, Pietro Nenni e Palmiro Togliatti.

Nel Preambolo all'Accordo veniva riconosciuto "il ripristino od il man-

zione politica o a nostre simpatie politiche. Ora, questa Convenzione che fa? Riunisce insieme 16 paesi, pure lasciando la porta aperta agli altri, perché essi integrino le loro economie, e cooperino insieme per lo sfruttamento delle loro risorse, per portare ad un livello più elevato l'economia di tutti" (p. 812). Quali i presupposti della Convenzione? "La decadenza dell'economia europea, lo stato di depressione dell'economia europea, ed in ultima analisi la guerra, che è stata la causa principale di tale depressione. Essa non ha prodotto soltanto gravi distruzioni materiali, ma ha pure scavato dei solchi profondi fra le economie dei vari paesi, isolandole ed impoverendole. Per quanto riguarda particolarmente l'Italia, v'era stata un'altra causa, non certo trascurabile, e cioè la deviazione della economia prebellica dalle normali direttive di sviluppo in conseguenza della politica autarchica del fascismo. Di fronte alla constatazione delle difficoltà nelle quali si trova l'economia europea, s'impondeva la riserva del mezzo più idoneo per una rapida ripresa. Come si risorge? Gli sforzi isolati possono condurre ad un certo livello, ma, per potere raggiungere risultati più efficienti, occorre che gli sforzi siano uniti. Mi pare che questo sia un concetto, nel quale tutti debbono convenire" (p. 813). Sulla situazione politica: "da una parte ci sono gli Stati che gravitano nell'influenza sovietica, dall'altra parte ci sono gli Stati che, si afferma dall'opposizione, graviterebbero nell'orbita degli Stati Uniti. L'Italia che cosa dovrebbe fare, secondo l'opposizione? Pretenderebbe forse che l'Italia entrasse nel blocco dei Paesi che gravitano nell'orbita della Russia sovietica? Non hanno detto questo e non credo che osino dirlo; comunque, se lo dicessero o lo pensassero, varrebbe, in senso contrapposto, la loro stessa obiezione. La condizione obbligata dell'Italia, ove non la si voglia costringere a morire di fame fra due fasci di fieno, non è quella di restar inerte, ma prendere una decisione. L'amico Bettiol diceva che da una parte vi è l'avena e dall'altra la paglia. Comunque sia, se noi potessimo mangiare, onorevole Pesenti, da tutte e due le parti, come ella suppone, potremmo discutere di ciò e dell'atteggiamento da prendere in relazione a ciò; ma la verità è che non possiamo mangiare da tutte e due le parti. Possiamo avere un aiuto solo da una parte" (p. 814). "Onorevoli colleghi, se esaminiamo la Convenzione, *«sine studio et ira»*, se esaminiamo le sue clausole obiettivamente e non con l'animo obnubilato da simpatie politiche, dobbiamo concludere che essa può essere tranquillamente sottoscritta, perché – ne sono convinto – fa l'interesse del nostro Paese, e noi dobbiamo ispirarci soltanto all'interesse del nostro Paese. (...) Non è più possibile nella società moderna che prosperino le economie chiuse, le economie che vegetano nella serra delle barriere. Quanto più liberi sono i movimenti tra popolo e popolo, tanto più si rafforzano le economie di ciascun Paese, specialmente quando, come nel caso, esse sono interdipendenti. Questa aspirazione è generale, e per noi assume maggiore importanza, perché l'Italia, come tutti sappiamo, è un paese in cui la forza del lavoro abbonda, ma le materie prime difettano e molte braccia attendono possibilità di lavoro. L'Italia ha ansia di un più libero respiro, di una maggiore solidarietà, di una maggiore cooperazione con i popoli, e giustamente ci siamo preoccupati di stabilire libertà di scambio non soltanto per i prodotti, ma anche per la manodopera, e per i capitali" (p. 815).

tenimento nei Paesi europei dei principi di libertà individuale, libere istituzioni e di effettiva indipendenza”. Scoca, nella sua prima Relazione, sottolineava l’importanza di tali principi; Pesenti, invece, li intendeva in modo negativo: “per libere istituzioni si intendono le istituzioni capitalistiche, per libertà individuale la libertà di intrapresa economica, di scelta economica, per effettiva indipendenza, l’adesione al blocco dei Paesi occidentali, l’adesione cioè alla politica estera statunitense in particolare nei confronti dell’Unione Sovietica”.

Il liberale Corbino, convinto che non ci fossero alternative ai due sistemi economici, liberale e collettivistico, pose in rilievo la necessità non più rinviabile di scegliere definitivamente tra essi ed ovviamente respingeva il secondo e riteneva necessario ratificare l’Accordo⁴³.

Adonnino, democristiano, in polemica con Corbino, mise in rilievo che gli aiuti americani non erano diretti verso un “liberalismo completo”, bensì “a stabilire un’economia centrista di armonica fusione fra idea liberale e idea collettivista, fra controllo dello Stato e libertà di iniziativa del privato”; aggiungendo che “solo in questa via mediana, centrista, possiamo dire che il Piano Marshall è propulsore di un’idea nuova che costituirà la rinascita di tutta la vita italiana”⁴⁴.

Antonio Giolitti, allora comunista, esaminò l’Accordo sotto il profilo economico, concludendo in senso negativo, nel senso cioè che “con questo accordo, sul piano dei rapporti commerciali e dei problemi che si pongono alla nostra bilancia dei pagamenti, l’Italia si chiude la strada al risanamento economico, perché si lega con un vincolo di dipendenza e di vassallaggio economico ad un paese che è impegnato in una politica chiaramente impostata su di un piano imperialistico di espansione”⁴⁵. La conclusione fu più politica che economica⁴⁶.

Pietro Nenni mise in chiaro che il problema non era economico ma politico: “noi non discutiamo che formalmente di un accordo bilaterale

⁴³ Seduta pomeridiana dell’8 luglio 1948, *res. sten.*, p. 995 ss. Quanto al piatto di lenticchie, si esprime con notevole spirito umoristico nei seguenti termini: “L’amico Pesenti ha chiamato tale sforzo un «piatto di lenticchie». Io, dopo questa sua frase, devo modificare il mio giudizio su Esau, perché se Esau ebbe un piatto di lenticchie di questo genere, allora la farei anch’io la cessione della primogenitura! (*Applausi al centro – Ilarietà*)” (p. 999).

⁴⁴ Seduta pomeridiana del 9 luglio 1948, *res. sten.*, p. 1045.

⁴⁵ Stessa seduta, *res. sten.* p. 1055.

⁴⁶ Ved. anche p. 1062.

dell'Italia con gli Stati Uniti; noi discutiamo di uno degli aspetti della politica mondiale dei blocchi, politica che dobbiamo accettare o respingere nel suo insieme”⁴⁷. Convinto che la politica americana avesse subito una evoluzione in senso egemonico, che costituisce per l'Europa e per il mondo un pericolo maggiore dell'isolazionismo”⁴⁸, considerò l'adesione all'Accordo “una follia per il mondo, una follia per l'Europa, una follia per noi italiani, in modo particolare, che siamo al limite dei due blocchi e da essi separati da una frontiera indifendibile”⁴⁹.

L'intervento di Palmiro Togliatti è centrato sull'elogio dei Paesi dell'Europa orientale, che “hanno modificato profondamente la propria struttura economica e sociale, si sono staccati dalla vecchia tradizionale struttura agraria arretrata, hanno già realizzato profonde riforme che li hanno fatti passare da un regime feudale o semifeudale ad un regime di piccola e media proprietà coltivatrice nelle campagne, mentre si sono posti sulla strada di una rapida industrializzazione attraverso l'espropriazione dei vecchi gruppi monopolistici e attraverso piani di rapido sviluppo industriale che oggi sono tutti in corso di ottima attuazione”⁵⁰. Viceversa il capitalismo europeo non è solo stato profondamente scosso, ma “è crollato”. La “seconda guerra imperialistica (...) ha fatto crollare in milioni di uomini la fiducia nel regime capitalistico stesso, ha convinto milioni di uomini, sulla base dell'esperienza, che il capitalismo non può offrire più al genere umano altra prospettiva che quella di miserie e di rovine”⁵¹. Espose cioè “la posizione del movimento comunista mondiale, di quel movimento comunista che si vanta di essere ed è la parte più avanzata del fronte democratico e del fronte socialista internazionale”⁵². Denunciò la “aggressività imperialistica” degli Stati Uniti e la loro “assurda follia (...) di dominio mondia-

⁴⁷ Stessa seduta, *res. sten.*, p. 1065.

⁴⁸ *Res. sten.*, p. 1066.

⁴⁹ *Res. sten.*, p. 1067

⁵⁰ Seduta antimeridiana del 10 luglio 1948, *res. sten.*, p. 1083. In altro luogo insiste sulla sua visione: assistiamo “al fatto grandioso di una nuova parte dell'Europa la quale riesce a rompere le catene della servitù e dello sfruttamento, della miseria e della guerra, e si mette sulla strada della edificazione di economie nuove, non più capitalistiche, non ancora pienamente socialiste, né immediatamente collettivistiche, nel senso affermato dall'onorevole Corbino, ma di tipo intermedio in quanto realizzano il passaggio dall'una all'altra forma sociale: dal capitalismo a un regime socialista” (p. 1084).

⁵¹ *Ivi.*

⁵² *Res. sten.*, p. 1085.

le”⁵³. Con riferimento all’Accordo, rappresentò che la sua sostanza doveva “cercarsi, da un lato, nel proposito di difendere fino all’ultimo quello che rimane in Europa delle decrepite strutture capitalistiche, dall’altro lato, nella precisa volontà dei circoli dirigenti imperialistici americani di affermare nel mondo la loro potenza, e realizzare la loro volontà di farsi padroni del mondo intero”⁵⁴. Per cui, concluse, “il dissenso non sta nell’accettazione o meno di una cooperazione economica europea sulla base del necessario aiuto degli Stati Uniti. Il problema è un altro. Il problema è quello di un Paese che con la sua espansione imperialistica tende ad assicurarsi il dominio del mondo intiero, e per questo interviene negli affari interni degli altri popoli, ne lede la libertà, ne vuole calpestare gli interessi, vuole subordinare all’interesse proprio il loro sviluppo economico, e approfitta, per realizzare i suoi piani di espansione e di aggressione, dello stato di necessità in cui oggi si trova gran parte dei popoli europei”⁵⁵. Quanto alla libertà d’impresa, che l’Accordo intendeva tutelare, affermò che nella Costituzione “è sancita la necessità per il popolo italiano di intaccare il principio della libertà di impresa”⁵⁶. Infine la minaccia: “se il nostro Paese dovesse essere trascinato davvero per la strada che lo portasse a una guerra, anche in questo caso noi conosciamo qual è il nostro dovere. Alla guerra imperialista si risponde oggi con la rivolta, con la insurrezione per la difesa della pace della indipendenza, dell’avvenire del proprio Paese!”⁵⁷.

3.2. Nel suo discorso di chiusura Pesenti, Relatore per la minoranza, condusse un attacco al sistema capitalistico, affermando che Corbino aveva fatto su di esso un “discorso funebre” e che gli economisti accademici italiani e di altri Paesi si erano accorti che “il sistema capitalistico di produzione presenta dei contrasti insanabili, che il mondo capitalistico si trova oggi in una situazione di crisi definitiva e non risolvibile”⁵⁸. Richiamando quella che a lui sembrava la “politica imperialista sempre più forte e più dura” degli Stati Uniti, giustificò per questa ragione la contrarietà alla ratifica dell’Accordo: “perché vediamo quale è lo sviluppo fatale di tale politi-

⁵³ *Res. sten.*, p. 1086.

⁵⁴ *Res. sten.*, p. 1087.

⁵⁵ *Res. sten.*, p. 1088.

⁵⁶ *Res. sten.*, p. 1089.

⁵⁷ *Res. sten.*, p. 1093.

⁵⁸ Seduta pomeridiana del 10 luglio 1948, *res. sten.*, p. 1110.

ca e sappiamo anche che l'esito finale di questa politica, come esperienza ci insegna, è la guerra"⁵⁹. Accusò la maggioranza di aver scelto "il blocco americano", e con ciò, di "avere scelto la trappola in cui c'è forse un pezzetto di formaggio, ma che si deve chiudere e che impedirà al nostro Paese la possibilità di uno sviluppo autonomo, e di correre libero nel mondo"⁶⁰. L'Accordo rispondeva esclusivamente agli interessi degli Stati Uniti⁶¹ e feriva la dignità nazionale.

Il Relatore per la maggioranza, Scoca, rispose in modo sereno, "con animo scevro da preconcetti", non sottovalutando gli argomenti della minoranza⁶². Si pose per primo, per la sua rilevanza, il problema della dignità nazionale, verificando se l'Accordo poteva lederla. Escluse anch'Egli che gli aiuti americani potessero considerarsi frutto di "mera generosità"⁶³; occorreva quindi individuare la ragione degli aiuti e valutare che essa non fosse lesiva della dignità nazionale. Scartate alcune ipotesi fondate sul tor-naconto commerciale degli Stati Uniti, individuò la ragione dell'Accordo nelle finalità evidenziate nel suo Preambolo: "la prosperità dell'economia è condizione necessaria per il mantenimento delle libere istituzioni, dei principi di libertà e dell'effettiva indipendenza"⁶⁴. Ad essa se ne allacciava

⁵⁹ *Res. sten.*, p. 1111.

⁶⁰ *Res. sten.*, p. 1112.

⁶¹ *Ivi*: gli Stati Uniti "hanno un loro bisogno, proprio per le contraddizioni intime del sistema capitalistico, di trovare una via d'uscita per l'aumento del potenziale produttivo, di sviluppare il mercato. Ed essi sviluppano il mercato interno anche con l'unica politica per loro possibile, quella degli armamenti che sostiene i prezzi e quindi dà una possibilità di sviluppo produttivo però non normale, ma anormale, che porta a situazioni economiche molto gravi, e poi a crisi economiche o alla guerra". D'altra parte "l'Europa ha un'importanza non solo come mercato di semplice consumo, ma come mercato organizzato per la struttura organizzativa dei vecchi paesi capitalistici. Interessa agli Stati Uniti non soltanto vendere magari dei prodotti finiti di acciaio, delle rotaie, che servano, per la ricostruzione ferroviaria, ma interessa per esempio anche distruggere il cartello europeo dell'acciaio. (...) Ed è logico che sia così. Interessa rompere la struttura del capitalismo europeo, possibile antagonista".

⁶² "Avevo bisogno di convincere me stesso a – dirà in un passo del suo discorso – prima di invitare l'Assemblea a dare il voto positivo e soltanto attraverso un duro travaglio e l'eliminazione delle successive difficoltà che mi sono doverosamente posto, sono giunto alla conclusione che gli Accordi vanno approvati" (*res. sten.*, p. 1118).

⁶³ "L'intento altruistico muove assai raramente le azioni degli individui, e non si può supporre che possa determinare l'azione di uno Stato; non la può determinare, perché la generosità verso i cittadini di altri Stati si risolve in un aggravio per i cittadini dello Stato donante" (*res. sten.*, p. 1115).

⁶⁴ "I nostri avversari non credono alla sincerità di queste affermazioni ed hanno tuonato

un'altra: il mantenimento della pace e dei "frutti della vittoria"⁶⁵. In definitiva non si poneva "come premessa dell'offerta statunitense una ipotesi offensiva per la nostra dignità nazionale". Passando a considerazioni politiche, dette atto dell'esistenza dei due blocchi, divisi dalla cortina di ferro, ma respinse l'idea, sostenuta da Nenni ed accennata anche da Pesenti, che l'Italia potesse fare da intermediario tra essi⁶⁶. Richiamò gli accordi di Bretton Woods, che comunisti e socialisti avevano approvato, e che erano espressione della medesima linea politica dell'Accordo che gli stessi disapprovavano. Rammentò che il Piano Marshall era aperto a tutti i Paesi europei, anche a quelli del blocco orientale, e ciò era ragione per escludere che la politica americana potesse considerarsi aggressiva. Concluse con queste frasi: "Nulla di pensoso e di intimamente penetrante ha l'atteggiamento dell'opposizione. Le accuse preconcepite o non dimostrate: il richiamo ai principi alle regole alle parole del vecchio nazionalismo economico; l'appello alla indipendenza ad ogni piè sospinto, tutto ciò ha prodotto forse un effetto più negativo che positivo. Ma il rilievo non mi riguarda. Io posso dire a questa Assemblea che attraverso un travaglio spirituale, con la successiva eliminazione delle difficoltà affacciate alla mia mente ed alla mia coscienza, sono arrivato alla conclusione che questo Accordo può e deve essere ratificato, perché esso è ancora una difesa contro la guerra, e ancora un'arma per il mantenimento della pace"⁶⁷. In ultimo, riferendosi all'alternativa secca tra economia comunista ed economia liberale, sostenne

contro aggettivi, contro parole che si possono, secondo loro, prestare ad un significato equivoco. Ma forse l'equivoco o la difficoltà di interpretazione può dipendere dal fatto che essi intendono la democrazia non nel significato tradizionale e genuino della parola, ma la intendono sempre qualificata in un determinato senso specifico, e cioè come democrazia progressiva" (*res. sten.*, p. 1115).

⁶⁵ *Ibidem*. "Prima di arrivare all'ipotesi che l'azione degli Stati Uniti tenda alla guerra, bisogna pur fare l'ipotesi che essa tenda invece al mantenimento della pace. (...) è già molto importante, per tranquillizzare la coscienza, il constatare che non è assolutamente necessario ricorrere all'ipotesi della corsa verso l'imperialismo, della corsa verso l'assoggettamento economico e politico dei paesi europei per spiegare gli accordi bilaterali".

⁶⁶ "Ci si può fare le più grandi illusioni sulla potenza, sia pure morale, del nostro Paese, ma ho i miei dubbi che un atteggiamento siffatto dell'Italia contro l'atteggiamento del blocco orientale, contro l'atteggiamento degli Stati Uniti, contro l'atteggiamento degli altri paesi dell'Europa occidentale, possa portare a quell'utile risultato che l'onorevole Nenni e l'onorevole Pesenti mostrano di attendere" (*res. sten.*, p. 1116).

⁶⁷ *Res. sten.*, p. 1118. Quanto al piatto di lenticchie fece presente che gli aiuti americani ammontavano a circa 400 miliardi, che rappresentavano più della metà di tutte le entrate tributarie italiane (p. 1120).

che era concepibile una economia liberale che fosse peraltro attenta agli aspetti e alle istanze sociali⁶⁸.

3.3. Conferma del ruolo di vertice che Scoca aveva assunto nella politica economica nel periodo della ricostruzione è la sua elezione a Presidente della Commissione speciale per l'esame dei disegni di legge per la Cassa per il Mezzogiorno⁶⁹; misura che, insieme alla riforma agraria, fu al centro della vigorosa azione riformatrice dei primi anni Cinquanta.

Oltre a dirigere i lavori della Commissione, Scoca, che non era Relatore, intervenne alla fine del dibattito in Assemblea, illustrando alcuni aspetti fondamentali del nuovo istituto.

Spiegò le ragioni per cui era stato ritenuto preferibile istituire un ente pubblico anziché lasciare all'amministrazione ordinaria l'assolvimento dei compiti previsti dalla legge a favore sia del Mezzogiorno sia delle zone a sviluppo arretrato del Centro-Nord. Un ente, ossia un organismo dotato di personalità giuridica, era da considerare maggiormente idoneo ad effettuare le operazioni finanziarie necessarie: cessione di annualità, sconto delle annualità, emissione di obbligazioni, contrazione di prestiti all'estero⁷⁰. In

⁶⁸ "Il liberalesimo, come fu, non vogliamo che risorga, perché ignora l'uomo in quanto lavora e in quanto soffre, ed abbandona il debole alla sopraffazione del forte. Ed allo stesso titolo non vogliamo il collettivismo, perché, in fondo, le posizioni pervengono in certo senso allo stesso risultato, in quanto i bisogni dell'individuo, come tale, sono trascurati. Nel collettivismo, in definitiva, si sopravvaluta lo Stato, ed i lavoratori diventano servi dello Stato. Noi abbiamo, vogliamo avere maggior rispetto dell'uomo e dei suoi bisogni materiali e spirituali, e vogliamo porre lo Stato e le altre istituzioni minori al servizio dell'uomo" (*res. sten.*, p. 1121).

⁶⁹ Il Governo presentò alla Camera il 17 marzo 1950 due disegni di legge: Cassa per il Mezzogiorno (n. 1170); Esecuzione di opere straordinarie nell'Italia settentrionale e centrale (n. 1171). Il 21 successivo la Camera istituì la Commissione speciale composta da 35 Deputati e nel seno di esse Scoca venne eletto Presidente. La Commissione si riunì 29 volte, esaminando a fondo i disegni di legge, apportandovi modifiche in un clima di collaborazione tra maggioranza e minoranza. La discussione in Assemblea si svolse dal 20 al 28 giugno e il dibattito fu piuttosto aspro, nonostante che tutti fossero favorevoli alla misura di politica economica.

⁷⁰ "Ora, evidentemente, alcune di queste operazioni, come la contrazione dei prestiti, potrebbero essere anche fatte dallo Stato in luogo della Cassa, e l'onorevole Corbino aggiungeva che lo Stato trova sempre il danaro a costo meno elevato che non altri enti. È questione, forse, di opinioni. Ma anche se così fosse, è preferibile che il prestito, specialmente quando si contragga all'estero, lo faccia un organismo che non sia lo Stato, perché i prestiti concessi da Stati od enti stranieri hanno sempre un substrato politico, ed io credo che sia nello interesse generale che tale substrato politico venga quanto più è possibile eliminato, o quanto meno attenuato" (seduta del 28 giugno 1950, *res. sten.*, p. 20159).

ogni caso un organismo separato dalla complessa organizzazione statale era certamente molto più agile e poteva garantire un'azione più veloce ed efficace.

A fronte di una obiezione della minoranza che insinuava che la soluzione scelta indicasse che non si aveva fiducia nei funzionari pubblici, Salvatore Scoca reagì con “parole di riconoscimento e di lode” per la burocrazia, dichiarandosi convinto che “troppe volte essa viene disprezzata e calunniata”, mentre invece essa è, “nella sua grande maggioranza, una burocrazia sana, è ancora una burocrazia che lavora con onestà e capacità al servizio del paese”. E aggiungeva che “non è un appunto che si fa alla burocrazia quando si dice che la macchina statale è un po' pesante a muoversi”⁷¹. Avvertì fin d'allora – ed è cosa da sottolineare – che era necessaria una profonda riforma dell'apparato amministrativo dello Stato.

Vi era anche un'altra ragione per preferire la istituzione di un organismo *ad hoc*, avente personalità giuridica. Giorgio Amendola, nel suo intervento, aveva sostenuto che aver stabilito lo stanziamento di cento miliardi per i successivi dieci anni non era più che una promessa solenne, non era un impegno giuridico⁷². Scoca, concordando sul punto, fece presente che era “più solenne, più impegnativo, dal punto di vista politico, l'impegno assunto verso un organismo che è distaccato dall'amministrazione dello Stato”⁷³.

Rispondendo ad osservazioni – di segno tra loro opposto – circa i controlli sul nuovo ente, alcuni ritenendoli eccessivi, altri insufficienti, espose

⁷¹ *Res. sten.*, p. 20159. La pesantezza della macchina statale, chiarì Scoca, dipendeva (e, aggiungo dipende in parte ancora oggi) dalle leggi che “furono fatte quando lo Stato italiano non aveva tutti i compiti che ha uno Stato moderno: è evidente che con una automobile di 90 anni fa non si può fare tutta la strada che si può fare con una automobile costruita oggi”.

⁷² “Ciò non vuol dire – aggiunse – che sia tolto ogni contenuto alla legge la quale dicesse che per dieci anni sarà devoluto a determinati scopi un determinato numero di miliardi; ma è d'altra parte esatto l'asserire che la effettiva possibilità della spesa e subordinata, oltre che alla esistenza di tale legge, anche agli stanziamenti nel bilancio di ciascuno dei dieci anni delle somme promesse” (*res. sten.*, p. 20158).

⁷³ “Dal punto di vista giuridico forse la sostanza non muta; ma dal punto di vista politico io credo che la questione non possa essere valutata alla stessa stregua, perché ove i governi, che si succederanno nel decennio, pensassero di non mantenere l'impegno assunto con la legge che stiamo esaminando, e non volessero stanziare nei bilanci degli anni successivi i 100 miliardi previsti, dovrebbero non soltanto limitarsi all'atto omissivo, ma compiere quello positivo di eliminare lo strumento che si è creato. Con la Cassa per il Mezzogiorno si ha un creditore che si pone di fronte allo Stato, per ricordargli gli impegni assunti ed esigerne il mantenimento” (*res. sten.*, p. 20158).

la disciplina predisposta dalla Commissione, illustrando i controlli politici, tecnici e giuridici. Il controllo politico, che riguardava le linee direttive, i piani generali e i programmi delle opere, era affidato a un Comitato di Ministri. A ciò si aggiungeva che i membri del Consiglio di amministrazione erano nominati dal Consiglio dei Ministri.

Il controllo tecnico sui progetti delle opere spettava al Consiglio superiore dei lavori pubblici, anzi, per facilitare il compito⁷⁴, ad una Delegazione speciale dello stesso.

Quanto al controllo giuridico, Scoca mise in rilievo che quelli disegnati per la Cassa per il Mezzogiorno erano più snelli e più efficaci di quelli riguardanti l'amministrazione diretta dello Stato; e prese l'occasione per denunciare i difetti del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, anticipando in tal modo di decenni la loro abolizione, e perfino intuì la istituzione del controllo concomitante⁷⁵: la Commissione ha voluto che il controllo, affidato ad un collegio di revisori presieduto da un consigliere della Corte dei conti, "fosse a carattere continuativo, il che vale a dire che esso è concomitante con lo svolgersi dell'azione della Cassa"⁷⁶.

3.4. Alcuni esponenti della minoranza, in particolare Deputati del gruppo comunista, avevano accusato la Commissione di aver pensato alle opere pubbliche senza aver affrontato la questione meridionale in tutti i suoi aspetti⁷⁷. Scoca rispose che nessuno aveva mai affermato che la que-

⁷⁴ La Delegazione speciale era stata prevista "perché il Consiglio superiore dei lavori pubblici è diviso in sezioni, ciascuna delle quali ha una propria competenza; e poiché le opere che fa la Cassa riguardano varie sezioni, allora si è fatta come una specie di sezione particolare, senza tuttavia aggiungere una sezione nuova, per non aumentare il personale: si è creata una delegazione per il controllo dei progetti di massima e dei progetti esecutivi di un determinato importo" (*res. sten.*, p. 20160-20161).

⁷⁵ "Bisogna avere il coraggio di dire che il controllo dalla Corte dei conti in fase preventiva mentre è impacciante, è d'altra parte inefficiente da un certo punto di vista, in quanto è un controllo di mera legittimità e non un controllo di merito. Ha lo scopo di accertare se un determinato atto è conforme alla legge e se la relativa spesa è stata stanziata nel bilancio, ma non opera in profondità" (*res. sten.*, p. 20161).

⁷⁶ "Avendo voluto un controllo a carattere continuativo, un controllo di merito, un controllo sostanziale, la Commissione ha riportato nell'articolo del disegno di legge che lo contempla le norme più ampie che ci sono nella nostra legislazione, sia nel campo del diritto pubblico che nel campo del diritto privato" (*res. sten.*, p. 20161).

⁷⁷ In particolare Mario Alicata, giornalista calabrese, aveva osservato: "Voi, signori della maggioranza, non avete risposto al punto centrale delle nostre obiezioni, nulla avete detto circa il fondo della questione meridionale; vi siete dimenticati che i nostri più autorevoli

stione meridionale fosse esclusivamente questione di lavori pubblici; ma era certamente anche questione di lavori pubblici. Rivolgendosi agli oppositori, aggiunse: “voi non potete dire che una legge sia da riprovare soltanto perché non ha la desiderata ampiezza. La questione meridionale è anche, ed in notevole misura, questione di lavori pubblici”⁷⁸.

Né si poteva raffrontare il tipo di intervento tramite la Cassa con le precedenti misure a favore del Mezzogiorno, che, pur costate molti miliardi, non avevano ottenuto alcun risultato⁷⁹.

In serena polemica con alcuni Deputati comunisti, colse l'occasione per esprimere il suo forte attaccamento alle popolazioni meridionali, in particolare agli abitanti delle zone interne, quelle da cui egli stesso proveniva.

A Giorgio Amendola⁸⁰ disse: “Voi conoscete le popolazioni di quei paesi perché vi andate qualche domenica, fate il vostro discorso e poi ve ne andate; ma io le conosco d'avvicino, perché in mezzo ad esse sono cresciuto ed ho vissuto. Io so che i contadini dei paesi di larghe zone tra le più abbandonate dell'Italia meridionale fanno financo tre ore di faticoso cammino per recarsi al lavoro ed altre tre ore per ritornare a casa”⁸¹.

Insistette soprattutto sulla necessità di costruire strade, che nel Mezzogiorno difettavano⁸². Il suo profondo convincimento era che bisognava

meridionalisti, anche quelli che non appartengono alla nostra parte, hanno sempre dello che la questione meridionale non è questione di lavori pubblici”.

⁷⁸ *Res. sten.*, p. 20162.

⁷⁹ Scoca fece una dettagliata esposizione degli interventi precedenti, in particolare quelli riguardanti le bonifiche e concluse affermando che “si è speso per l'Italia meridionale, ma non si è speso abbastanza” (*res. sten.*, p. 20163). La legge proposta doveva considerarsi, sì un'opera di solidarietà, un'opera “provvidenziale per l'Italia meridionale”, ma era anzitutto “un'opera di giustizia, (...) perché queste regioni non hanno industrie e, benché povere, pagano alle regioni che hanno delle industrie abbisognevole di protezione o comunque protette, il prezzo di tale protezione; e, quindi, ciò che loro ora si dà, loro è dovuto per giustizia, per un dovere di giustizia. Senza dire che, per l'articolo 119 della Costituzione, la valorizzazione del Mezzogiorno costituisce un dovere costituzionalmente sancito” (*res. sten.*, p. 20163-20164).

⁸⁰ Giorgio Amendola, pur nato e vissuto a Roma, era di famiglia originaria di Sarno, in provincia di Salerno. Questo spiega perché Scoca si rivolse in particolare a lui.

⁸¹ *Res. sten.*, p. 20164.

⁸² “Quando penso che con questi 1000 miliardi si potranno costruire delle strade dove non ce ne sono, mi convinco che la legge affronta un problema essenziale. A questo proposito, segnalo la necessità di tenere nella massima considerazione il bisogno di strade che ha il Mezzogiorno. Costruire delle arterie di comunicazione significa costruire gli strumenti primordiali della civiltà e del benessere; fare le strade significa predisporre le condizioni

“sentire i bisogni del popolo e cercare di risolverli con i fatti e non con frasi demagogiche”⁸³.

Per illustrare sia pure in modo approssimativo il modo di pensare di Salvatore Scoca, nella impossibilità di far riferimento ai suoi numerosi discorsi politici⁸⁴, riporto una frase, dalla quale si comprende sia l'apertura verso nuove concezioni del ruolo dello Stato sia il modo concreto di affrontare il relativo problema. Nell'ambito di un famoso convegno dei giuristi cattolici, nel quale, nel 1951, si discuteva di “Funzioni e ordinamento dello Stato moderno”, dopo aver illustrato i diversi sistemi di politica economica⁸⁵, prese

per seminare le campagne di case, vuol dire non costringere più i lavoratori della terra a vivere accentrati nei grossi borghi, molto lontani dal luogo del lavoro, a vivere ammassati in stanze senza acqua e senza luce, vuol dire portare i contadini sulla terra, renderne proficua l'opera, migliorarne le condizioni di esistenza” (*res. sten.*, p. 20164).

⁸³ *Res. sten.*, p. 20164. “Noi abbiamo la ventura di raccogliere ora il frutto degli studi, delle ricerche, della propaganda e delle lotte che si sono fatte per decenni onde far conoscere quali sono le esigenze del mezzogiorno d'Italia. Il Governo ci è venuto incontro: dobbiamo camminare su questa strada, non con atteggiamento negativo, ma con propositi di collaborazione. Semplicemente così potremo portare i problemi del Mezzogiorno e delle aree depresse ad una soluzione univoca, tanto più che si tratta di problemi concomitanti e strettamente legati fra di loro. Solo così potremo giungere alla soluzione del massimo tra i nostri problemi nazionali” (*res. sten.*, p. 20165).

⁸⁴ Per avere la misura della sua attività parlamentare nella sola prima legislatura è sufficiente leggere l'*Indice alfabetico delle attività dei Deputati*, edito dalla Camera dei Deputati, da p. 1449 a p. 1463.

⁸⁵ “In regime socialista, tutta l'economia ha per motore lo Stato, e la pianificazione è qualche cosa di cui non si può fare a meno. Lo Stato liberale, agli antipodi dello Stato socialista, non dico escluda del tutto una pianificazione, perché (...) delle programmazioni ci sono sempre state, ma comunque si basa sulla libera iniziativa, si basa sull'economia di mercato, e quindi tende ad escludere o a limitare al massimo l'intervento dello Stato. Quindi il problema fondamentale che si tratta di risolvere è questo: abbandonare lo sviluppo della vita economica all'iniziativa privata, oppure devolverlo alla iniziativa dello Stato. In mezzo a questi due poli si inserisce quella che è la realtà degli Stati dell'Europa occidentale – ossia l'economia mista – in cui si conservano le libertà, si conserva la libera iniziativa, ma lo Stato prende sempre più delle iniziative proprie, forma sempre più dei programmi, forma sempre più dei piani. Ora, in un regime siffatto, mi pare che il punto da risolvere sia questo: quando è che lo Stato debba fare un piano. In linea tecnica, ad essere brevi, si può affermare che si deve fare il calcolo della convenienza ai fini della scelta; bisogna vedere se l'affidarsi esclusivamente all'iniziativa privata, il lasciar andare, il lasciar correre, costituisca la migliore soluzione, tenuto conto dell'interesse generale, o se, viceversa, occorre che il benessere generale, il benessere collettivo richieda un intervento dello Stato. Quindi si tratta di risolvere caso per caso il problema particolare; si tratta di pigliare la bilancia e vedere se il massimo del benessere collettivo si raggiunga per una via o per l'altra” (*Atti del Convegno*, in *Quaderni di Iustitia*, 2, ed. Studium, Roma, 1961, pp. 92-93).

posizione sul connesso tema della pianificazione economica come metodo di politica economica⁸⁶: “dire che lo Stato non debba intervenire, o dire che questo sia contrario ai principi del Vangelo (...) non mi pare che abbia fondamento. Qual è in sostanza lo scopo dell’organizzazione politica? È quello di portare agli individui il massimo benessere. E se per portare agli individui il massimo benessere occorre che si pianifichi, la pianificazione non è contro i nostri principi, contro i principi del Vangelo. Piuttosto, io sarei un po’ cauto nell’esprimermi pienamente a favore delle pianificazioni, anche perché (...) noi ci troviamo in uno stato di impreparazione: non abbiamo neanche gli strumenti necessari per la raccolta del materiale che possa servire di base per il calcolo e la scelta di cui dicevo prima o per l’attuazione di un piano, non abbiamo gli strumenti tecnici, non abbiamo la burocrazia preparata; e quando mancano questi strumenti, che indubbiamente occorrono per raggiungere l’obiettivo che il piano si propone, bisogna andar cauti nel pianificare. Queste sono considerazioni di ordine pratico, che possono indurre ad una condotta di cautela; ma indubbiamente non si può dire in generale che la pianificazione, la programmazione, l’intervento dello Stato nella economia (...) sia contrario a certi determinati principi. Quando tale intervento può far raggiungere un maggiore interesse collettivo sia il benvenuto”, anzi “è secondo i principi del Vangelo, e questo intervento potrà raggiungere maggior benessere collettivo e diffonderlo certamente se è benvenuto”. Si coglie l’apertura alle prospettive che allora apparivano nuove e feconde della politica economica dello Stato⁸⁷.

4. *L’attenzione all’equilibrio di bilancio e ai problemi finanziari*

4.1. In un discorso pronunciato alla Camera, nel corso della discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l’esercizio finanziario 1948-49, espose una serie di critiche costruttive⁸⁸.

Affermò che fosse incongruo inserire nella stessa voce di bilancio, rela-

⁸⁶ Convegno dell’Unione Giuristi Cattolici Italiani su “Funzioni e ordinamento dello Stato”, Roma, 12-14 novembre 1951, presieduto da Francesco Carnelutti, cui parteciparono, tra altri, Antonio Amorth, Giuseppe Dossetti, Giorgio La Pira, Aldo Moro, Costantino Mortati, Ubaldo Prosperetti, Mario Romani, Francesco Santoro Passarelli.

⁸⁷ *Atti del Convegno*, cit., p. 93.

⁸⁸ Nella seduta del 20 ottobre 1948.

tiva alle spese per l'amministrazione delle tasse e delle imposte sugli affari (gli aggi per gli esattori delle imposte dirette e per i gestori del lotto), le quote d'imposta versate agli enti locali e la restituzione di imposte versate dai contribuenti in eccesso: solo gli aggi potevano considerarsi spese effettive. Ritenne necessario, per ragioni logiche, che tra le spese "aventi relazione con l'entrata" fossero incluse soltanto quelle che costituiscono "un esborso effettivo per realizzare l'entrata". Si tratta di una osservazione di peso, destinata a rendere più razionale e più trasparente il bilancio.

Criticò l'enorme aumento del personale prodottosi dopo la fine della guerra, e in particolare l'aumento del personale avventizio, del quale non era certa la preparazione tecnica e forse nemmeno il rigore morale, valori necessari per svolgere una "funzione delicatissima" come quella dell'accertamento degli imponibili.

Fece presente che la gestione del monopolio dei tabacchi era troppo costosa, portando via circa il 40% del totale dei ricavi; e, a proposito del lotto (che di fatto rendeva poco) pose il problema se, in un ordinamento "democratico, moderno e razionale" fosse ammissibile che "lo Stato si faccia biscazziere".

Insistette, contrastando tesi contrarie esposte da varie parti politiche, sulla necessità del pareggio del bilancio, da perseguirsi, se non in brevissimo tempo, "senza incertezze e senza soste". Altrimenti, per sostenere le spese sarebbe stato necessario ricorrere a nuove emissioni di carta moneta, gettando in tal modo il Paese nel baratro ed impedendo "la ricostruzione di un'economia stabile e sana", sottolineando che "a soffrirne le conseguenze sarebbero [stati] i ceti non abbienti". Per giungere al risanamento del bilancio suggerì di far ricorso, oltre che agli strumenti tributari, ai "mezzi di Tesoreria", ossia al risparmio nazionale, nella misura che ciò non impedisca che esso "affluisca utilmente all'economia produttiva del Paese".

Prese atto che le sue previsioni ottimistiche circa l'aumento del gettito delle imposte, esposte l'anno precedente, si erano pienamente realizzate; e tanto consentiva di essere ulteriormente ottimisti per il futuro.

Per ridurre l'evasione fiscale, che giudicava eccessiva, il primo mezzo era, a suo giudizio, la drastica riduzione delle aliquote delle imposte; le quali, già alte in precedenza, per gli eventi bellici erano state ulteriormente aggravate. Ne indicò la causa: "quando non si possono rivedere gli imponibili si inaspriscono le aliquote per incrementare il gettito". Era sua ferma convinzione che, "per essere rigorosamente applicata, l'imposta deve essere sopportabile ed equa". Era inoltre necessario razionalizzare i controlli, semplificandoli, uniformandoli e includendo controlli automatici; e, soprattutto, si doveva

operare per “portare un po’ di serenità durante la fase di accertamento”, diradando la “atmosfera di reciproca diffidenza tra fisco e contribuente”.

A proposito delle sanzioni, consigliò di eliminare o ridurre le “multe iperboliche” che erano comminate in alcune leggi, come quelle doganali e quelle sui monopoli: “tra l’applicazione di una pena, che alla coscienza dei giudici sembra sproporzionata, e l’impossibilità di trovare un temperamento, si sceglie spesso la via dell’assoluzione”.

Riprese l’idea, già altra volta espressa e che costituiva un suo cruccio, del carattere antidemocratico del sistema tributario allora in vigore, dato che colpiva in modo più pesante le classi meno abbienti e le regioni più povere. Rivendicò l’obiettivo di portare a termine la riforma tributaria, rammentando che era un punto importante del programma del suo partito, la Democrazia cristiana, e più in generale, del movimento cattolico, e fece presente che la riforma disegnata subito dopo la prima guerra mondiale portava il nome dell’esponente cattolico Filippo Meda⁸⁹.

Richiamando l’art. 53 Cost., e rivendicando l’iniziativa per il suo inserimento nel testo costituzionale, rappresentò ancora una volta quello che era il suo deciso convincimento, ossia l’esigenza di puntare su imposte personali, anziché reali, per il fatto che queste si trasferiscono molto più difficilmente dal contribuente di diritto a quello di fatto. Aggiungendo, come indicazione concreta e immediata che il reddito dell’artigiano e del contadino, che lavorano con le loro mani, doveva essere considerato alla stregua di reddito di lavoro. Si preoccupava in definitiva che il sistema tributario si orientasse verso una maggiore giustizia sociale.

4.2. Anche nella discussione sullo stato di previsione dell’entrata e della spesa dei Ministeri finanziari (Bilancio, Tesoro, Finanze) per l’esercizio finanziario 1949-50 Salvatore Scoca, Relatore, fece un discorso pieno di osservazioni teoriche e di indicazioni pratiche⁹⁰.

⁸⁹ Filippo Meda, milanese, giornalista, esponente cattolico inizialmente legato all’Opera dei Congressi, fu Ministro delle Finanze nei governi Boselli (18 giugno 1916-30 ottobre 1917) e Orlando (30 ottobre 1917-23 giugno 1929). Fu il primo cattolico ad assumere un incarico ministeriale. Elaborò un progetto di riforma tributaria che Einaudi apprezzò per la sua modernità: si fondava sulla unificazione di numerose imposte e sulla istituzione di una imposta complessiva sul reddito.

⁹⁰ Seduta del 4 luglio 1949, *res. sten.*, p. 9848 ss. Mostrò la sua soddisfazione per la riduzione del disavanzo, che per la sua misura, eliminava il rischio di inflazione; e sottolineò che la riduzione era dovuta in particolare all’incremento delle entrate tributarie ordinarie, ossia ad entrate aventi carattere di “flusso continuo”, per cui giustificavano un senso di

Si soffermò sul rapporto tra imposte dirette e indirette e, sollecitato da alcuni interventi precedenti, affermò che la distinzione utile non era quella tra imposte dirette e indirette ma quella tra imposte sul reddito (e sul capitale) e imposte sui consumi; ma osservava che nella legislazione di allora e nella prassi amministrativa “non solo non vi è [era] una netta linea di demarcazione fra imposte sul reddito e imposte sui consumi, ma non vi è [era] neanche una razionale divisione fra imposte dirette e indirette”⁹¹.

Prese in esame l'imposta sull'entrata, la maggiore del gruppo delle imposte sugli affari, ed espresse dubbi sulla sua collocazione tra le imposte sul consumo: “è un'imposta sul consumo per quella parte che riesce a trasferirsi sul consumatore; non lo è per quella parte che non riesce a trasferirsi sul consumatore”.

stabilità e di tranquillità. Osservò che una cifra non indifferente delle entrate non tributarie derivava dalla alienazione di beni immobili infruttiferi dismessi dal Ministero della difesa e notò con piacere che edifici demaniali inutilizzati fossero rimessi sul mercato: “Mi piace – disse – fare un rilievo di sostanza, ed è questo: si vede che finalmente l'amministrazione militare si è convinta della opportunità di non continuare a detenere una massa di beni che non le sono più necessari e di cederli al demanio patrimoniale dello Stato. Me ne compiaccio vivamente, facendomi portavoce della Commissione. Devo aggiungere che anche molti deputati estranei alla Commissione vorrebbero che l'amministrazione militare non fosse così tenace, come talvolta si è dimostrata, nel mantenere il possesso di beni quando sono evidentemente diventati per essa superflui” (*res. sten.*, p. 9849).

⁹¹ “Se le imposte dirette sono quelle che colpiscono immediatamente una manifestazione di capacità contributiva, e le indirette quelle che colpiscono mediamente la capacità contributiva, e se intendiamo applicare questo criterio discrezionale, che è accolto dalla maggioranza degli scrittori, vediamo che esso non trova riscontro né nel nostro bilancio né nella pratica amministrativa. La distinzione fra imposte dirette e imposte indirette è fatta con criterio empirico che si riferisce più alle modalità dell'accertamento e della riscossione che all'intrinseca natura ed alla funzione dei tributi. Quindi, si tratta più di una distinzione amministrativa che di una distinzione razionale. Si verifica così che fra le imposte classificate fra le indirette ve ne sono parecchie che incidono su una manifestazione immediata e diretta della capacità contributiva e cioè sul patrimonio o sul reddito. Se guardiamo il lungo elenco delle tasse o imposte indirette sugli affari troviamo che molti di questi tributi, più che classificarsi come imposte indirette, dovrebbero classificarsi come imposte dirette da un punto di vista scientifico e razionale, o inserirsi in una zona intermedia. Così è dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo, almeno in parte, se non in tutto. Registro e bollo – è risaputo – non sono che metodi di riscossione; non indicano cioè imposte particolari con netti caratteri distintivi, ma indicano complessi di tributi di natura diversa che vengono riscossi mediante registrazione o mediante bollo, ed è indiscusso che una parte notevole di essi incide sul capitale; per tale parte sono da considerare imposte dirette più che imposte indirette. Altrettanto è a dirsi – e con maggiore evidenza – dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni; e – si può aggiungere – dell'imposta sulle concessioni governative, delle imposte ipotecarie e di varie altre” (*res. sten.*, p. 9851).

A fronte di una osservazione altrui, con cui si sosteneva che tutto finisce per trasferirsi sul consumatore, ebbe il destro per fare qualche osservazione sulla nozione di traslazione delle imposte, facendo presente che si tratta di un fenomeno molto difficile a studiarsi: “nella complessa realtà concreta, è spesso arduo determinare entro quali limiti ed in quale misura un’imposta si possa trasferire. Non si può asserire che l’imposta sull’entrata si trasferisca sempre e totalmente, e che l’imposta di ricchezza mobile non si trasferisca”⁹².

Auspiciò la soppressione del monopolio del sale, che rappresentava il residuo di un sistema tributario antiquato: sostenne con preveggenza una misura che sarà più tardi considerata razionale ed opportuna, dato che tale monopolio fu anni dopo soppresso⁹³. Propose, anche qui anticipando riforme successive, la istituzione di una imposta specifica sul reddito delle società, “diversa dall’imposta di ricchezza mobile che colpisce i privati contribuenti”⁹⁴. Denunciò la “stridente sperequazione che la pratica degli uffici attua nel campo dei redditi di puro lavoro”, tra redditi da lavoro dipendente e redditi da lavoro indipendente⁹⁵. Si mo-

⁹² “Ciò spiega come la contrapposizione pura e semplice delle imposte dirette alle imposte indirette sia una contrapposizione che soltanto fino ad un certo punto si ravvisa accettabile, ma che oltre un certo limite non è più accettabile. Solo alcune tra le imposte sugli affari sono veramente imposte sui consumi: tali i cosiddetti diritti erariali sugli spettacoli” (*res. sten.*, p. 9851).

⁹³ “Non si può non riconoscere che l’imposta sul sale – come già la tassa sul macinato – è residuo di un sistema tributario antiquato e non si può non riconoscere del pari che il metodo del monopolio applicato al sale implica difficoltà di approvvigionamento da parte delle popolazioni rurali che vivono in campagna. Infatti, siccome per la vendita del sale è necessario vi sia una rivendita di generi di monopolio, e poiché le rivendite di generi di monopolio non si possono impiantare con larghezza dovunque, molte volte il contadino che vive in una piccola frazione lontana ed isolata, per comprare un chilo di sale, deve fare chilometri di strada; mentre, se il monopolio non vi fosse e il sale si potesse vendere liberamente, quel contadino potrebbe approvvigionarsi più agevolmente presso quell’unico negozio che vende un po’ di tutto” (*res. sten.*, p. 9852).

⁹⁴ A sostegno della proposta osservò: “il reddito delle società per azioni non può considerarsi alla stessa stregua di quello delle imprese individuali. Non può considerarsi alla stessa stregua, perché il reddito di una grande società va considerato prevalentemente come reddito di capitale, che ha il solo elemento del rischio, mentre il reddito delle imprese individuali e particolarmente quello delle minori è veramente reddito misto di capitale e di lavoro” (*res. sten.*, p. 9855).

⁹⁵ “Reddito di lavoro è non soltanto quello dell’operaio che lavora alle dipendenze di una ditta, ma tale è, ad esempio, anche quello del sarto che confeziona vestiti su commissione, in quanto non fornisce la stoffa, e non impiega capitali, ma soltanto l’opera sua. Mi sembra che gli esercenti un mestiere, coloro che traggono i mezzi di esistenza dalla presta-

strò favorevole ad accordare benefici fiscali ai piccoli contadini⁹⁶.

Insistette per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario⁹⁷.

Con riferimento alla situazione del bilancio in corso di approvazione, osservò che erano troppe le esenzioni e determinavano il fenomeno che indicò come evasione legale, “perché autorizzata dalla legge, in contrasto più o meno patente col principio della generalità delle imposte”⁹⁸. Alla evasione legale si aggiungeva quella illegale, che era anch’essa di misura eccessiva, come poteva ricavarsi dal raffronto tra il reddito nazionale e il gettito delle imposte reali, rapporto “irrisorio”, pari al 2,34 per cento, mentre l’aliquota media di esse – e cioè quella risultante dalla media ponderata fra le diverse aliquote – è certamente non inferiore al 13 per cento”⁹⁹.

zione di opera manuale, abbiano diritto allo stesso trattamento degli operai salariati. In linea razionale, avrebbero diritto ad un trattamento più favorevole in confronto di costoro, perché, se l’operaio dipendente ha una retribuzione salariale assicurata e determinati benefici assistenziali ed assicurativi, il lavoratore manuale indipendente non ha né certezza e continuità di reddito, né larghezza di misure assistenziali” (*res. sten.*, p. 9855).

⁹⁶ “Per il contadino lavoratore la terra può riguardarsi più come un mezzo per la produzione del suo reddito di lavoro, che un capitale che produca un reddito a sé stante” (*res. sten.*, p. 9855).

⁹⁷ “Le imposte vanno semplificate. Le dirette vanno raccolte, se non in un’unica imposta, almeno sotto un minimo comune denominatore. Quanto alle indirette sugli affari bisogna tener conto della realtà attuale: quella di esse che dà un gettito di gran lunga prevalente sulle altre è l’imposta sull’entrata; ed a grande distanza seguono quelle che una volta caratterizzavano l’intero gruppo. Questa essendo la nuova realtà, insopprimibile ed immodificabile, facciamo che attorno all’imposta sull’entrata gravitino anche le altre minori imposte. Aboliamo quelle che non rendono nulla, trasformiamo quelle che rendono qualcosa, cercando di innestarle, quando è possibile, sulla imposta principale del gruppo” (*res. sten.*, p. 9856).

⁹⁸ “Vi sono masse notevoli di reddito che la legge sottrae alla imposizione. In questo campo, va innanzitutto rilevata la polverizzazione dell’imposta sui fabbricati, per la quale si riscuote quanto si riscuoteva nel periodo prebellico. Ciò per due ordini di fattori: perché sono rimaste pressoché ferme le basi imponibili in conseguenza della legislazione vincolistica in tema di locazioni urbane; e per le esenzioni accordate alle nuove costruzioni. Così la ricchezza che viene investita nei fabbricati resta praticamente esente dalla imposizione diretta. Notevole, anche, la sottrazione di reddito tassabile per effetto dell’elevazione del minimo imponibile” (*res. sten.*, p. 9853).

⁹⁹ “A constatazione non meno sconcertante si giunge se il raffronto si fa, anziché con l’imposta con i redditi tassati. La somma dei redditi di ricchezza mobile iscritti a ruolo nel 1948, cioè l’anno scorso, era di circa 537 miliardi. Vero è che questa cifra può ritenersi aumentata in qualche misura per l’esercizio iniziato col 1° luglio; ma non credo si arriverà ad una somma molto maggiore: forse si potrà aggirare intorno ai 600 miliardi, forse si po-

Osservò conclusivamente, congratulandosi con il Ministro, che “il balzo in avanti fatto in breve tempo per la ricostruzione del nostro bilancio attivo è [era] stato non solo soddisfacente ma sotto molti aspetti sorprendente”¹⁰⁰. E terminò spronando il partito al Governo, la Democrazia cristiana, a perseguire “un programma di giustizia sociale basato sulla solidarietà umana e tendente alla elevazione delle classi meno abbienti”¹⁰¹.

4.3. Terminata nel 1953 la prima legislatura repubblicana, furono indette le elezioni per la seconda. Scoca si ripresentò nel suo collegio elettorale e fu rieletto con ottimo suffragio.

Proseguì, pertanto la sua opera di legislatore, attento in particolar modo ai problemi del Mezzogiorno e a quelli dell'andamento economico e finanziario in un'epoca in cui ancora si risentivano fortemente i guasti prodotti dal secondo conflitto mondiale: il sistema produttivo era in sofferenza, i consumi erano crollati e il pareggio di bilancio dello Stato restava una meta lontana¹⁰².

L'occasione per fornire il suo contributo di scienza e di esperienza si concretizzò per Salvatore Scoca nell'ambito della discussione sullo stato di previsione dell'entrata e della spesa dell'esercizio 1956-1957. Nella seduta del 27 marzo 1956 Egli pronunciò un discorso pieno di considerazioni concrete e di suggerimenti preziosi per il progresso economico e il riassetto finanziario.

trà anche elevare più su, ma resteremo certo al di sotto dei 700 miliardi. E 700 miliardi rappresentano sempre una parte esigua dal reddito nazionale. Ciò sta a confermare che soltanto una parte minuscola del reddito degli italiani è sottoposta ad imposizione diretta” (*res. sten.*, pp. 9853-9854).

¹⁰⁰ “Il gettito tributario complessivo non è molto lontano dal livello pre-bellico, se si tiene conto da una parte del mutato metro monetario e dall'altra della misura raggiunta dal reddito nazionale. L'opera intesa all'incremento quantitativo, se non è terminata, è certo ad un punto assai avanzato. I maggiori sforzi debbono tendere alla perequazione del carico secondo i principi stabiliti dalla Costituzione, in aderenza a scopi di giustizia sociale”.

¹⁰¹ “Adoperate lo strumento della imposta a tale scopo, fate pagare tutti secondo le possibilità di ciascuno, fate concorrere alla spesa pubblica (che è spesa per il bene collettivo e soprattutto di chi più ne ha bisogno) tutti coloro che hanno capacità contributiva ed in ragione di tale capacità, rendete sopportabili le imposte e siate rigorosi nell'esigerne il pagamento; agite con vigoria per applicare i canoni della generalità, della uniformità, della comodità e della economicità che furono volgarizzati da Adamo Smith, ma che già erano stati enunciati da economisti italiani” (*res. sten.*, p. 9857).

¹⁰² Fu ad esempio il Relatore su un d.d.l. sulla spesa per il funzionamento della Corte costituzionale (seduta del 16 dicembre 1955).

Prese avvio, rilevando che il disavanzo globale maturato dal 1945-46 al 1956-57 ascendeva a quasi 5.000 miliardi¹⁰³ ed avrebbe comportato un progressivo indebitamento; ed aggiungendo che il disavanzo doveva considerarsi più grave per l'elevato grado di rigidità assunto dal bilancio. Pur non essendo "un sostenitore del pareggio meramente contabile o ragionieristico", e pur ritenendo che si potesse "procedere anche indefinitamente in una situazione deficitaria di bilancio" come provava la storia finanziaria d'Italia, avvertiva che si poneva una questione di limiti al disavanzo, da tenere sotto controllo soprattutto nella situazione di allora, caratterizzata da un aumento generale dei prezzi e dall'indice del costo della vita che tendeva al rialzo.

Si doveva cercare di operare riducendo per quanto possibile le spese e soprattutto aumentando le entrate senza aumentare la pressione fiscale.

Comprendeva che la riduzione delle spese non era obiettivo facilmente raggiungibile¹⁰⁴; d'altronde il progressivo aumento del loro volume poteva valutarsi positivamente in quanto era legato allo sviluppo delle funzioni dello Stato e al progresso economico e sociale. Tuttavia suggerì uno strumento che sarà poi utilizzato in tempi a noi più vicini: "un provvedimento legislativo che imponga una riduzione percentuale, sia pure modesta, almeno delle spese di amministrazione, lasciando liberi i singoli Ministri di distribuirla nel modo più conveniente su quei capitoli che ritengano passibili di maggior comparazione".

Il compito di riequilibrare il bilancio doveva affidarsi all'aumento della entrata pubblica; compito possibile "purché si abbia il coraggio di seguire la via della ragione e del buon senso, senza sbandamenti e senza miraggi non consoni ai fini propri dell'attività finanziaria". Era un chiaro richiamo ad una politica finanziaria severa e lineare¹⁰⁵.

Valutando il punto cui era giunta la pressione fiscale, ritenne che non era possibile aumentarla¹⁰⁶; occorreva cercare di aumentare il livello del reddito nazionale, affrontando il "problema basilare della pubblica finanza" che è "proprio di ordine economico, e solo secondariamente e conseguenzialmente di ordine tributario".

¹⁰³ Esattamente 4.824 miliardi di lire.

¹⁰⁴ Anche allora erano state costituite commissioni dette "della scura o della lesina", incaricate di suggerire mezzi per la riduzione della spesa; ma i risultati erano stati nulli.

¹⁰⁵ I miraggi, spiegò, potevano anche essere "ideali nobilissimi", ma per la loro realizzazione dovevano usarsi "mezzi più diretti che non siano la via fiscale ed i canali tributari".

¹⁰⁶ Riportò alcuni dati davvero pesanti, tali da far ritenere che la pressione fiscale era giunta ad un livello "non valicabile impunemente".

Il primo aspetto riguardava la disoccupazione, che non andava combattuta con palliativi e rimedi contingenti ma con la “creazione di sane e dure fonti di lavoro”. Donde la necessità di eliminare gli elementi ostativi e di promuovere quelli favorevoli allo sviluppo della produzione.

A tal fine Scoca propose un decalogo di interventi possibili per “spianare e facilitare la strada per una maggiore produzione ed un maggiore reddito”, ovvero per puntare “all’incremento delle pubbliche entrate attraverso l’aumento della sua fonte naturale, e cioè del reddito nazionale”.

Primo: “non appesantire il carico tributario che incide sui fattori di produzione durante il processo produttivo”. È buona regola “tassare il reddito dopo che sia stato prodotto”.

Secondo: incentivare l’iniziativa privata, “considerandola fattrice di benessere economico e conseguentemente sociale, fino ma quando non si svolga oltre i limiti segnati dall’art. 41 della Costituzione”.

Terzo: “non depauperare il mercato dei capitali con un eccessivo rastrellamento da parte dello Stato e degli enti pubblici” del risparmio.

Quarto: “impedire la fraudolenta esportazione dei capitali italiani e favorire l’afflusso dei capitali esteri”.

Quinto: “determinare un abbassamento del costo del denaro”. Il divario tra interessi pagati ai risparmiatori e quelli richiesti agli investitori era troppo alto, più alto rispetto ai Paesi esteri, e questo danneggiava le nostre imprese.

Sesto: “infrenare gli ostacoli alla concorrenza”, combattendo i monopoli, anche quelli pubblici.

Settimo: “stabilire una condizione di favore per i redditi industriali che vengono impiegati in nuove imprese ed accrescono l’apparato produttivo della nazione”.

Ottavo: “eliminare l’eccessivo divario tra prezzi all’ingrosso e prezzi al minuto”.

Nono: “ridurre i costi delle assicurazioni sociali”.

Ultimo: “riflettere sul mantenimento della nominatività dei titoli azionari”.

Su questo punto Scoca si dilungò: se il sistema tributario fosse stato centrato su una imposta sul reddito globale dalla nominatività non si sarebbe potuto prescindere, ma il sistema italiano era fondato prevalentemente su imposte indirette e imposte dirette reali: la nominatività non aveva un gran significato, tanto più che ad essa sfuggivano i titoli obbligazionari e i titoli di Stato. Tuttavia mantenerla poteva essere opportuno perché l’imposta cedolare poteva essere riscossa senza spese e senza possibilità di evasioni.

Il decalogo costituisce un vero, serio ed impegnato programma di politica economica, che non ha affatto perso di valore nell'attualità.

Sul problema della evasione, ribadendo di non credere molto all'aggravamento delle sanzioni, ripropose le due misure della riduzione delle aliquote e della semplificazione del sistema tributario.

Tornò a rappresentare il suo convincimento di fondo: occorre porre una imposta globale come "spina dorsale del sistema tributario", che ne assicurasse la progressività; occorre inoltre tassare in misura minore i redditi di solo lavoro, esentare dall'imposta le successioni entro il ristretto nucleo familiare, in considerazione che la famiglia è "la cellula elementare, essenziale, più sana della società nazionale".

Concludeva dichiarandosi, come sempre, ottimista: "l'ottimismo equivale a forza impulsiva che facilita il progredire".

4.4. Del bilancio, della copertura delle leggi di spesa e, in via generale, della retta interpretazione dell'art. 81 della Costituzione, nella sua formulazione originaria¹⁰⁷, Salvatore Scoca si è occupato in un lavoro scientifico pubblicato (postumo) nel 1965. Va notato che le esigenze che hanno portato alla modifica dell'articolo erano già presenti nel commento scritto certamente prima del 1962, anno della sua morte.

Lasciando da parte alcune osservazioni di ordine teorico (ma non solo), come la distinzione tra legge formale e legge sostanziale o tra attività par-

¹⁰⁷ Il testo originario dell'art. 81 si articolava in quattro commi. Quelli di maggior peso erano il terzo ("Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese") e il quarto ("Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte"). Con la legge cost. 20 aprile 1962, n. 1, il testo è stato modificato. I primi due commi originari sono diventati, con modifiche limitate, il quarto e il quinto. I restanti due commi originari sono stati sostituiti da quattro nuovi commi: il primo ("Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico"), il secondo ("Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali"), il terzo ("Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte") e il sesto ("Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale"). Le modifiche, suggerite dall'Unione Europea, introducono nell'ordinamento il principio del pareggio di bilancio, l'equilibrio tra le entrate e le spese e il principio della sostenibilità del debito pubblico.

lamentare di controllo e attività propriamente legislativa¹⁰⁸, viene esaminato il significato specifico (finanziario e contabile) di talune espressioni (“nuova” spesa, spesa “maggiore”), e, soprattutto si mette in chiaro la finalità delle disposizioni contenute nell’articolo, ossia di contenere il disavanzo, frenando la tendenza a spese eccessive¹⁰⁹.

Donde l’obbligo di copertura delle spese cioè di “indicare i mezzi per farvi fronte”¹¹⁰, divenuto con la modifica, più stringente: non basta indicare i mezzi, occorre “provvedere” ad essi¹¹¹; copertura che deve essere “congrua” ed “effettiva”. Ed è significativo che l’Autore, commentando il testo originario, abbia rilevato che forniva il campo “alle più ampie discussioni e alle maggiori perplessità”.

Una delle perplessità subito superata riguardava se la copertura potesse essere indicata nella legge di bilancio: non poteva essere la legge formale di bilancio a disporre la copertura, doveva essere la legge sostanziale che prevedeva la spesa.

Una seconda e più grave perplessità atteneva alla necessità della copertura per le spese da erogare in esercizi futuri rispetto al tempo in cui la spesa viene prevista. Il problema riguarda in particolare le spese continuative, ossia quelle che vengono erogate in più esercizi finanziari: è sufficiente che vengano indicati i mezzi per farvi fronte soltanto per il primo eserci-

¹⁰⁸Prima della Costituzione, in base all’art. 43 della legge di contabilità generale dello Stato, il carattere meramente formale della legge di bilancio non era assoluto, dato che non era vietato che contenesse anche norme sostanziali. In sede di dibattito costituyente si richiamò l’esigenza della correttezza contabile, che presupponeva la distinzione netta tra attività di controllo della finanza pubblica e l’attività legislativa necessaria per imporre nuovi oneri allo Stato. Con l’art. 81 il carattere di legge formale della legge di bilancio diventa assoluto.

¹⁰⁹Lo scopo per cui la norma fu posta era quello di “contenere il disavanzo, creando una remora non già alla funzione di formazione del bilancio, ma all’attività e all’iniziativa legislative propriamente dette. Il proposito di contenere il disavanzo fu attuato, quindi, non già in relazione al singolo bilancio e nell’ambito dell’esercizio finanziario, ma in relazione alle norme sostanziali di autorizzazione della spesa e in funzione dei vari bilanci, che si susseguono. Avuto riguardo a ciò, si può prendere atto dello scrupolo esegetico con cui gli onorevoli Paratore e Petrilli [Presidenti rispettivamente della Commissione Finanze e Tesoro del Senato e della Camera] nella loro relazione del 1948 ritenevano contraria allo spirito dell’art. 81 la creazione in bilancio di un fondo di riserva per far fronte a provvedimenti legislativi posteriori all’approvazione del bilancio; poiché ciò significherebbe che per non aggravare il disavanzo nel corso dell’esercizio finanziario, in effetti si creano le premesse di tale aggravio fin dall’inizio”.

¹¹⁰Quarto comma del testo originario.

¹¹¹Terzo comma del testo modificato.

zio? Viene a tal proposito ricordata una sentenza della Corte costituzionale che, dopo un dibattito in sede dottrinale e giurisprudenziale, affermò “il principio che anche per le spese relative ad esercizi futuri spetta alla legge, che autorizza la spesa, di indicare anche la copertura relativa, mentre i bilanci, per il loro carattere formale, non possono a questo riguardo che attenersi alle disposizioni sostanziali contenute nella legge suddetta”.

L'intento del legislatore costituente era di “rendere necessaria la copertura non solo per le leggi formali di variazione, e non solo per le leggi sostanziali, che autorizzano spese occorrenti per l'esercizio in corso e che comunque possono e devono riferirsi a tale esercizio, ma anche per le leggi sostanziali che autorizzano spese relative agli esercizi futuri”.

Mi è facile osservare che le modifiche introdotte nell'art. 81 con la legge costituzionale del 2012 vanno nel senso auspicato dai Costituenti, come risulta dal lavoro di Salvatore Scoca.

5. Riflessioni su altri argomenti

5.1. Non è possibile (ne è questa l'occasione per) dar conto di tutti i contributi di varia cultura che Salvatore Scoca ha dato nel tempo, al di fuori dei suoi studi scientifici (che lasciamo alla considerazione degli specialisti ¹¹²), con discorsi, conferenze, dibattiti, sui temi più diversi. Occorre limitarsi a pochi esempi, concernenti temi particolarmente significativi.

¹¹² Allego un incompleto elenco di lavori scientifici: *L'imposta sul plusvalore degli immobili in Trieste*, Società Editrice della Rivista Economia, Trieste, 1927; *Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario. Le entrate ordinarie dello Stato. Appunti dalle lezioni del Prof. Avv. Salvatore Scoca raccolti dallo studente Manlio Micolich A.A. 1926-1927*, Cedam, Padova, 1927; *Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario. Le entrate straordinarie dello Stato. Appunti dalle lezioni del Prof. Avv. Salvatore Scoca raccolti dallo studente Manlio Micolich A.A. 1927-1928*, 1927, Cedam, Padova; *Circa la incompetenza del giudice singolo di tribunale nelle nuove provincie a decidere cause tributarie*, Cedam, Padova, 1928; *Sul contenzioso tributario nelle nuove provincie*, Cedam, Padova, 1928; *L'evasione all'imposta di ricchezza mobile*, Edizioni di diritto e pratica tributaria, Roma, 1929; *Ancora le sperequazioni e le evasioni nell'imposta di ricchezza mobile*, Arti grafiche-Ditta Fratelli Pozzo, Torino, 1929; *Effetti finanziari della svalutazione della moneta*, R. Università degli Studi Economici e Commerciali, Trieste, 1930; *L'imposta di ricchezza mobile sui salari degli operai*, Arti grafiche-Ditta Fratelli Pozzo, Torino, 1930; *La promessa di compravendita e la tassa di registro*, Cedam, Padova, 1931; *Le trasformazioni di Società e la tassa di registro*, Cedam, Padova, 1931; *Osservazioni sull'attività finanziaria e le discipline che la studiano*, Tipografia delle Terme, Roma, 1932; *Effetti della mancata dichiarazione di valore sull'accertamento della tas-*

sa di registro, Cedam, Padova, 1932; *Sulla causa giuridica dell'imposta*, Mantero Editore Tipografico, Tivoli, 1932; *Elementi di scienza delle finanze*, Giuseppe Carabba Editore, Lanciano, 1936; *L'imposta sui redditi nella Somalia italiana*, USILA Società Anonima Editrice, Roma, 1936; *Le entrate effettive dello Stato durante la depressione economica*, Stab. Tipografico del «Giornale d'Italia», Roma, 1936; *Le Ferrovie dello Stato nel 1935-1936*, Cedam, Padova, 1937; *Gli enti pubblici impositori quali soggetti passivi dell'imposizione*, Tipografia «Unione Arti Grafiche», Città di Castello, 1937; *Se lo Stato sia sottoposto normalmente ai tributi locali*, Cedam, Padova, 1937; *L'evasione all'imposta di ricchezza mobile*, 1938; *L'imposizione dei redditi mobiliari in Piemonte*, 1939, USILA Società Anonima Editrice, Roma; *Situazione finanziaria e riforma tributaria*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1939; *Se e quando siano dovuti interessi moratori sui debiti per tasse*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1939; *Sulla definitività delle decisioni delle commissioni delle imposte quale presupposto dell'esperibilità dell'azione giudiziaria*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1939; *Insufficienza dei criteri tradizionali per la definizione del reddito fiscale*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1939; *In tema di discriminazione di redditi*, *Tassazione dei compensi degli assuntori del servizio delle stazioni ferroviarie e di magazzini di vendita di generi di monopolio*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1939; *Dell'accertamento dei redditi propri degli enti tassati in base a bilancio*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1940; *A proposito della tassazione della plusvalenza realizzata nella trasformazione di una accomandita semplice in anonima*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1940; *Codice delle leggi tributarie*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1940-1962; *Sullo sgravio dell'imposta sui fabbricati per affitto*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1941; *Se sia possibile la importazione delle navi mercantili marittime*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1941; *In tema di prescrizione d'imposta suppletiva*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1941; *L'esposizione finanziaria del Ministro P. Thaon di Revel*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1941; *Il diritto di licenza e l'importazione delle navi*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1943; *Relazione sulla prima attività biennale*, Istituto Nazionale di Finanza, Cedam, Padova, 1943; *Appunti per la riforma tributaria*, 1945; *Lo Stato come soggetto passivo d'imposizione*, 1946; *L'imposta sul plusvalore degli immobili*, 1947; *Operare e non disperare. Osservazioni sulla politica finanziaria. Discorso pronunciato all'Assemblea Costituente nella seduta del 22 febbraio 1947*, Tipografia della Camera dei Deputati, 1947; *La restaurazione dei patronati scolastici. Radio-Conversazione sulla nuova Legge istitutiva dei patronati scolastici*, Istituto Poligrafico dello Stato, 1947; *Terre e orizzonti. Discorso tenuto in Campidoglio per la celebrazione dell'80° anniversario della società geografica italiana*, Istituto Poligrafico dello Stato, 1947; *In cammino verso il riassetto della finanza pubblica. Discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nella seduta del 20 ottobre 1948*, Tipografia della Camera dei Deputati, 1948; *Il contenzioso dello Stato negli anni 1942-1950: Relazione dell'Avvocato Generale dello Stato al Presidente del Consiglio dei Ministri*, Istituto Poligrafico dello Stato, 1953; *Per una politica economica incitatrice e serena. Discorso pronunciato alla Camera dei Deputati durante la discussione sullo stato di previsione dell'entrata e della spesa dell'esercizio 1956-1957*, s.n. Roma, 1956; *Foro dello Stato*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Unione Editrice Torinese; *Il contenzioso dello Stato negli anni 1951-1955: Relazione dell'Avvocato Generale dello Stato al Presidente del Consiglio dei Ministri*, Istituto Poligrafico dello Stato, 1957; *Un tentativo di codificazione delle leggi tributarie*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1960; *Dallo stato di diritto allo stato sociale*, Unione Tipografico, Editrice Torinese, 1960; *Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'articolo 81 della Costituzione*, Rassegna dell'Avvocatura dello Stato, Roma, 1960; *La giusti-*

Uno di essi ha riguardato la scuola, precisamente il diritto dei genitori di scegliere la scuola per i loro figli: è oggetto di una conferenza del dicembre 1959.

Dopo una colta introduzione storica, con riferimenti a Platone, alla massima, considerata di civica coscienza, secondo cui “*non nobis sed patriae nascimur*”, e all’insegnamento di Fénelon¹¹³, che sosteneva che “i giovani sono più del re che dei genitori”, Scoca passa in rassegna i Paesi che ammettono e quelli che escludono scuole non statali, inserendo l’Italia tra i primi, nonostante che “la tradizione liberale è stata più o meno apertamente favorevole al monopolio statale, con evidente contraddizione tra i principi della dottrina politica professata e la linea politica concretamente seguita”. Richiama il *Dibattito sulla scuola* degli Amici del Mondo, svoltosi a Bari nel 1956, in cui gli intervenuti, “pur dichiarandosi fautori della più ampia libertà della scuola e della sua piena autonomia di fronte all’ingerenza dello Stato, affermano peraltro che il problema della scuola, se altrove può assumere essenzialmente l’aspetto di dibattito di principi didattici e pedagogici, nei Paesi latini è problema squisitamente politico, in quanto ogni società tende alla sua conservazione attraverso la formazione delle giovani generazioni”.

Affrontando il tema sul terreno della filosofia politica, osserva che non vi sono che due posizioni logiche: “o si ritiene che lo Stato esiste per la persona umana, o che questa esiste per lo Stato; o che lo Stato debba servire al benessere degli individui o che gli individui debbano servire al potenziamento dello Stato; o che lo Stato sia per la società o la società per lo Stato. Nell’un caso si ha il tipo di Stato che assorbe od affievolisce la personalità ed i diritti individuali; nell’altro caso sopravvivono e si rafforzano la personalità ed i diritti degli individui e dei gruppi sociali. Nell’un caso non sussiste o si degrada la libertà, anche se verbalmente la si esalta; nell’altro la libertà ha un contenuto e un valore sostanziali”.

La Costituzione italiana, afferma, ha linee programmatiche chiare ed esplicite: “a dare impronta sicura, decisa e nobilmente elevata, a porre una pietra angolare, a stabilire un principio basilare, stanno l’art. 2, per il quale

zia nell’amministrazione e la Costituzione, Università Internazionale degli Studi Sociali, Roma, 1961; *I giudizi di costituzionalità e il contenzioso dello Stato negli anni 1956-1960: Relazione dell’Avvocato Generale dello Stato al Presidente del Consiglio dei Ministri*, Istituto Poligrafico dello Stato, 1961.

¹¹³ François de Salignac de la Mothe-Fénelon (1651-1715), arcivescovo, filosofo, teologo, pedagogista, autore de *Les adventures de Télémaque*, scrisse nel 1687 il *Traité de l’éducation des filles*.

«la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», e l'art. 3, per il quale la Repubblica è tenuta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

Tali principi vanno assunti in una con il disposto del successivo art. 29, che contiene il riconoscimento della famiglia come «società naturale fondata sul matrimonio». Tale formula «ha un significato ben più profondo di quanto potrebbe sembrare ad uno sprovvisto lettore, poiché, alla stregua delle dichiarazioni fatte in occasione della discussione sia in sede di Commissione che in sede di Assemblea [costituente], con l'aggiunta dell'aggettivo «naturale» al sostantivo «società» si intese dire che la società familiare è società originaria, avente una propria autonomia ed una propria sfera di diritti propri, che lo Stato non crea, ma si limita a riconoscere. La frase «società naturale» non era – come fu chiarito (on. Moro) – una definizione, ma una determinazione di limiti tra la sfera di autonomia della famiglia e il potere d'intervento dello Stato. Di guisa che la formula adoperata ha, come pure fu detto (Mortati), un contenuto normativo; con essa si volle infatti assegnare all'istituto familiare una sua autonomia originaria, destinata a circoscrivere i poteri del futuro legislatore in ordine alla sua regolamentazione».

Ne deriva che il dovere-diritto dei genitori ad istruire ed educare, oltre che mantenere, i figli, sancito dal primo comma dell'art. 30, è già implicito nei principi posti dall'art. 29, o comunque ad esso necessariamente conseguenziale. «Come dovere, era già stabilito dall'art. 147 del codice civile, il quale dispone che il matrimonio impone ad ambedue i coniugi l'obbligazione di mantenere, educare ed istruire la prole. Come diritto, rientra nella sfera di quelli originari e propri, ovvero di diritto naturale della famiglia; i quali, in base al ripetuto primo comma dell'art. 29, sono soltanto riconosciuti e non già creati ed attribuiti dallo Stato, in quanto sussistono anche indipendentemente dalla legge dello Stato».

Il diritto alla educazione e alla istruzione della prole è un diritto irrinunciabile, il cui esercizio può peraltro essere demandato ad altri. Tale eventualità, quasi sempre necessaria, «costituisce l'aspetto forse più delicato della responsabilità di un padre di famiglia, il quale voglia compiere intero il proprio dovere: ed egli deve essere in condizione di esercitare questo suo fondamentale diritto-dovere in piena libertà».

«In tal senso sono i principi accolti dalla Costituzione. Soccorre, anzitutto, sia pure in maniera generica, la norma dell'art. 31, la quale dispone che la Repubblica agevoli con misure economiche e altre provvidenze, non solo la

formazione della famiglia, ma anche l'adempimento dei relativi compiti, tra i quali rientra quello dell'educazione ed istruzione della prole".

"Soccorre, poi, in modo specifico, l'art. 33, sul quale è utile soffermarsi un poco. Col dichiarare la libertà dell'insegnamento, (comma 1), con lo stabilire che enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione (comma 3) e col disporre che la legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà ed ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali, la Costituzione italiana infrange ogni monopolio scolastico, vuole impedire che questo si affermi dichiaratamente o per vie traverse ed espedienti, riconosce la pluralità degli ordinamenti e crea una posizione competitiva, fornisce alle famiglie possibilità di scelta, e dà modo ai genitori di esercitare il loro diritto-dovere in tema di istruzione ed educazione dei figli. è vero, dunque, che la Costituzione ha creato un *novus ordo* anche nei riguardi della scuola e dell'insegnamento".

Affronta poi un tema delicato, il significato della locuzione «senza oneri per lo Stato», inserita nel comma 3 dell'art. 33 della Costituzione¹¹⁴; e, alla lu-

¹¹⁴ "Non vi sono contrasti sostanziali nella interpretazione delle norme cui si è accennato per quanto riflette il riconoscimento costituzionale della libertà di scelta ai genitori di impartire come meglio credono l'istruzione e l'educazione dei loro figli ed il logico corollario del pluralismo scolastico (v. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 54 ss.). Ma ritengo che non si sia sufficientemente valutata l'importanza che le norme stesse possono spiegare per l'interpretazione per l'unica frase che presta il fianco alla discussione in tutta la materia, e cioè la frase «senza oneri per lo Stato» aggiunta al testo originario del comma 3 dell'art. 33, in forza di un emendamento proposto da Corbino ed altri durante la discussione in aula. (...) Si sostiene da taluni che sia fatto divieto allo Stato di erogare contributi o sussidi a scuole non statali: cito tra gli altri CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., p. 85 ss.; CALOGERO, *La scuola, la scienza e le arti*, in *Commentario alla Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI, vol. I, p. 326; BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale* p. 352; ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1948, p. 172. Altri, con richiamo alle dichiarazioni fatte dallo stesso proponente dell'emendamento, on. Corbino, non accolgono questa interpretazione negativa. Sta di fatto che, avendo l'on. Gronchi rilevato nella discussione parlamentare, che fosse «estremamente inopportuno precludere per via costituzionale allo Stato ogni possibilità di venire in aiuto a istituzioni le quali possono concorrere a finalità di alta importanza sociale», il proponente on. Corbino, anche a nome degli altri firmatari dell'emendamento, replicò testualmente: «Noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore degli istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato». Poiché l'on. Gronchi non s'acquetò e chiese quale sorte sarebbe riservata alle scuole professionali viventi col concorso dello Stato, l'on. Codignola, altro firmatario dell'emendamento, confermò il pensiero di Corbino, dichiarando: «Con questa aggiunta non è vero

ce della dichiarazione dei proponenti dell'emendamento, accede alla tesi che essa "escluda soltanto il diritto soggettivo ad ottenere aiuti dallo Stato, ma non impedisce che tali aiuti possano essere dati". Ed aggiunge che vi è da parte del Parlamento continuità di interpretazione uniforme nel senso da Lui sostenuto.

Tale interpretazione è conforme all'impianto costituzionale: "se la Costituzione proclama il principio della libertà dell'insegnamento, se ammette la pluralità scolastica, e se, riconoscendo ai genitori il diritto di educare ed istruire i figliuoli, concede loro la possibilità di scegliere la scuola o l'istituto che ritengono meglio rispondente ai loro intendimenti, è necessario che la loro scelta non li ponga in condizione di affrontare sacrifici più gravi in confronto di coloro che fanno una scelta diversa"¹¹⁵.

Sottolinea infine che, sul punto, la Costituzione "ha assunto una posizione di avanguardia" rispetto alle solenni dichiarazioni successivamente inserite in documenti internazionali di altissimo livello, quali la Convenzione europea per i diritti dell'uomo¹¹⁶ e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo¹¹⁷.

5.2. Salvatore Scoca conosceva a fondo i problemi della giustizia amministrativa per la sua qualità e la sua attività di avvocato dello Stato. Se ne era anche occupato specificamente nell'ambito dei lavori preparatori della Costituzione.

Fu invitato nel 1961 a tenere la lezione conclusiva ad un Corso specialistico presso l'Università internazionale degli studi sociali¹¹⁸ sul tema "giustizia amministrativa e Costituzione".

Si trattava di verificare se e in quale misura la Costituzione avesse mi-

che si venga ad impedire qualsiasi aiuto dello Stato alle scuole professionali, si stabilisce solo che non esiste un diritto costituzionale a chiedere tale aiuto»".

¹¹⁵ "V'è un dilemma al quale non si sfugge: o il servizio dell'istruzione reso a mezzo della scuola non statale non costa alle famiglie più del servizio reso dalla scuola statale, o vi è offesa al principio dell'eguaglianza che domina sovrano nella nostra Costituzione e nell'ordinamento giuridico che questa ha creato".

¹¹⁶ Art. 2 del Protocollo addizionale: "Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche".

¹¹⁷ Art. 26, n. 3: "I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli".

¹¹⁸ Si tratta della Università che, a seguito di profonde modifiche, ha dato luogo alla LUISS-Guido Carli.

gliorato la disciplina della giustizia amministrativa. Era quindi necessario un sia pure riassuntivo excursus storico, che consentisse di stabilire quale era stata l'evoluzione della disciplina prima della (e fino alla) Costituzione.

Due osservazioni a tal riguardo colpiscono nell'esposizione dell'argomento. La prima: l'esigenza della giustizia amministrativa cresce con "lo espandersi delle libertà, con l'affermarsi delle istituzioni politiche liberali, con il raffinarsi dei rapporti sociali", e con l'aumento delle funzioni dell'amministrazione. Anche per questo, ma ancor più per "l'equilibrio ed il senso dell'equità" delle classi dirigenti (ed è questa la seconda osservazione), la lacuna nella tutela degli interessi legittimi, determinata dalla legge del 1865 (o dal modo in cui fu applicata) "non fu interamente avvertita durante il governo della Destra". Fu invece maggiormente avvertita negli anni successivi alla caduta della Destra e portò alla istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato e delle Giunte provinciali amministrative.

Per saggiare l'apporto della Costituzione sul problema della giustizia amministrativa, viene presa in esame la situazione descritta da Silvio Spaventa nel famoso discorso di Bergamo¹¹⁹, nel quale vengono enunciate le cause della inadeguatezza della giustizia nell'amministrazione¹²⁰ e vengono indicati i possibili rimedi¹²¹.

La Costituzione, dopo il "regresso storico" e la "aberrante involuzione"

¹¹⁹ "Il pensiero dello Spaventa è moderno ed attuale – afferma Scoca – I fatti che rileva e che pone a fondamento dell'esigenza dell'allora progettata riforma della giustizia amministrativa, sono aumentati nel loro valore quantitativo e nel numero delle loro varietà morfologiche, man mano che da parte dello stato si son venuti assumendo compiti sempre più vari in campo economico: man mano che lo Stato ha veduto espandersi le sue funzioni nel campo sociale; man mano che allo Stato si è resa possibile e conveniente la penetrazione in settori di attività prima gelosamente riservati alla sfera di attribuzioni dei privati". E aggiunge: "comparando proporzionalmente la misura del fenomeno denunciato dallo Spaventa con le proporzioni che esso va vieppiù assumendo; ossia, paragonando l'entità, la intensità e la frequenza dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini al tempo dello Spaventa e ai nostri giorni [primissimi anni Sessanta del Novecento], e proiettando nel futuro i dati che reggono l'aumento proporzionale del fenomeno, ricaviamo intera la cresciuta importanza che l'esigenza della giustizia nell'amministrazione ha oggi, in confronto di quella che poteva avere qualche decennio prima della fine del secolo scorso [XIX]".

¹²⁰ Le cause: difetto o incertezza di norme giuridiche; difetto o incertezza del giudice chiamato a decidere; assenza di responsabilità dei funzionari.

¹²¹ I rimedi proposti: revisione delle norme riguardanti l'amministrazione; istituzione di un giudice indipendente per la soluzione delle controversie lasciate senza giudice dalla legge del 1865; regolazione della responsabilità politica dei Ministri.

che si era avuta nel ventennio fascista¹²², ha conferito “completezza e assetramento al sistema di giustizia amministrativa”: “ha dato forza costituzionale, e quindi carattere di principii fondamentali ed immutabili da parte del legislatore ordinario: a) alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei sudditi nei confronti della pubblica amministrazione; b) alla ripartizione delle competenze tra i tribunali ordinari e gli organi della giurisdizione amministrativa; c) all’indipendenza ed inamovibilità dei membri degli organi di giustizia amministrativa”. Cosicché *“la guarentigia costituzionale, in tema di giustizia amministrativa, è stata dalla Costituzione assicurata, ampliata, generalizzata ed irrigidita, giungendosi così alla fase conclusiva di un processo iniziato fin dai primi anni della unificazione politica e legislativa”*.

Condizione utile per l’attuazione della giustizia è, come richiedeva Spaventa, che “l’ordinamento legislativo sia tale da non lasciare vuoti o zone libere, ove il potere esecutivo abbia molte facoltà discrezionali e gli amministratori possibilità di arbitrii”. E tale esigenza deve considerarsi soddisfatta dalla Costituzione, che ha “voluto attuare un sistema nel quale solo la legge imperi sovrana, regolando direttamente i rapporti nascenti dalla estesa e complessa azione dello Stato”; ed ha realizzato la distinzione tra Governo e amministrazione, alla quale ultima è dedicata una Sezione apposita nel testo costituzionale¹²³.

¹²² “Il legislatore costituente non poteva dimenticare che troppe volte si era aperta la via dell’arbitrio nei due decenni anteriori, in base ad una abusata norma, che troppo frequentemente s’inseriva nelle leggi, per limitare o togliere la guarentigia giurisdizionale contro gli atti amministrativi lesivi di interessi legittimi. Troppo frequentemente accadeva, invero, che i testi legislativi contenevano una norma, con la quale si disponeva che contro i provvedimenti resi dall’autorità, nelle materie contemplate da quelle leggi, fosse ammesso il ricorso soltanto «per violazione di legge» o soltanto «per incompetenza», eliminandosi la possibilità di controllo giurisdizionale proprio per quel vizio tipico dell’attività amministrativa che costituisce la più grave forma di illegittimità del comportamento della P.A., come quella che contraddice all’essenza cui deve essere improntata detta attività: *il vizio dell’eccesso di potere*, cioè della non rispondenza dell’atto al pubblico interesse, della distorsione dell’attività dal fine unico cui essa deve tendere. Né mancavano od erano infrequenti i casi nei quali veniva legislativamente disposta la inammissibilità di ogni ricorso, sia in via giurisdizionale sia in via amministrativa. Con questo espediente, divenuto facile in tempo di carenza di sovranità ed anche di dignitosa indipendenza del potere legislativo, si annullava di colpo il frutto di un lungo cammino sulla via di una sempre maggiore legalità e di una sempre maggiore tutela del diritto e della libertà”.

¹²³ Avverte che “il fatto che al vertice dell’amministrazione vi siano i ministri, membri del Governo, e che essa costituisca l’apparato per mezzo del quale gli stessi ministri opera-

Scoca tuttavia ritiene che il profilo giurisdizionale attenga alla patologia del sistema e che la giustizia nell'amministrazione sia innanzi tutto un fatto interno alla stessa amministrazione. Vanno, quindi, ricercati i "mezzi atti a far sì che l'attività amministrativa si svolga legittimamente, per opera interna e spontanea della stessa amministrazione"¹²⁴. Il problema non può essere risolto che dai pubblici funzionari: sono essi che devono attuare la giustizia; e per questo "occorre che gli amministratori abbiano netto, profondo il senso del giusto, che nel campo specifico, particolarmente delicato, non può aversi senza una adeguata preparazione tecnica".

In questa prospettiva richiama il discorso preparato da Spaventa per l'inaugurazione della Quarta Sezione, contenente le norme per una corretta amministrazione: l'osservanza assoluta della legge; il perseguimento dell'interesse pubblico; il rispetto per gli interessi privati, che non devono patire "restrizioni maggiori di quello che è richiesto necessariamente dall'interesse generale; l'imparzialità, "che è l'idea suprema della giustizia".

Questa la conclusione: le garanzie giurisdizionali sono ben maggiori dopo la Costituzione, la quale ha creato anche garanzie per l'amministrazione e i funzionari, a tutela della loro libertà di determinazione. "Le due forze, che la Costituzione ha notevolmente accresciute o rinvigorite, convergono nella stessa finalità, quella del conseguimento della giustizia nell'amministrazione, in uno Stato le cui strutture sono state parzialmente revisionate e adeguate allo scopo di renderlo compiutamente uno Stato di diritto".

6. Considerazioni

6.1. Salvatore Scoca è partito da un paesello perso tra le colline dell'Alta Irpinia per raggiungere altissime vette civili e professionali; ha avuto difficoltà per proseguire negli studi dopo le classi elementari ed è salito alla dignità della ricerca e della docenza universitaria; aveva come prospettiva

no, non la riduce ad essere un mero strumento di esecuzione, senza anima e senza volontà, costretta a politicizzarsi od a fare tutto ciò che le è ordinato, anche se per avventura non conforme al diritto ed alla giustizia". Va sottolineato che a questa idea si è ispirata la riforma della dirigenza amministrativa, intervenuta negli anni Novanta del secolo scorso.

¹²⁴In modo tale che "si riduca l'area nella quale trovino sviluppo i controlli e l'attività giurisdizionale, con vantaggio per la reputazione dell'amministrazione stessa e per la fiducia in essa, che è in sostanza fiducia nello Stato e nelle istituzioni".

concreta quella del piccolo contadino o del piccolo artigiano ed ha ottenuto altissime cariche pubbliche. Va ammirato per tutto questo.

Ma ancora di più va ammirato per avere costantemente mantenuto una visione serena della vita, per aver dato prova di equilibrio in qualsiasi situazione, per avere perseguito i suoi obiettivi con umiltà e sacrificio; e, ancora, per il rispetto e la considerazione che ha sempre mostrato per qualsiasi persona, di rango o meno, di idee simili alle sue o diverse, lontane, opposte, con cui interloquiva; per i severi principi etici e di costume che ha sempre praticato, senza compromessi; per l'umanità che sprigionava; per non aver mai dimenticato la condizione economicamente assai disagiata da cui proveniva, e per averne fatto ragione di amore per coloro che in tale condizione erano rimasti; per la intensa nostalgia per la sua terra d'origine, lasciata quando era bambino.

Era una persona dalla grandissima umanità. Era anche profondamente religioso, cattolico praticante, facente parte dei Giuristi cattolici, vicino alla Pro Civitate Cristiana, di don Giovanni Rossi, ad Assisi. Nel 1960, esattamente il 19 marzo, fu uno dei relatori a Napoli nel Tricentenario Vincenziano (terzo centenario della morte di San Vincenzo de' Paoli)¹²⁵.

Più ancora – è mia convinzione – va ammirato suo padre e, insieme a lui, sua madre. Gaetano Scoca era un piccolo contadino e un piccolissimo artigiano: onesto, paziente, dedito al lavoro. Aveva frequentato soltanto la scuola elementare, ma era a lui che i suoi compaesani si rivolgevano per i discorsi nelle ricorrenze ufficiali, ed era a lui che si richiese l'iniziativa per la costituzione della cassa mutua per gli artigiani e della cooperativa del mulino sociale.

Egli avvertì come suo preciso dovere di padre, nonostante l'immenso sacrificio che tale dovere gli procurava, di provvedere acciocché i suoi figli potessero proseguire negli studi; e riuscì a farlo per tutti, maschi e femmine, con la sola eccezione della primogenita, che si dedicò ad aiutare i genitori nei loro lavori, per rendere possibile la loro ardua missione. Meritò pienamente, anche per la posizione di prestigio che nel suo paese con la sua opera si era guadagnato, l'onorificenza di Cavaliere che alla fine gli fu concessa¹²⁶.

Anche Salvatore Scoca avvertì che il primo problema delle aree depresse del Mezzogiorno era l'istruzione, e nella sua opera politica si impegnò per la diffusione degli istituti di istruzione secondaria in quelle zone.

¹²⁵ *Echi del Tricentenario Vincenziano*, a cura del Comitato centrale delle feste tricentarie, Portici, 1862, p. 255 ss. (a p. 253 c'è una fotografia dell'oratore).

¹²⁶ Decreto reale 18 aprile 1932.

6.2. Quale fu il giudizio dei contemporanei su Salvatore Scoca?

Solo alcune indicazioni: il 17 maggio 1962, ad una settimana dalla sua scomparsa, si tenne alla Camera la sua commemorazione, affidata ad un Deputato del suo collegio elettorale, Carmine De Martino, commercialista, imprenditore, due volte Sottosegretario agli Affari Esteri. Questi conosceva profondamente il compagno di collegio e di partito, e ne parlò così: “Egli apparteneva a quella schiera di uomini per i quali il senso del dovere civico è manifestazione di costume morale. Per lui ogni impegno fu responsabilità compiutamente accettata e profondamente sentita”. Si distingueva “per l’altissimo senso del dovere, per l’acutezza del suo ingegno e per la vastità e profondità della sua preparazione giuridica”; pose “al servizio della nazione la sua saggezza, la sua cultura economica e giuridica, la sua esperienza amministrativa e soprattutto la sua specchiata rettitudine, l’integrità morale e la costante e coerente fedeltà agli ideali democratici e religiosi”. “Salvatore Scoca – disse ancora – ha dato un contributo veramente fecondo di responsabile opera alla costruzione dello Stato democratico, al consolidamento delle istituzioni, alla vita e allo sviluppo della società italiana. (...) Per lui il denaro pubblico era sacro; sostenne con gli scritti, con la parola, con l’esempio che l’uso ne fosse rigorosamente disciplinato dalle leggi, per i limiti di competenza e per il rispetto delle garanzie e dei controlli. Equilibrio, rettitudine, fedeltà ai valori morali, scaturiti da una perfetta educazione civile e religiosa: furono queste le sue virtù, che si illuminavano nella luce di un ingegno brillante e si rafforzavano in una vasta e solidissima formazione culturale”¹²⁷.

Il comunista Pietro Amendola, fratello del più noto Giorgio, nell’associarsi alle parole su riferite, rappresentò che il rimpianto era “particolarmente vivo in noi che fummo suoi colleghi di circoscrizione e sempre ne stimammo il profondo equilibrio politico, la grande serenità e pacatezza di giudizio e, soprattutto, l’immensa comprensione umana verso chiunque, senza distinzione di colore politico, ebbe a rivolgersi, e mai invano, alla sua cortesia e alla sua bontà”. Si associarono anche gli esponenti degli altri partiti¹²⁸.

Infine, il Ministro delle finanze, l’avvocato veronese Giuseppe Trabucchi, mise in rilievo che Salvatore Scoca in tutti i suoi diversi incarichi era rimasto sempre fedele a “quella che era stata la direttiva iniziale della sua

¹²⁷ Seduta del 17 maggio 1962, *res. sten.*, p. 29221 ss.

¹²⁸ Tra i quali Riccardo Geffer Wondrich, al cui intervento si è già accennato.

attività politica: realizzare, attraverso una profonda riforma, quello che doveva essere, e che fu, il nuovo Stato italiano repubblicano”, sottolineando in particolare l’azione svolta come Avvocato Generale dello Stato. In questa attività, aggiunse, “egli portò non soltanto le sue esperienze ed i suoi studi, particolarmente in materia finanziaria, ma anche il frutto della sua passione politica e della sua passione umana intese nel più alto e nobile senso, essendo egli convinto che difendere lo Stato significava non soltanto difendere la legalità e gli interessi materiali, ma anche collaborare attivamente con le autorità dello Stato per il trionfo di una giustizia superiore. In questo senso Salvatore Scoca è stato veramente anche presso l’Avvocatura dello Stato quell’uomo di altissime qualità che noi avevamo conosciuto come politico, come studioso e come membro del Governo. Non si può dimenticare neanche, né lo può dimenticare il Governo, il contributo prezioso che Salvatore Scoca ha offerto nella attività legislativa delle Commissioni, particolarmente per la riforma del testo unico delle imposte dirette e per la riforma in genere della struttura finanziaria dello Stato, recando oltre che il frutto dei suoi studi anche la sua specifica esperienza di avvocato dello Stato”.

6.3. Quali i giudizi successivi?

Eccone solo alcuni.

Era tra quegli “uomini di ogni fede politica e religiosa che alla vasta preparazione culturale ed alla grande esperienza umana univano il fervido e disinteressato amore per il pubblico bene e le competenze tecnico-giuridiche, indispensabili per i gravi e difficili compiti che la politica e le istituzioni dovevano affrontare in quel tempo”¹²⁹.

¹²⁹ Dott. Giuseppe Morello, Presidente dell’Associazione Stampa Parlamentare Italiana, 2 settembre 1987. Dallo stesso discorso: “ricordare il tempo e gli uomini come Salvatore Scoca che hanno consegnato insegnamenti ed esperienza in una esaltante stagione istituzionale e affascinante per la forza evocativa di un clima culturale e politico caratterizzato da una grande passione civile, da una grande tensione morale e dalla volontà degli eletti alla Costituente di corrispondere alle fondamentali aspirazioni ed istanze di un popolo, duramente provato da due decenni di dittatura, e da una guerra devastante, creando altresì le condizioni di un grande processo di sviluppo civile e sociale della Nazione tale da ampliare e rafforzare costantemente gli spazi di libertà per tutti, e soprattutto per le classi più deboli”. Ancora: “in particolare di Salvatore Scoca merita di essere ricordata la fervida attività di custode dell’equilibrio finanziario, nella difesa del pubblico bilancio, e l’iniziativa per un razionale ed equo ordinamento tributario”; “di Salvatore Scoca si ricorda ancora il Ministro esemplare per probità, per obiettività, per conoscenza dell’amministrazione, per rispetto dell’amministrazione (...). Un uomo che aveva, per la sua natura di studioso e per

“Tra le caratteristiche di Salvatore Scoca ciò che colpisce è la semplicità, che si riflette nei suoi scritti, lo straordinario rapporto con la gente, la coscienza profondamente ed intimamente democratica, la democrazia intesa come partecipazione di tutti alla costruzione dello Stato nella diversa misura del proprio reddito, la concezione della politica come servizio”¹³⁰.

Salvatore Scoca “partiva non da astratte dottrine, ma dalla condizione reale delle nostre popolazioni, anzitutto del nostro Mezzogiorno, nel ricordo vivo della sua Calitri e della terra che lo ha visto giovinetto vivere in non poche difficoltà ed in mezzo a gente che viveva una vita grama e molto misera. Così ponendo al centro dei suoi pensieri l’uomo e i suoi bisogni dirà con accenti severi in un discorso del 10 luglio del 1948: «Permettetemi, diceva Scoca, onorevoli colleghi di dire che il richiamo nostalgico che, spesso, affiora alle condizioni ed agli anni lontani del 900, quando il sistema capitalistico non era ancora intaccato (Scoca conduceva una necessaria ed anche utile distinzione tra sistema capitalistico preso in generale e quello che egli chiamava un sistema intaccato, rovinato dalle grandi concentrazioni monopolistiche) non mi commuove affatto, non mi commuove perché l’economia capitalistica di quell’epoca, l’economia liberale di quella epoca disconosceva il fatto sociale. Io ho davanti agli occhi l’immagine viva della miseria che era intorno a me quando io fanciullo sentivo che la nostra carta faceva aggio sull’oro. Le condizioni del Bilancio italiano erano buone, ma i contadini, aggiunge Scoca, lavoravano in uno stato di abbruttimento, senza provvidenza della salute e dell’avvenire»”¹³¹.

“Salvatore Scoca non è stato solo il legislatore, l’uomo di governo, ma è stato un grande studioso del diritto ed è stato l’Avvocato Generale che ha retto per un maggior lasso di tempo (16 anni) l’Avvocatura dello Stato, dando ad esso tutta la forza e l’insegnamento di una concreta e viva partecipazione personale”¹³².

il suo amore per la cultura, la coscienza istintiva della separazione da lui sempre rispettata tra lo Stato ed i partiti, tra le istituzioni e i partiti”.

¹³⁰ Avv. Leonardo Valente, responsabile dei servizi culturali della Rai, e prima direttore dell’Avvenire.

¹³¹ Dottor Michele Pistillo, prima Deputato, poi Senatore comunista.

¹³² Avv. Giorgio Zagari, Avvocato Generale dello Stato. Prosegue: è stato un esempio illuminante di come l’appartenenza ad un partito e la passione e l’impegno di una idea politica possa convivere con la necessaria imparzialità indispensabile per colui a cui viene affidato un alto incarico dello Stato: “ha saputo nel momento in cui è assunto alla grave posizione di Avvocato generale svolgere il suo compito al di sopra di qualunque partigianeria,

Salvatore Scoca era “un grande e straordinario gentiluomo.

Era uno di quelli che aveva dimostrato di sapere essere un’aquila. Aveva spiccato il volo dalla gabbia dorata di via dei Portoghesi ed era stato ministro della Repubblica per la riforma burocratica”¹³³.

La capacità di Salvatore Scoca è stata quella di anticipare l’evoluzione del pensiero giuridico; nei suoi discorsi sono presenti diverse proposte orientate verso la realizzazione dei valori della nostra Costituzione¹³⁴.

Salvatore Scoca “è importante per la rinascita della vita democratica, il suo profondo desiderio di innovazione pur nella continuità dello Stato”; “Salvatore Scoca è stato uno dei più belli esempi nella vita del dopoguerra”¹³⁵.

legandosi alla tradizione di un istituto che sempre, anche sotto il regime fascista, cercò di portare avanti un discorso di legalità”.

¹³³ Avv. Luigi Mazzella, Avvocato Generale dello Stato, Ministro, giudice costituzionale. Prosegue: “Scoca era circondato di affetto da parte di tutti i colleghi che riuniva a casa sua, dalle arti di piazza Bologna, il giorno del suo onomastico (*rectius*: compleanno). Si diceva felice di stare in quel giorno di festa con tutti noi. E si avvertiva la sua sincerità” (*La cognizione del male*, Roma, 2023, p. 207).

¹³⁴ Prof. Andrea Amatucci, ordinario di Diritto tributario: “Egli ha avuto il merito già nella Costituente, nel suo intervento che risale al 20 febbraio 1947, di considerare l’autonomia finanziaria di cui tanto si sta discutendo intorno all’art. 119. (...) Qualsiasi tentativo di riforma della norma fondamentale in materia di autonomia finanziaria è stata espressamente indicata, in quella occasione, da Salvatore Scoca, il quale affermò che non c’è autonomia senza l’autonomia finanziaria”.

¹³⁵ Giulio Andreotti.

Salvatore Scoca e l'insegnamento della Scienza delle Finanze e del Diritto Finanziario a Trieste *

Andrea Crismani

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Salvatore Scoca e i primi anni della Regia Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste. – 3. L'attività accademica. – 4. La carriera accademica a Trieste. – 4.1. L'ingresso nel corpo docente e gli apprezzamenti. – 4.2. Il consolidamento e la valorizzazione delle competenze. – 4.3. La libera docenza e l'impegno accademico. – 4.4. Contributi scientifici e gli insegnamenti. – 4.5. Il trasferimento a Roma e la rinuncia agli incarichi. – 5. L'insegnamento riflesso nelle tesi di laurea e nelle tesine. – 6. I registri delle lezioni e gli "Appunti delle lezioni" (a.a. 1926-1927). I temi più rilevanti. – 6.1. Partizione delle entrate, i servizi e la soddisfazione dei bisogni. – 6.2. Il demanio fiscale e quello pubblico nella partizione delle entrate. – 6.3.

* Desidero esprimere un sentito ringraziamento alla dott.ssa Sonia Bertorelle dell'Ufficio Gestione Sistema Documentale dell'Università degli Studi di Trieste, per la disponibilità, la cortesia e soprattutto la pazienza con cui ha agevolato il mio lavoro di ricerca. Grazie al suo supporto è stato possibile consultare il materiale d'archivio in condizioni ottimali e reperire una documentazione preziosa, che ha costituito la base essenziale per lo sviluppo di questo studio. Un particolare ringraziamento va inoltre all'Ufficio Carriere del Personale Docente dell'Università degli Studi di Trieste, per la cortese collaborazione nella consultazione della documentazione storica riguardante il corpo accademico, fondamentale per la ricostruzione accurata dei profili e degli incarichi all'interno dell'Ateneo del prof. Salvatore Scoca. Esprimo infine gratitudine al Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Trieste, che ha finanziato la presente pubblicazione e sostenuto l'organizzazione del convegno "*Salvatore Scoca e la Regia Università degli Studi economici e commerciali di Trieste – La ricerca e l'insegnamento di Scienza delle finanze e Diritto finanziario*" svoltosi il 10 maggio 2024 nell'ambito delle celebrazioni per il centenario dell'Ateneo. Questo gesto, che va ben oltre il semplice sostegno materiale, rappresenta un'autentica testimonianza di attenzione verso la valorizzazione della memoria storica dell'Università e dei suoi docenti, nonché di promozione di una cultura scientifica consapevole delle proprie radici istituzionali. Il contributo del Dipartimento si inserisce in una visione ampia e lungimirante dell'impegno accademico, capace di riconoscere il valore della riflessione storica come parte integrante della terza missione educativa e pubblica dell'università contemporanea. In un felice intreccio simbolico e istituzionale, il Dipartimento celebra a sua volta i cinquant'anni dalla propria fondazione, rinnovando così il proprio legame con la storia e il futuro dell'Ateneo triestino.

Tassa e imposta tra utilità individuale e dovere collettivo. – 6.4. La natura dell'imposta e il suo rapporto con i servizi pubblici. – 6.5. Il carattere non necessariamente sinallagmatico dell'imposta e la critica al concetto di scambio. – 6.6. Lo "scambio fiscale". – 6.7. Tasse e tariffe. – 7. Alcuni spunti finali di attualità. – 7.1. – Sulla moneta. – 7.2. Sull'accesso alla giustizia.

1. Introduzione

Il nome di Salvatore Scoca compare per la prima volta nella documentazione ufficiale della Regia Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste nell'Annuario dell'anno accademico 1926-1927¹. Si tratta di una delle prime testimonianze scritte che collocano Salvatore Scoca tra i protagonisti della fase costitutiva dell'Ateneo triestino, in un momento storico in cui l'istituzione andava consolidando la propria identità scientifica e formativa.

L'Ateneo aveva assunto da poco il rango di Università, con la trasformazione ufficiale avvenuta per effetto del Regio Decreto dell'8 agosto 1924, n. 1338, con cui il precedente Istituto Superiore di Studi Commerciali di Trieste veniva elevato a Regia Università degli Studi Economici e Commerciali. Tale passaggio non fu soltanto un atto giuridico, ma rappresentò un vero e proprio salto di qualità nella missione scientifica e formativa dell'istituzione, chiamato a operare in una città che, da poco rientrata nel contesto statale italiano, era diventata un crocevia strategico per i traffici economici, le relazioni internazionali e lo sviluppo scientifico dell'Italia nord-orientale².

¹ Annuario della R. Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste (Fond. P. Revoltella) per l'anno accademico 1926-27, Ed. Caprin, Trieste 1927.

² Quella dell'Università di Trieste è, come scrive Anna Maria Vinci, *la storia di un sogno, storia di un mito, storia di un'istituzione che cresce e si modella nel corso di anni di grande travaglio* (Storia dell'Università di Trieste. Mito, progetti, realtà, Trieste, 1997, in <https://www.openstarts.units.it/handle/10077/14180>). Le sue radici affondano nella seconda metà del Settecento, quando la crescente importanza della città in ambito commerciale e portuale portò la comunità locale a chiedere all'Impero asburgico l'istituzione di un ateneo. Tuttavia, il Governo di Vienna rifiutò per decenni, temendo che tale richiesta celasse aspirazioni irredentiste. Malgrado ciò, Trieste si dotò nel 1877 della Scuola Superiore di Commercio, grazie al lascito del barone Pasquale Revoltella. L'istituto fu un polo formativo avanzato, specializzato nei settori economico-commerciali, con un'impostazione orientata alle esigenze interna-

L'inserimento di Salvatore Scoca nel corpo docente si colloca dunque in un'epoca di fondazione e visione, in cui l'Università cercava di attirare studiosi e professionisti di riconosciuta competenza, capaci di portare contenuti innovativi e di contribuire alla costruzione di un'offerta formativa al passo con i tempi. Giurista di grande valore, all'epoca già attivo presso l'Avvocatura dello Stato, Salvatore Scoca venne coinvolto nell'insegnamento della scienza delle finanze, disciplina centrale per una facoltà economico-commerciale moderna, e che richiedeva figure in grado di coniugare preparazione teorica e conoscenza della realtà istituzionale.

La sua presenza nei primi Annuari dell'Ateneo riflette non solo la qualità delle scelte operate dal nascente corpo accademico, ma anche la volontà dell'Università di proiettarsi in una dimensione nazionale e internazionale, con docenti provenienti da esperienze professionali di alto livello.

Nel quadro delle celebrazioni per i cento anni dalla fondazione dell'Università degli Studi di Trieste nell'anno 2024, la figura di Salvatore Scoca merita dunque di essere ricordato non solo come uno dei primi docenti che contribuirono alla sua crescita, ma anche come testimone di quella stagione pionieristica in cui l'Università si configurava come un'istituzione capace di unire saperi scientifici, formazione e apertura al mondo.

zionali della città. Qui insegnarono, tra gli altri, anche Italo Svevo e James Joyce. Nel periodo austro-ungarico la questione universitaria fu al centro di un ampio dibattito. I documenti dell'epoca, come ricorda l'ex rettore Mario Viora (1958), mostrano che la comunità italiana dell'Impero reclamava il diritto a un'università nella propria lingua, appellandosi all'art. 19 della Legge fondamentale del 21 dicembre 1867 (p. 23). Le proteste degli studenti italiani, specie a Innsbruck nei primi anni del Novecento, sfociarono in disordini e discussioni parlamentari, come nel celebre episodio del "Sì, ma non a Trieste" pronunciato da Francesco Giuseppe nel 1904 (cfr. Carlo Schiffrer, *Una revisione storiografica della "questione universitaria"*, in *trieste, Rivista politica della Regione*, 11, 64, 1964, p. 11). Solo dopo il passaggio di Trieste all'Italia, con il regio decreto-legge 7 novembre 1920, n. 1667, la Scuola fu trasformata in Istituto Superiore di Studi Commerciali, e successivamente, nel 1924, in Regia Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste, per effetto del regio decreto 8 agosto 1924, n. 1338 (p. 33). Il primo rettore fu Alberto Asquini (1924-1926), seguito da Giulio Morpurgo (1926-1930) e poi da Manlio Udina. Durante il rettorato di quest'ultimo, nel 1938, la Facoltà di Giurisprudenza si aggiunse a quella di Economia e Commercio (p. 45). La piena equiparazione con le altre università italiane fu sancita con il regio decreto n. 252 dell'8 luglio 1938, che trasformava l'Ateneo in Regia Università degli Studi di Trieste (p. 48). Fu proprio il Duce a volerne celebrare la nuova dignità istituzionale disponendo l'inizio della costruzione della sede monumentale sul colle dello Scoglietto, su progetto degli architetti Raffaello Fagnoni e Umberto Nordio (p. 50). Questa vicenda documentaria, intrecciata tra storia locale, aspirazioni politiche e sviluppo culturale, dimostra come l'Ateneo triestino non sia solo un'istituzione educativa, ma anche simbolo della volontà di autodeterminazione culturale e scientifica della città e del suo territorio.

2. Salvatore Scoca e i primi anni della Regia Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste

Salvatore Scoca era docente già al terzo anno di vita dell'Università triestina, a pieno titolo inserito tra i protagonisti della sua prima fase di consolidamento³. La sua presenza nel corpo accademico si intreccia con un momento di importante crescita istituzionale, caratterizzato da un saldo ancoraggio ideale e operativo alle finalità originarie dell'Ateneo: formare una nuova classe dirigente, ancorata ai valori della competenza, della responsabilità e della proiezione internazionale.

Il 1926 segnò, infatti, una svolta simbolica e gestionale con la conclu-

³ Scoca fu allievo di Antonio De Viti De Marco, uno dei massimi economisti italiani della prima metà del Novecento e tra i fondatori della moderna Scienza delle Finanze. De Viti De Marco non solo fu un riferimento teorico per generazioni di studiosi, ma esercitò anche un forte ascendente personale sui suoi studenti, tra i quali Scoca si distinse per l'interesse dimostrato verso l'approccio economico-analitico alla disciplina, in sintonia con l'indirizzo metodologico del suo maestro. Tuttavia, già negli anni della sua formazione universitaria, Salvatore Scoca mostrava una particolare attitudine a coniugare l'analisi economica con la riflessione giuridica, un orientamento che si sarebbe rivelato determinante per la sua futura carriera. Sebbene ispirato dalle elaborazioni economiche della scuola romana, egli rivolse progressivamente la propria attenzione agli aspetti normativi della materia finanziaria, sviluppando una profonda competenza nel diritto tributario, campo allora in piena evoluzione e destinato ad assumere un rilievo sempre maggiore nella costruzione dello Stato amministrativo moderno. Il suo ingresso nella carriera dello Stato come Avvocato Erariale, e più precisamente nel ruolo di Sostituto Avvocato dello Stato, offrì a Scoca l'opportunità di approfondire sul campo le problematiche giuridico-finanziarie, operando quotidianamente nell'intersezione tra legislazione, prassi amministrativa e interpretazione dottrinale. Tale esperienza non solo affinò il suo rigore tecnico, ma alimentò anche la riflessione teorica, che egli seppe tradurre in una proposta scientifica e didattica solida e coerente. Il legame tra attività professionale e insegnamento fu costante e fecondo: l'una alimentava l'altra. Scoca trasferì ai suoi studenti universitari un sapere che non era astratto né manualistico, ma profondamente radicato nella realtà normativa e istituzionale del Paese, offrendo così una didattica di alta qualità, capace di unire fondamenti scientifici, esperienza concreta e sensibilità sistematica. In questo senso, Trieste divenne il primo vero laboratorio della sua vocazione universitaria, permettendogli di misurarsi con un contesto giovane, dinamico e aperto all'innovazione, come quello della Regia Università degli Studi Economici e Commerciali nei suoi anni fondativi. A questa dimensione accademica e professionale si sarebbe poi aggiunta, a partire dal secondo dopoguerra, la dimensione politica, che lo avrebbe riportato nuovamente a Trieste, ma sotto un profilo nuovo, di rappresentanza istituzionale. Questo ritorno conferma la centralità della città nella traiettoria biografica di Scoca, che proprio a Trieste trovò una delle più significative sintesi tra pensiero, azione e servizio alla cosa pubblica.

sione del biennio rettorale del professor Alberto Asquini, figura eminente nel panorama scientifico italiano e animatore della fase fondativa dell'Università. Nel suo discorso conclusivo del 15 novembre 1926, Asquini tracciò un bilancio ampio e profondo dei risultati conseguiti. Tra gli aspetti più significativi, egli mise in evidenza le “*note confortanti dell'attivo del bilancio morale*”, sottolineando come l'Università fosse ormai giunta a una “*incrollabile affermazione*”, grazie anche alla stabilizzazione delle immatricolazioni attorno a una cifra molto rispettabile: circa 200 nuovi studenti iscritti ogni anno.

Pur disponendo allora di una sola facoltà – quella di economia e commercio – l'Ateneo contava già su una popolazione studentesca di circa 600 unità, composta da giovani provenienti non solo da Trieste e dal suo immediato entroterra, ma da tutta la regione adriatica, segno dell'attrattività di un progetto formativo moderno e ambizioso. Un dato particolarmente rilevante era rappresentato dalla presenza di studenti stranieri, che testimoniava come Trieste, per la sua collocazione geografica e la sua vocazione storica di porto franco culturale, si proponesse sin da allora come snodo cruciale per i flussi universitari internazionali.

In un'epoca ancora segnata dagli equilibri precari del primo dopoguerra, l'Università di Trieste cominciava a configurarsi come uno strumento di diplomazia culturale, un “*catalizzatore fondamentale*”, nelle parole di Asquini, per la promozione pacifica della cultura italiana nell'Europa orientale. Questo ruolo, nutrito da relazioni intellettuali e scientifiche transfrontaliere, rafforzava la funzione strategica dell'Ateneo nel contesto geopolitico dell'Alto Adriatico.

Alla fine del suo mandato, Asquini cedette il testimone a Giulio Morpurgo, al quale passò le funzioni rettorali con un sentimento di profonda partecipazione emotiva in considerazione “*che per il suo passato di fedeltà a questa scuola di più ne intende lo spirito*”.

Egli espresse infatti grande commozione, sottolineando come il suo legame personale e intellettuale con la “scuola” triestina gli conferisse una particolare sensibilità nell'intuirne lo spirito, i bisogni e le prospettive. Morpurgo avrebbe proseguito e rafforzato l'opera del predecessore, promuovendo ulteriormente la qualificazione del corpo docente – tra cui appunto Salvatore Scoca – e lavorando per consolidare l'identità autonoma e autorevole dell'Ateneo nel panorama nazionale.

3. *L'attività accademica*

Ricostruendo brevemente la carriera professionale che condusse Salvatore Scoca a Trieste, si osserva una traiettoria che, pur iniziata nei ranghi della magistratura, assunse ben presto una connotazione marcatamente istituzionale e giuridico-accademica. Dopo aver prestato servizio come Vice Pretore a Milano, incarico che lo inserì nel contesto giudiziario di una delle principali città italiane, e aver successivamente ricoperto la funzione di Giudice Aggiunto a Irsina, Scoca compì una scelta che segnò un momento di svolta nel suo percorso professionale.

Nel settembre del 1924, rispondendo a un invito da parte dell'Avvocatura dello Stato, manifestò il desiderio di essere trasferito e indicò una serie di sedi preferite, tra le quali figurava anche Trieste. La richiesta fu accolta e il suo trasferimento fu formalmente confermato il 1° febbraio 1925. Da quella data, Scoca assunse l'incarico di Sostituto Avvocato di 2^a classe presso l'Avvocatura dello Stato di Trieste, entrando così in servizio in un territorio particolarmente delicato sotto il profilo normativo e istituzionale.

La sua attività nella sede triestina si svolse in un periodo caratterizzato da complesse transizioni legislative, dovute alla necessità di sostituire l'ordinamento austro-ungarico con quello italiano in tutti i settori della vita amministrativa e giuridica. Tra le aree più critiche e dense di problematiche si collocava il diritto tributario, nel quale era necessario armonizzare e applicare la legislazione statale italiana a una realtà che, fino a pochi anni prima, operava secondo un impianto normativo profondamente diverso.

In questo contesto, la competenza giuridica e l'acume analitico di Scoca si rivelarono particolarmente preziosi. L'esperienza maturata sul campo, a contatto diretto con i problemi concreti della trasformazione istituzionale, unita a una solida preparazione teorica formata negli anni romani e alla scuola di Antonio De Viti De Marco, fecero di lui una figura naturalmente predisposta a trasferire queste competenze in ambito accademico.

Fu così che, nell'anno accademico 1926-1927, gli fu affidato l'insegnamento di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario presso la Regia Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste.

Nel quadro della programmazione dell'attività didattica per l'anno accademico 1926-1927, il Rettore Giulio Morpurgo trasmise in data 20 gennaio 1927 al Ministero dell'Economia Nazionale – Direzione Generale del Commercio della Politica Economica l'estratto verbale della seduta del Consiglio Accademico del 17 gennaio 1927, durante la quale vennero adot-

tati i provvedimenti per la copertura delle cattedre vacanti. In tale seduta, il Consiglio, in linea con le sue competenze istituzionali, propose ufficialmente al Ministero competente di conferire l'incarico per l'insegnamento della Scienza delle Finanze all'avvocato Salvatore Scoca, all'epoca sostituto avvocato erariale, già noto per la sua preparazione giuridico-economica e per l'esperienza maturata nell'ambito della pubblica amministrazione.

La traccia documentale di tale incarico è rinvenibile nell'Annuario 1926-1927, dove figura, tra i professori incaricati, proprio Salvatore Scoca quale docente responsabile del corso di Scienza delle Finanze⁴.

Ulteriori dettagli si trovano nello stesso Annuario⁵, dove viene indicato che Salvatore Scoca teneva il corso di "Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario" secondo il seguente orario settimanale: martedì e mercoledì dalle 17 alle 18, e giovedì dalle 18 alle 19. Si trattava dunque di un impegno regolare, inserito all'interno di una struttura didattica fortemente articolata, destinata a studenti del Terzo Corso (l'equivalente del terzo anno di studi), che prevedeva un programma intenso e multidisciplinare.

Il piano di studi di quell'anno si distingueva per l'ampiezza e la varietà delle materie offerte. Oltre al corso tenuto da Salvatore Scoca, comprendeva, infatti, insegnamenti di Diritto Commerciale e Industriale, Diritto Internazionale, Merceologia, Tecnica Mercantile, Storia Economica, e una ricca offerta linguistica con corsi in cecoslovacco, francese, inglese, italiano, russo, serbo-croato e tedesco. L'intero monte ore settimanale ammontava a 44 ore, di cui 3 dedicate al corso di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario.

La presenza di Salvatore Scoca nell'Ateneo triestino non fu episodica, ma si protrasse con continuità per sei anni accademici, dal 1926-1927 al 1931-1932, nel ruolo di docente incaricato della cattedra di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario. A tale insegnamento si aggiunse, a partire dall'anno accademico 1929-1930, anche l'incarico del corso di Politica Economica, che Scoca tenne per due anni consecutivi, fino al 1930-1931. Questo ampliamento del suo impegno testimonia il riconoscimento da parte dell'istituzione della sua versatilità e del suo profilo scientifico.

Particolare rilievo merita inoltre l'attività svolta da Scoca nel contesto della formazione specialistica *post-lauream*. Nell'anno accademico 1929-1930, infatti, egli fu chiamato a tenere un ciclo di conferenze sulla legisla-

⁴ Annuario della R. Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste (Fond. P. Revoltella) per l'anno accademico 1926-27, Ed. Caprin, Trieste, 1927, p. 105.

⁵ Annuario, cit., p. 148.

zione tributaria, inserite all'interno dei corsi di specializzazione in organizzazione, amministrazione ed economia industriale, nonché nei percorsi professionalizzanti per l'economia e il commercio. Tale attività evidenzia l'importanza attribuita al suo contributo non solo nell'insegnamento regolare, ma anche nella formazione avanzata e settoriale, rispondente alle esigenze di una classe dirigente economica sempre più qualificata.

Nel suo complesso, la presenza di Salvatore Scoca in questi primi anni dell'Università non solo arricchì l'offerta formativa, ma contribuì in modo significativo alla costruzione di un ambiente accademico moderno, rigoroso e aperto alla realtà istituzionale, in linea con le finalità originarie dell'Ateneo triestino.

4. La carriera accademica a Trieste

4.1. L'ingresso nel corpo docente e gli apprezzamenti

L'ingresso di Salvatore Scoca nel corpo docente avvenne in un momento importante per l'Ateneo, che stava ancora consolidando la propria struttura accademica e cercava figure capaci di coniugare rigore scientifico e consapevolezza operativa. Le sue esperienze dirette nella pubblica amministrazione, combinate con un approccio didattico fondato su conoscenze applicate e sistematiche, ne fecero un docente altamente qualificato e stimato.

Tale stima è attestata da numerosi documenti ufficiali, redatti nell'ambito delle attività accademiche e amministrative dell'Università, nei quali si rileva la piena soddisfazione del Consiglio Accademico per il suo operato, tanto sotto il profilo scientifico quanto didattico. Le valutazioni a lui dedicate evidenziano una figura non solo tecnicamente preparata, ma anche attenta al rapporto con gli studenti, capace di trasmettere il senso delle istituzioni e la complessità del diritto pubblico finanziario con chiarezza e profondità.

Salvatore Scoca fu dunque non solo un giurista e un funzionario di alto livello, ma anche un docente eccezionalmente rispettato e apprezzato all'interno della comunità accademica triestina. Il suo insegnamento lasciò un'impronta duratura in un'Università giovane e ambiziosa, contribuendo in modo significativo alla formazione della prima generazione di laureati in scienze economiche e commerciali nella città di Trieste.

La carriera accademica di Salvatore Scoca fu segnata da un costante e progressivo riconoscimento delle sue doti intellettuali, del suo rigore scientifico e della sua dedizione all'insegnamento. Tali qualità furono ripetutamente attestate dalle autorità universitarie, che ne sottolinearono con apprezzamenti formali l'impegno e le competenze.

In particolare, il 29 aprile 1929, il Rettore dell'Università, prof. Giulio Morpurgo, confermò il suo incarico di insegnamento, esprimendo parole di alto elogio per l'operato del giovane docente. In quella circostanza, Morpurgo definì l'avvocato Scoca come *"scrupoloso e zelante nell'adempimento dei suoi doveri"*, mettendo in luce non solo la serietà del suo impegno accademico, ma anche le *"brillanti attitudini didattiche"* da lui dimostrate. Egli, infatti, aveva saputo impartire l'insegnamento con competenza e passione, ottenendo la *"piena soddisfazione del Consiglio accademico"*.

Tale valutazione fu ribadita con un successivo atto, protocollato al n. 600, sempre a firma del Rettore Morpurgo, che confermava le precedenti attestazioni. In questo nuovo documento, si affermava che il professor Salvatore Scoca continuava a *svolgere gli insegnamenti affidatigli con piena soddisfazione delle autorità universitarie, grazie alla sua solida preparazione scientifica e alla sua comprovata attitudine didattica*.

La stima nei confronti dell'attività di Scoca fu ulteriormente confermata negli anni successivi. Il 27 maggio 1932, il nuovo Rettore, prof. Manlio Udina, attestava nuovamente la piena soddisfazione del Consiglio accademico per l'attività didattica svolta da Scoca. In particolare, il documento rilevava come gli esami – sia speciali che di laurea – avessero dato esiti positivi, e come l'insegnamento del professore avesse suscitato un interesse costante e una frequenza assidua da parte degli studenti, segno evidente della qualità delle sue lezioni e della sua capacità di attrarre e coinvolgere i giovani.

A ulteriore conferma di tale apprezzamento, l'8 giugno dello stesso anno fu rilasciato un ulteriore attestato. Esso faceva espresso riferimento alla seduta del Consiglio accademico del 12 novembre 1931, durante la quale era stato deliberato di far pervenire al professor Scoca un elogio ufficiale e un sentito ringraziamento. Il documento riconosceva che, per oltre un biennio, egli aveva tenuto *"lodevolmente"* l'insegnamento di politica economica, prestando un'opera *"diligente ed illuminata"* che meritava il plauso dell'intera comunità accademica. Infine, con atto del 20 maggio 1939, il Rettore Udina attesterà che Salvatore Scoca aveva svolto i propri incarichi con piena soddisfazione delle autorità accademiche, confermando così, anche a distanza di anni, la continuità e l'eccellenza del suo impegno universitario.

Nel loro complesso, questi attestati documentano con chiarezza non solo la rilevanza del contributo di Salvatore Scoca alla vita dell'Università, ma anche il grado di considerazione, rispetto e fiducia di cui egli godeva presso le massime autorità accademiche, che ne riconobbero in più occasioni l'elevato profilo scientifico e umano⁶.

Un prezioso spaccato della fase iniziale della vita accademica della neonata Università può essere colto esaminando gli *Annuari 1927-1928*⁷.

In particolare, la relazione del Rettore prof. Giulio Morpurgo, datata 13 novembre 1927, fornisce un quadro dettagliato e significativo del suo primo anno di mandato rettorale, evidenziando le priorità strategiche e le scelte operative adottate per il consolidamento dell'istituzione.

Tra le linee direttrici fondamentali che emergono dal documento, spicca l'attenzione dedicata da Morpurgo al rafforzamento del corpo docente, considerato elemento essenziale per lo sviluppo qualitativo dell'offerta formativa. Egli sottolineava infatti l'importanza della costante ricerca di docenti qualificati da destinare ai corsi ritenuti cruciali per l'identità scientifica e culturale dell'Ateneo, che si stava allora configurando come un importante polo universitario in un contesto cittadino in piena trasformazione.

Nel suo resoconto, il Rettore non mancava di elogiare i membri del Consiglio Accademico, riconoscendone l'impegno, la competenza e il sen-

⁶ Il 29 aprile 1929 nella lettera protocollata con il numero 955, il Rettore Giulio Morpurgo conferma l'incarico di insegnamento a Salvatore Scoca, descrivendolo come scrupoloso e zelante nell'adempire ai suoi doveri, e riconoscendo le sue eccezionali capacità didattiche.

Il 12 novembre 1931 il consiglio accademico dell'Università degli Studi di Trieste delibera di esprimere elogio e ringraziamento a Salvatore Scoca per l'impegno diligente e illuminato mostrato nell'insegnamento della politica economica, che ha tenuto per oltre un biennio.

Il 27 maggio 1932 il Rettore Manlio Udina rilascia un certificato, numero 1758 di protocollo, attestando la piena soddisfazione del consiglio accademico per l'opera didattica di Scoca, evidenziando i buoni risultati degli esami speciali e di laurea, nonché l'interesse e la frequenza dimostrati dagli studenti alle sue lezioni.

L'8 giugno 1932 viene rilasciato un altro certificato, numero 1856 di protocollo, dove il Rettore Manlio Udina conferma l'elogio e il ringraziamento del consiglio accademico a Scoca per il suo impegno nell'insegnamento di politica economica.

Il 20 maggio 1939 con una missiva del Rettore Manlio Udina si certifica che Salvatore Scoca ha gestito i suoi incarichi con piena soddisfazione delle autorità accademiche. Questo certificato viene rilasciato su richiesta dell'interessato per gli usi consentiti dalle leggi vigenti.

⁷ *Annuario della R. Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste (Fond. P. Revoltella) per l'anno accademico 1927-28*, Ed. Caprin, Trieste, 1928.

so di responsabilità nel concorrere a garantire un elevato livello scientifico e didattico. Morpurgo attribuiva loro il merito di aver agito con “*grande cura*” nel selezionare figure di alto profilo, coerentemente con l’obiettivo di mantenere alto il prestigio dell’istituto e di consolidarne il ruolo tra le principali istituzioni educative della città di Trieste, in un momento in cui il tessuto accademico e civile era ancora in fase di assestamento.

Un aspetto centrale della relazione riguarda la copertura dei posti di docenza vacanti, che fu affrontata con rigore e prontezza. L’Università, infatti, riuscì ad assicurarsi, tramite incarichi specifici e talora temporanei, la collaborazione di eminenti studiosi e professionisti, molti dei quali provenienti da prestigiosi atenei italiani. Tra questi figurano il professor Alberto Asquini dell’Università di Padova, incaricato dell’insegnamento di diritto commerciale, il professor Roberto Cessi, anch’egli dell’Ateneo patavino, per la storia economica, il professor Gino Luzzatto dell’Istituto Superiore di Venezia per la geografia economica, il dottor Agostino Marga, primo presidente della Corte d’Appello di Trieste, per le istituzioni di diritto amministrativo, l’avvocato Salvatore Scoca dell’Avvocatura dello Stato per la scienza delle finanze, il professor Manlio Udina per il diritto internazionale, il professor Francesco Vercelli, sempre dell’Istituto Superiore di Venezia, per la geografia fisica, e il professor Felice Vinci, anch’egli proveniente dalla stessa istituzione veneziana, per la statistica.

Questa rete di collaborazioni altamente qualificate, resa possibile anche grazie al credito personale e istituzionale del Rettore Morpurgo, rappresentò un passaggio decisivo per l’avvio dell’attività didattica dell’Ateneo triestino. Essa riflette, al contempo, la volontà di promuovere una formazione di livello elevato, ancorata al dialogo tra teoria e prassi, e ispirata ai principi di rigore scientifico, apertura interdisciplinare e spirito civico.

4.2. *Il consolidamento e la valorizzazione delle competenze*

Nell’Annuario per l’anno accademico 1928-1929⁸, si riflette su un momento di transizione amministrativa che segnò in modo significativo la governance dell’istituzione. In particolare, vi si evidenzia come il trasferimento della gestione dell’Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali dal Ministero dell’Economia Nazionale al Ministero dell’Istruzione

⁸ Annuario della R. Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste (Fond. P. Revoltella) per l’anno accademico 1928-29, Ed. Caprin, Trieste, 1929.

abbia comportato una fase di incertezza sulle direttive future del programma didattico. Questo cambiamento istituzionale determinò, tra l'altro, restrizioni riguardanti la copertura delle cattedre vacanti, sollevando timori circa la possibilità di garantire continuità e qualità nell'insegnamento.

Nonostante tali preoccupazioni, l'attività accademica non subì flessioni. Al contrario, l'Università riuscì a garantire una copertura efficace degli insegnamenti grazie al conferimento degli incarichi a distinti specialisti delle rispettive discipline. Tra questi, si conferma anche per quell'anno la presenza di Salvatore Scoca, cui fu nuovamente affidata la cattedra di Scienza delle Finanze. La sua riconferma rappresenta un chiaro segnale di continuità, ma anche di fiducia istituzionale nelle competenze e nella solidità del suo contributo accademico.

Nel predetto annuario, Scoca è elencato tra i professori incaricati alle pagine 80-87, a testimonianza della sua posizione stabile all'interno del corpo docente. Il suo profilo emerge inoltre con particolare rilievo a pagina 125, sezione dedicata alle pubblicazioni del corpo insegnante, dove viene riportata un'attività scientifica ricca e articolata, sviluppata in parallelo all'impegno didattico.

I contributi pubblicati da Scoca nel periodo considerato riflettono la profonda competenza maturata nel campo del diritto tributario, in particolare in relazione al delicato processo di armonizzazione normativa nelle cosiddette "nuove province". I lavori elencati comprendono: "Sul contenzioso tributario nelle nuove province", pubblicato in *Foro delle Nuove Province*, 1928, fascicolo 7; "Circa l'incompetenza del giudice singolo di tribunale nelle nuove province a decidere cause tributarie", in *Foro delle Nuove Province*, 1928, fascicoli 1 e 2; "L'evasione all'imposta di ricchezza mobile e il sistema dei controlli amministrativi e giurisdizionali", in *Rivista di Diritto e Pratica Tributaria*, 1928, fascicolo 66; "In tema di evasione all'imposta di ricchezza mobile", in *Riforma Sociale*, 1929, fascicolo 1; "Le entrate straordinarie", raccolta di lezioni pubblicate da Cedam, Padova.

Queste pubblicazioni evidenziano una riflessione critica e approfondita su temi di stretta attualità normativa e applicativa, dimostrando la capacità di Scoca di coniugare l'esperienza giuridico-istituzionale con una solida produzione scientifica. Esse affrontano, tra l'altro, nodi centrali della riforma tributaria italiana nel contesto post-unitario, con particolare attenzione alla giurisdizione, all'evasione fiscale, ai controlli e alle fonti straordinarie di entrata dello Stato.

A questi risultati si aggiunge anche l'attività di relatore di tesi di laurea, di cui alcune vengono menzionate nello stesso annuario, a conferma del-

l'impegno profuso da Scoca nella formazione diretta degli studenti. Questo dato integra il profilo del docente non solo come studioso e professionista, ma anche come formatore attento, capace di orientare e accompagnare i percorsi individuali degli allievi.

Nel loro insieme, queste evidenze documentali confermano il ruolo attivo e centrale di Salvatore Scoca nella vita accademica dell'Università di Trieste, e sottolineano la sua duplice vocazione, scientifica e didattica, esercitata con coerenza, rigore e profondo senso istituzionale.

Nell'Annuario dell'anno accademico 1929-1930⁹, si registra con preoccupazione l'effetto del perdurante blocco delle assunzioni governative, che aveva reso impossibile procedere a nuove nomine nei ruoli accademici, con conseguenze evidenti sullo sviluppo delle carriere universitarie e sulla distribuzione degli incarichi. A pagina 8, si sottolinea come, probabilmente proprio in conseguenza di tale situazione, il professor Salvatore Scoca non solo mantenne la cattedra di Scienza delle Finanze, che già gli era stata affidata negli anni precedenti, ma si vide attribuire anche l'insegnamento della Politica Economica, ampliando così in modo significativo il proprio impegno didattico. Questo doppio incarico testimonia la fiducia che l'Ateneo riponeva in lui, riconoscendogli una solida preparazione e una notevole versatilità scientifica.

Un dato particolarmente significativo emerge a pagina 108 dello stesso annuario, dove si dà notizia dell'istituzione del Gabinetto di Economia Politica e Politica Economica, posto sotto la direzione congiunta di Vittorio Franchini e dello stesso Salvatore Scoca. Questo nuovo istituto accademico fu concepito come strumento per rafforzare la preparazione degli studenti e promuovere la ricerca scientifica in ambito economico. Le sue finalità erano molteplici e ben delineate: in primo luogo, il Gabinetto si proponeva di avviare i giovani alla discussione critica dei problemi economici, incoraggiando lo sviluppo di dibattiti vivaci, ritenuti particolarmente adatti ad addestrare lo spirito all'esame preciso e analitico delle questioni. In secondo luogo, intendeva accompagnare gli studenti nel lavoro di preparazione delle tesi di laurea, offrendo loro un supporto metodologico e scientifico continuativo. A queste funzioni si aggiungeva l'obiettivo di promuovere ricerche specifiche sui fenomeni economici più rilevanti, con particolare riferimento alle realtà di Trieste e di Venezia, contribuendo così anche allo studio dei territori. Il Gabinetto era inoltre incaricato di raccogliere mate-

⁹ Annuario della R. Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste (Fond. P. Revoltella) per l'anno accademico 1929-30, Ed. Caprin, Trieste, 1930.

riali utili allo studio delle questioni economiche, costituendo un primo nucleo di documentazione permanente, e di integrare la formazione degli studenti attraverso monografie e conferenze, tenute da specialisti di discipline economiche, esterni all'Università.

Questa struttura, innovativa nella sua concezione, andava oltre la funzione meramente didattica dei corsi frontali e si proponeva come luogo di formazione attiva, sperimentazione scientifica e dialogo accademico, incarnando una visione avanzata del ruolo del docente universitario, inteso come educatore, ricercatore e promotore culturale. La partecipazione di Salvatore Scoca alla direzione di questo Gabinetto evidenzia il suo ruolo centrale nella vita accademica dell'Ateneo e la sua capacità di interpretare la missione universitaria in chiave dinamica, responsabile e profondamente formativa. Tale modello organizzativo, nato in un periodo di difficoltà per il sistema universitario, può essere a buon diritto considerato ancora oggi un esempio valido di gestione integrata tra didattica, ricerca e attenzione al territorio, anticipando pratiche che sono ormai riconosciute come essenziali nell'università contemporanea.

Il Rettore Morpurgo elogiava la creazione degli stessi: *“I vari gabinetti scientifici continuarono a mantenersi in relazione con Università e Istituti culturali nazionali e stranieri contribuendo con ciò a far conoscere e ad affermare l'esistenza di un nucleo di studiosi in questa nostra Trieste”*. E continua sul punto: *“Secondo i criteri moderni, lo studio universitario specie per le materie tecniche ed economiche si deve svolgere principalmente nei gabinetti scientifici ossia nei seminari si la cattedra universitaria non può costituire l'occupazione accessoria di un professionista, ma richiede un'applicazione continua ed intensa, un continuo contatto con gli studenti, altrimenti la cattedra manca al suo scopo”*. Inoltre: *“Quest'anno l'Università ha iniziato la pubblicazione degli Annali, nei quali furono riportati i lavori scientifici compilati dai professori e dagli assistenti, e che hanno anche lo scopo di valorizzare l'attività scientifica svolta nei singoli Gabinetti, dell'Università”*.

Nell'Annuario dell'anno accademico 1930-1931¹⁰, si affronta con particolare lucidità un tema strutturale della vita universitaria: quello della formazione e sistemazione degli assistenti alle cattedre, ossia dei giovani studiosi destinati a diventare, nel tempo, docenti di ruolo. Il discorso inaugurale del Rettore, riportato a pagina 15, si sofferma sull'urgenza di elaborare un modello di reclutamento più coerente e organico, che permetta di con-

¹⁰ Annuario della R. Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste (Fond. P. Revoltella) per l'anno accademico 1930-31, Ed. Caprin, Trieste, 1931.

solidare nel tempo un corpo docente formato internamente, capace di comprendere la missione dell'Università e di garantirne la continuità scientifica e didattica.

Il passaggio centrale del discorso – che si riporta testualmente – è di straordinaria rilevanza e rivela una visione lucida e moderna della funzione universitaria: *“Circoli universitari autorevoli sostengono che il futuro degli istituti superiori d'Italia debba fondarsi su giovani formati all'interno delle Università, che, comprendendo le necessità politiche del momento, siano preparati a sostituire i vecchi maestri con serietà e determinazione. È essenziale che i nuovi docenti siano formati nelle Università e che ai giovani dotati di buone capacità sia data l'opportunità di frequentare gli istituti scientifici, fornendo loro i mezzi necessari per dedicarsi alla scienza. Finora, purtroppo, sono stati fatti scarsi progressi in questo campo e spesso si reclutano insegnanti al di fuori del contesto universitario per carenza di docenti; tuttavia, è errato pensare che chiunque possa esercitare la professione di professore universitario. Per insegnare sono necessarie non solo conoscenze ma anche una particolare mentalità e competenze didattiche, che si acquisiscono solo vivendo l'ambiente universitario”*.

4.3. La libera docenza e l'impegno accademico

Questo ragionamento non rimase privo di riscontro, ma trovò un rispecchiamento concreto proprio nella figura di Salvatore Scoca, che in quell'anno compì un ulteriore e decisivo passo nella sua carriera accademica. Nel corso dell'anno accademico 1930-1931, infatti, Salvatore Scoca conseguì la libera docenza in Scienza delle Finanze, come riportato nel medesimo annuario. A conseguire la libera docenza nello stesso anno fu anche il dottor Dino Vidal, per l'insegnamento del Diritto Marittimo. Entrambi questi riconoscimenti rappresentano una tappa formale e sostanziale verso l'ingresso pieno nella docenza universitaria, attestando il valore scientifico e la maturità accademica dei due studiosi. La libera docenza, all'epoca, costituiva infatti uno dei principali strumenti di qualificazione per accedere all'insegnamento universitario a livello ufficiale, essendo subordinata al superamento di prove pubbliche e alla valutazione della produzione scientifica.

Il caso di Salvatore Scoca, dunque, risponde esemplarmente al principio evocato dal Rettore: quello secondo cui l'Università deve coltivare al proprio interno le future guide dell'insegnamento e della ricerca, selezionando e sostenendo i giovani dotati di talento e di dedizione.

Ma l'attività accademica di Scoca, nello stesso anno, si arricchì ulteriormente. Come attestato a pagina 170 dell'Annuario, egli venne integrato nel corpo docente della Scuola sindacale, istituita su iniziativa del Ministero delle Corporazioni. Questa Scuola, attiva nelle principali città universitarie italiane, aveva lo scopo di formare giovani destinati alle funzioni sindacali e corporative, in coerenza con il sistema politico e istituzionale del tempo. Operando sotto la diretta supervisione ministeriale, la Scuola offriva corsi teorici e pratici, al termine dei quali veniva rilasciato un diploma avente valore di titolo abilitante per la partecipazione ai concorsi pubblici per funzionari sindacali. L'inclusione di Scoca nel corpo insegnante conferma il riconoscimento pubblico delle sue competenze in ambito giuridico-economico, e la sua crescente rilevanza nel quadro dell'offerta formativa nazionale.

Infine, a pagina 177, lo stesso annuario menziona Salvatore Scoca come collaboratore attivo degli *Annali dell'Università*, pubblicazione ufficiale dell'Ateneo. Insieme ad altri membri dell'istituto, egli contribuì con lavori originali, che testimoniavano l'impegno nella produzione scientifica, nella riflessione teorica e nella divulgazione accademica. La sua attività negli *Annali* si inserisce in un più ampio disegno di valorizzazione della ricerca interna, teso a costruire una comunità scientifica solida e autorevole, capace di partecipare al dibattito nazionale in ambito economico e giuridico.

Nel loro insieme, questi elementi tracciano un ritratto preciso e coerente di Salvatore Scoca nel momento in cui la sua carriera accademica giunge a maturazione: docente stimato, studioso riconosciuto, promotore di sapere in contesti istituzionali e accademici di alto livello, capace di rappresentare in modo autentico quella "mentalità universitaria" che, come affermato dal Rettore, costituisce la vera premessa per un insegnamento efficace e responsabile.

Un ulteriore tassello che testimonia la profondità dell'impegno accademico di Salvatore Scoca è costituito dalla sua attività scientifica, documentata a pagina 185 dell'Annuario 1930-1931¹¹, dove sono riportate alcune tra le sue pubblicazioni più significative nel panorama economico e giuridico dell'epoca. Tra i contributi che maggiormente si distinguono per originalità e rigore metodologico, si segnala uno studio pubblicato nel 1930 sulla rivista *La Riforma Sociale*, dal titolo "L'imposta di R.M. sui salari degli operai", in cui Scoca analizza il peso fiscale che grava sui salari nella normativa italiana, ri-

¹¹ Annuario della R. Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste (Fond. P. Revoltella) per l'anno accademico 1930-31, Ed. Caprin, Trieste, 1931.

ferendosi alla tassazione sui redditi da ricchezza mobile. L'indagine, svolta con attenzione tecnica e sensibilità sociale, evidenzia la tensione tra equità fiscale e sostenibilità economica in un settore – quello del lavoro salariato – che risentiva profondamente delle trasformazioni del sistema tributario.

Sempre nel 1930, all'interno degli *Annali dell'Università*, Scoca presenta un ulteriore contributo intitolato "Effetti finanziari della svalutazione della moneta", dove affronta le complesse dinamiche legate alle fluttuazioni valutarie, soffermandosi in particolare sulle loro ricadute sul bilancio dello Stato e sull'economia reale. Si tratta di un intervento di grande attualità per il contesto storico dell'epoca, caratterizzato da instabilità monetaria e trasformazioni profonde nei rapporti tra moneta, credito e finanza pubblica. L'approccio di Scoca, improntato a un'analisi puntuale e concreta, mostra la sua capacità di leggere fenomeni macroeconomici con strumenti giuridico-finanziari raffinati e al tempo stesso accessibili.

Infine, tra le sue attività del periodo spicca anche la partecipazione alla redazione della *Rassegna bibliografica delle scienze giuridiche, sociali e politiche* relativa all'anno accademico 1930-1931. Questo lavoro, di natura compilativa ma ricco di riflessioni critiche, testimonia l'interesse di Scoca per l'interdisciplinarietà e per l'aggiornamento continuo sulle produzioni scientifiche più recenti nei campi del diritto, della sociologia e della scienza politica. L'ampiezza tematica della rassegna rivela un docente attento non solo alla propria specializzazione, ma anche all'evoluzione complessiva delle scienze sociali, consapevole dell'importanza di integrare saperi diversi per affrontare le nuove sfide della società moderna.

4.4. *Contributi scientifici e gli insegnamenti*

Nel loro insieme, queste pubblicazioni delineano un profilo di studioso impegnato e rigoroso, capace di contribuire attivamente alla riflessione scientifica sui grandi temi economici e giuridici del suo tempo, e al contempo di offrire strumenti critici e aggiornati a studenti, colleghi e operatori istituzionali. La varietà degli argomenti trattati e la qualità delle sedi editoriali scelte confermano il prestigio intellettuale e la rilevanza accademica di Scoca nell'ambito della comunità universitaria triestina e oltre.

Nell'Annuario 1931-1932¹², si documenta un periodo di significativa

¹² Annuario della R. Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste (Fond. P. Revoltella) per l'anno accademico 1931-32, Ed. Caprin, Trieste, 1932.

crescita e strutturazione per l'Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste, emerge con particolare rilievo il profilo di Salvatore Scoca, il cui contributo all'attività accademica dell'Ateneo si conferma ampio, qualificato e articolato. In quell'anno, Scoca fu professore incaricato per tre insegnamenti distinti, a testimonianza della profonda fiducia che l'Università riponeva nella sua preparazione scientifica e nelle sue qualità didattiche. Tale impegno non si limitò alla sfera dell'insegnamento curricolare: egli continuò a offrire il proprio contributo alla Scuola sindacale, nell'ambito della quale già da tempo svolgeva un ruolo rilevante, e partecipò attivamente alla produzione editoriale degli *Annali*, consolidando così la sua presenza all'interno della comunità scientifica dell'Ateneo.

Sul piano della produzione scientifica, le pubblicazioni del 1931-1932 attestano la continuità e la qualità del suo lavoro di ricerca. Tra queste, si distingue lo studio intitolato "Il regime fiscale della promessa di compravendita", pubblicato nel 1931 nel fascicolo n. 37 degli *Studi di Diritto e Pratica Tributaria*, edito da Cedam a Padova. In questo contributo, Scoca analizza l'inquadramento fiscale della promessa di compravendita, trattando un tema di grande rilievo tecnico e rilevanza applicativa, in un periodo in cui la disciplina tributaria era in fase di consolidamento e di sistematizzazione normativa.

Sempre all'interno della sua produzione scientifica si colloca l'articolo "Se la mancata richiesta della dichiarazione estimativa renda nullo l'accertamento", pubblicato nel fascicolo 1 del 1932 de *Il Foro della Lombardia*. L'opera si concentra su una questione procedurale delicata, riguardante la validità dell'accertamento tributario in mancanza della dichiarazione estimativa del contribuente. L'analisi condotta da Scoca si distingue, come di consueto, per chiarezza argomentativa e profondità tecnica.

A completamento di questo quadro si segnala anche la sua partecipazione alla *Rassegna Bibliografica di Scienze Giuridiche*, all'interno della quale firmò una serie di recensioni su opere recentemente pubblicate nei settori del diritto, della scienza politica e delle discipline sociali. Queste recensioni evidenziano non solo l'ampiezza dei suoi interessi, ma anche il costante impegno nell'aggiornamento critico e nella diffusione del sapere giuridico-scientifico.

Nel complesso, l'attività svolta da Salvatore Scoca in questo anno accademico conferma la solidità del suo profilo di docente e studioso, costantemente impegnato nel coniugare l'attività didattica con la ricerca teorica, e nel contribuire alla costruzione di un ambiente universitario intellettualmente vivace, rigoroso e aperto al confronto scientifico.

A pagina 247 degli Annali dell'Università per l'anno accademico 1931-1932¹³, è riportato integralmente il programma del corso di Scienze delle Finanze e Diritto Finanziario, affidato al professor Salvatore Scoca e collocato nel terzo anno di studi. Il programma, articolato con chiarezza e sistematicità, si distingue per l'ampiezza e la profondità dei contenuti, strutturati in due parti complementari, una generale e una speciale, con l'obiettivo di fornire agli studenti una preparazione completa, teorica e pratica, sui fondamenti e sulle applicazioni del diritto finanziario.

La Parte Generale del corso si apre con la delimitazione concettuale del Diritto Finanziario, accompagnata da una classificazione interna della materia (sua "partizione"), che consente allo studente di acquisire consapevolezza della struttura sistematica della disciplina. Si prosegue con l'esame dei rapporti tra il Diritto Finanziario e le altre discipline giuridiche, con particolare attenzione alla relazione tra Diritto Finanziario e Diritto Tributario, nodo teorico e applicativo fondamentale per la comprensione delle dinamiche fiscali. Seguono approfondimenti sulle fonti del Diritto Finanziario, con un focus specifico sul processo di formazione delle leggi d'imposta e sulla legislazione di bilancio, temi che trovano un naturale collegamento con lo studio del bilancio dello Stato come atto normativo e strumento politico. Ulteriori sezioni trattano l'interpretazione delle leggi tributarie, la struttura degli uffici finanziari e la classificazione delle entrate dello Stato, con attenzione sia alle entrate tributarie che a quelle extratributarie, compreso lo studio del demanio fiscale, delle imposte, delle tasse e degli istituti intermedi.

La Parte Speciale del corso entra nel merito del sistema positivo delle imposte dirette in vigore all'epoca, affrontando in dettaglio le singole fattispecie tributarie: l'imposta sui terreni e il relativo sistema catastale, l'imposta sui fabbricati, l'imposta di ricchezza mobile, nonché l'imposta complementare sul reddito globale. Ciascun tributo è esaminato dal punto di vista normativo, tecnico e funzionale, in modo da offrire agli studenti una conoscenza non solo teorica, ma anche applicabile all'analisi delle situazioni concrete.

Questo programma didattico dettagliato e ben strutturato rappresenta una testimonianza dell'approccio scientifico e multidisciplinare adottato da Scoca nell'insegnamento della materia. La combinazione tra aspetti sistematici e contenuti tecnico-operativi mostra una visione della didattica universitaria attenta alla formazione completa dello studente, orientata a for-

¹³ Gli Annali si trovano nell'Annuario, cit. in nota precedente.

nire strumenti di analisi e di intervento su temi centrali per l'amministrazione pubblica, la politica fiscale e la comprensione della struttura economica dello Stato. La cura con cui viene delineato il percorso formativo conferma, ancora una volta, la serietà e la competenza con cui Salvatore Scoca concepiva il proprio ruolo di docente in un'Università in rapida evoluzione.

4.5. Il trasferimento a Roma e la rinuncia agli incarichi

L'Annuario 1932-1933¹⁴ si apre con una nota di continuità il discorso inaugurale del Rettore, riportato a pagina 8, nel quale si sottolinea che l'anno accademico prendeva avvio senza significative modifiche organizzative o strutturali. Il Rettore approfitta di questa occasione per comunicare una decisione personale di rilievo: la rinuncia all'incarico dell'insegnamento delle Istituzioni di Diritto Pubblico, da lui stesso fino ad allora ricoperto. La motivazione di tale scelta è chiaramente esplicitata: il Rettore riconosce di non poter più svolgere quell'impegno con la necessaria attenzione e dedizione, a causa del peso crescente delle responsabilità istituzionali connesse alla guida dell'Ateneo.

Tuttavia, è in queste stesse pagine che si trova la testimonianza più significativa relativa al percorso di Salvatore Scoca presso l'Università di Trieste, poiché gli Annali registrano un passaggio decisivo e definitivo: la sua rinuncia a tutti gli incarichi di insegnamento a seguito del trasferimento all'Avvocatura Generale dello Stato a Roma. Con questa comunicazione si conclude formalmente la sua attività accademica triestina, che si era protratta ininterrottamente dal 1926-1927, anno del suo primo incarico come docente di Scienza delle Finanze, fino all'anno accademico 1932-1933.

La rilevanza del momento è sottolineata dalla presenza, all'interno degli Annali, di un esplicito e sentito ringraziamento, formulato dal Rettore e condiviso dai colleghi della facoltà, per l'eccezionale modo in cui Scoca aveva assolto agli incarichi che gli erano stati affidati. Si rende così pubblico, e inserito a futura memoria nella documentazione ufficiale dell'Ateneo, l'apprezzamento per l'opera svolta da un docente che aveva saputo coniugare rigore scientifico, impegno istituzionale e attenzione alla formazione degli studenti, contribuendo significativamente alla costruzione dell'iden-

¹⁴ Annuario della R. Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste (Fond. P. Revoltella) per l'anno accademico 1932-33, Ed. Caprin, Trieste, 1933.

tà accademica dell'Università triestina nei suoi primi e delicati anni di esistenza.

Questa conclusione, pur marcata da una nota di dispiacere per la perdita di un docente di alto profilo, si configura come il coronamento di un ciclo professionale svolto con coerenza, efficacia e spirito di servizio, e sancisce il passaggio di Scoca a nuovi incarichi all'interno dell'Amministrazione dello Stato, in continuità con la sua doppia vocazione di giurista e servitore delle istituzioni.

In effetti in quell'anno accademico si conclude il rapporto accademico di Salvatore Scoca con l'ateneo triestino. Nell'archivio si rinviene la lettera del 15 ottobre 1932-10° anno a firma di Salvatore Scoca protocollata al numero 4375 il 21 novembre 1932 dove Salvatore Scoca scrive che si *“onora a portare a conoscenza della vostra signoria illustrissima che essendo stato chiamato all'avvocatura generale dello Stato, e dovendo, perciò, risiedere stabilmente a Roma, non gli sarà possibile, per il prossimo anno accademico, di mantenere l'incarico dell'insegnamento di scienza delle finanze diritto finanziario”*. Formula il proprio *“dispiacere di doversi allontanare da questa scuola a cui sono stato e sarò molto affezionato”*.

Nella seduta del 21 novembre del 1932 il Rettore dà quindi lettura della lettera di Salvatore Scoca e il Rettore *“certo di interpretare il pensiero e il sentimento degli Egregi colleghi”* propone che si deliberi di inviare il professor Salvatore Scoca i *“ringraziamenti dell'intero consiglio accademico per il modo conciliabile con cui ha tenuto l'incarico suddetto e l'espressione di saluto e di augurio per la sua futura attività accademica. Il consiglio approva ad unanimità la proposta del Rettore e il professor Mengarini tiene ad associarsi alla dichiarazione del Rettore, soprattutto per la sua duplice veste di professore di materie affini e di docente della materia di politica economica, il cui insegnamento è stato tanto lodevolmente impartito dal suddetto professor Scoca fino allo scorso anno”*.

A testimonianza della volontà di assicurare continuità all'insegnamento e di realizzare concretamente l'idea – già espressa nei propositi legati all'istituzione dei gabinetti – di coltivare giovani promesse nella disciplina, in questi Annali figura come assistente volontario di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario il dottor Cesare Cosciani che Scoca ebbe tra i suoi laureati, nell'anno accademico 1931-32. Cesare Cosciani¹⁵ diventerà uno

¹⁵ Cesare Cosciani nasce a Trieste nel 1908, studia nella locale Università e si laurea con una tesi in Scienza delle Finanze, l'ultimo anno accademico di permanenza di Scoca a Trieste. Prosegue gli studi sotto la guida dei proff. Mauro Fasiani, docente a Trieste

dei maggiori esperti di Scienza delle Finanze e terminerà la sua carriera accademica come professore ordinario nella Università La Sapienza di Roma.

5. *L'insegnamento riflesso nelle tesi di laurea e nelle tesine*

Nel delineare il profilo accademico di Salvatore Scoca presso la Regia Università degli Studi Economici e Commerciali di Trieste, un elemento di grande rilievo è rappresentato dal suo ruolo di relatore e guida scientifica per numerosi studenti laureandi. Non si tratta soltanto di un elenco formale di titoli di tesi e tesine: al contrario, la varietà e la qualità dei temi affrontati riflettono la profondità degli interessi scientifici del docente e la sua capacità di orientare e stimolare percorsi di ricerca critici, aggiornati e coerenti con le trasformazioni economiche e giuridiche del tempo. Le tracce lasciate da Scoca attraverso la supervisione delle tesi costituiscono un importante indicatore della sua impostazione metodologica, nonché del modo in cui ha trasmesso agli studenti una visione articolata e problematica delle discipline finanziarie.

Per l'anno accademico 1926-1927 si rinvencono le seguenti tesi: *L'importanza del dazio consumo nella finanza locale*, *L'imposta complementare progressiva sul reddito in rapporto all'imposta personale austriaca già vigente nelle province redente*.

Nel successivo anno accademico 1927-1928 la tesi su *La zona industriale con particolare riguardo al porto di Trieste*.

Sarà l'anno accademico 1928-1929 a portare un notevole numero di lavori: *Le doppie imposte di carattere internazionale*, *Carattere sviluppo delle correnti di importazione ed esportazione*, *La tassazione del risparmio*, *La teoria della transazione obliqua*, *I Monopoli della Repubblica polacca*.

Numero di lavori che progressivamente cresce nell'anno 1929-1930: *Le cooperative di consumo e la loro concentrazione*, *Fiume è la zona franca del Carnaro*, *Il salario: sua evoluzione economico politica*, *Crisi economiche e controllo del credito*, *Lo Stato e i sindacati nella nuova dottrina italiana*, *Convenzione dei prestiti pubblici*, *Rilievi sul problema demografico*, *La pres-*

nell'anno accademico 1932-33 e Renzo Fubini, pervenuto a Trieste nel 1933, e rimasto fino al 1938, quando, ebreo, è allontanato dalla Università. Entrambi sono allievi di Luigi Einaudi. Cosciani si dedica prevalentemente al profilo economico della materia. Insegna a Cagliari, Urbino, Siena, Firenze, Napoli e, dal 1958, a Roma.

sione tributaria nella Venezia Giulia, Organi di collegamento delle casse di risparmio.

Per l'anno accademico 1930-1931 si hanno: *Politica di finanza locale* di Cosciani Cesare, *La posizione della banca d'Inghilterra sul mercato monetario inglese*, *Politica protezionista relativa alle costruzioni navali ed alla navigazione*, *Sulla tassabilità dell'avviamento e del sovrapprezzo delle azioni*, *Le società commerciali e la legge di registro*, *Sull'ordinamento monetario italiano*, *Cause vicine e lontane delle crisi mondiale*, *Il piano Young come base della politica economica tedesca*, *Il credito fondiario e la sua azione economica nel campo agricolo ed edilizio*, *Tregua doganale*, *L'imposta sul reddito consumato*, *L'inflazione ed il bilancio dello Stato*.

Infine, per l'anno accademico 1931-1932: *Posizione dell'imposta complementare nel sistema tributario italiano*; *ragioni che l'hanno ispirata*; *ordinamento giuridico di essa è differenza con altre imposte*; *Considerazioni riguardanti l'imposta sui fabbricati e il relativo ordinamento positivo italiano*, *La discriminazione dei redditi agli effetti dell'imposta*, *Cause, aspetti e conseguenze delle vicende monetarie italiane del dopo guerra*, *L'imposta progressiva*, *Questioni e riflessi della finanza locale istriana*, *Il sistema personale di distribuzione delle imposte dirette e i suoi nuovi orientamenti*, *La riforma tributaria dei comuni*.

La dissertazione principale – la tesi di laurea – veniva poi accompagnata dalla discussione di due tesi – tesine. Dai registri delle lauree si possono individuare tutta una serie di tesine in aggiunta la dissertazione principale su svariati temi tra i quali: *La rivalutazione degli impianti nell'imposta di ricchezza mobile*, *L'imposta straordinaria sul patrimonio*, *La traslazione dell'imposta sui fabbricati, delle obbligazioni ad una teoria sull'inutilità dell'estinzione del debito pubblico*, *Il regime capitalista ha svantaggiato di più l'operaio di quello che lo avrebbe avvantaggiato un'equa ripartizione della ricchezza nazionale?*, *L'imposta sulle spese, i costi e le trasformazione delle imposte*, *Il problema demografico e le teorie malthusiane*, *La tassazione dell'avviamento*.

Questo elenco non solo riflette la vasta conoscenza e l'esperienza di Scoca in vari ambiti di studio, ma offre anche una finestra sulla diversità tematica che ha guidato e influenzato nelle generazioni di studenti che ha supervisionato nel corso degli anni.

6. *I registri delle lezioni e gli "Appunti delle lezioni" (a.a. 1926-1927). I temi più rilevanti*

Nella ricostruzione dell'attività accademica di Salvatore Scoca attraverso le "fonti triestine", un ruolo particolarmente significativo è svolto dai registri manoscritti delle lezioni, conservati tra i documenti d'archivio. Redatti con calligrafia ordinata e accurata, questi registri offrono una testimonianza concreta dello scrupolo, del metodo e della competenza con cui Scoca svolgeva l'insegnamento degli insegnamenti a lui affidati. La lettura di tali documenti consente di cogliere non solo la struttura dei corsi, ma anche l'attenzione costante alla precisione terminologica, alla coerenza sistematica e alla funzione formativa della disciplina.

A integrare questa fonte diretta si aggiunge un documento a stampa: la pubblicazione degli appunti delle sue lezioni, raccolti dallo studente Manlio Micolich e pubblicati dalla Cedam nel 1927. Il volume, intitolato *Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario – Le entrate ordinarie dello Stato. Appunti delle lezioni del prof. avv. Salvatore Scoca, raccolti dallo studente Manlio Micolich. Anno accademico 1926-1927*, rappresenta una testimonianza diretta e strutturata dell'insegnamento impartito da Scoca. Questo testo consente di seguire con chiarezza lo sviluppo degli argomenti trattati a lezione e riflette pienamente la profondità, la sistematicità e l'approccio tecnico-giuridico che caratterizzavano il suo metodo didattico.

La struttura degli appunti riflette con coerenza l'articolazione del programma e il percorso delle lezioni svolte da Scoca. Si tratta, con ogni evidenza, di un testo che per impostazione, ampiezza e sistematicità, assume i tratti di un vero e proprio manuale di Scienza delle Finanze.

La mia formazione, prevalentemente orientata allo studio della contabilità e della finanza pubblica, mi ha condotto a leggere il lavoro di Salvatore Scoca attraverso una prospettiva contabile e finanziaria, attenta ai risvolti tecnici della disciplina. Questa lettura trova un'importante conferma nella successiva attività politica del Giurista e Politico Scoca, in particolare nel contributo da lui offerto all'elaborazione dell'art. 53 della Costituzione.

Ciò che più mi ha colpito, nell'analisi delle sue lezioni, è l'impronta giuridica con cui Scoca affronta una materia tendenzialmente economica, offrendo una trattazione sistematica, coerente e normativamente fondata. Accanto a questa impostazione, emerge anche una significativa sensibilità sociologica, che si manifesta nella ricerca costante di una giustificazione razionale e sociale delle norme, nonché nella volontà di evidenziare le condi-

zioni per una corretta e concreta applicazione delle disposizioni tributarie. Il suo approccio integra così diritto, economia e società, delineando un modello didattico e teorico di grande attualità e rigore.

6.1. *Partizione delle entrate, i servizi e la soddisfazione dei bisogni*

Dal pensiero di Scoca emerge un'impronta che attribuisce all'attività finanziaria un ruolo centrale rispetto all'azione amministrativa, mettendo in luce i condizionamenti che da essa possono derivare. La sua analisi delle tipologie di entrate statali si orienta alla loro destinazione funzionale, con particolare attenzione alla capacità dello Stato di rispondere ai bisogni collettivi in relazione alle finalità pubbliche a esso affidate. La sua analisi è condotta in un contesto di forti cambiamenti che si sono avuti quell'epoca in particolare dovuti al passaggio verso uno stato moderno e all'aumentare dei bisogni pubblici. Su questo si cita il passaggio (p. 22) dov'è egli nota come: *l'individuo aumenta i suoi bisogni con l'avanzarsi della civiltà: i bisogni del contadino non sono quelli di una persona di cultura elevata. Così per lo Stato. Col progresso dell'incivilimento aumenta la somma dei bisogni e dei beni diretti che li soddisfano. E perciò aumentano le strade, porti, spiagge e fortificazioni, scuole, monumenti, biblioteche, musei ecc.*

L'impronta del suo pensiero, e di conseguenza delle sue lezioni e di ulteriore conseguenza di questo lavoro, si ricava dalla parte introduttiva intitolata partizione delle entrate dove attraverso la partizione delle stesse Salvatore Scoca prende in considerazione in particolare la fonte delle entrate e la finalità delle stesse non limitandosi solo ad andare ad elencare le entrate stesse.

Egli pone l'accento della strumentalità dell'attività finanziaria alla soddisfazione dei bisogni della collettività attraverso la tipologia delle entrate. Egli fa la distinzione classica delle entrate ordinarie che si suddividono in due categorie: entrate originarie ed entrate derivate a seconda delle forme dei modi con cui lo Stato sia appropriata di questi proventi ossia delle fonti da cui derivano nella finanza pubblica.

Le entrate originarie sono quelle ricavate direttamente da beni propri e si dicono anche patrimoniali o di diritto privato, secondo il criterio giuridico, perché lo Stato ne viene in possesso con i mezzi comuni del diritto privato. Le seconde si dicono anche di diritto pubblico, perché derivano allo Stato dalle leggi fiscali che le impongono. E questo tipo di entrate implica un rapporto diretto e immediato tra lo Stato e l'obiettivo della redi-

stribuzione o dell'approvvigionamento di risorse, in funzione della ricchezza dei cittadini

Nelle entrate originarie lo Stato agisce come fosse un privato in quanto ricava dei profitti che hanno la stessa natura di quelli ricavati dai privati. Il complesso di queste entrate costituisce il demanio fiscale suddiviso in fondiario commerciale e industriale. L'altra categoria delle entrate derivate di diritto pubblico è costituita da prestazioni obbligatorie dei privati in corrispettivo dei servizi pubblici resi dallo Stato. E qui fa l'ulteriore distinzione tra servizi divisibili o indivisibili a seconda che se ne può individualizzare il consumo o meno per modo che se ne possa addossare il costo a chi ne fa uso o se invece si debba addossare questo all'intera collettività. E qui fa immediata distinzione tra le contribuzioni in corrispettivo di servizi pubblici divisibili reso al singolo cittadino che si dice tassa. Mentre la contribuzione in corrispettivo del servizio pubblico indivisibile reso alla collettività in generale si dice imposta. L'insieme delle tasse e delle imposte costituiscono le entrate derivate o di diritto pubblico.

In tal modo si identificano tre fonti di entrate ordinarie: demanio fiscale, tasse e imposte. Salvatore Scoca fa un'analisi sulla quarta categoria che è rappresentata dai proventi delle pubbliche imprese comprensivi di proventi che derivano dall'esercizio in condizioni di monopolio, i proventi di industria con scopi pubblici dai quali ne ritrae un profitto. A queste categorie apparterrebbero le entrate ordinarie più disparate come quelle del servizio ferroviario, postale, telegrafico, coniazione delle monete, emissione di biglietti di banca e anche i monopoli del sale, del tabacco, del lotto. Questa quarta categoria farebbe riferimento alle Regalie. Egli ritiene che ciò non possa far parte più di una categoria a sé essendo questa una nebulosa classificazione e non rientra nelle finanze dello Stato moderno soprattutto per la precisione delle funzioni, degli scopi, dei poteri dello Stato odierno. Quindi le regalie possono e debbano rientrare nelle categorie delle entrate ordinarie già accennate quali il demanio fiscale, le imposte e le tasse.

6.2. *Il demanio fiscale e quello pubblico nella partizione delle entrate*

Scoca distingue tra demanio fiscale e demanio pubblico, contrapponendo il primo – espressione dell'attività dello Stato come soggetto di diritto privato – al secondo, che riflette l'azione dello Stato come soggetto di diritto pubblico. I beni appartenenti al demanio pubblico sono beni di

consumo diretto, destinati a soddisfare immediatamente un bisogno collettivo. Al contrario, i beni del demanio fiscale o privato sono beni strumentali, dai quali lo Stato trae i mezzi necessari per far fronte ai bisogni pubblici. La distinzione viene fatta sulla base di un criterio economico stabilendo che tra demanio privato e demanio pubblico c'è un rapporto di mezzo fine. Dal criterio economico derivano, dal punto di vista giuridico, delle conseguenze che segnano la differenza tra demanio pubblico e demanio fiscale che, come sappiamo le differenze, si individuano in termini di alienabilità o meno di prescrivibilità o meno, del fatto di essere fruttiferi o meno.

Più di particolare interesse da un punto di vista della gestione dei beni pubblici sono i passaggi riferiti all'amministrazione del demanio fiscale e soprattutto l'analisi dei sistemi di amministrazione. Scoca si sofferma soprattutto sulla distinzione tra la gestione diretta da parte dello Stato e al ricorso all'appalto. Fa un'analisi critica della gestione del demanio fondiario. E chiosa dicendo che dal punto di vista dell'interesse pubblico lo Stato deve conservarlo per esigenze climatiche, ideologiche e geografica in particolare faceva riferimento ai boschi, i quali assicurano la formazione delle fonti, arrestano l'acqua piovana e impediscono le frane, regolano la temperatura.

È critico sulla vendita dei boschi facendo gli esempi della Francia dopo la caduta dell'impero nel 1814, della Russia sino al 1820 ed è particolarmente critico al disboscamento dell'Italia specialmente nel mezzogiorno. Pone particolare accento sulla grande importanza che va assumendo il dominio idrico per la produzione di energia elettrica. Ipotizza un piano idroelettrico nazionale. Infatti, egli afferma che l'Italia ne è molto ricca, specialmente se si considera che le forze idrauliche sono sparse su tutto il suo territorio: le acque del Nord hanno la massima magra in inverno, mentre quelle del Sud l'hanno in estate. Sulla base di questo ragionamento ci dice che: *con la costruzione di serbatoi e laghi artificiali sarebbe possibile una distribuzione continuativa dell'energia idroelettrica in tutta Italia. Se l'Italia continua a dare incremento lo sfruttamento di questa sua ricchezza avrà un radioso avvenire: avrà un demanio di durata indefinita, perché le acque si rinnovano perennemente.* Oltre al demanio fondiario vi è il demanio industriale e quello commerciale.

Per il demanio industriale egli ritiene che il concetto di lucro è indispensabile in quanto se questo venisse a mancare, si dovrebbe parlare di demanio pubblico al quale appartengono ad esempio i teatri governativi e comunali, perché essi non sono gestiti a scopo di lucro. Una particolare at-

tenzione, sempre in ottica di una visione a lungo e lunghissimo termine, veniva data da Salvatore Scoca sull'esercizio di trasporti ferroviari.

Su questo ambito il quesito di Scoca riguarda il problema: *deve lo Stato ricavare un lucro dall'esercizio ferroviario? E dato che lo debba ricavare qual è l'ordinamento più conveniente?* Egli ritiene che il demanio ferroviario abbia carattere fiscale ed è convinto che lo abbia ancora in particolare per armonizzare il capitale di impianto, per accrescere le rotte con i proventi e per coprire con i proventi disavanzi del bilancio.

Egli ritiene che ciò sia giusto perché il beneficio che i consumatori ritraggono dal servizio è molto diverso da cittadino a cittadino. Si pone poi un ulteriore quesito: *qual è il metodo migliore per trarre il maggior utile?* E qui riprende i due sistemi di esercizio quello di Stato e quello dell'appalto.

Nell'esercizio di Stato quest'ultimo ha la proprietà e la gestione delle ferrovie. L'appalto invece può essere del solo esercizio quando lo Stato proprietario delle ferrovie ne affida all'esercizio ai privati mediante canoni fissi o quote di partecipazione e si riserva di provvedere a sue spese la conservazione del patrimonio ferroviario. Vi è l'ulteriore modello della concessione intera se lo Stato proprietario ne affida l'esercizio all'appaltatore che deve provvedere pure alla conservazione del patrimonio ferroviario e corrispondere allo Stato un canone fisso o una partecipazione ai prodotti netti.

Sul fatto di privatizzare l'esercizio ferroviario e sulle critiche rivolte all'esercizio dello Stato Scoca ritiene: *ma noi rispondiamo che l'esercizio ferroviario riveste un supremo interesse nazionale, e lo Stato deve poterne disporre in ogni momento per ragione di interesse generale e di sicurezza.* Continua dicendo che *l'esercizio ferroviario, per i grandi mezzi che richiede, e per la sua stessa natura non potrebbe essere che monopolistico e se abbandonato ai privati questi potrebbero sconvolgere le condizioni della produzione, impedire il livellamento dei prezzi e l'approvvigionamento dei centri in consumo, nuocere in molti modi all'interessi dello Stato.*

Per quanto riguarda la situazione delle ferrovie italiane Salvatore Scoca ritiene che sia quindi giustificato per ora l'esercizio fiscale: *in avvenire le ferrovie saranno del demanio pubblico e il prezzo dei trasporti sarà una tassa.*

Nel suo manuale fa anche un inciso locale e in particolare per quanto riguarda il demanio industriale al quale appartengono – qui a Trieste – i magazzini generali che furono acquistati dall'Austria con la legge del 9 maggio 1894. Erano gestiti fino a poco tempo fa direttamente dallo Stato. Ora invece in base al regio decreto-legge 3 settembre 1925, a decorrere dal 1° luglio 1926, sono gestiti da un'azienda autonoma, alla quale sono stati gratuitamente concessi per la durata di 20 anni.

6.3. *Tassa e imposta tra utilità individuale e dovere collettivo*

Tra gli elementi di maggiore rilievo nelle lezioni di Salvatore Scoca si distingue l'impostazione spiccatamente giuridico-sistematica con cui egli affronta le tematiche proprie della scienza delle finanze. Contrariamente a un approccio meramente economico, di tipo quantitativo o descrittivo, Scoca sviluppa un'analisi concettualmente articolata e giuridicamente orientata della funzione finanziaria dello Stato, collocando al centro della sua riflessione il concetto di servizio pubblico quale fondamento e giustificazione dell'intervento fiscale.

Particolare attenzione è riservata alla distinzione teorica e operativa tra servizi pubblici divisibili e indivisibili, che assume, nella sua trattazione, valore sistematico. Egli chiarisce come i servizi pubblici divisibili, ovvero quelli che si prestano a una fruizione individualmente determinabile e suscettibile di misurazione (ad esempio, l'istruzione scolastica, l'assistenza sanitaria o l'utilizzo di infrastrutture specifiche), siano suscettibili di finanziamento mediante tasse, intese in senso tecnico come corrispettivi parziali che i singoli utenti versano in relazione al beneficio specificamente ricevuto. Diversamente, i servizi pubblici indivisibili – quali la difesa nazionale, l'ordine pubblico, la giustizia, o l'illuminazione pubblica – si caratterizzano per la loro natura collettiva e per l'impossibilità di quantificare in modo diretto e individuale l'utilità ottenuta dal singolo consociato. Questi ultimi, per Scoca, devono trovare copertura attraverso il prelievo tributario propriamente detto, e cioè mediante le imposte, che gravano sui contribuenti in ragione della loro capacità contributiva e senza alcuna correlazione diretta con una specifica utilità ricevuta.

Tale distinzione, da lui tracciata con chiarezza metodologica, si inserisce in una visione contabilmente e costituzionalmente orientata della finanza pubblica, in cui l'attività finanziaria dello Stato è finalizzata non solo alla mera copertura delle spese, ma alla soddisfazione dei bisogni generali della collettività, modulata secondo la pluralità delle esigenze sociali e la varietà delle funzioni pubbliche. L'intervento finanziario, nella prospettiva di Scoca, assume una funzione equilibratrice e redistributiva, che deve tenere conto sia del profilo oggettivo del servizio prestato, sia della posizione soggettiva del contribuente in relazione alla fruizione o meno del servizio medesimo.

In questo contesto, egli sviluppa una riflessione sul duplice vantaggio riconducibile alla prestazione dei servizi pubblici. Da un lato, vi è il vantaggio collettivo, che riguarda indistintamente l'intera comunità – come nel

caso dell'istruzione pubblica, la cui diffusione giova anche a chi non ne fruisce direttamente, o dell'esistenza dell'apparato giudiziario, che tutela anche chi non ha mai necessità di adire il giudice. Dall'altro lato, vi è il vantaggio individuale, riconducibile ai soggetti che concretamente utilizzano il servizio – ad esempio, l'allievo che beneficia dell'attività didattica o la parte che ottiene tutela giurisdizionale in un giudizio.

Da questa impostazione discende, secondo Scoca, una precisa conseguenza sistematica sul piano della copertura finanziaria. Le tasse, infatti, dovrebbero essere poste a carico dell'utente solo nella misura corrispondente alla spesa marginale sostenuta per l'erogazione concreta del servizio in favore del singolo. Il resto del costo complessivo vale a dire la quota necessaria a garantire la permanenza, l'organizzazione e il mantenimento del servizio pubblico, anche qualora non venga richiesto da alcun soggetto, deve essere coperta mediante imposte, in quanto la disponibilità del servizio, pur se non attivata individualmente, costituisce una condizione generale di garanzia per la collettività.

Con questa impostazione, Scoca propone una lettura giuridico-funzionale dell'attività finanziaria, in cui la distinzione tra tassa e imposta non è solo terminologica o contabile, ma riflette una concezione sostanziale del rapporto tra cittadino e Stato, tra utilità individuale e responsabilità collettiva. Tale concezione, fondata su una solida architettura teorica, conserva ancora oggi valore sistematico e rappresenta un contributo alla dottrina del diritto finanziario.

6.4. *La natura dell'imposta e il suo rapporto con i servizi pubblici*

Nel paragrafo dedicato alla Teoria generale delle imposte (pp. 40 e ss), Salvatore Scoca affronta uno dei nodi centrali della Scienza delle Finanze: la natura dell'imposta e il suo rapporto con i servizi pubblici. In particolare, osserva come molti di questi servizi non siano affatto divisibili né individualizzabili, poiché risulta impossibile stabilire con esattezza in quale misura ciascun cittadino ne tragga vantaggio. L'imposta, pertanto, non corrisponde a un consumo effettivo del singolo, ma, al più, a un consumo presunto o indiretto. La sua giustificazione non si fonda su un rapporto individuale tra cittadino e Stato, bensì sul legame tra la collettività nel suo insieme e l'istituzione pubblica, che opera per il soddisfacimento di bisogni generali.

Scoca richiama a tal proposito alcuni esempi ricorrenti nella dottrina fi-

nanziaria e nel dibattito parlamentare: la sicurezza interna ed esterna prestata dallo Stato, la giustizia preventiva, la tutela sanitaria collettiva, la conservazione del territorio, la viabilità, la pubblica illuminazione. Tutti questi servizi sono erogati in funzione dell'interesse generale, e non consentono una ripartizione individuale dei benefici. L'utilità che ciascun cittadino ricava da tali servizi è reale ma non misurabile, e proprio per questa ragione non può essere posta a fondamento di una tassa, la quale presuppone invece un nesso diretto tra il beneficio fruito e l'importo versato.

In questi casi, Scoca osserva che non è possibile far ricorso a forme di contribuzione connesse a un consumo individuale del servizio pubblico, ma è invece necessario ricorrere a contribuzioni generali, vale a dire a imposte. Il tratto essenziale dell'imposta, secondo Scoca, consiste proprio in questo: essa non nasce da un rapporto di scambio, ma da un dovere generalizzato di partecipazione alla spesa pubblica, indipendentemente dalla fruizione diretta o misurabile di un determinato servizio.

Scoca aggiunge poi una considerazione di grande rilievo: lo Stato ha il dovere di provvedere anche ai bisogni di coloro che non sono in grado di sostenere il costo dei servizi di cui beneficiano. In particolare, fa riferimento alla pubblica beneficenza, la quale costituisce un esempio paradigmatico di servizio pubblico che non può essere finanziato dai destinatari, ma che nondimeno deve essere garantito nell'interesse della collettività. Anche in questi casi, la copertura delle relative spese avviene attraverso le imposte, che per Scoca rappresentano la forma più importante di entrata della finanza pubblica moderna.

Il fondamento di tale posizione, esposto con chiarezza nelle sue lezioni, è duplice: da un lato, vi è l'evidenza che le entrate patrimoniali dello Stato sono spesso insufficienti a garantire il funzionamento ordinario dell'apparato pubblico; dall'altro, vi è la constatazione che non sempre è possibile, né equo, addebitare il costo del servizio a chi lo riceve, sia per limiti di capacità contributiva, sia per la struttura stessa del servizio reso.

Ne deriva una giustificazione dell'imposta in chiave di necessità istituzionale. Scoca afferma che il diritto di imposizione è essenziale alla vita dello Stato: si tratta di un potere che scaturisce dalla sua sovranità e che si esercita in modo coattivo, al quale corrisponde, per il cittadino, un dovere giuridico di contribuzione. Questo diritto si estende, per delega, anche agli enti locali di diritto amministrativo (province e comuni), ma resta ancorato a un principio inderogabile: la riserva di legge in materia tributaria, prevista dallo Statuto (art. 30). L'imposta, come ogni altro tributo, non può essere pretesa se non in base a una norma legislativa.

Infine, Scoca sottolinea il carattere essenzialmente coattivo dell'imposta: essa non può essere evitata attraverso una semplice rinuncia al servizio, come avviene nel caso della tassa. Non corrisponde a un consumo effettivo, ma, nel migliore dei casi, a un consumo presunto o indiretto. La sua giustificazione non sta in un rapporto individuale tra cittadino e Stato, ma nel rapporto tra collettività e istituzione pubblica. E proprio da questa impostazione deriva una visione dell'imposta non come corrispettivo, ma come strumento funzionale alla realizzazione dell'interesse generale, coerente con una concezione organica e non contrattualistica del ruolo dello Stato moderno.

6.5. Il carattere non necessariamente sinallagmatico dell'imposta e la critica al concetto di scambio

Nel prosieguo della sua riflessione, Scoca introduce una distinzione concettuale essenziale tra tassa e imposta, osservando che la tassa può essere, entro certi limiti, considerata una forma di contribuzione volontaria. Infatti, il cittadino può sottrarsi al suo pagamento semplicemente rinunciando a richiedere o utilizzare il servizio pubblico specifico cui la tassa corrisponde. In altre parole, la tassa si fonda su un atto di iniziativa individuale: il cittadino attiva la prestazione pubblica e, in conseguenza, è tenuto al pagamento.

Questa logica di corrispettività è del tutto assente nell'imposta. L'imposta non è collegata ad alcun servizio pubblico determinato, né a una quota parte di esso, e viene richiesta indipendentemente dal fatto che il cittadino ne tragga un'utilità concreta o immediata. In essa non vi è consumo effettivo, bensì, al massimo, un consumo presunto – e neppure garantito. È proprio questo elemento che la separa dalla tassa sul piano logico, giuridico e funzionale.

Tuttavia, Scoca non si limita alla distinzione formale, ma si confronta con una posizione dottrinale che tenta di ricondurre l'imposta a un concetto economico di scambio. Alcuni autori, infatti, insistono nell'affermare che l'imposta rappresenterebbe un controvalore per i servizi pubblici ricevuti dai cittadini. In tale prospettiva, il tributo verrebbe giustificato come una forma di scambio generalizzato, in cui lo Stato eroga beni e servizi collettivi in cambio di prestazioni patrimoniali dei cittadini.

Scoca prende le distanze da questa impostazione, che giudica eccessivamente semplificatrice e concettualmente fuorviante. Egli fa osservare,

con grande lucidità, che nella realtà concreta non sempre vi è corrispondenza tra quanto si paga e quanto si riceve in termini di pubblici servizi. Il caso di chi non possiede alcuna ricchezza è esemplare: tale soggetto non paga imposte, ma beneficia in egual modo di molteplici servizi pubblici, la cui fruizione non è subordinata alla capacità contributiva. Al contrario, chi possiede e ha reddito paga di più, ma non necessariamente riceve in proporzione una maggiore utilità. In taluni casi, chi contribuisce in misura più elevata riceve in realtà una controprestazione inferiore, rispetto a chi versa somme molto più modeste o non versa nulla.

Questo squilibrio diventa ancora più evidente se si osserva la distribuzione territoriale dell'imposizione e della spesa pubblica. Lo Stato tende a riscuotere maggiori imposte nelle regioni economicamente più forti, ossia quelle dove si concentrano redditi, patrimoni, attività produttive e consumi fiscalmente rilevanti. Tuttavia, una parte significativa di questi proventi viene poi impiegata nelle regioni meno sviluppate, laddove il gettito fiscale locale non sarebbe sufficiente a garantire l'erogazione dei servizi pubblici essenziali. In tal modo, chi versa l'imposta non corrisponde con chi beneficia della spesa, e il circuito economico si sgancia dal principio di reciprocità.

Scoca riconosce, dunque, che la logica del rapporto sinallagmatico – fondamento delle obbligazioni private – non può essere estesa al tributo fiscale, almeno non in termini strettamente individuali. Se tale logica fosse applicata rigidamente, porterebbe a conseguenze inique, dal momento che il principio di equivalenza tra prestazione e controprestazione risulterebbe regolarmente disatteso. Il concetto di scambio, mutuato dal diritto civile o dall'economia di mercato, non è idoneo a spiegare la struttura dell'imposta, la quale nasce non da un rapporto paritario tra soggetti, ma da un atto unilaterale di autorità giustificato da esigenze pubbliche.

Pertanto, l'imposta – lungi dall'essere un pagamento in cambio di qualcosa – si configura come un dovere generale di contribuzione. Essa non misura l'utilità ricevuta, ma la capacità contributiva; non segue il principio dell'utilità marginale individuale, ma quello dell'interesse collettivo. In questo senso, Scoca anticipa una concezione solidaristica e redistributiva dell'imposizione fiscale, che si distacca tanto dalla concezione liberale individualistica, quanto da quella autoritaria. La sua impostazione cerca una terza via, che coniuga il rigore giuridico con la comprensione dei meccanismi economico-sociali, e che ancora oggi rappresenta un punto di riferimento nel pensiero finanziario pubblico.

6.6. Lo “scambio fiscale”

Scoca rafforza la sua critica alla concezione economica dell'imposta, già messa in discussione nella parte precedente, evidenziando un ulteriore aspetto cruciale: lo scollamento strutturale tra coloro che finanziano le opere pubbliche e coloro che ne beneficeranno effettivamente. Egli osserva, con lucidità, che lo Stato realizza frequentemente opere pubbliche e presta servizi di cui non si avvantaggiano direttamente i soggetti che hanno versato le somme necessarie a finanziarli. La costruzione di infrastrutture, l'investimento in reti, la pianificazione territoriale, sono spesso orientate al futuro, e i benefici saranno goduti da generazioni successive, non necessariamente coincidenti con i contribuenti attuali.

Questa semplice constatazione empirica demolisce il presupposto logico del cosiddetto “scambio fiscale”, inteso come rapporto diretto tra il contribuente e lo Stato. Anche laddove si tenti, come fanno alcuni autori, di correggere la debolezza dell'impostazione economicistica sostituendo al singolo contribuente la collettività nel suo insieme, il modello continua a mostrare criticità: le imposte possono finanziare opere che entreranno in funzione in un tempo successivo, quando gli attuali contribuenti non saranno più in vita o non potranno più usufruirne. In tal senso, anche l'ipotesi di uno scambio tra “Stato” e “totalità dei contribuenti” risulta concettualmente inadeguata.

Scoca giunge così a una formulazione teorica più profonda: lo Stato possiede una propria vita autonoma, distinta e non riducibile alla somma delle esistenze dei consociati. È un soggetto giuridico e politico che non muore, che perdura oltre la contingenza delle generazioni, e che non esiste soltanto in funzione dei cittadini, ma anche in funzione di sé stesso, in quanto struttura permanente dell'ordinamento collettivo. Ciò comporta che anche i bisogni dello Stato – in termini di stabilità istituzionale, continuità amministrativa, pianificazione strategica – non sono sempre coincidenti con i bisogni immediati dei cittadini, pur essendone indirettamente riflesso.

Allo stesso modo, i servizi prestati dallo Stato possono essere funzionali al mantenimento dell'ordine e del sistema, e non corrispondere ad alcuna utilità diretta per il singolo individuo. I proventi delle imposte, quindi, servono anche a mantenere l'infrastruttura istituzionale dello Stato, che è la condizione necessaria per l'esistenza della società civile e per la produzione futura di beni e servizi pubblici.

In questo contesto, il concetto di scambio, per essere logicamente so-

stenibile, può trovare una sua legittimità solo se il rapporto viene istituito non già tra contribuente e Stato, né tra Stato e l'intera collettività dei contribuenti in senso quantitativo e temporale, ma tra lo Stato e la collettività intesa organicamente, cioè come soggetto sociale unitario, dotato di continuità storica e non limitato nel tempo. Solo in questa prospettiva ha senso parlare di una restituzione da parte dello Stato: la società, nel suo insieme, paga imposte e riceve servizi, non in un rapporto meccanico o paritario, ma nella misura in cui finanzia la propria organizzazione politica permanente.

Quindi, lo Stato non sarebbe altro che l'organizzazione giuridica e politica della società, ed è in funzione della società stessa che esiste, agisce e si legittima. Pensare che la società possa "pagare profitti a sé stessa" – come nel modello contrattualistico o utilitaristico dello scambio fiscale – è concettualmente insensato. Il tributo, pertanto, non può mai essere letto come prezzo di mercato o come corrispettivo in senso stretto, ma solo come strumento di funzionamento della società politicamente organizzata, fondata sulla solidarietà intergenerazionale, sulla previsione strategica, e su una concezione organica del rapporto tra istituzione e individuo.

Secondo Scoca, risultano concettualmente erranee due opposte impostazioni teoriche sul fondamento dell'imposta: da un lato, quella che la configura come una prestazione corrispettiva per servizi ricevuti, o addirittura come un premio di assicurazione versato dai cittadini in cambio della protezione garantita dallo Stato; dall'altro, quella che la considera una conseguenza necessaria del rapporto di sudditanza tra l'individuo e lo Stato, priva di qualunque esigenza di giustificazione sul piano funzionale o materiale.

Le prime teorie si collocano nel solco della tradizione individualista e liberale, che trae origine dalla concezione dello Stato affermatasi con la Rivoluzione francese. In tale visione, lo Stato esiste in funzione dell'individuo, ed è inteso come un'entità contrattuale, alla quale i cittadini attribuiscono poteri in cambio di protezione, sicurezza, ordine. In questo quadro, l'imposta è letta come un corrispettivo necessario e giustificato dalla controprestazione ricevuta. Ma, come già discusso, tale concezione non regge sul piano sistemico e fattuale, poiché l'imposta non ha alcuna garanzia di equivalenza con il servizio goduto e, spesso, si configura come uno strumento di redistribuzione intersoggettiva e intertemporale.

All'estremo opposto, si collocano le teorie autoritarie e assolutiste, che attribuiscono all'imposta nient'altro che la natura di un comando sovrano, vincolante in quanto derivante dalla nuda potestà positiva dello Stato. In

questa impostazione, l'imposta sarebbe dovuta indipendentemente da ogni legame con bisogni pubblici o servizi resi, come manifestazione pura del potere imperativo dello Stato sul cittadino. Anche questa prospettiva, secondo Scoca, cade in un eccesso teorico: se è vero che il potere d'imposizione scaturisce dalla sovranità statale, è altrettanto vero che esso non può essere esercitato arbitrariamente, senza uno scopo, una funzione e un limite giustificativo.

In effetti, il fondamento giuridico positivo del diritto d'imposta risiede nel diritto d'imperio dello Stato, nella sua sovranità fiscale, che gli consente di imporre obbligazioni economiche ai consociati. Tuttavia, questo fondamento non basta a legittimare qualsiasi prelievo. L'imposta è, per sua natura, coattiva, obbligatoria, imposta a tutti, ma ciò non significa che lo Stato sia autorizzato a spogliare arbitrariamente i cittadini dei propri beni. Al contrario, l'imposta è legittima solo in quanto necessaria a soddisfare bisogni collettivi e generali, cioè finalità che trascendono l'interesse individuale e corrispondono all'interesse pubblico.

In tal senso, la necessità di provvedere a detti bisogni costituisce la ragione e, al tempo stesso, il limite del potere d'imposizione. Un prelievo che non sia diretto a tale scopo, o che lo ecceda manifestamente, sarebbe iniquo, ingiusto e privo di giustificazione fiscale, degenerando in una forma indebita di espropriazione. L'imposta, dunque, ha uno scopo eminentemente finanziario: provvedere lo Stato dei mezzi necessari a finanziare i pubblici servizi, garantendo il funzionamento ordinato della macchina statale e il soddisfacimento dei bisogni comuni.

Tuttavia, accanto a questo scopo finanziario, esistono – e sono riconoscibili – finalità ulteriori, di carattere sociale, politico o economico. Una parte della dottrina, in particolare quella riconducibile al socialismo fiscale o al socialismo di Stato, ha attribuito all'imposta anche una funzione redistributiva, finalizzata a modificare, almeno in parte, l'ordine vigente nella distribuzione della ricchezza. Scoca non contesta tale impostazione, anzi ne riconosce la fondatezza, pur mantenendo fermo il principio secondo cui lo scopo primario e giustificativo dell'imposta deve restare quello finanziario.

La realtà, egli osserva, conferma che molte imposte presentano una duplice natura: da un lato, sono produttive, ossia generano un gettito; dall'altro, possiedono caratteri disincentivanti o selettivi, intervenendo su comportamenti o situazioni economiche per condizionarli in funzione di un interesse pubblico. Ne sono esempio: l'imposizione più accentuata sui redditi elevati, volta a garantire maggiore equità; le imposte su beni di con-

sumo nocivi o ritenuti non essenziali, con finalità di tutela sanitaria; l'imposta sui celibi, che esprime una funzione sociale e demografica; i dazi doganali, che mirano a proteggere l'industria nazionale rispetto alla concorrenza estera.

Tutti questi casi dimostrano che il criterio di scelta delle imposte non è sempre guidato dalla massimizzazione del gettito, ma talora da considerazioni di giustizia, equità, tutela sociale, interesse economico collettivo. Se lo Stato avesse unicamente una funzione finanziaria, osserva Scoca, dovrebbe sempre preferire i tributi a maggiore rendimento. E invece, talvolta, vengono introdotti tributi meno produttivi ma più coerenti con l'obiettivo politico-sociale perseguito in un determinato momento storico.

Per questo motivo, Scoca sottolinea che il problema non è se le imposte possano avere anche uno scopo sociale, ma quali siano i limiti entro cui lo Stato può esercitare questa funzione. Se l'imposta fosse strumento per sovvertire l'ordine sociale esistente, perderebbe la sua natura propria e degenererebbe in strumento di ingegneria ideologica. Tuttavia, quando l'imposizione si giustifica per motivi finanziari, e il criterio distributivo tiene conto anche di esigenze di equità, allora è pienamente legittimo che lo Stato impieghi l'imposta come mezzo di intervento pubblico.

In conclusione, il diritto d'imposizione è uno strumento potente, e come tale richiede disciplina e limiti. Ma non può essere negata la sua funzione polivalente in uno Stato che voglia essere non solo ente esattore, ma organizzazione politica finalizzata alla realizzazione del bene comune. È qui che si manifesta la distanza tra chi intende lo Stato in termini meramente liberali – riducendone al minimo la funzione – e chi, come Scoca, propone una visione organica, in cui la fiscalità è anche uno strumento di politica pubblica, purché esercitato entro i confini della necessità, della proporzionalità e della legittimità democratica.

6.7. *Tasse e tariffe*

Nel prosieguo della sua trattazione, Salvatore Scoca affronta il tema della commisurazione delle tasse, sviluppando un'analisi teorico-pratica che evidenzia la complessità applicativa della materia. Egli chiarisce come il concetto di tassa non possa essere ridotto alla mera entità economica di un pagamento, ma debba essere compreso come categoria generale dell'ordinamento tributario, riferita a un modello teorico in cui ogni unità di servizio pubblico speciale è assoggettata a un corrispettivo determinato, pro-

porzionale o parametrico, che riflette il valore del beneficio ricevuto.

Questa configurazione astratta della tassa trova concreta applicazione nella tariffa, la quale rappresenta il mezzo tecnico mediante il quale si attua la commisurazione del tributo rispetto all'unità di servizio. La tariffa, in quanto espressione normativa e operativa della tassa, presuppone la previa determinazione di un'unità di riferimento del servizio reso e la sua quantificazione secondo criteri oggettivi, che possono essere individuati singolarmente o combinati tra loro.

Scoca distingue quindi tra diversi modelli di costruzione tariffaria. Da un lato, si hanno le tariffe composte o unitarie, che si fondano su una pluralità di parametri – ad esempio valore, peso, distanza o tempo – variamente combinati per determinare l'importo dovuto. Si pensi, in questo caso, alle tariffe ferroviarie, che possono basarsi congiuntamente sulla distanza percorsa e sulla velocità del trasporto, oppure su altri criteri misti. Dall'altro lato, vi sono le tariffe semplici o uniche, fondate su un solo parametro, come nel caso della tariffazione postale, basata esclusivamente sul peso dell'oggetto spedito.

A completamento del quadro teorico, Scoca passa a classificare le principali tipologie di tariffe, individuando: le tariffe proporzionate, in cui l'importo da pagare cresce in maniera lineare rispetto alla quantità del servizio; le tariffe con differenziali decrescenti, in cui all'aumentare dell'unità di riferimento il costo unitario si riduce (ad esempio per incentivare un uso più intensivo del servizio); le tariffe con differenziali crescenti, utilizzate per disincentivare l'eccessiva fruizione di un bene o servizio pubblico; infine, le tariffe aggressive, concepite con finalità extrafiscali o regolative, e le tariffe uniche, applicabili in modo indifferenziato a prescindere dalla quantità o qualità del servizio fruito.

Particolarmente interessante è anche la parte dedicata alle modalità di riscossione della tariffa, che secondo Scoca possono avvenire attraverso due modalità distinte: direttamente, mediante pagamento contestuale da parte dell'utente al momento della fruizione del servizio; oppure indirettamente, attraverso strumenti intermedi, tra i quali l'autore segnala l'impiego del bollo, che consente di attestare l'avvenuto pagamento della tassa in forma documentale.

Questa articolata esposizione dimostra ancora una volta l'approccio sistematico e giuridicamente fondato di Scoca alla materia finanziaria: l'analisi non si limita alla dimensione normativa, ma si estende alla dimensione tecnico-operativa, mostrando come l'organizzazione dei tributi risponda non solo a principi di equità e capacità contributiva, ma anche a logiche

amministrative, funzionali e regolative strettamente connesse alla struttura dello Stato moderno.

7. Alcuni spunti finali di attualità

Tra i molteplici stimoli teorici offerti dagli scritti e dalle lezioni di Salvatore Scoca, numerosi risultano, ancora oggi, di straordinaria attualità. Il suo pensiero, pur maturato in un contesto storico e istituzionale profondamente diverso, continua a offrire strumenti di lettura e criteri di giudizio su questioni centrali nel dibattito contemporaneo, in particolare riguardo al ruolo dello Stato e alla struttura dei servizi pubblici.

Fra i diversi profili che meriterebbero approfondimento, si è scelto in questa sede di soffermarsi su due ambiti che, per la loro rilevanza teorica e per le loro implicazioni concrete, risultano oggi particolarmente significativi: da un lato, la questione della moneta e della sua regolazione istituzionale nel contesto attuale segnato dall'emergere delle valute digitali; dall'altro, il tema della giustizia e del suo finanziamento, con riferimento al principio dell'accesso equo ma sostenibile al servizio giurisdizionale. Entrambi i temi trovano nelle riflessioni di Scoca argomentazioni di sorprendente lucidità, capaci di arricchire anche il dibattito odierno.

7.1. Sulla moneta

Tra i numerosi spunti teorici offerti dagli scritti di Salvatore Scoca, emergono diversi elementi di grande attualità, che ancora oggi si rivelano estremamente stimolanti nel dibattito contemporaneo.

Il tema della moneta si impone oggi con particolare evidenza, in un contesto profondamente trasformato dall'emergere delle criptovalute e delle *stablecoin*, che tendono a mettere in discussione i presupposti tradizionali della sovranità monetaria¹⁶.

¹⁶ La crescente diffusione delle *stablecoin* – strumenti digitali che simulano le caratteristiche della moneta, ancorandosi a valute ufficiali o ad asset di riferimento – pone interrogativi sostanziali sulla tenuta del concetto classico di moneta come espressione della sovranità statale. Se storicamente la moneta è stata considerata un'emanazione diretta del potere pubblico, la cui legittimità si fondava sulla capacità dello Stato di garantirne il valore, la

Scoca muove dalla constatazione che la moneta è lo strumento per eccellenza degli scambi economici, la cui funzionalità si regge su una condizione imprescindibile: che il valore nominale attribuito all'unità monetaria corrisponda al suo valore reale, ovvero che ogni prezzo espresso in moneta rappresenti una determinata quantità di metallo prezioso, con un preciso grado di finezza e peso. Sulla base di tale presupposto, egli giunge alla conclusione che è necessario che lo Stato intervenga per autenticare la moneta, assicurandone la conformità rispetto ai requisiti di legge, tanto sotto il profilo del peso quanto del titolo (cioè della purezza del metallo). Da questa esigenza Scoca fa derivare in modo coerente il diritto esclusivo dello Stato di battere moneta, inteso non come mera prerogativa formale, ma come funzione pubblica essenziale, esercitata nell'interesse generale, a tutela della fiducia nei mezzi di pagamento.

In questo quadro teorico, egli respinge con argomentazioni puntuali l'ipotesi della libera circolazione di metalli non conati – proposta da taluni

sicurezza e la diffusione obbligatoria, con le *stablecoin* si assiste a una parziale privatizzazione della funzione monetaria, che si sottrae a questo impianto teorico e istituzionale.

Il tema principale non risiede nella mera tecnologia impiegata, ma nella funzione sostanziale che tali strumenti assolvono: veicolano scambi, accumulano valore, offrono stabilità apparente, ma lo fanno al di fuori del perimetro dello Stato e del sistema bancario tradizionale, creando un duplice cortocircuito. Da un lato, quello della fiducia, che viene trasferita dal soggetto pubblico all'emittente privato o a un algoritmo; dall'altro, quello della regolazione, poiché tali strumenti spesso sfuggono alle tradizionali logiche fiscali, prudenziali e valutarie, alterando l'equilibrio tra moneta legale e strumenti di pagamento alternativi.

In un sistema dove la moneta perde la sua natura pubblica, il rischio è duplice: da un lato, una crisi di legittimazione del mezzo di pagamento istituzionale; dall'altro, la creazione di nuove aree di vulnerabilità sistemica, sia in termini di stabilità finanziaria che di equità redistributiva. La capacità dello Stato di orientare l'economia tramite la leva monetaria e fiscale risulta così indebolita, in un contesto in cui le *stablecoin* iniziano a funzionare non più come complementi del sistema esistente, ma come potenziali sostituti.

Il quadro complessivo invita a una riflessione aggiornata sul ruolo della moneta pubblica nel XXI secolo: se essa resta un presidio essenziale dell'ordine economico e giuridico, occorre interrogarsi su come tutelarne il valore e la funzione in presenza di nuove forme ibride, che ne replicano le sembianze ma ne tradiscono le fondamenta istituzionali. La questione non è meramente tecnica, ma costituzionale: riguarda il potere di decidere chi crea moneta, chi ne controlla la circolazione, chi ne risponde politicamente.

In questo scenario, il compito dello Stato non è semplicemente quello di regolamentare *ex post*, ma di riaffermare – anche in “forma aggiornata” – il proprio primato nella definizione del concetto stesso di moneta. Solo in tal modo sarà possibile evitare che il valore simbolico e funzionale della moneta venga assorbito da logiche private, sottratte al controllo democratico e alla finalità di interesse generale.

teorici dell'economia – rilevando come una tale possibilità comprometterebbe l'utilità stessa della moneta, dal momento che il cittadino privato non sarebbe in grado, in via ordinaria, di accertare il peso e la qualità dei metalli in ogni singola transazione. Ne deriverebbe, secondo Scoca, un'evidente perdita di efficienza e di certezza negli scambi, nonché un indebolimento delle garanzie che il sistema economico moderno richiede.

All'interno di questa riflessione, Scoca pone una questione che conserva straordinaria attualità anche nel contesto contemporaneo: se il costo della coniazione della moneta debba essere coperto da un prelievo specifico – sotto forma di imposta o tassa – oppure se tale funzione debba gravare interamente sul bilancio pubblico, in quanto attività istituzionale strettamente connessa alla sovranità statale. Sebbene egli non fornisca una risposta univoca, la sua impostazione tende a privilegiare l'idea che la produzione monetaria, quale funzione sovrana, debba essere sostenuta dallo Stato senza oneri diretti a carico dei cittadini, a meno che non si tratti di casi specifici in cui si possa giustificare una forma di compartecipazione, come nel caso della monetazione a scopo commerciale o commemorativo.

La pertinenza di questo ragionamento al contesto odierno risulta evidente se si considera che, nel corso degli ultimi decenni, l'Italia – così come gli altri Stati membri dell'Unione Europea – ha rinunciato alla sovranità monetaria in favore della moneta unica. Contestualmente, si è assistito all'affermazione di nuove forme di moneta, tra cui le valute digitali, che appaiono sempre più svincolate dal controllo diretto dello Stato e, in taluni casi, estranee ai meccanismi classici della fiscalità e della legalità monetaria.

In questo quadro, le osservazioni formulate da Scoca, pur risalenti a un altro contesto storico e normativo, assumono un valore anticipatorio e offrono un utile stimolo di riflessione per il dibattito contemporaneo, che si interroga oggi sul significato della moneta nella sua dimensione pubblica, sul ruolo dello Stato nella garanzia del valore, e sulla legittimità di forme di emissione e circolazione monetaria non sovrana. Temi, questi, che non si approfondiscono in questa sede, ma che il pensiero di Scoca invita a considerare con rinnovata attenzione, ponendo le basi teoriche di un approccio sistemico e giuridico alla questione monetaria.

7.2. Sull'accesso alla giustizia

Infine, a completamento della sua riflessione sul tema delle tasse correlate alle funzioni primarie e assolute dello Stato, Salvatore Scoca affronta

un profilo che, sebbene sviluppato in un contesto storico diverso, risulta oggi di straordinaria attualità, soprattutto nel dibattito sulla sostenibilità del sistema giudiziario e sull'accesso alla giustizia. Nelle sue Lezioni, precisamente a pagina 35, egli esordisce con una considerazione di grande impatto concettuale: *“Senza le poste, senza il telegrafo e senza le scuole pubbliche lo Stato può esistere; ma non vi è Stato se non vi sono tribunali”*. Con questa affermazione netta e inequivocabile, Scoca sottolinea la centralità della funzione giurisdizionale nella definizione stessa dell'ordinamento statale, ponendola come presupposto ontologico della sovranità e dell'ordine giuridico.

Da tale premessa deriva, in modo coerente, la sua conclusione circa la natura e la copertura finanziaria delle spese per la giustizia. Pur trattandosi formalmente di servizi pubblici divisibili, poiché destinati a soggetti determinati che ne fanno richiesta individuale, i servizi giudiziari sono in realtà portatori di un interesse eminentemente collettivo. Essi rappresentano l'esercizio concreto di una funzione che garantisce l'effettività del diritto e la coesione dell'ordinamento. Per questo motivo, secondo Scoca, le spese relative alla giustizia non possono e non devono essere integralmente coperte mediante tributi di tipo sinallagmatico, ma solo in misura limitata attraverso le tasse, mentre la quota prevalente va sostenuta attraverso il bilancio generale dello Stato, ossia tramite imposte ordinarie.

In tale prospettiva, Scoca sviluppa una disamina delle diverse forme di tributi legati all'amministrazione della giustizia, che egli ricomprende nella categoria unitaria delle tasse giudiziarie. Tali tasse rappresentano il corrispettivo del servizio pubblico reso individualmente ai cittadini mediante l'intervento della giustizia repressiva. Egli distingue, sul piano funzionale, tra tasse giudiziarie civili e penali, a seconda che trovino applicazione nell'ambito della giurisdizione contenziosa civile oppure penale.

Tuttavia, Scoca non manca di rilevare le numerose critiche che da tempo investono questa tipologia di tributi. Egli osserva che, sebbene formalmente chi ricorre alla giustizia riceva un servizio individualizzato, non si può parlare di un vero e proprio beneficio particolare. Al contrario, la necessità di adire l'autorità giudiziaria per tutelare un diritto rappresenta, in molti casi, una conseguenza della debolezza degli strumenti di prevenzione dei conflitti, e dell'inefficacia degli ordinamenti civili nel garantire l'attuazione spontanea dei rapporti giuridici. In altri termini, il contenzioso è spesso il prodotto di imperfezioni sistemiche, e non una scelta libera e vantaggiosa del cittadino.

Proprio per questo, Scoca afferma che l'amministrazione della giustizia

è una funzione essenziale dello Stato, nella quale l'interesse generale prevale strutturalmente su quello particolare. Tuttavia, egli non nega che il singolo utente del servizio giudiziario riceva un'utilità concreta, distinta da quella degli altri cittadini. Questa ambivalenza – tra universalità della funzione e individualità dell'erogazione – giustifica, secondo Scoca, l'imposizione di una tassa di entità moderata, che riconosca l'esistenza del servizio personalizzato senza tuttavia trasferire l'intero onere del sistema giudiziario su coloro che vi fanno ricorso.

Infine, egli prende posizione contro la prospettiva di una giustizia completamente gratuita, ritenendo che essa comporterebbe effetti distorsivi sull'intero assetto giudiziario. Una giustizia priva di qualsiasi costo, infatti, rischierebbe di incentivare eccessivamente il contenzioso, alimentando la litigiosità e congestionando il sistema giudiziario con cause temerarie o infondate. A suo avviso, l'esistenza di un costo – sia pur contenuto – rappresenta un meccanismo di selezione razionale dell'accesso al processo, e contribuisce a preservare la funzionalità dell'apparato giurisdizionale, nell'interesse di tutti.

In questo ragionamento si riflette non solo la profonda consapevolezza istituzionale di Scoca, ma anche la sua capacità di coniugare il principio di solidarietà fiscale con l'efficienza del servizio pubblico, offrendo così un modello di lettura della finanza giudiziaria che conserva tuttora un elevato valore teorico e applicativo.

Salvatore Scoca e la questione di Trieste nel secondo dopoguerra

Loredana Giani

SOMMARIO: 1. La questione di Trieste: le Zone A e B. – 2. L'ingresso di Salvatore Scoca nel Governo e le prime posizioni su Trieste. – 3. I lavori della Commissione ministeriale presieduta da Salvatore Scoca. – 4. Il disegno d'insieme per la individuazione del quadro normativo di riferimento e la sua dimensione unitaria. – 5. L'intensificarsi delle tensioni e il Memorandum di Sartori del 1954. – 6. Le intese del '54 e la fine del Governo Pella.

1. *La questione di Trieste: le Zone A e B*

Non è semplice cogliere il ruolo che Salvatore Scoca ha avuto nella gestione della delicatissima e complessa questione di Trieste¹ nel corso del suo mandato parlamentare se non si richiamano alcuni elementi significativi e di valore che hanno caratterizzato l'intera sua attività e inciso, anche se non dichiaratamente, sullo stesso approccio adottato.

Come noto, la questione ha origini lontane, e risale già alla primavera del '45 quando Tito e i suoi partigiani occuparono gran parte della Venezia Giulia e, per un certo periodo anche Trieste, perpetrando crimini ai danni

¹ Sulla questione di Trieste si rimanda alle fondamentali opere di D. DE CASTRO, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica dell'Italia dal 1943 al 1954*, Lint, Trieste, 1981; ID., *Il problema di Trieste: genesi e sviluppi della questione giuliana in relazione agli avvenimenti internazionali, 1943-1952*, Cappelli, Bologna, 1952; M. DE LEONARDIS, *La "diplomazia atlantica" e la soluzione del problema di Trieste (1952-1954)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1992; R. PUPO, *Guerra e dopoguerra al confine orientale d'Italia*, Del Bianco Editore, Udine, 1999; ID., *Fra Italia e Jugoslavia. La questione di Trieste (1944-1954)*, Del Bianco Editore, Udine, 1989; G. VALDEVIT, *La questione di Trieste 1941-1954*, Franco Angeli, Roma, 1987.

delle comunità di origine italiana dell'Istria e della Dalmazia, originando spinte alla fuga da quei territori.

L'intermediazione degli Alleati con riferimento alla questione relativa alla città, richiesta da Alcide de Gasperi, di fatto non portò alla individuazione di una soluzione che non fosse punitiva per l'Italia che in concreto rischiava ampie amputazioni territoriali.

Con il Trattato di Pace di Parigi, firmato il 10 febbraio 1947, l'Italia dovette rinunciare a tutta la Venezia Giulia, fatta eccezione della parte meridionale della provincia di Gorizia. Mentre per la città di Trieste venne istituito il Territorio Libero di Trieste costituito dal litorale triestino e dalla parte nord-occidentale dell'Istria, diviso temporaneamente da un confine che passava a sud di Muggia che divideva la Zona A, sotto il Governo militare alleato; e la Zona B, sotto il controllo dell'esercito jugoslavo. Il documento prevedeva amputazioni territoriali riproponendo delle scelte, quelle lungo il confine orientale ad ovest della "linea Wilson", che erano state rifiutate nel 1919.

La sorte di Trieste rimase incerta, affidata a una serie di variabili previste nel Trattato di Pace mai realizzate. Secondo le previsioni contenute nel Trattato, era previsto che Trieste facesse parte di un territorio internazionalizzato (il Territorio Libero di Trieste) dipendente dall'ONU, fino alla nomina di un governatore.

Stante il mancato accordo tra i due blocchi, rimasero in vigore le due zone individuate con gli accordi di Belgrado e di Duino del 1945.

Il 20 marzo 1948, Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti si espressero in favore del ritorno all'Italia del Territorio Libero.

Ma, come noto, dal '48 al '51 si registrò un vero e proprio stallo, determinato dalla volontà (o illusione) di Londra e Washington di mantenere un avamposto occidentale in Jugoslavia, favorito dall'orientamento di Belgrado verso i paesi occidentali a seguito della rottura di Tito con Stalin.

Solo con la proposta del Governo di Belgrado di sottoporre il Territorio Libero a una amministrazione congiunta italo-jugoslava, con poteri governativi affidati in un primo momento a tre membri – uno jugoslavo, l'altro italiano e un terzo neutrale – e a un governatore in carica per tre anni, nominato alternativamente dall'Italia e dalla Jugoslavia, si registrò una ripresa del dibattito.

La proposta di Belgrado fu nettamente respinta dal Governo italiano che, tra l'altro, manifestò tutta la sua contrarietà alle alterazioni della fisionomia della Zona B dal punto di vista economico-sociale, amministra-

tivo ed etnico, che gli jugoslavi sistematicamente ponevano in essere².

Una serie di soprusi che furono all'origine degli incidenti scoppiati a Trieste tra il 20 e il 25 marzo 1952 e che spinsero verso l'Accordo di Londra del 9 maggio 1952 con il quale venne confermato l'ancoraggio sostanziale della Zona A all'ordinamento italiano, e la nomina di un consigliere politico italiano nell'amministrazione alleata, oltre all'inserimento di funzionari italiani.

A questa situazione si aggiunse la forte crisi che aveva riguardato proprio il porto di Trieste – e che spiega le ragioni delle insistenti richieste sul Porto Franco – per via dell'assenza di infrastrutture ferroviarie e stradali, nonché il declino delle attività economiche anche correlate alle conseguenze derivanti dal ridimensionamento degli scali a Trieste da parte delle compagnie di navigazione. Una situazione all'origine della proposta – non nuova – di istituzione di una Zona Franca all'atto del passaggio dal Governo militare alleato all'amministrazione italiana.

Non è questa la sede in cui ripercorrere nel dettaglio la storia del Porto Franco. Sia consentito ricordare, però, che il tema era stato già ripreso, ad esempio, da Gabriele Foschiatti nel luglio del 1943 in un manifesto del Partito d'azione e ripreso nei programmi del Comitato di liberazione nazionale della Venezia Giulia, e sostenuto anche da Ferruccio Parri³.

La crescente tensione con Belgrado spinse Pella a decidere nell'agosto del 1953 alcuni movimenti di truppe lungo il confine orientale con la Jugoslavia, mentre Tito, nel decimo anniversario della costituzione delle brigate partigiane jugoslave nella Venezia Giulia, riconfermava i diritti della Jugoslavia sul territorio di Trieste. Questo anche nel comizio di Trento il 6 settembre 1953 a *Okroglica*, al confine con Gorizia, nel quale ne chiedeva l'internazionalizzazione e dichiarava di volerne annessere il retroterra. Inoltre, dichiarava la fine di un atteggiamento nei confronti degli italiani definito «troppo morbido e tollerante»⁴.

²G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale 1870-2001*, Franco Angeli, Milano, 2004, pp. 322-323. Per una recente ricostruzione della politica jugoslava negli anni Cinquanta si veda V. PAVLOVIĆ, *Tito, l'artefice della Jugoslavia comunista*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2023.

³F. FOSCHIATTI, *Il problema nazionale della Venezia Giulia. Orientamenti repubblicani del Partito d'azione*, in G. PALADIN, *La lotta clandestina di Trieste nelle drammatiche vicende del CLN della Venezia Giulia*, Del Bianco editore, Udine, 2004, pp. 121-124.

⁴*Italia-Jugoslavia prove tecniche di guerra*, in *La Repubblica*, 30 marzo 1998: <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1998/03/30/italia-jugoslavia-prove-tecniche-di-guerra.html>.

Pochi giorni dopo, esattamente il 13 settembre, giunse la replica di Pella in Campidoglio: «*non siamo disposti – affermò – a lasciare ancora insoluto il problema: esso non consente dilazioni*». Formulando poi la richiesta di un plebiscito, per «*andare incontro alle aspirazioni democratiche dei popoli*»⁵. Belgrado reagì immediatamente respingendo l'idea [del plebiscito], sostenendo che la composizione etnica della zona contesa era stata alterata da vent'anni di presenza italiana a svantaggio della parte slovena⁶.

2. L'ingresso di Salvatore Scoca nel Governo e le prime posizioni su Trieste

Con le elezioni del 1953, che segnarono la fine dell'era degasperiana, Salvatore Scoca entrò a far parte del Governo Pella, in carica dal 17 agosto 1953 al 18 gennaio 1954. Già presidente della Commissione per gli aiuti dell'*European Recovery Plan* e della Commissione incaricata di esaminare i disegni di legge sulla COSMEZ e sul finanziamento delle opere infrastrutturali a favore del resto d'Italia nel precedente Governo, Salvatore Scoca ricoprì l'incarico di Ministro per la riforma della Pubblica amministrazione (17 agosto 1953) trovandosi ad affrontare la questione di Trieste e del suo ritorno alla sovranità italiana.

Il 9 ottobre 1953 il tema del ritorno della Zona A e quindi di Trieste all'Italia tornò sul tavolo del Consiglio dei Ministri, rendendosi necessarie decisioni sul terreno amministrativo e su quello finanziario, anche perché, pur nella perfetta eguaglianza con il resto della Nazione, non si poteva non tener conto di alcune particolarissime esigenze di quel territorio.

Il giorno successivo, il 10 ottobre, il Governo italiano accettò ufficialmente il passo alleato e l'incarico di coordinare le misure necessarie fu affidato al Ministro Scoca⁷.

Come riportato dal *Giornale di Trieste* del 10 ottobre 1953: «*Il ritorno dell'Italia, a Trieste, e per ora nella Zona A, impone decisioni urgenti sul terreno amministrativo e su quello finanziario, anche perché, pur nella perfetta eguaglianza con il resto della Nazione, non si può non tener conto di alcune particolarissime esigenze di queste terre.*

⁵ G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., p. 323.

⁶ *Ibidem*.

⁷ «*Il Ministro Scoca incaricato di coordinare le prime misure ritenute necessarie sul terreno amministrativo e su quello finanziario*», in *Giornale di Trieste*, sabato 10 ottobre 1953, p. 3.

Risulta all'APE che l'argomento è stato trattato anche nel Consiglio dei ministri e che il Ministro Scoca ha avuto l'incarico di coordinare gli aspetti giuridici ed economici relativi».

Il Ministro Scoca ricevette l'incarico di coordinare gli aspetti giuridici ed economici relativi⁸, anche in ragione della sua competenza, oltre che della sua conoscenza anche del territorio proprio nella sua qualità di docente proprio dell'Università triestina.

Ed è proprio la personalità del "servitore dello Stato" che non ha mai cessato di essere accademico e scienziato del diritto e della politica ad aver indirizzato alcune soluzioni adottate.

Sul fronte amministrativo, le proposte avanzate erano diverse dalla autonomia regionale secondo l'esperimento di convivenza con le minoranze dell'Alto Adige con la provincia autonoma. Il presidente Pella parlò di "surrogazione" dell'amministrazione militare anglo-americana con l'amministrazione italiana, nel senso cioè che non sarebbero state modificate le strutture fondamentali dell'amministrazione della Zona A. I mutamenti sarebbero avvenuti solo per le persone e le nazionalità. L'Italia avrebbe, infatti, assunto l'amministrazione della Zona A nei modi e con gli strumenti con cui l'avevano a suo tempo assunta gli anglo-americani. Naturalmente con spirito diverso, poiché le autorità preposte a Trieste, non avrebbero considerato il Governo nazionale come qualcosa di estraneo o di diverso, ma come un tutto di cui Trieste e la Zona A, nei limiti della situazione allora esistente, erano una parte.

Non tardò la reazione da parte di Tito. Il 9 ottobre venne diffusa la protesta jugoslava contro la nota alleata pronunciata dal maresciallo a *Leskovaz*. L'11 novembre Tito a Skopje, davanti a 250.000 persone, aveva pronunciato parole dure: «*Nel momento in cui le truppe italiane entreranno nella zona A, vi entreranno anche noi*»⁹. Dopo i suoi minacciosi discorsi, Tito, che cercava con ogni mezzo d'influenzare gli alleati per far revocare la decisione di cedere all'Italia l'amministrazione della Zona, il 12 ottobre inviò una nota diplomatica agli Stati Uniti, all'Inghilterra e per conoscenza all'Italia, proponendo una conferenza a quattro per comporre la questione di Trieste¹⁰.

Circa le modalità e la data del passaggio della Zona A alle autorità italiane non c'era ancora nulla di definitivo. Sarebbero state fissate nei suc-

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Nuova sfida di Tito a Roma e agli alleati*, in *Giornale di Trieste*, lunedì 12 ottobre 1953, p. 1.

¹⁰ G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., p. 323.

cessivi contatti con le autorità alleate. Riferiva il *Giornale di Trieste* che «Tali incontri avverranno a brevissima scadenza anche perché si ritiene che il passaggio dei poteri sarebbe molto prossimo. Da parte italiana si sta intanto coordinando l'azione necessaria sia per quanto riguarda i problemi di carattere militare, che quelli di ordine amministrativo, giuridico ed economico». Inoltre, «L'on. Scoca, che è stato incaricato dal Consiglio di predisporre tutta la materia relativa a tale passaggio, esporrà molto probabilmente nel prossimo Consiglio dei ministri, che si terrà giovedì [15 ottobre], i primi risultati degli studi compiuti ed illustrerà le proposte per la attuazione della nuova amministrazione italiana nella Zona A»¹¹.

A proposito della futura nuova sistemazione della Zona A, il Ministro Scoca dichiarò alla televisione: «Il Governo mi ha incaricato di predisporre e di coordinare l'azione necessaria per il passaggio di poteri. I problemi di ordine amministrativo, giuridico ed economico relativi a questo passaggio sono delicati e complessi. Se ne è già avviato lo studio, a seguito del quale riferirò al Consiglio dei ministri per i provvedimenti da adottare. Accingendomi al compito affidatomi, ritengo di rendermi interprete dei sentimenti di tutti gli italiani inviando un caldo saluto ai fratelli di Trieste, nel momento in cui l'italianissima città si ricongiunge alla Madrepatria»¹².

Intanto il Comitato provinciale della Democrazia Cristiana si era riunito per esaminare i provvedimenti di carattere economico-sociale e amministrativo-finanziario del territorio e la redazione di un piano organico di provvedimenti, che sarebbe stato trasmesso alle autorità centrali, in particolare al Ministro Scoca¹³.

3. I lavori della Commissione ministeriale presieduta da Salvatore Scoca

Il giovedì 15 ottobre la Commissione ministeriale presieduta dal Ministro Scoca per l'esame delle questioni di carattere amministrativo, eco-

¹¹ «Scoca riferirà giovedì al Consiglio dei ministri sui provvedimenti di ordine amministrativo per la Zona A», in *Giornale di Trieste*, martedì 13 ottobre 1953, p. 1.

¹² «Gli italiani si schierano compatti contro le minacce del dittatore», in *Giornale di Trieste*, lunedì 12 ottobre 1953, p. 1.

¹³ «Ampio esame della situazione al Comitato provinciale della D.C. Sarano segnalati al Ministro Scoca alcuni provvedimenti economici, amministrativi e sociali», in *Giornale di Trieste*, 14 ottobre 1953, p. 2.

nomico e finanziario connesse al passaggio dei poteri nella Zona A aveva praticamente finito il suo compito: *«sono stati approntati vari disegni di legge che attendono ora di essere discussi ed approvati dal Consiglio dei Ministri nella sua prossima riunione. È stata anche presa in considerazione l'eventualità che il passaggio di amministrazione possa avvenire prima che il Parlamento, a cui i disegni di legge verrebbero inviati con richiesta di procedura urgentissima, sia in grado di giungere alla loro approvazione nelle due camere. In tal caso il Governo emanerà dei decreti legge aventi immediata efficacia, che dovranno poi essere convertiti in legge dalle Camere, basando la sua iniziativa sul fatto che la camera dei deputati in due occasioni (votazione unanime sull'ordine del giorno Cortese-Bartole e sostanziale unanime adesione all'atteggiamento del Governo dopo la dichiarazione anglo-americana) e il Senato, dopo le comunicazioni del Governo di Trieste, hanno in definitiva approvato il trasferimento dei poteri amministrativi e militari della Zona A dagli anglo-americani agli italiani. La rapidità con cui la speciale commissione ha esaurito il suo compito e la eventualità prospettata che si debba ricorrere a decreti-legge, confermano la tranquilla fiduciosa attesa degli ambienti responsabili romani sullo sviluppo della crisi giuliana»*¹⁴.

Nel frattempo, si era riunito, dopo il 10 ottobre, il Comitato provinciale della Democrazia Cristiana di Trieste e dell'Istria, sotto la presidenza del segretario provinciale prof. Redento Romano¹⁵, per esaminare la situazione determinatasi con la decisione angloamericana di restituire la Zona A all'Italia. Il Prof. Romano si era recato nella capitale, dove aveva svolto una relazione sull'azione della DC di Trieste presso il presidente del Consiglio Pella, i membri del Governo e la direzione centrale del partito di maggioranza, in seguito ai nuovi sviluppi originati dalla nota alleata. Nella riunione furono suggeriti alcuni provvedimenti di carattere economico-sociale e amministrativo-finanziario, che una apposita commissione, creata per lo studio della nuova struttura della Zona, in unione alla commissione economica della DC, avrebbe vagliato, rimettendo poi un organico piano di lavori al Ministro Scoca, incaricato dal Governo di studiare il trapasso di poteri dalla autorità alleate a quelle italiane. In particolar modo, fra i provvedimenti amministrativo-finanziari suggeriti, ri-

¹⁴ «Il mandato dell'on. Scoca. Approntate le leggi necessarie per la Zona A», in *Giornale di Trieste*, giovedì 15 ottobre 1953, p. 1.

¹⁵ Per una sintetica biografia di Redento Romano si veda: <https://biografieresistenti.isacem.it/biografie/romano-redento/>.

leva la legge per la sistemazione dei dipendenti del GMA comprese le forze di polizia¹⁶.

Sul giornale *Cronaca di Trieste* veniva osservato: «Un altro problema riguarda quello della futura amministrazione della Zona. Secondo la D.C. non è opportuno ridurre la provincia di Trieste al ruolo di una comune prefettura. La formula migliore, tuttora allo studio delle commissioni e del ministro Scoca, si dovrebbe basare sul principio regionalistico, che è stato accettato da parte del patrio Governo con la nomina di un ristretto numero di assessorati regionali, prescindendo per il momento dalla formazione dell'assemblea regionale. È stato infine chiesto al Governo italiano di mantenere, almeno nella prima fase di transizione, l'autonomia del bilancio preventivo semestrale della Zona, al fine di consentire un graduale e sistematico reinserimento dell'economia locale in quella italiana. Non è escluso che per lo studio di questi problemi il ministro Scoca faccia nei prossimi giorni una visita privata a Trieste per incontrarsi con gli esponenti politici della Zona. Frattanto stasera alle 18 in seduta straordinaria, si riunisce nella grande sala del municipio il Consiglio comunale di Trieste. L'attesa per questa riunione è vivissima. All'ordine del giorno il passaggio dell'amministrazione della Zona A all'Italia»¹⁷.

Alla velocità della ricezione della nota alleata da parte dell'Italia, corrisposero, però, le veementi reazioni in Jugoslavia, che ebbero delle conseguenze sulla sorte della Zona A. Le potenze occidentali che stavano sostenendo Tito nell'allontanamento da Mosca, dopo la morte di Stalin nel marzo del 1953, erano tenute ad evitare tensioni che potessero favorire il rientro della Jugoslavia nell'orbita sovietica. Nella riunione dei Ministri degli Esteri degli alleati a Londra del 16-18 ottobre 1953 fu così presa la decisione di prendere tempo sul trapasso dei poteri. Forte fu la delusione degli italiani per la brusca frenata sulla soluzione della questione del confine orientale italiano da parte degli Alleati.

¹⁶ «Il pensiero della D.C. sull'assetto della futura amministrazione. Probabili prossimi contatti a Trieste del ministro Scoca», in *Cronaca di Trieste*, 14 ottobre 1953, p. 2.

¹⁷ *Ibidem*.

4. *Il disegno d'insieme per la individuazione del quadro normativo di riferimento e la sua dimensione unitaria*

Nonostante ciò, il lavoro per il ritorno della Zona A all'Italia andava avanti, e rimaneva centrale, nella determinazione delle misure, la tutela dei diritti degli individui residenti nei territori. Non è casuale, ad esempio, la presentazione, il 23 ottobre 1953, del disegno di legge per le *Norme a favore del personale in servizio presso le pubbliche amministrazioni nel Territorio Libero di Trieste* nel quale furono individuate regole atte a garantire continuità, nel servizio e nei diritti, e ciò, come sottolineato nella relazione, per venire «*incontro alle giuste aspettative di una benemerita categoria di cittadini, i quali assolvono con dedizione al compito di mantenere la continuità dell'amministrazione italiana in quella delicata zona della Venezia Giulia, che attende di essere finalmente congiunta alla patria*»¹⁸, seguito il 28 ottobre del 1953, dalla presentazione del disegno di legge per la sistemazione del personale avventizio assunto dal Governo Militare Alleato a Trieste, senza soluzione di continuità nel trapasso dei poteri all'Amministrazione italiana.

L'insieme dei problemi economico-amministrativi di Trieste continuava, quindi, a formare oggetto del più attento e premuroso esame di tutti i settori ministeriali, coordinati dal Ministro Scoca¹⁹.

5. *L'intensificarsi delle tensioni e il Memorandum di Sartori del 1954*

A Trieste, nella ricorrenza del 4 novembre – cioè della firma dell'armistizio di Villa Giusti con l'Austria, al termine della Grande guerra –, scoppiarono però gravi incidenti²⁰. Il presidente del Consiglio Pella si era recato a Redipuglia e aveva pronunciato nella circostanza un discorso accesamente nazionalista. Era presente alla manifestazione anche il Ministro Scoca, insieme ad altri componenti del Governo come i Ministri Tambroni e Azara, i Sottosegretari Andreotti, Tupini, Ferrari, Aggardì e Visentini e il

¹⁸ Atto Camera 298, 23 ottobre 1953.

¹⁹ «*La sistemazione del personale avventizio assunto dal G.M.A.*», in *Giornale di Trieste*, venerdì 23 ottobre 1953, p. 2.

²⁰ G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., pp. 323-324.

Vicepresidente del Senato, on. Bo e il Vicepresidente della Camera, on. Martino²¹.

Un centinaio di giovani reduci dal comizio si scontrarono con le truppe alleate che presidiavano Trieste. Il malcontento di quella parte della popolazione favorevole al rapido ritorno della città all'Italia si tradusse in una serie di sanguinosi scontri con le forze dell'ordine che dipendevano dall'amministrazione militare anglo-americana²². Il 5 e 6 novembre dapprima gli studenti e poi l'intera popolazione di Trieste insorsero e la repressione causò sei morti e decine di feriti²³.

Gli eventi descritti alimentarono sia la polemica nazionalista anti-jugoslava, sia una certa sfiducia nei riguardi dei maggiori alleati occidentali, sovente accusati di debolezza verso il regime di Tito. La tensione finì comunque con l'allentarsi gradualmente e le rivendicazioni nei confronti di Belgrado sortirono ben scarsi risultati: il futuro di Trieste restava incerto e l'affidabilità occidentale dell'Italia risultò parzialmente intaccata.

Di fronte all'inasprimento della tensione, Washington e Londra cercarono una via d'uscita rispolverando l'idea di Tito di una conferenza. Intanto, però, andava maturando, soprattutto da parte jugoslava, l'interesse per negoziati diretti tra Roma e Belgrado. Un passo distensivo in questa direzione venne fatto il 6 dicembre con l'accordo italo-jugoslavo per il ritiro delle truppe concentrate negli ultimi mesi lungo la frontiera, spalancando con ciò la porta ad una nuova fase del problema di Trieste²⁴.

Tornando al contributo di Salvatore Scoca nella soluzione della questione di Trieste, oltre alle sue competenze specifiche, il quadro problematico è stato ulteriormente descritto all'interno del *Memorandum* predisposto da Lino Sartori, nominato nell'autunno del 1952 alla direzione della sezione Finanze e dell'economia della Zona britannico-statunitense del Territorio Libero per effetto dell'Accordo di Londra del 1952.

²¹ «Calorose accoglienze al Capo del Governo nel nome di Trieste e dell'Istria», in *Giornale di Trieste*, giovedì 5 novembre 1953, p. 1.

²² Altri autori hanno più di recente analizzato i dettagli degli scontri del 1953: F. TENCA MONTINI, *La Jugoslavia e la questione di Trieste, 1945-1954*, Il Mulino, Bologna, 2020; M. PIGLIUCCI, *Gli ultimi martiri del Risorgimento: gli incidenti per Trieste italiana del novembre 1953*, Mosetti, Trieste, 2013.

²³ G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., pp. 323-324; *Italia-Jugoslavia prove tecniche di guerra*, in *La Repubblica*, 30 marzo 1998: <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1998/03/30/italia-jugoslavia-prove-tecniche-di-guerra.html>.

²⁴ G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., p. 324.

Un *memorandum* poi sottoposto anche all'attenzione del Presidente Einaudi, nel quale venivano evidenziate le criticità storiche del regime speciale cui negli anni Trieste era stata assoggettata. Un regime fatto di sovvenzioni illimitate e di pareggi dei bilanci da parte dello Stato che non aveva consentito lo sviluppo di un tessuto economico solido e competitivo. Circostanza che certamente doveva essere presa in considerazione nel valutare il regime cui assoggettare l'area, soprattutto una volta superata la fase dei finanziamenti eccezionali dello Stato e dell'ERP.

Si legge nel *Memorandum* a firma di Sartori del 15 febbraio 1954 che nel territorio si era instaurata una «*prassi amministrativa (...) difforme dal sistema nazionale*», oltre ad essersi formata «*negli Amministratori degli Enti Locali ed Autonomi l'abitudine ad una politica di spesa molto facile, da loro giustificata con l'interesse nazionale che verrebbe difeso, soddisfacendo qualunque richiesta, ed evitando così il malcontento e quindi l'ostilità all'Italia*». In particolare, con riferimento alla Zona Franca, nel *memorandum* venivano illustrate le diverse posizioni e le criticità delle numerose e contrastanti proposte avanzate, anche con riferimento alla estensione territoriale e alle richieste che la vicina Gorizia avrebbe potuto avanzare²⁵, nonché le criticità correlate alla introduzione di un sistema fiscale²⁶, tanto per Trieste quanto per lo Stato italiano.

²⁵ Si legge nel documento «*La Zona Franca è invocata dagli ambienti commerciali; non c'è unità di vedute sull'estensione territoriale (...). L'ambiente industriale, invece, è recisamente contrario, ritenendo che la protezione doganale giovi all'industria molto più della Zona Franca (...).*

b. Nel valutare l'idea della Zona franca occorre tener presente la situazione della provincia di Gorizia, dove sono in atto franchigie doganali per contingenti, (...).».

²⁶ «*L'ipotesi di un sistema fiscale ridotto alle sole imposte dirette sui redditi e sui patrimoni e commisurate secondo i criteri vigenti in Italia, presenta conseguenze molto gravi. Ciò risulta evidente dall'analisi della situazione tributaria attuale.*

(...)

Limitando i tributi alle imposte dirette sul reddito si avrebbe una situazione del tutto nuova e diversa, con ripercussione sui bilanci dello Stato e degli enti locali, nell'economia locale ed anche con probabili relazioni sul territorio nazionale.

Lo Stato perderebbe gran parte delle entrate, anche ammettendo la possibilità di un incremento del gettito delle imposte dirette. E tanto nel caso dell'annessione pura e semplice, come in quello dell'istituzione, sotto la piena sovranità italiana, di un ordinamento particolare (per esempio quello di ragione a statuto speciale), la perdita non sarebbe compensata dalla riduzione delle spese dipendenti dalla presenza del Governo militare alleato: il bilancio dello Stato, in definitiva, dovrebbe sopportare un onere molto più grande di quello attuale. (...)

La situazione dell'economia locale sarebbe notevolmente modificata (...).».

6. Le intese del '54 e la fine del Governo Pella

Nel corso dei primi mesi del '54, i negoziati diplomatici subirono, in effetti, un'accelerazione. Il 5 ottobre, superati gli ultimi ostacoli, i rappresentanti dell'Italia, della Gran Bretagna, degli Stati Uniti e della Jugoslavia firmarono a Londra un Memorandum d'intesa sul Territorio libero di Trieste, con il quale, vista l'impossibilità di dare attuazione al trattato di pace con l'Italia, veniva stabilita la cessazione del Governo militare nelle Zone A e B e l'estensione nelle stesse delle amministrazioni civili italiana (Zona A) e jugoslava (Zona B). Completavano l'accordo alcuni allegati. Uno garantiva i diritti e le libertà fondamentali alle minoranze etniche che rimanevano nelle due zone; uno impegnava il Governo di Roma a mantenere a Trieste il porto franco; uno regolava le rappresentanze consolari italiane e jugoslave nelle due zone²⁷.

Il memorandum del 1954 fu solo siglato, ma non firmato, né ratificato. Il Parlamento italiano ne ricevette notizia dal Governo, del quale approvò l'operato, ma non nel votò la ratifica. Nel testo, preso atto della *«impossibilità di tradurre un atto le clausole del Trattato di Pace»*, si insiste sulla necessità di garantire i diritti dei residenti²⁸ che nell'Allegato II vengono espressamente declinati, anche con particolare attenzione al profilo culturale, e alle stesse istituzioni educative. Centralità dei diritti che era una costante nel pensiero di Salvatore Scoca, il quale riconosceva espressamente come scopo dell'organizzazione politica è *«portare agli individui il massimo benessere»*²⁹, e proprio in questo contesto si radica il convincimento della necessaria italianità di Trieste e della importanza di non abbandonare la dimensione unitaria della nazione.

²⁷ G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., p. 324.

²⁸ «8. Per il periodo di un anno a partire dalla parafratura del presente Memorandum d'intesa le persone già residenti (*«pertinenti»*, *«zavicajni»*) nelle zone che vengono sotto l'amministrazione civile dell'Italia o della Jugoslavia saranno libere di farvi ritorno. Le persone che ritorneranno, così come quelle che vi abbiano fatto ritorno godranno degli stessi diritti degli altri residenti in tali zone. I loro beni saranno a loro disposizione (...). Per un periodo di due anni dalla parafratura del presente Memorandum (...) le persone già residenti nell'una o nell'altra delle predette zone che non intendono di ritornarvi, e le persone ivi attualmente residenti le quali decidano, entro un anno (...) di abbandonare tale residenza, avranno facoltà di trasferire i loro beni mobili ed i loro fondi. Nessun diritto d'esportazione, di importazione o tassa di qualsiasi altro genere verrà imposto in relazione con i trasferimenti di tali beni (...)».

²⁹ Seduta del 20 ottobre 1948.

Il Governo italiano pretendeva che l'accordo sancisse uno *status* politico-territoriale provvisorio e non definitivo; ciò al fine di non suscitare reazioni negative nell'opinione pubblica dopo vari anni di promesse di futura applicazione della dichiarazione tripartita del 1948. Per le grandi potenze, invece, l'occupazione di fatto prefigurava la sovranità su quel territorio. Non a caso quello stesso giorno, 5 ottobre, Gran Bretagna e Stati Uniti trasmisero a italiani e jugoslavi una dichiarazione congiunta nella quale affermavano che non avrebbero dato appoggio a rivendicazioni della Jugoslavia o dell'Italia su territori sotto la sovranità o l'amministrazione dell'altra. La Francia aderì poi alla dichiarazione anglo-americana³⁰.

Il 14 ottobre 1954 il Consiglio dei Ministri approvò dei provvedimenti finalizzati a dare una rinnovata vitalità all'economia triestina, per saldarla con profitto a quella della Madrepatria. Il giorno successivo si riunì a Montecitorio il gruppo democristiano con la partecipazione del Presidente del Consiglio e del segretario della DC. Si dovevano discutere i problemi della politica estera in rapporto al dibattito in corso alla Camera. Alla discussione prese parte anche l'on. Scoca. Sull'accordo Giulio Andreotti rilevò che «*non si poteva non accettare ma ha espresso forti dubbi sulla possibilità di una democratica convivenza con il regime titino*»³¹.

La firma del *Memorandum* inaugurò – comunque – una stagione nuova nelle relazioni tra l'Italia e la Jugoslavia. L'attuazione da parte dei due Paesi degli impegni assunti a Londra poteva infatti segnare, come affermò Scelba a Trieste il 4 novembre, «*non un punto di arrivo ma un punto di partenza per una fattiva e feconda collaborazione, in tutti i settori, fra le due nazioni vicine*». E Tito, parlando a Capodistria il 21 novembre, sottolineò gli aspetti positivi dell'accordo di Londra, auspicando per il futuro un miglioramento dei rapporti tra i due paesi vicini³².

Il Governo Pella cadde il 5 gennaio 1954 e quindi cessò l'incarico ministeriale di Scoca. Il nome di quest'ultimo però era dato tra i possibili nella

³⁰ L. MONZALI, F. IMPERATO, R. MILANO, G. SPAGNUOLO, *Storia delle relazioni internazionali (1919-2021). Tra Stati nazionali, potenze continentali e organizzazioni sovranazionali*, Mondadori Educational, Milano 2020, p. 245.

³¹ «*Fra due settimane l'emissione del prestito nazionale per Trieste [...] Una riunione della direzione della D.C. dedicata al problema dei profughi istriani*», in *Corriere di Trieste*, sabato 16 ottobre 1954, 1.

³² G. GIORDANO, *Storia della politica internazionale*, cit., p. 324.

lista del presidente del Consiglio incaricato, Amintore Fanfani, quale Ministro senza portafoglio per la riforma della burocrazia³³. Non ne fece però parte. Il nuovo esecutivo durò poco tempo, dal 18 al 30 gennaio 1954, e non ottenne la fiducia. Ebbe invece più fortuna il successore, Mario Scelba, che il 10 febbraio varò il nuovo Governo. Tra i principali compiti vi era anche la ripresa della questione relativa a Trieste per la quale si svilupparono gli itinerari individuati nei lavori di Salvatore Scoca il cui interesse per le vicende di Trieste proseguì poi nell'ambito dell'attività parlamentare (sino al termine della legislatura nel 1958) e dell'attenzione politica alla questione da parte della Democrazia Cristiana.

³³ «L'on. Fanfani presenterà stamane la lista del nuovo Governo al Presidente Fanfani», in *Giornale di Trieste*, lunedì 18 gennaio 1954, p. 1.

Salvatore Scoca.
L'opera del Parlamentare in politica economica.
Il Piano Marshall e la Cassa per il Mezzogiorno

Giovanni Guzzetta

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contesto storico-politico e il ruolo svolto da Salvatore Scoca. – 3. I tratti del contributo ideale e politico di Salvatore Scoca. – 4. Un testamento politico? – 5. Conclusioni.

1. *Premessa*

Desidero ringraziare gli organizzatori di questo convegno e in particolare il professor Franco Gaetano Scoca per l'onore che mi hanno concesso nel chiedermi di ricostruire alcuni segmenti della vita civile di Salvatore Scoca.

Devo dire che questo lavoro, che ho vissuto non senza una qualche apprensione – non essendo io né uno storico, né uno specialista di diritto finanziario e tributario e delle tante materie in cui, particolarmente come accademico, il professor il professor Salvatore Scoca ha svolto una parte del suo impegno professionale e civile – si è risolto anche in un'avventura di ricerca. E per questo sono sinceramente grato.

È stata un'avventura perché, come in tutte le vicende della ricerca scientifica, e pur con tutti i limiti che dicevo, il tentativo è sempre quello di ritrovare delle chiavi di lettura partendo da alcune ipotesi che ritengo, come risultato provvisorio, possano in qualche modo avere rinvenuto una loro plausibilità. La provvisorietà del risultato è dovuta ai limiti del ricercatore, in questo caso, ma anche alla circostanza che la documentazione disponibile, a proposito della figura del Nostro, certamente non esaurisce le fonti che si potrebbero individuare e reperire intorno alla sua attività. Mi riferisco alle fonti che

tradizionalmente gli storici utilizzano, quindi fondi di archivio, epistolari, interventi magari non pubblicati o resi noti solo parzialmente.

Nello svolgere le mie considerazioni cercherò di sviluppare la mia ipotesi di lavoro: quella per la quale ci troviamo di fronte ad una personalità che sfugge a qualsiasi definizione settoriale, la quale, coniugando le straordinarie capacità tecniche, il profilo civile e l'impegno politico, è riuscito a dare un contributo differenziale alla vicenda fondativa della Repubblica e ai suoi primi, difficilissimi, anni di sviluppo. Ho letto interventi in cui si parla di Salvatore Scoca come Gran commis¹, di qualificatissimo tecnico, di uomo delle istituzioni o di studioso ma la verità è – ed è questa la chiave che io vorrei utilizzare – è che la complessità e rilevanza della figura di Scoca consiste proprio nella circostanza che nessuna di queste dimensioni può essere separata dalle altre.

Se dovessi tentare una definizione direi che Salvatore Scoca è stato un tecnico *a tutto tondo* e anche un politico *a tutto tondo* e che queste dimensioni della sua esistenza sono state composte in una complessa e ricchissima sintesi unitaria.

Un riscontro di questa tesi mi pare possa rinvenirsi in due lettere. Quella di Luigi Sturzo ad Alcide de Gasperi del 12 luglio 1953, in cui Sturzo fa notare a De Gasperi – impegnato nella formazione del suo VIII, che sarà anche l'ultimo, Governo a seguito delle elezioni politiche del giugno 1953 – che i Ministeri del Tesoro e delle Finanze sono stati quasi sempre assegnati ai politici dell'Italia settentrionale, a scapito di quelli meridionali, sfavoriti o poco considerati. Dopo aver elencato in modo esaustivo i nomi di coloro che hanno rivestito queste cariche nei governi dal 1944 al 1953, Sturzo propone, tra tutti i possibili candidati meridionali, la figura di Scoca al Ministero delle Finanze².

La seconda lettera è quella con la quale, il 16 febbraio 1946, l'Avvocato generale dello Stato Adolfo Giaquinto, in procinto di lasciare l'ufficio,

¹ Cfr. V.M. SBRESCIA, *Salvatore Scoca, Costituente, Ministro per la riforma burocratica, Grand Commis di Stato, uno dei padri fondatori della Cassa per il mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2022, fasc. 1, p. 179 ss.

² “Tranne i nove mesi di Corbino, su nove anni nessun meridionale ha messo piede a palazzo delle Finanze come ministro; non credi che debba essere rilevato questo fatto come un dominio prealpino intollerabile, se per il terzo quinquennio di governo si inizia con la stessa coppia? Ti prego di tenere presente il nome di Scoca alle Finanze. Sarà una liberazione, della quale il paese ti sarà grato”. La lettera è pubblicata in www.epistolariodegasperi.it. De Gasperi com'è noto non seguirà tali suggerimenti, nominando Ezio Vanoni, della cui statura non si può dubitare, ma la cui origine era piemontese.

avendo appreso che “*per tale carica viene designato il Sostituto Avvocato Generale Prof. Salvatore Scoca*” illustra al presidente del Consiglio De Gasperi le “*preclare qualità e la sua completa preparazione professionale*” del prescelto, aggiungendo “*che lo Scoca possiede in modo preminente quelle qualità di carattere (...) energia, spirito di iniziativa, equilibrio, indipendenza di giudizio*”³.

Inoltre, questa sintesi unitaria ha un perimetro, almeno per quanto riguarda il periodo in cui mi sono occupato, che ne caratterizza profondamente anche il segno. Salvatore Scoca è stato un personaggio della vita civile che, nella fase repubblicana – quindi dopo l'esperienza costituente cui pur aveva partecipato – ha visto coincidere il proprio impegno con la, drammaticamente complessa, gestione della fase storica di avvio di quella esperienza e, politicamente, in un rapporto molto stretto con il centrismo e la parabola degasperiana⁴.

Questi sono dati, a mio parere, che spiegano e fanno comprendere anche le forme in cui si è espressa la sua attività: la natura, l'orientamento e la collocazione del suo impegno.

Dividerò il mio intervento in due parti. Nella prima tratteggerò alcuni rilevanti elementi di contesto inquadrando anche il ruolo svolto da Salvatore Scoca. Nella seconda cercherò di mettere in evidenza quelli che mi paiono i contributi più significativi offerti dal Nostro nell'ambito dell'attività considerata.

³ “*Signor Presidente, avendo appreso che si provvederà prossimamente alla nomina del nuovo Avvocato Generale dello Stato e che per tale carica viene designato il Sostituto Avvocato Generale Prof. Salvatore Scoca reputo di doverLe riferire che, a mio giudizio, tale designazione risponde pienamente alle esigenze attuali dell'Avvocatura dello Stato. Durante i sette anni nei quali ho tenuta la carica di Avvocato Generale dello Stato, avendo lo Scoca mio collaboratore, ho avuto, infatti, modo di apprezzare pienamente le sue preclare qualità e la sua completa preparazione professionale che sono sicura garanzia che egli adempirebbe al suo ufficio con la dignità ed il prestigio necessari, rispondendo alla generale aspettativa degli avvocati dello Stato dei quali gode la massima stima e simpatia. Devo, poi, aggiungere che lo Scoca possiede in modo preminente quelle qualità di carattere – energia, spirito di iniziativa, equilibrio, indipendenza di giudizio – che sono indispensabili in chi sia preposto alla direzione dell'Istituto al quale è affidato il delicatissimo compito della difesa degli interessi dello Stato. Con profondo ossequio. F.to A. Giaquinto*”, in www.epistolariodegasperi.it.

⁴ Così P. TOTARO, *Modernizzazione e potere locale L'azione politica di Fiorentino Sullo in Irpinia 1943-1958*, Cliopress, Napoli, 2012, p. 123, nt. 96, che a proposito di Scoca scrive “che in Irpinia rappresentava le posizioni della direzione nazionale e la generazione più vicina a De Gasperi”.

2. Il contesto storico-politico e il ruolo svolto da Salvatore Scoca

Le elezioni del 18 aprile 1948 sono, e a buon diritto, considerate quelle che sciolgono il nodo a causa del quale i lavori dell'Assemblea costituente erano stati segnati da una pesante incertezza, soprattutto con riferimento ad alcune decisioni rilevanti nella stesura della Costituzione. Tale incertezza riguardavano il fondamento stesso dell'architettura costituzionale: la forma di Stato. Sebbene poi le parti più critiche siano quelle di cui ancora oggi si discute, cioè la forma di governo, l'assetto dei poteri, ecc., al fondo nel dibattito costituente c'è l'irrisolutezza della questione sui capisaldi politico-ideologici alla base della costruzione statale. Questo spiega le numerose disposizioni connotate da un certo tasso di inevitabile ambiguità; di compromessi dilatori per dirla con Carl Schmitt⁵.

La forma di Stato in discussione dipendeva, fondamentalmente, dall'alternativa tra la collocazione occidentale e quella nella sfera dell'influenza sovietica. Alternativa che solo le elezioni del 1948 avrebbero politicamente sciolto.

Ma se sciolse il nodo, il 18 aprile non chiuse la questione, anzi, aprì la fase tumultuosa in cui quella scelta doveva consolidarsi, perché rimaneva fortemente minacciata. Basti ricordare l'attentato a Togliatti del 14 luglio 1948 e il rischio di insurrezione nazionale, la gestione di quel rischio, la scelta gasperiana di non insistere su un approccio repressivo, per non offrire alibi all'opposizione e alla potenza che si collocava alle spalle di quell'opposizione. La quale potenza, l'Unione Sovietica, in un contesto di incipiente guerra fredda, stava definendo la propria agenda di politica internazionale anche con riferimento al perimetro geopolitico della propria influenza. E l'Italia, per la propria collocazione, la composizione del sistema politico e una collocazione internazionale ancora tutta da costruire e legittimare, si trovava in posizione particolarmente delicata rispetto al contesto generale. La Repubblica del 18 aprile del 1948 è un'Italia che non ha ancora compiutamente tessuto, non ha strutturato la propria politica estera, non tanto e non solo con gli Stati Uniti, ma con gli altri paesi nel contesto europeo, nel quale contesto europeo si agitano tutte le questioni che poi condurranno alla scelta di edificare una organizzazione che fosse un'Unione originale tra i vari stati, nell'ambito del diritto internazionale. In questo

⁵ Sia consentito rinviare, ma solo per ragioni di economia discorsiva, a Guzzetta, G., *La Repubblica transitoria*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2018, *passim*.

orizzonte, poi, si pone il problema enorme della gestione della ricostruzione economica e civile e, all'interno di questo generale problema dello sviluppo del sistema economico, si colloca il tema del rapporto tra nord e sud e quindi il problema della politica meridionalista.

Rispetto a tutto ciò l'arena nella quale si scaricarono tutte le tensioni fu soprattutto il Parlamento, istituzionalmente e politicamente centrale, in quegli anni, come non mai.

Rispetto a tutti questi fronti, che furono gestiti ovviamente primariamente da Alcide De Gasperi con la sua straordinaria capacità di statista, la figura di Salvatore Scoca è praticamente sempre presente. Ed è presente sul piano tecnico, certamente, ma anche sul piano politico, nella "fossa dei leoni": il Parlamento, dove fu eletto già dalla prima legislatura repubblicana.

Se dovessi concludere qui il mio intervento direi che Salvatore Scoca è stato, proprio per le caratteristiche poliedriche della sua personalità, un riferimento fondamentale, uno dei principali "terminali", in Parlamento, dell'indirizzo politico del centrismo degasperiano.

Come è noto Salvatore Scoca aveva conosciuto De Gasperi in Vaticano dove si era anch'egli rifugiato per sfuggire alla persecuzione fascista e aveva collaborato quale *componente della Commissione di studio per l'elaborazione del programma del Partito*⁶ all'elaborazione del progetto politico democristiano⁷ e al documento programmatico *Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana*⁸.

Come ricorda Giovanni Marongiu nel volume su Ezio Vanoni Ministro delle Finanze: "è indicativa, al riguardo, la proposta di Gaetano [rectius: Salvatore] Scoca, elaborata nel 1945 (ma altre ve ne furono negli anni immediatamente successivi) per il programma economico della DC che, oltre al riordino delle vecchie imposte dirette, prevedeva una imposta personale progressiva sul reddito globale eccedente il minimo imponibile, un tributo personale e progressivo sul patrimonio e la tassazione in base al reddito effettivo"⁹.

Ed è evidente sia da documenti, sia da fatti concludenti (se mi si consente questa espressione) che una personalità come Salvatore Scoca è oggettivamente un interlocutore privilegiato per De Gasperi¹⁰ (anche se l'uf-

⁶Cfr. V.M. SBRESCIA, *Salvatore Scoca, Costituente*, cit., p. 181.

⁷P. TOTARO, *Modernizzazione e potere locale*, cit., p. 29.

⁸Sul contributo, tra gli altri, di Salvatore Scoca, cfr. G. SPATARO, *I democratici cristiani dalla dittatura alla repubblica*, Mondadori, Milano, 1968, p. 200, nt. 2.

⁹G. MARONGIU, *Ezio Vanoni Ministro delle Finanze*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 57 s.

¹⁰Sul particolare rapporto tra Scoca e De Gasperi, cfr. P. TOTARO, *Modernizzazione e*

ficio di Avvocato Generale dello Stato¹¹ gli avrebbe impedito un ruolo di Governo¹²).

Nel luglio del 1946, al primo Congresso nazionale della DC, Scoca entra nel Consiglio Nazionale¹³. Contestualmente, è anche componente del *Comitato permanente per il Mezzogiorno*, presieduto da Luigi Sturzo e composto da quei democristiani¹⁴ preoccupati che la politica economica che si andava sviluppando potesse mettere a rischio le condizioni del Sud, perché eccessivamente sbilanciata sullo sviluppo del Nord¹⁵.

Come ho accennato, Scoca, dopo essere stato membro, per la DC, della Consulta Nazionale e dell'Assemblea costituente, partecipa direttamente alla competizione elettorale nel '48 e nel '53. Lo fa, appunto, da politico a

potere locale L'azione politica di Fiorentino Sullo in Irpinia 1943-1958, Cliopress, Napoli, 2012, p. 29 e F. BARRA, *Salvatore Scoca*, in F. TRANIELLO, G. CAMPANINI, *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia 1860-1980. Le figure rappresentative*, Casale Monferrato, Marietti, III/2, 1984, p. 790.

¹¹ Avvenuta il 16 ottobre del 1946, su cui V.M. SBRESCIA, *Salvatore Scoca, Costituente*, cit., p. 181, che ricorda “*le parole dell'Avvocato generale dello Stato Giovanni Zappalà, pronunciate alla presenza del Presidente della Repubblica Giovanni Leone e delle altre massime cariche dello Stato, in occasione della solenne celebrazione del centenario dell'Avvocatura erariale dello Stato. In particolare, relativamente al duplice ruolo (quello di Deputato democratico cristiano e quello di Avvocato dello Stato, svolto, contemporaneamente, dall'On. Scoca), sottolineò che «la figura del politico e dell'Avvocato dello Stato non vennero mai in contrasto, ma, quasi, vicendevolmente si integrarono». Secondo l'Avvocato Generale dello Stato, l'esempio di Scoca assume un rilievo particolare. Difatti «egli dimostrò come fosse possibile, operando nella politica e nel governo, essere giusto»*”.

¹² Cui aveva invece preso parte nella fase transitoria, quale Sottosegretario di Stato al Tesoro (nel Governo Bonomi-ter) e alle Finanze (nel Governo De Gasperi-bis). Inoltre Scoca si trovò a svolgere incarichi ministeriali come Ministro della pubblica amministrazione nel Governo Pella (“governo amministrativo”, “di transizione” per approvare le leggi di bilancio, che durò 155 giorni) con tutte le caratteristiche di quel governo che presentava molti tratti di quello che oggi definiremmo un governo “tecnico-istituzionale”, resosi necessario all'inizio della fase di transizione che avrebbe preparato la realizzazione futuro centrosinistra.

¹³ V.M. SBRESCIA, *Salvatore Scoca, Costituente*, cit., p. 181.

¹⁴ Membri del comitato erano influenti deputati (Gava, Pallastrelli. Scoca, Zotta, Aldisio, Jervolino, Colombo, ecc.) ed “esperti” come Caglioti, Ferrari Aggradi, Guidotti, La Loggia, Milone, Origo, Stammati e altri, cfr. AA.VV., *Atti e Documenti della Democrazia Cristiana 1943-1967*, Cinque lune, Roma, 1968, vol. I, pp. 370 e 387 s.

¹⁵ Sul ruolo di tale Comitato e sulle relative proposte nell'interesse del Meridione cfr. C. SPAGNOLO, *Il piano Marshall e il centrismo. Il patto tra Stato e industria del 1948*, in *Italia contemporanea*, 1999, n. 216, p. 484.

tutto tondo, radicato nel suo territorio e tra i soggetti sociali ivi presenti (è il secondo degli eletti nella propria circoscrizione nel '48¹⁶).

Il legame con il *centrismo* è confermato dalla sua parabola politica. La letteratura storiografica mette in luce molto chiaramente questo aspetto, non solo nella dimensione nazionale, ma anche in quella locale, ricordando il rapporto, alla fine, conflittuale con Fiorentino Sullo, proprio per la collocazione del Nostro nell'area centrista del partito in opposizione a quella della "sinistra" democristiana¹⁷. E non a caso, nel momento in cui il centrismo, in conseguenza del declino di De Gasperi, perdette la propria spinta propulsiva, soppiantata dalla linea politica che si afferma con la segreteria Fanfani, il quale rappresentò una posizione per così dire "più progressista", comincia a ridursi anche la posizione di preminenza che Scoca ha avuto, anche all'interno della *constituency* irpina, fino a indurlo alla decisione di abbandonare la politica.

Formalmente, infatti, la decisione di non ripresentarsi alle elezioni del 1958 consegue all'orientamento assunto dalla direzione democristiana di stabilire norme sull'incompatibilità tra la funzione di parlamentare e l'esercizio di incarichi istituzionali (che per la verità riguardavano innanzitutto altre personalità come il Presidente dell'Eni Enrico Mattei e il Presidente del Consiglio di Stato Raffaele Petrilli), ciò che poneva Scoca dinanzi alla necessità di scegliere tra l'attività politica e l'esercizio delle funzioni di vertice dell'Avvocatura erariale. In realtà, però, non sembra azzardato ritenere che la scelta di non candidarsi avesse anche un legame con gli indirizzi che andavano maturando nella Democrazia cristiana già a partire dalla seconda legislatura.

Lo stretto legame con la politica centrista di De Gasperi spiega, pertanto, perché l'attività politico-parlamentare più rilevante sia stata, soprattutto, quella svolta durante la I legislatura repubblicana¹⁸.

¹⁶ P. TOTARO, *Modernizzazione e potere locale*, cit., p. 104.

¹⁷ P. TOTARO, *Modernizzazione e potere locale*, cit., p. 123.

¹⁸ Oltre ai numerosi incarichi ricoperti: basti considerare che durante la I legislatura si registrano ben 387 interventi di Scoca nel dibattito parlamentare, a fronte di 22 nella II (fonte: Scheda su Salvatore Scoca portale storico del Parlamento, www.parlamento.it). Oltre a quanto si dirà nel testo va ricordata la presentazione quale primo firmatario, nella I legislatura, di un d.d.l. recante *Organizzazione della raccolta di fondi per la lotta contro i tumori* (Atto C.3079 del 14 dicembre 1952) e, nella II legislatura di tre d.d.l., aventi ad oggetto, anch'essi, interventi in prevalenza solidaristici (cfr. in particolare Atto C.1350 del 17 dicembre 1954, *Costruzione di case da cedere in proprietà agli impiegati dello Stato* e Atto C.1464 del 21 febbraio 1955, *Raccolta di fondi per la lotta contro i tumori*).

In tale periodo il suo ruolo è testimoniato dall'assunzione di ruoli parlamentari assolutamente centrali. Solo per citare i più rilevanti, va ricordato che Egli fu Presidente della IV Commissione permanente (Finanze e Tesoro), quasi ininterrottamente dal 1950 al 1953; Presidente (e poi Relatore) della Commissione speciale per l'esame del disegno di legge n. 20: *"Ratifica degli accordi internazionali firmati a Parigi il 16 aprile 1948"*¹⁹ (dal 15 giugno 1948-24 giugno 1953); Presidente (e poi Relatore) della Commissione speciale per l'esame del disegno di legge n.36: *"Ratifica dell'accordo di cooperazione economica tra l'Italia e gli Stati Uniti, concluso a Roma il 28 giugno 1948"*²⁰ (dal 30 giugno 1948-24 giugno 1953); Vicepresidente e poi Presidente della *"Giunta per i trattati di commercio e la legislazione doganale"*; Presidente (dal 21 marzo 1950 al 24 giugno 1953) della *"Commissione speciale per l'esame dei disegni di legge: Cassa per il Mezzogiorno (n.1170)"*²¹ ed *esecuzione di opere straordinarie nell'Italia settentrionale e centrale (n.1171)"*²²; Presidente della Commissione speciale per l'esame del disegno di legge n. 1762: *"delegazione al governo di emanare norme sulle attività produttive e sui consumi"* (dal 18 gennaio 1951-24 giugno 1953)²³.

Non è necessario essere un costituzionalista o un politologo per rendersi conto della crucialità che l'assegnazione di simili ruoli rappresentasse nella geografia parlamentare e nella strategie della maggioranza, al fine di assicurare l'attuazione della politica del Governo.

Per questo ritengo che, oggettivamente, la vicenda politica di parlamentare democristiano di Salvatore Scoca sia stata cruciale per l'indirizzo politico degasperiano di perseguire l'obiettivo di fronteggiare le sfide di cui ho parlato prima: la sfida internazionale, la sfida economica, la sfida della ricostruzione, la sfida di uno sviluppo economico il più possibile equilibrato (o "ri-equilibrato") tra Nord e Sud.

Per chiudere su questa parte relativa al contesto e al ruolo di Scoca, sono noti i nodi su cui la politica degasperiana si dovette cimentare: il fronte esterno, nel quale il primo problema era innanzitutto quello di evitare che

¹⁹ Atto Camera n. 20 poi divenuto legge 4 agosto 1948, n. 1107.

²⁰ Atto Camera n. 36, poi divenuto legge 4 agosto 1948, n. 1108.

²¹ Atto Camera n. 1170 poi divenuto legge 10 agosto 1950, n. 646.

²² Atto Camera n. 1171 poi divenuto legge 10 agosto 1950, n. 647.

²³ Per tutte le informazioni relative all'attività parlamentare cfr. il portale storico del Parlamento, www.parlamento.it.

la saldatura tra il partito comunista e la strategia sovietica si rafforzasse eccessivamente e che quindi i paesi del cosiddetto "blocco" occidentale si trovassero esposti all'esterno (e, per l'Italia, con il partito comunista più grande d'Europa, anche all'interno) alle incursioni della politica staliniana; il fronte interno legato al rapporto, non solo con l'opposizione politica, ma con l'istituzione ecclesiastica (sono note le divergenze tra Pio XII e De Gasperi proprio sulla gestione del fenomeno comunista) e all'interno al partito, con le sue due principali anime: liberale-centrista, non insensibile ovviamente ai temi sociali, ma che non si lasciava incantare da sogni di terze vie tra comunismo e capitalismo e invece la posizione di quella che sarebbe poi stata definita la sinistra democristiana, che in realtà era espressa in posizioni ancora differenziate, non strutturata, che coltivava l'idea di una politica appunto *intermedia*, di sintesi tra il modello liberale il capitalista il modello collettivista. Posizione che non casualmente, forse, poi si saldava con una posizione neutralista sul piano internazionale proprio per evitare che, sul versante esterno, si consolidasse quel bipolarismo che corrispondeva, in fin dei conti, ad una distinzione binaria tra i valori di riferimento.

3. I tratti del contributo ideale e politico di Salvatore Scoca

L'apporto di Salvatore Scoca alla politica degasperiana può, senza alcun dubbio dirsi cruciale: una legittimazione dell'Italia in politica estera come argine a possibili tentazioni di espansione e di sfondamento sovietico e nella prospettiva di cooperazione con gli altri paesi liberi; una politica di rilancio economico che non trascurasse, però, il rigore finanziario; una politica che edificasse quello che chiamiamo uno Stato-sociale di mercato senza alcuna tentazione di tipo collettivistico.

Politica estera, politica economica e politica sociale, con particolare riferimento alla questione meridionale, si intrecciano e Salvatore Scoca, alla Camera, dirige, quale Presidente delle varie commissioni che ho ricordato, e come relatore di importanti disegni di legge, l'attuazione di questa strategia.

Scoca è innanzitutto il protagonista parlamentare del processo che portò all'approvazione della legge 4 agosto 1948, n. 1107, di *Ratifica ed esecutorietà degli Accordi internazionali firmati a Parigi il 16 aprile 1948* (Cooperazione economica europea) e della legge 4 agosto 1948, n. 1108 di *Ratifica ed esecutorietà dell'Accordo di cooperazione economica tra l'Italia e gli Stati*

Uniti d'America, concluso a Roma il 28 giugno 1948, di cui fu anche relatore per la maggioranza.

Si tratta di due trattati strettamente connessi con riferimento ai quali il dibattito parlamentare rappresenta il crogiuolo in cui ribollono tutte le questioni in gioco.

Com'è noto l'accordo di Cooperazione economica europea (OEEC)²⁴, rappresentava la cornice all'interno della quale avrebbe dovuto avere attuazione il piano Marshall²⁵. Il Comitato europeo di Cooperazione economica era, infatti, l'organo incaricato di predisporre la cornice operativa, in accordo con gli Stati Uniti, per l'attuazione dell'*European Recovery Plan*. L'organizzazione rappresentò il nucleo di quella collaborazione tra paesi europei occidentali che poi successivamente avrebbe determinato la nascita della comunità economica europea.

Il dibattito sull'autorizzazione alla ratifica dell'OEEC completò pertanto quello per l'autorizzazione alla ratifica del trattato in cui si articolò, per l'Italia, il Piano Marshall (*l'Accordo di cooperazione Economica tra l'Italia e gli Stati Uniti d'America*, concluso a Roma il 28 giugno 1948).

Lo spazio di questo intervento non consente di ripercorrere tutti i dettagli del ruolo politico e parlamentare svolto da Scoca nel presiedere le due commissioni speciali e nella gestione in assemblea del dibattito incandescente che accompagnò²⁶ l'approvazione delle leggi²⁷.

²⁴ Che successivamente si sarebbe trasformato nell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) o OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), costituita il 14 dicembre 1960.

²⁵ Per le connessioni con la politica centrista, cfr. C. SPAGNOLO, *Il piano Marshall e il centrismo*, cit., p. 465 ss.

²⁶ Sui contenuti politici del dibattito, cfr. le Relazioni di maggioranza della Commissione speciale a firma di Salvatore Scoca in occasione della presentazione dei disegni di legge governativo per l'Autorizzazione a ratificare gli Accordi internazionali firmati a Parigi il 16 aprile 1948, tra cui la Convenzione di cooperazione economica europea nonché quello per la Ratifica dell'Accordo di Cooperazione Economica tra l'Italia e gli Stati Uniti d'America, concluso a Roma il 28 giugno 1948 (rispettivamente Camera dei Deputati, I legislatura, Atti Parlamentare, Atto n. 20-4, resoconto della seduta del 23 giugno 1948, p. 1 ss. e Camera dei Deputati, I legislatura, Atti Parlamentare, Atto n. 36-A, resoconto della seduta del 5 luglio 1948, p. 1 ss.

²⁷ Cfr., per l'Autorizzazione a ratificare gli Accordi internazionali firmati a Parigi il 16 aprile 1948 Camera dei Deputati, I legislatura, Atti Parlamentari, resoconto delle sedute del 25 giugno e 2 luglio 1948 e per la ratifica dell'Accordo di Cooperazione Economica tra l'Italia e gli Stati Uniti d'America, Camera dei Deputati, I legislatura, Atti Parlamentari, resoconto delle sedute del 8, 9, 10 e 12 luglio 1948.

Le tensioni riguardavano i diversi piani della discussione. Un livello riguardava gli aspetti più tecnico-economici relativi alle soluzioni giuridiche per la creazione della comunità di cooperazione (limitata a 16 stati europei per l'indisponibilità degli altri, Russia compresa) e per l'attribuzione e gestione degli aiuti americani. Questo livello, però, era fondamentalmente strumentale a quello politico. Leggendo gli atti parlamentari, soprattutto la replica finale che Scoca svolge, alla luce del dibattito che si sviluppò, si tocca con mano la statura del politico che non lascia nessuna delle obiezioni tecniche e politiche senza risposta, facendo uso proprio della doppia leva di tecnico e politico, appunto. Egli affrontò le obiezioni più di dettaglio, se vogliamo più tecniche (si pensi al tema della gestione del piano, al ruolo dei funzionari americani), ma soprattutto non lasciò senza risposta la grande obiezione politica mascherata dalla retorica fondata sull'idea che l'Italia così stesse fondamentalmente rinunciando alla propria sovranità. L'argomento politicamente più forte, utilizzato dalle opposizioni, che offriva una cornice ideologica alle singole contestazioni di dettaglio, era che l'Italia stesse cedendo o svenendo la propria sovranità alla volontà egemonica degli Stati Uniti, i quali, in tesi, avrebbero voluto utilizzare quel meccanismo di aiuti, non solo per creare, dal punto di vista economico, una sorta di vassallaggio italiano, ma soprattutto, dal punto di vista ideologico, un presidio all'ideologia capitalistica nella forma più estrema qual era considerata quella americana. Le risposte di Scoca colpiscono per la assoluta ragionevolezza e per la meticolosità con la quale Egli affronta i singoli passaggi, cogliendo in contraddizione l'opposizione e mettendo in luce, per esempio, che questa contestava il piano Marshall (*l'European Recovery Plan*) dopo aver accettato invece forme di aiuto che Scoca definisce sostanzialmente "caritatevoli" perché a fondo perduto. Scoca ribaltava l'argomento affermando, cioè, che il fatto che il piano Marshall fosse un accordo, che quindi implicasse degli obblighi reciproci tra le parti, fosse il segno di un riconoscimento della riconquistata soggettività politica internazionale dell'Italia e che si fosse quindi passati, appunto dalla logica "caritatevole" alla interlocuzione politica, in cui ovviamente ogni contraente persegue anche i propri interessi²⁸. Altro passaggio efficacissimo di questa argomentazione retorica, nel senso più nobile del termine, è, ad esempio, quello in cui Scoca spiega all'opposizione che – a differenza di quanto accada nei regimi autoritari, nei quali chi ha il potere decide senza dover dar conto a

²⁸ L'intervento di Scoca può leggersi in Camera dei Deputati, I legislatura, Atti Parlamentari, resoconto della seduta pomeridiana del 10 luglio 1948, p. 1117 ss.

nessuno – gli Stati Uniti, dovendo scegliere di offrire un sostegno finanziario così significativo all'Italia, non potessero non fare i conti con la propria opinione pubblica, titolare del potere democratico, in un Paese nel quale le tentazioni isolazioniste e protezionistiche erano pur sempre molto presenti²⁹.

Anche sulla critica alla delimitazione della strategia americana ai soli Stati estranei all'influenza sovietica, la risposta del politico di Calitri fu inattaccabile: Egli ricordò che, mentre da un lato si tentava la costituzione di una collaborazione tra stati sovrani europei (offerta che Marshall aveva fatto anche all'Unione Sovietica e a tutti i paesi europei³⁰), dall'altra la Russia cercava di spostare i confini della propria sfera di influenza, imponendo ai propri Stati-satellite di non accedere agli accordi di cooperazione per la ricostruzione³¹.

Sul versante, poi, delle critiche più tecniche, entrava in gioco, invece, il grande esperto di finanza e di economia, per contrastare le contestazioni dell'opposizione. Le obiezioni, in buona sostanza, ruotavano intorno all'idea che tutto il meccanismo di finanziamento fosse comunque insufficiente e tale da imporre vincoli che avrebbero pregiudicato piuttosto che propiziare lo sviluppo economico. Scoca, dati alla mano³², dimostra che non si trattasse di offrire nessuna concessione a una presunta ideologia imperialistica di capitalismo selvaggio. Al contrario, Egli enunciò i tratti di quella economia sociale di mercato³³ che non corrispondeva esattamente

²⁹ Camera dei Deputati, I legislatura, Atti Parlamentari, resoconto della seduta pomeridiana del 10 luglio 1948, p. 1118.

³⁰ Camera dei Deputati, I legislatura, Atti Parlamentari, resoconto della seduta pomeridiana del 10 luglio 1948, p. 1117 s.

³¹ Nel dibattito del 12 luglio per l'Autorizzazione alla ratifica della Convenzione di cooperazione economica europea, (Camera dei Deputati, I legislatura, Atti Parlamentari, resoconto della seduta del 2 luglio 1948, p. 812) Scoca, in risposta al relatore di minoranza, Antonio Pesenti, del PCI, ricorda: *“La prima origine della Convenzione dei 16 Paesi rimonta al suggerimento di Marshall. Esso fu accolto dagli Stati interessati, e si addivenne alla prima riunione di Parigi, alla quale furono invitati tutti i Paesi d'Europa, compresa la Russia. È anche da aggiungere che i Paesi gravitanti nell'orbita dell'Unione Sovietica, in un primo momento, dettero la loro adesione e si ritirarono poi, perché alla Russia non piacque l'iniziativa”*.

³² Cfr. ancora l'intervento in occasione del dibattito sull'Autorizzazione alla ratifica della Convenzione di cooperazione economica europea: Camera dei Deputati, I legislatura, Atti Parlamentari, resoconto della seduta del 2 luglio 1948, p. 812 ss.

³³ *“Ineluttabilmente i popoli dell'Europa marciano verso un'economia che non è un'economia capitalistica, pur conservando quei principi liberali che possono ancora sopravvivere,*

né al liberismo estremo ma, ovviamente, nemmeno alla visione collettivistica del blocco social-comunista o alla posizione interventista e dirigista propugnata dalla sinistra democristiana³⁴.

Ciò che mi pare importante sottolineare, in questa mole di riflessioni e accenni, è come in quei dibattiti si trovino gli spunti seminali di un confronto che ha attraversato tutto lo sviluppo delle società del dopoguerra e che appare ancora di grandissima attualità.

Dietro i pur fondamentali scontri ideologici, oggi ampiamente superati dalla storia, che non vede più le proprie fratture di civiltà sulla frontiera dell'alternativa tra modello social-comunista e modello occidentale, superate da assai diversi *cleavages*, pur altrettanto potenti e laceranti, si delinea il confronto su questioni di politica economica e di opzioni teoriche incredibilmente attuali.

In tale contesto, la posizione di Scoca si colloca a pieno titolo sulla frontiera del più solido pensiero economico liberale moderato, così, senza voler qui forzare conclusioni che meriterebbero ben altro approfondimento, da far echeggiare, in alcuni passaggi, i dibattiti alimentati da alcuni pensatori del tempo, divenuti ormai "classici", come Einaudi, Schumpeter e Von Hayek.

Non sembri azzardato il paragone, se si considera ad esempio, la lucidità e l'antiveggenza di interventi come quello in difesa della concorrenza quale fattore di sviluppo sociale e argine alle miopi pretese dirigistiche e interventistiche dello Stato. Nel dibattito del 2 luglio 1948 (sull'Accordo europeo di cooperazione economica), nel rispondere all'on Pesenti (relatore di minoranza), il Nostro così esponeva una vera dottrina del mercato competitivo: *"Non ha ripetuto oggi, qui l'onorevole Pesenti un'altra obiezione, ma l'ha fatta nella relazione di minoranza da lui scritta: egli ha asseri-*

perché il fattore sociale si impone alle coscienze come un imperativo categorico" (Camera dei Deputati, I legislatura, Atti Parlamentari, resoconto della seduta pomeridiana del 10 luglio 1948, p. 1121).

³⁴ Camera dei Deputati, I legislatura, Atti Parlamentari, resoconto della seduta pomeridiana del 10 luglio 1948, p. 1120 s., nonché p. 1121, là dove si Salvatore Scoca afferma: *"il liberalismo, come fu, non vogliamo che risorga, perché ignora l'uomo in quanto lavora e in quanto soffre, ed abbandona il debole alla sopraffazione del forte. Ed allo stesso titolo non vogliamo il collettivismo, perché, in fondo, le posizioni pervengono in certo senso allo stesso risultato, in quanto i bisogni dell'individuo, come tale, sono trascurati. Nel collettivismo, in definitiva, si sopravvaluta lo Stato, ed i lavoratori diventano servi dello Stato. Noi abbiamo, vogliamo avere maggior rispetto dell'uomo e dei suoi bisogni materiali e spirituali, e vogliamo porre lo Stato e le altre istituzioni minori al servizio dell'uomo"*.

*to che non ci sarebbe convenienza economica dell'Italia a questa convenzione, in quanto che l'Italia si unisce insieme a paesi industrialmente più progrediti, mentre sarebbe suo interesse stipulare accordi con paesi che hanno un'economia industrialmente meno progredita, per modo che la sua industria non si trovasse in concorrenza con altre industrie, ma avesse invece un facile mercato di sbocco. (...) Devo confessare che potrà sorgere qualche imbarazzo per talune delle nostre industrie, perché, una volta che si tolgano le barriere nei limiti possibili, la nostra industria si dovrà misurare con quella degli altri Paesi e mettersi in concorrenza. In regime di concorrenza, quando non si potrà contare sull'ausilio delle barriere e dei mezzi per sorreggere l'autarchia, potrà accadere che alcune industrie non vitali cadano in crisi; ma io credo che questo sia un bene per il nostro Paese, perché ci sono industrie malsane, che vivono col sacrificio dei contribuenti. Vi sono delle industrie che non sono vitali, che si reggono a forza di aiuti dal di fuori; e quando una industria non è vitale, non occorre mantenerla, perché il mantenerla comporta sacrifici al Paese, sorreggendosi a spese del contribuente, col provenire dei tributi, che potrebbero essere più vantaggiosamente impiegati”*³⁵.

Una prospettiva, dunque, nella quale il pur importante intervento statale non costituisce un valore in sé (in una logica meramente assistenzialistica), ma è finalizzato a consentire lo sviluppo e il fiorire del mercato.

Altrettanto cruciale fu il dibattito sui due disegni di legge, esaminati congiuntamente (AC 1170 e 1171), che avrebbero condotto all'approvazione della legge 10 agosto 1950, n. 647, *Esecuzione di opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia settentrionale e centrale*, e della legge 10 agosto 1950, n. 646, *Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)*.

Si tratta, infatti, del secondo grande filone di impegno in cui si declina il ruolo politico di Scoca nel periodo repubblicano, in funzione, come ho detto, di “sponda” parlamentare dell'indirizzo politico degasperiano in questa materia. In esso emerge, in particolare, il profilo dello studioso meridionalista, l'allievo di De Viti-De Marco, esperto di economia, finanza e politiche tributarie.

Non va dimenticato che si trattò di una strategia di *policy* di amplissimo respiro, che coinvolse l'intero territorio nazionale. Come ricorda lo stesso

³⁵ Camera dei Deputati, I legislatura, Atti Parlamentari, resoconto della seduta pomeridiana del 2 luglio 1948, p. 814 s. (enfasi aggiunta). Difficile non risentire l'eco della “*burrasca di distruzione creativa*” di J.A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942), Routledge, London, 1994, p. 139.

Scoca, infatti, la proposta era quella di trasferire “*mille miliardi in dieci anni al Mezzogiorno d'Italia e venti miliardi all'anno, e quindi duecento miliardi per 10 anni, alle altre zone a sviluppo arretrato, alle altre zone depresse dell'Italia settentrionale*”³⁶.

Scoca, come detto, era Presidente di entrambe le commissioni speciali relative a queste due iniziative legislative.

Peraltro, il carattere “strategico” del compito a Lui assegnato si rende evidente proprio nel legame oggettivo tra il ruolo svolto in occasione del dibattito sull'autorizzazione alla ratifica dei due trattati di cui si è detto e quello relativo all'*iter* delle leggi ora in esame. È evidente, infatti, la relazione esistente tra le risorse rinvenienti dall'attuazione del piano Marshall e dalla politica estera di cooperazione economica e gli investimenti per lo sviluppo, come dimostrano le disposizioni sulla copertura finanziaria della legge della legge n. 646/1950, e in particolare gli artt. 10 e 11, comma 1, lett. b), che consentivano di attingere al c.d. “fondo lire”, istituito a seguito della ratifica dell'*European Recovery Plan*. In particolare, ai sensi della seconda disposizione citata veniva “*attribuita alla Cassa la metà delle somme che affluiranno al conto speciale (fondo lire) per il periodo successivo al 30 giugno 1952 e sino alla chiusura delle operazioni E.R.P.*”³⁷.

Scoca, pur non essendo in questo caso relatore, intervenne numerose volte³⁸. Si tratta di interventi molto articolati e che affrontano numerosi aspetti del dibattito.

Senza pretesa di completezza si possono ricordare i seguenti più rilevanti aspetti.

Il primo profilo riguarda il “veicolo” amministrativo utilizzato istituendo la Cassa per il Mezzogiorno. Dal dibattito parlamentare emerge chiaramente l'alternativa tra “*lasciare all'amministrazione ordinaria l'assolvimento dei prefissi compiti ovvero affidarli ad un organismo distaccato, auto-*

³⁶ Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, I legislatura, Camera dei Deputati, I legislatura, Atti parlamentari, Seduta antimeridiana del 28 giugno 1950, p. 20158.

³⁷ Come ricorda, ad es., G. PESCOLIDIO, *La questione meridionale in breve*, Donzelli, Roma, 2017, p. 112 “*Varate le prime leggi di riforma agraria, lo strumento fondamentale della nuova politica meridionalistica fu, come è noto, la Cassa per il Mezzogiorno, creata nel 1950 per gestire con un elevato grado di autonomia amministrativa e decisionale le risorse straordinarie destinate allo sviluppo delle regioni meridionali e provenienti anche dagli Stati Uniti e dalla Banca mondiale*”.

³⁸ In particolare, nelle sedute del 28 giugno, 4, 12 luglio e 13 luglio 1950, seduta nella quale avvenne la votazione finale di entrambe le leggi.

uomo, nei confronti dell'amministrazione ordinaria". Nell'ambito poi della seconda ipotesi l'alternativa di giocava tra "azienda autonoma nell'ambito dell'amministrazione dello Stato o ente distaccato dell'amministrazione dello Stato"³⁹.

L'idea di un'amministrazione nettamente separata appare al Nostro una soluzione da difendere, innanzitutto per motivi politici legati alla solennità e alla gravità dell'impegno assunto: *"di fronte a questa posizione, è più solenne, è più impegnativo, dal punto di vista politico, l'impegno assunto verso un organismo che è distaccato dall'amministrazione dello Stato, ovvero è più impegnativa la promessa di devolvere per dieci anni cento miliardi all'anno a determinati scopi? Dal punto di vista giuridico forse la sostanza non muta; ma dal punto di vista politico io credo che la questione non possa essere valutata alla stessa stregua, perché ove i governi, che si succederanno nel decennio, pensassero di non mantenere l'impegno assunto con la legge che stiamo esaminando, e non volessero stanziare nei bilanci degli anni successivi i 100 miliardi previsti, dovrebbero non soltanto limitarsi all'atto omissivo, ma compiere quello positivo di eliminare lo strumento che si è creato"*⁴⁰. E ancora, *"con la Cassa per il Mezzogiorno si ha un creditore che si pone di fronte allo Stato, per ricordargli gli impegni assunti ed esigere il mantenimento"*⁴¹.

Sul piano tecnico, Scoca scarta anche l'ipotesi dell'azienda autonoma, consapevole, se mi si permette, della manipolabilità di tale sfuggente istituto del diritto amministrativo: *"solo dando alla Cassa una propria personalità giuridica, essa potrà fare tutte quelle operazioni finanziarie che sono descritte nell'articolo 11 (cessione di annualità, di sconto delle annualità, di emissione di obbligazioni, di contrazione di prestiti all'estero)"*⁴², anche perché *"quando si dice di creare un'azienda autonoma, si fa un'affermazione generica che poco dice o nulla, perché di aziende autonome ve ne sono di vario tipo, come dissi nella discussione generale dell'altro ieri. Vi sono aziende autonome che hanno un'autonomia esclusivamente amministrativa e contabile, e vi sono aziende autonome che hanno una più marcata autonomia giuridica con propria personalità giuridica."*⁴³.

³⁹ Camera dei Deputati, I legislatura, Atti parlamentari, seduta antimeridiana del 28 giugno 1950, p. 20158.

⁴⁰ *Ivi*, p. 20158.

⁴¹ *Ivi*, p. 20158.

⁴² *Ivi*, p. 20159.

⁴³ Seduta pomeridiana del 4 luglio 1950, p. 20386.

Né d'altronde, il riconoscimento di autonomia avrebbe reciso il collegamento con la rappresentanza politica e diminuito l'*accountability* perché l'attività della Cassa non sarebbe sfuggita sfugge al controllo del parlamento e del Governo: *“Noi abbiamo collegato tale organismo saldamente all'amministrazione statale, là dove abbiamo detto che i piani generali vengono fissati da un comitato di ministri (e abbiamo anche precisato come deve essere composto questo comitato di ministri); laddove abbiamo detto che i programmi vengono formulati in base a detti piani generali, e vengono esaminati e sottoposti all'approvazione dello stesso comitato di ministri; laddove abbiamo detto che piani e programmi vengono comunicati al Parlamento; laddove abbiamo dato questa garanzia di controllo preventivo tanto reclamato dall'onorevole Matteucci.*

L'unica differenza consiste nel fatto che il bilancio preventivo delle aziende conosciute è allegato al bilancio preventivo di un ministero, di modo che non possa cominciare la gestione, se non sia prima avvenuta l'approvazione del bilancio da parte del Parlamento. Questa condizione non esiste per la Cassa. Ma ciò, non vuol dire che si sfugga al controllo, perché quando il programma è presentato alla Camera dei Deputati, è evidente che ciascun deputato ha possibilità di esaminarlo e di interrogare, di interpellare il Governo, di provocare una discussione, sicché non può dirsi che il sindacato parlamentare non esista!

In tema di controllo parlamentare in sede preventiva può asserirsi che v'è in qualche guisa una intensificazione di detto controllo, perché nel bilancio delle aziende autonome v'è solo l'indicazione delle somme che sono destinate a certi pubblici servizi, in modo generale, mentre per la Cassa è prescritto che al Parlamento debbano essere presentati i programmi, e con ciò il Parlamento stesso messo in condizione di conoscere specificamente come vengano impiegate le somme costituenti la dotazione.

Ora, per quanto riguarda questo punto, che è l'unico punto di differenziazione fra la nostra tesi e quella dei nostri avversari, mi pare – se si guarda più alla sostanza che alla forma – che non ci sia una posizione di inferiorità nella soluzione che abbiamo accolta. Per quanto riguarda il controllo successivo da parte del Parlamento, abbiamo già chiarito che il consuntivo viene presentato al Parlamento allegato al consuntivo dello Stato, e quindi si segue la norma generale. Ma, per quanto concerne l'essenza, ben si può dire che vi sia una intensificazione di controlli, perché la Corte dei conti, per fini di istituto, non ha che un controllo di mera legittimità, mentre per quanto riguarda le operazioni della Cassa, si è stabilito anche il controllo di merito”⁴⁴.

⁴⁴ Ivi, p. 20388.

Ho insistito sul tema dei controlli, perché si tratta di un tema, ancora oggi, di grande attualità, sia perché, come purtroppo ben sappiamo e, temo sapesse anche Scoca, il controllo organico di tipo politico-amministrativo è spesso fonte di cattura e condizionamento clientelare se non corruttivo, ma anche perché, anche per i controlli di stretta legalità, pertanto sottratti a tale rischio, il tema si presenta assai problematico a causa del *trade-off* che inevitabilmente si genera con le esigenze di efficienza e speditezza.

A questo proposito colpiscono per la lucidità, ma anche consentitemi di dire, per il coraggio, le riflessioni del Nostro sul controllo della Corte dei Conti, là dove Egli afferma: *“che i controlli stabiliti per questo organismo, se sono più snelli, sono d'altra parte più efficaci e più penetranti che non quelli della amministrazione centrale dello Stato, anche se manca il controllo preventivo della Corte dei conti. Bisogna avere il coraggio di dire che il controllo della Corte dei conti in fase preventiva mentre è impacciante, è d'altra parte inefficiente da un certo punto di vista, in quanto è un controllo di mera legittimità e non un controllo di merito. Ha lo scopo di accertare se un determinato atto è conforme alla legge e se la relativa spesa è stata stanziata nel bilancio, ma non opera in profondità”*⁴⁵. Parole forti e certo coraggiose, come dicevo, ma non certo avventate. Costituzione alla mano Scoca difende la scelta per un più limitato ruolo della Corte dei conti, secondo il dettato dell'art. 100 della Costituzione: *“Come ognuno vede, avremmo già rispettato lo spirito e la lettera della legge se avessimo stabilito un controllo qualsiasi, perché l'articolo 100 della Costituzione dice che, quando si tratta di enti pubblici, la Corte dei conti non esercita il controllo in maniera esclusiva, ma partecipa ad esso. Il che vuol dire che, nella normalità dei casi, e fino a quando non sia diversamente stabilito, la Corte dei conti manderà un suo magistrato a comporre l'organo di controllo”*⁴⁶.

Il tema dei controlli, insomma, consente di lumeggiare chiaramente il valore aggiunto che una personalità come Salvatore Scoca ha assicurato alla realizzazione di un progetto politico così fondamentale per la ricostruzione del Paese. Il dibattito sui controlli, infatti, rappresenta paradigmaticamente un accattivante strumento di lotta politica. Insinuare che il Governo avesse abbassato la guardia sui possibili abusi e tentazioni corruttive a fronte di investimenti così ingenti, offriva all'opposizione una straordinaria opportunità di delegittimazione dell'iniziativa e di agitazione sublimina-

⁴⁵ Camera dei Deputati, I legislatura, Atti parlamentari, seduta antimeridiana del 28 giugno 1950, p. 20161.

⁴⁶ *Ivi*, p. 20161.

le di una questione morale attraverso cui strizzare l'occhio all'opinione pubblica.

Solo la solidità di convinzioni ben radicate, l'irreprensibile credibilità e un'indiscussa competenza tecnica potevano arginare simili affondi, fino al punto di consentire dichiarazioni conclusive tali da contrapporre all'idealismo retorico, la forza di un realistico pragmatismo: *"Signori miei, di fronte all'attenta cura avuta per stabilire un controllo di merito accanto a quello di legittimità, un controllo penetrante e sostanziale, voi venite a dire che non ci sono controlli! Si sono eliminati soltanto i controlli inefficienti e impacciati, perché non abbiamo voluto che l'opera della Cassa fosse arrestata da formalità inutili"*⁴⁷.

Del resto, ma si può fare in questa sede solo un accenno, il tema del modello di *governance* (in particolare organizzazione e controlli) dei soggetti investiti di un ruolo così rilevante nella politica economica e di sviluppo è decisamente cruciale. La Cassa per il Mezzogiorno ne rappresenta un esempio classico. È opinione diffusa⁴⁸ che la parabola di tale ente sia stata fortemente influenzata dalle regole di gestione della stessa e che (dopo il primo ventennio di evidente e documentato impatto positivo sull'economia del mezzogiorno) la sua involuzione in senso clientelare e inefficiente sia da collegare all'effetto di riforme⁴⁹ che ne hanno snaturato la natura assoggettandola alla "cattura" delle élites politiche, soprattutto locali, orientate principalmente a sfruttare i dividendi elettorali a breve termine derivanti dalla gestione delle ingenti risorse economiche⁵⁰.

⁴⁷ Ivi, p. 20161.

⁴⁸ Per tutti, L. MAURO, F. PIGLIARU, G. CARMECI, *Decentralization, social capital, and regional growth: The case of the Italian North-South divide*, in *European Journal of Political Economy*, 78, 2023, p. 102363.

⁴⁹ Si veda in particolare la legge 26 giugno 1965, n. 717 *Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, la quale (nel contesto dell'istituzione del Ministero per il Mezzogiorno) ha, sostanzialmente, revocato il modello organizzativo originario riconducendo l'attività della Cassa sotto il controllo e un sostanziale potere di indirizzo dell'amministrazione ministeriale (il "Comitato di Ministri costituito in seno al Comitato interministeriale per la ricostruzione", che ha sostituito il precedente Comitato che aveva funzioni di assai minor impatto sull'autonomia della Cassa), tradendo sostanzialmente l'impianto originario, difeso da Scoca nel dibattito parlamentare, volto ad assicurare una netta separazione del nuovo ente dall'amministrazione statale e dunque una maggiore indipendenza gestionale e di indirizzo. A questa si aggiunga legge n. 853/1971, *"Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno"*.

⁵⁰ Ricorda G. PESCOLIDIO, *La questione meridionale in breve*, cit., p. 112 ss., a propo-

Ma il crinale più insidioso non poteva che essere quello dichiaratamente e squisitamente politico, che emergeva dall'accusa dell'opposizione di un'interpretazione riduttiva della questione meridionale, quella secondo la quale, in tesi, la soluzione sarebbe stata affidata, dalla maggioranza, solo a iniziative meramente interventistiche, foriere anzi del rischio di aprire la strada a sprechi e dilapidazione di risorse pubbliche.

Scoca non sfugge all'affondo: *“Ieri sera l'onorevole Alicata ci apostrofava dicendo: “Voi, signori della maggioranza, non avete risposto al punto centrale delle nostre obiezioni, nulla avete dello circa il fondo della questione meridionale; vi siete dimenticati che i nostri più autorevoli meridionalisti, anche quelli che non appartengono alla nostra parte, hanno sempre detto che la questione meridionale non è questione di lavori pubblici». La stessa tesi è stata sostenuta, dall'onorevole Amendola e da altri colleghi dell'estrema sinistra. (...)”*

*Avete citato Giustino Fortunato, Sonnino, Azimonti, e mi spiace che non abbiate citato pure De Viti-De Marco, Carano Donvito ed altri che studiarono con serietà, passione e spirito di apostolato la questione meridionale. Per amore di tesi, ne avete appoggiata la difesa ad argomenti che vi potrebbero esplodere in mano. Avete letto dei numeri e delle cifre non sempre controllati, ed in ordine ai quali il meno che si possa dire è che non dimostrano niente se non sono raffrontati ad altri. Qualcuno di voi ha detto financo che il sud ha ricevuto più del nord”*⁵¹.

A fronte di queste accuse, la risposta di Scoca è, ancora una volta, netta e documentata, fino ad essere minuziosa e quasi pignola:

“Or io rispondo che nessuno ha mai affermato che la questione meridionale sia esclusivamente questione di lavori pubblici; ma è certamente anche questione di lavori pubblici, e voi non potete dire che una legge sia da riprovare soltanto perché non ha la desiderata ampiezza. La questione meridionale è anche, ed in notevole misura, questione di lavori pubblici, onorevole Alicata-

sito della Cassa “La sua azione si intrecciò strettamente con quella dell'Iri e dell'Eni, inquadrata dal 1956 nel neonato ministero delle Partecipazioni statali, e fu caratterizzata sin dall'inizio dal problematico rapporto della gestione tecnocratica con le interferenze tendenzialmente sempre più elettoralistico-clientelari della classe politica; una contrapposizione che esisteva anche all'interno dell'Iri e dell'Eni, dove il «dilemma insoluto» tra l'esigenza dell'economicità delle aziende e quella della finalità pubblica delle partecipazioni statali avrebbe portato, dopo i positivi risultati degli anni cinquanta-sessanta, al progressivo disastro negli anni settanta-ottanta dell'industria pubblica e anche di quella privata”.

⁵¹ Camera dei Deputati, I legislatura, Atti parlamentari, seduta antimeridiana del 28 giugno 1950, p. 20162.

ta". E ancora "Ora, onorevoli colleghi, io non faccio questione di nord e sud e sono irriducibilmente contrario a raffronti di questo genere; ma mi corre l'obbligo di precisare che in un solo campo le cifre dei lavori pubblici sono state relativamente superiori per il sud che non per il nord, e cioè nel campo delle costruzioni ferroviarie. Dal 1862 al 1923-1924 la spesa per ferrovie fu di un miliardo e 534 milioni per il nord, di milioni 792.517 per l'Italia centrale e di 1 miliardo e 284.320 per il sud. Ma non si dimentichi che, all'epoca della unificazione, di fronte a chilometri 1313 di sviluppo ferroviario in Piemonte, Lombardia e Veneto, e di fronte a chilometri 256 nella sola Toscana, vi erano solamente 98 chilometri nel vasto regno delle Due Sicilie. (...).

Quel che più importa notare è che, escluso il campo ferroviario, per tutte le altre specie di lavori pubblici le cifre spese dall'Italia unificata sono comparativamente a favore del nord.

(...) Voi avete detto, non si spenderà con la Cassa neppure quanto si è speso per il meridione in un solo decennio dell'anteguerra.

Non è esatta questa affermazione. E da tener presente che la somma che si spende oggi non è in sostituzione, ma in aggiunta agli stanziamenti normali"⁵².

Vi è, infine, la reazione all'inconcludenza delle obiezioni dell'opposizione:

"Voi avete anche detto che non concluderemo nulla se non inquadreremo questo disegno di legge nelle linee di una politica generale. Arrivati a questo punto, io attendevo che diceste qualche cosa di concreto. Vi ho ascoltato con attenzione, con ansietà, perché volevo che diceste che cosa bisogna fare. Invece vi siete limitati a ripetere che se non si mutano le strutture...! Ma che cosa sono queste strutture? Se alludete alla rivoluzione comunista, noi siamo contro. Dovevate fare indicazioni concrete per fare un'opera utile. (...) Avete citato Giustino Fortunato, ma non avete ricordate neppure la parte forse più essenziale della sua opera di grande meridionalista. Avete dimenticato quell'aureo libretto che egli scrisse sul sistema tributario in rapporto all'Italia meridionale. Ebbene, quelle fatte dal Fortunato in quel libretto erano proposte concrete!

Se aveste esaminato il problema sul piano concreto, io vi avrei seguito; se aveste detto, ad esempio, che bisogna accogliere i principi della riforma tributaria quali venivano delineati da Giustino Fortunato nell'interesse del Mezzogiorno, io vi avrei dato ragione.

⁵² Camera dei Deputati, I legislatura, Atti parlamentari, seduta antimeridiana del 28 giugno 1950, p. 20163.

(...) *A queste necessità estreme occorre andare incontro. E quando penso che con questi 1000 miliardi si potranno costruire delle strade dove non ce ne sono, mi convinco che la legge affronta un problema essenziale. A questo proposito, segnalo la necessità di tenere nella massima considerazione il bisogno di strade che ha il Mezzogiorno. Costruire delle arterie di comunicazione significa costruire gli strumenti primordiali della civiltà e del benessere; fare le strade significa predisporre le condizioni per seminare le campagne di case, vuol dire non costringere più i lavoratori della terra a vivere accentrati nei grossi borghi, molto lontani dal luogo del lavoro, a vivere ammassati in stanze senza aria e senza luce, vuol dire portare i contadini sulla terra, renderne proficua l'opera, migliorarne le condizioni di esistenza.*

Noi abbiamo la ventura di raccogliere ora il frutto degli studi, delle ricerche, della propaganda e delle lotte che si sono fatte per decenni onde far conoscere quali sono le esigenze del mezzogiorno d'Italia. Il Governo ci è venuto incontro: dobbiamo camminare su questa strada, non con atteggiamento negativo, ma con propositi di collaborazione. Semplicemente così potremo portare i problemi del Mezzogiorno e delle aree depresse ad una soluzione univoca, tanto più che si tratta di problemi concomitanti e strettamente legati fra di loro. Solo così potremo giungere alla soluzione del massimo tra i nostri problemi nazionali”⁵³.

4. Un testamento politico?

La sommaria, e certamente incompleta, ricostruzione dell'attività parlamentare di Salvatore Scoca, non può dirsi completa, a mio parere, senza considerare la complessiva “visione” che emerge da questo filone del suo impegno civile.

Perché, certamente il contributo che Egli diede ai singoli, cruciali, *dossier* di cui si occupò nel quadro della politica di quegli anni, restituisce già da solo l'immagine di un apporto di altissimo livello.

Ma faremmo un torto all'uomo di Stato se non menzionassimo almeno un ultimo discorso parlamentare, che, a mio parere, compendia quella visione di cui parlavo. Una visione, come detto, radicata nei tratti fondamentali del centrismo, ma ricca di spunti che risuonano anche considerando l'attualità.

⁵³ *Ivi*, p. 20163 s.

Mi riferisco al discorso tenuto alla Camera dei Deputati il 27 marzo 1956 durante la discussione sullo stato di previsione dell'entrata e della spesa dell'esercizio 1956-1957. Un'occasione di riflessione sullo stato di salute del Paese, ma anche sugli indirizzi di politica economica in una fase, come si è detto, in cui era in pieno svolgimento la complessa transizione che avrebbe portato al centro-sinistra, con il tumultuoso sviluppo verso la capillare realizzazione dello stato sociale nella versione assai spinta che avrebbe, com'è noto, successivamente assunto nel Paese.

Di fronte all'aleggiare del nuovo credo interventista, Scoca, non manca di cogliere i rischi e delineare le incognite che un simile orientamento portava con sé. Rischi, incognite e, come la storia dimostrerà, derive con cui ancora oggi ci confrontiamo.

Scoca intervenne nel dibattito aperto dalla relazione finanziaria del Ministro del Bilancio Zoli, e precisamente a seguito dell'intervento del socialista Dugoni, esponente dell'opposizione, segnalando quella che gli appariva come una convergenza nei confronti del Governo: *“non posso nascondere una certa sorpresa nel constatare che egli, di parte socialista, si sia dimostrato in certa guisa più realista del re, essendo stato largo di elogi, di incoraggiamento e di consensi per un governo che non è di quella parte politica e che di quella parte ha rifiutato ogni appoggio aperto o larvato. L'onorevole Dugoni ha incoraggiato il Governo ad andare per una strada di generosità nella spesa e negli interventi statali e ha lasciato intendere che tutto ciò che è stato fatto in tale direzione è stato fatto bene, che la situazione del nostro bilancio è tale da non destare alcuna preoccupazione e che non è da temere che si affacci alcun pericolo per la stabilità della nostra moneta neppure dalle altre vie per le quali la svalutazione dovrebbe passare”*⁵⁴.

Scoca legge questa apertura di credito per il Governo in carica come una velata critica della politica economica e monetaria dei primi governi della legislatura, affermando, forse retoricamente, di rifiutare di credere *“che questo Governo intenda rinnegare la linea di politica economica fin qui seguita e che voglia abbandonare i presupposti sui quali abbiamo potuto fondare la ricostruzione del nostro paese”*⁵⁵.

Complessivamente questo discorso restituisce una visione della politica economica e di bilancio improntata a un atteggiamento di prudenza e responsabilità. Scoca avverte il rischio di un'accelerazione della spesa pub-

⁵⁴ Camera dei Deputati, II legislatura, resoconto della seduta del 27 marzo 1956, p. 24804.

⁵⁵ *Ibidem*.

blica e dei conseguenti effetti sugli equilibri di bilancio. L'impronta che, oggi, definiremmo di rigore non è ispirata, però, a una sterile ideologia di austerità. Il Nostro piuttosto offre una visione di quale debba essere il ruolo dello Stato nel favorire lo sviluppo economico.

Questo è, a mio parere, il profilo più interessante. Tra l'alternativa di un aumento della spesa finanziato *in deficit* e quella di un aumento della pressione fiscale (spese e tassazione, decisamente più basse rispetto a quello a cui i decenni successivi, sino ad oggi, ci avrebbero abituato) Egli propone soluzioni che oggi definiremmo di stampo liberale moderato volte e favorire, piuttosto, la crescita del Pil. Scoca, infatti, riteneva che – in presenza di una inevitabile prospettiva di crescita della spesa⁵⁶ – non ci si potesse affidare – oltre alla necessario sforzo di contenimento delle spese improduttive – a politiche meramente redistributive (con effetti sul deficit o sul livello di tassazione), ma che occorresse puntare alla crescita della produzione di ricchezza, soprattutto mediante la valorizzazione dell'iniziativa privata, con l'intervento statale nel settore produttivo in funzione essenzialmente strumentale rispetto al naturale sviluppo del mercato: *“La constatazione che l'incremento del gettito tributario è stato più veloce dell'incremento del reddito nazionale dimostra che la rincorsa non può durare a lungo senza giungere ad un distanziamento pericoloso, ossia ad una pressione insopportabile per la economia della nazione. Vorrei dire che la pressione è ormai giunta ad un livello non valicabile impunemente. E dei due termini del rapporto, quello che bisogna stimolare ed al quale bisogna imprimere un moto ascensionale più veloce è il volume del reddito. Qui è il punto essenziale. Problema fondamentale della discussione anche in materia fiscale, il problema basilare della pubblica finanza, è proprio di ordine economico, è solo secondariamente e conseguenzialmente di ordine tributario”*⁵⁷. Considerazioni che colpiscono se guardate con l'occhio dell'attualità, sia se si considera che nel 1955 la pressione fiscale era del 22,55 del Pil (a fronte del 43 di oggi) sia se si considerano le ragioni di questa posizione. Scoca argomenta, infatti, come il limite alla pressione fiscale sia una questione anche di etica pubblica che finisce per incidere sulla libertà dei cittadini e anche sulla loro fiducia e

⁵⁶ “Del resto, il progressivo aumento del volume della spesa è un fatto così persistente, generale e continuo che bisa intenderlo ome una, essendo dello ad una visione storica del fenomeno e all'apprezzamento di esso, non si può dimenticare che qui si tratta di valutare una situazione contingente, nella quale si può ritenere non lontano il punto di rottura; e si cerca”. Camera dei Deputati, II legislatura, resoconto della seduta del 27 marzo 1956, p. 24805.

⁵⁷ Ivi, p. 24807 (enfasi aggiunta).

lealtà nei confronti delle istituzioni. È interessante, in questo senso, come egli affronti il tema dell'evasione fiscale, respingendo l'approccio definito dei "mezzi bellici", fondato cioè su tecniche puramente repressive e sanzionatorie. Citando Beccaria, ricorda come la lealtà fiscale dei cittadini non possa ottenersi con la costrizione, ma sia piuttosto una funzione della percezione di non sproporzionalità delle pretese prestazionali dello Stato e della semplicità del patto fiscale: *"indispensabili e più efficienti mi sembrano, invece, due misure: riduzione delle aliquote e semplificazione del sistema tributario. Si comprende agevolmente come sia più facile ottenere che il contribuente si convinca che l'evasione sia una cosa riprovevole quando le aliquote sono sopportabili (...) Del resto quando ognuno di noi riceve la cartella esattoriale vede una sfilza di numeri, e se va a guardare il retro trova in corrispondenza un elenco interminabile di tributi statali, provinciali e comunali. Anche questo è un ostacolo alla lotta contro le evasioni. Bisogna che il contribuente sappia muoversi e orientarsi nella selva selvaggia delle voci contributive"*⁵⁸.

Intuizioni attualissime, così come quelle relative alla valorizzazione del mercato e, ancora una volta, della concorrenza: *"occorre non imbrigliare né spaventare l'iniziativa privata, considerandola fattrice di benessere economico e conseguentemente sociale, fino a quando non si svolga oltre i limiti segnati dall'articolo 41 della Costituzione. L'iniziativa privata, checché se ne dica, è oggi come una perenne imputata. Ogni istituto ha la sua ora di fortuna e di sfortuna nel veloce succedersi degli eventi, delle teorie, dei gusti, delle simpatie, della moda, dei pregiudizi, e di tutto ciò che è opinabile. Vi sono stati periodi in cui si deificava l'iniziativa privata e se ne esageravano i vantaggi; ora si è in fase di reazione ed è generalmente posta in stato di accusa, se ne negano i vantaggi o se ne sottovalutano e se ne esagerano gli inconvenienti. Bisogna liberarci da questo che si può anche ritenere come una sorta di complesso di inferiorità; bisogna riconoscere – e del resto lo riconosce la Costituzione – che l'iniziativa privata è ancora alla base del processo produttivo, è ancora la forza su cui bisogna principalmente fare assegnamento e avere fiducia nella stessa, perché si abbia quello sviluppo economico da cui deriva anche il benessere sociale. Problema connesso, ma diverso, è quello del controllo del contenimento, della vigilanza del controllo, del coordinamento con l'attività economica pubblica. Mortificare l'iniziativa e l'attività economica privata, che non si svolga in contrasto con l'utilità sociale equivale a depauperare le forze produttive della nazione e agire contro l'economia, il*

⁵⁸ Ivi, p. 24812.

benessere e il progresso sociale, oltre che ad assottigliare il gettito tributario, con tutte le inevitabili conseguenze sull'equilibrio del bilancio e sulle possibilità della spesa"⁵⁹. Per questi motivi bisogna, tra l'altro, "*non depauperare il mercato dei capitali con eccessivi rastrellamenti da parte dello Stato e degli enti pubblici*"⁶⁰; "*occorre non appesantire il carico tributario che incide sui fattori della produzione durante il processo produttivo, ma attendere al varco il reddito prodotto per colpirlo equamente presso il percipiente. Nel nostro sistema tributario non mancano tributi che, determinati dalla contingente necessità di incrementare le entrate dello Stato, si collocano irragionevolmente nel sistema ed incidono sul processo della produzione, intralciandolo ed appesantendolo: in tal caso il vantaggio fiscale viene annullato dallo svantaggio di carattere economico, che a sua volta danneggia la stessa resa tributaria*"⁶¹; "*infrenare gli ostacoli alla concorrenza con una politica diretta ad infrangere il prepotere dei monopoli. Ecco perché dico che i monopoli di qualsiasi specie devono essere combattuti, siano anche i monopoli pubblici, onorevoli ministri. La produzione da parte dello Stato, l'operare nel campo economico da parte dello Stato può essere giovevole soltanto se si svolge su un piano di concorrenza con i privati. Diverso è il caso e diverso è il discorso se l'intervento dello Stato è determinato da cause di natura diversa e preminente riguardo all'aspetto economico*"⁶².

Questi e molti altri spunti, di cui non è possibile da conto, emergono dall'azione e dalla riflessione del Nostro, all'alba di una fase che avrebbe dato il via a una deriva interventista, assistenzialista e finanziariamente avventatissima, esplosa a partire dagli anni '60 del secolo scorso e di cui ancora oggi il Paese paga le conseguenze. Tanto che non mi pare azzardato ritenere che quel discorso possa costituire una sintesi della sua visione e del suo pensiero, quasi un testamento politico ancor oggi estremamente attuale.

5. Conclusioni

I fatti hanno una loro durezza difficilmente confutabile. Ritengo sia un fatto che la figura di Salvatore Scoca non sia stata adeguatamente valoriz-

⁵⁹ *Ivi*, p. 24807 s.

⁶⁰ *Ivi*, p. 24808.

⁶¹ *Ivi*, p. 24807 (enfasi aggiunta).

⁶² *Ivi*, p. 24807.

zata in sede storiografica rispetto al ruolo effettivamente svolto. Credo che con questo convegno si sia posta una prima pietra, ma certamente, almeno per quanto riguarda il compito assegnatomi c'è ancora molto da scavare.

La seconda conclusione, che non vuole avere nulla di retorico, è molto semplice: oggi più che mai si sente la mancanza di personalità come Salvatore Scoca, capaci di coniugare visione, altissima competenza e abilità politica nel contesto della cruda lotta parlamentare.

Tanto più se pensiamo che, in fondo, facciamo i conti con problemi che si somigliano sempre: dalle sfide di politica economica, alle forme dell'intervento pubblico in economia fino agli strumenti stessi di tale intervento come il PNRR⁶³.

Chissà se oggi De Gasperi e Scoca e gli altri che fronteggiarono sfide così enormi, sedendosi intorno a un tavolo, con quello spirito di servizio al Paese che emerge cristallino dalle loro vicende personali e politiche, riuscirebbero a mettere un po' di ordine, o magari ad inventare nuovi paradigmi, per affrontare le eterne sfide di governare comunità politiche sempre più complesse.

⁶³ È stato il Governatore della Banca d'Italia, in un intervento del 19 settembre 2024 a Catania, intitolato *Eppur si muove: l'economia del Mezzogiorno dopo la crisi* (reperibile su www.bancaditalia.it), a mettere in luce come lo sviluppo recente di alcuni articolati strumenti di intervento pubblico ricordassero l'originario impianto normativo e organizzativo della Cassa per il Mezzogiorno.

Salvatore Scoca: riformatore tributario per una democrazia sociale

Francesco Moschetti

1. Le idee ricostruttive del sistema tributario sono in Salvatore Scoca certo frutto di una peculiare conoscenza degli aspetti economici e giuridici del tributo¹, ma altresì di una esigenza etica di assunzione di responsabilità in uno snodo particolare della nostra storia nazionale.

Dobbiamo rapportarci al quarto decennio del secolo scorso, quando ormai si avverte il crollo del fascismo² ed il mondo cattolico si interroga su quelli che avrebbero dovuto essere i valori fondativi di un ordinamento sociale radicalmente diverso rispetto a quello del precedente Ventennio.

Fondamentali furono i radiomessaggi natalizi del romano pontefice.

Già nel radiomessaggio del Natale 1939, Pio XII, oltre a invocare la pace, aveva elencato alcune condizioni pensando al *dopo* e alla necessità di “*spiriti preveggenti*”³.

Successivamente, nel radiomessaggio del 1941, guardando al dopoguerra, afferma che bisogna contare su “*uomini coraggiosi e operosi*”, su “*intellettuali di larghe vedute e volontà di fermi propositi*”, su “*coscienze sostenute da un vivo senso di responsabilità*”⁴.

¹ Come esposto nella Relazione introduttiva, Salvatore Scoca, fu libero docente di Scienza delle finanze e diritto finanziario (1930), insegnò questa materia dapprima presso l'Università di Trieste (1925-1932) e poi presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma (dal 1932). Entrato in magistratura nel 1922, optò nel 1925 per l'Avvocatura di Stato, ove nel 1941 divenne Vice Avvocato dello Stato e nel 1945 Sostituto Avvocato dello Stato. Nel 1946, Avvocato Generale dello Stato ove rimase fino alla sua prematura dipartita nel 1962.

² Furono in tal senso decisivi due eventi: la sconfitta di El Alamein (5 novembre 1942) e il definitivo abbandono del Nord Africa nel maggio 1943. Lo sbarco in Sicilia sarà nell'immediatezza (tra il 9 e il 10 luglio 1943).

³ Così E. PREZIOSI, *Da Camaldoli a Trieste*, Vita e Pensiero, Milano, 2024, p. 44.

⁴ E. PREZIOSI, *op. cit.*, *loc. cit.*

Si noti la carica emotiva che dovevano suscitare queste parole, lanciate da una cattedra di risonanza internazionale, in un mondo devastato e umiliato dalla violenza.

Messaggio che certamente interpellava Salvatore Scoca che all'epoca aveva già una preparazione professionale in materia finanziaria⁵, che pochissimi potevano vantare.

Il radiomessaggio del 1942 è, se possibile, ancor più coinvolgente: *“non lamento, ma azione è il precetto dell'ora; non lamento su ciò che è o che fu, ma ricostruzione di ciò che sorgerà e deve sorgere a base alla società”*.

È una chiamata a raccolta delle più vive forze sociali⁶, quasi imperativa, non ignorabile.

L'intellettualità del mondo cattolico si riunisce clandestinamente, confronta, elabora⁷, si prepara alla ricostruzione, con idee radicalmente nuove: dal primato (imposto per un ventennio) dello Stato (etico), al primato della persona⁸). In quel radiomessaggio si indica infatti il valore ricostruttivo di fondo: *“origine e scopo essenziale della vita sociale vuol essere la conservazione, lo sviluppo e il perfezionamento della persona umana”*⁹.

Non più, dunque, il cittadino in funzione dello Stato, ma lo Stato in funzione del cittadino; ma il cittadino non più inteso come *“individuo”* (mero titolare di diritti di libertà), ma come *“persona”*, considerata in un contesto comunitario e titolare certo di diritti, ma altresì responsabile del bene comune¹⁰.

⁵ Cfr., *retro*, nota 1.

⁶ E. PREZIOSI, *op. cit.*, p. 45.

⁷ Questa temperie è ben descritta da M. CARTABIA, *Dal Codice di Camaldoli alla ricostruzione*, in AA.VV., *Il Codice di Camaldoli*, a cura di T. TORRES, Studium, Roma, 2024, p. 109 ss.

⁸ Come è stato rilevato (M. CARTABIA, *Dal Codice di Camaldoli alla Costituzione*, cit., p. 110), era viva *“la matrice del personalismo cattolico, vero e proprio architrave di tutta la struttura costituzionale nei rapporti tra società e Stato, capace di trascendere le ideologie del passato – e in particolare il liberalismo ottocentesco al cui centro si colloca una fede nell'individuo e nelle sue capacità, che aveva storicamente mostrato tutti i suoi limiti – senza confluire nel collettivismo marxista, che tende a dissolvere il valore del singolo in una visione organicistica della collettività, negando nei fatti la dignità della singola persona umana”*.

⁹ Non sarà una *“vox clamantis in deserto”*, perché quasi alla lettera ritroviamo queste parole nel comma 2 dell'art. 3 Cost. (*“il pieno sviluppo della persona umana”*).

¹⁰ Utilizzando un'efficace definizione di Maritain (*La persona e il bene comune*, ed. italiana, Morcelliana, Brescia, 1995, p. 19), se l'individuo è *“occupato a realizzare se stesso a spese degli altri”*, la persona è occupata a realizzare gli altri a spese di se stessa (nel quadro

In questa temperie, rilievo particolare ebbe la mobilitazione che portò al Convegno che si tenne in Camaldoli tra il 18 e il 24 luglio 1943 (si noti la data) e che fu seguito – dopo intenso e clandestino lavoro che vide come registi Sergio Paronetto e Pasquale Saraceno¹¹, ma che coinvolse economisti e giuristi di spicco e politici emergenti¹² – dalla pubblicazione, nell'aprile 1945, del c.d. Codice di Camaldoli. Malgrado il nome, non un “codice” ma una prima riflessione, una proposta, sugli aspetti ritenuti più rilevanti della vita sociale, per il *dopo* “che si sarebbe precisato con la nascita dell'Italia democratica e repubblicana”¹³.

Salvatore Scoca, in questo periodo di impegno intellettuale per il “*dopo*”, faceva parte della “*Commissione di studio per la finanza pubblica*” della Democrazia Cristiana che (come gli “*amici di Camaldoli*”) si riuniva clandestinamente negli anni 1943-44 e dopo la liberazione rese pubblica una Relazione finale, da lui stesso redatta, sotto il titolo “*Appunti per la riforma tributaria*”¹⁴.

La Relazione procedeva da una critica al sistema vigente, che si era andato via via complicando per “*l'introduzione, sotto l'assillo di necessità contingenti, di nuovi tributi, non sempre aventi una base razionale*”; complessità del sistema, che comportava complessità di adempimenti per i contribuenti che non riuscivano più a “*orientarsi nella selva selvaggia delle leggi fiscali*”¹⁵. Ma al di là di questo fondamentale aspetto, che (allora come ora)

costituzionale, facendo “*concorrere*” le “*capacità*” personali al bene comune). Cfr. G. MAGLIO, *Persona umana e società politica in Jacques Maritain*, in AA.VV., *Il giusnaturalismo di ispirazione tomista nel secolo XX*, a cura di E. ANCONA, S. LANGELLA, F. TODESCAN, Cedam-Wolters Kluwer, Milano, 2024, p. 13.

¹¹ “*Nella Roma occupata dai nazisti, Saraceno, in bicicletta, trasportava le bozze da casa Paronetto a quella di Capograssi, alla clinica dove Ezio Vanoni viveva in clandestinità*” (così T. TORRESI, *op. cit.*, pp. 50-51).

¹² M. CARTABIA, *op. cit.*, p. 112, tra gli economisti ricorda Ezio Vanoni e Pasquale Saraceno; tra i giuristi Giuseppe Capograssi, Giorgio La Pira e Aldo Moro; tra i politici Giulio Andreotti e Paolo Emilio Taviani, “*per menzionarne solo alcuni*”.

¹³ T. TORRESI, *op. cit.*, p. 58.

¹⁴ Nella “*Nota preliminare*”, si descrive il contesto in cui operarono questi uomini “*coraggiosi*” e di “*larghe vedute*”: “*questa relazione sulla riforma tributaria – ivi leggiamo – fu stesa nei mesi dell'inverno 1943-1944, durante l'occupazione nazifascista di Roma, e discussa dalla Commissione di studio per la finanza pubblica della Democrazia Cristiana in alcune riunioni tenute clandestinamente in quel tristo periodo di terrore e poi in altre e più numerose adunanze subito dopo la liberazione di Roma*”.

¹⁵ Così le prime parole del par. 1 (Parte Prima – *Considerazioni Generali*) della Relazione.

investiva la certezza del diritto, due erano i criteri ricostruttivi: uno, per così dire “laico”, privo di “colorazione politica”, l’altro caratterizzante la peculiare ispirazione di fondo.

E così leggiamo: “*che l’imposta debba essere congegnata in modo ch’essa non ostacoli ma stimoli, per quanto è possibile, la produzione, è un principio di così intuitiva evidenza, che non può non accogliersi come basilare. Esso non ha colorazione politica, né può servire a distinguere la nostra concezione da quella di altre tendenze. Ma, in diffinità da altre concezioni, noi affermiamo che l’imposta può servire come idoneo strumento per una più equa distribuzione della ricchezza. L’accorciamento delle distanze sociali è stato pur da altri, per quanto vanamente, proclamato. Per noi è un postulato che in definitiva si riallaccia alla nostra fede, al sentirsi figli dello stesso Padre*”¹⁶.

Questa ispirazione di fondo si svolgeva poi in alcune “mete di azione politica”, rispetto alle quali si individuavano i mezzi attuativi.

Prima “meta” era “*la formazione per tutti di una proprietà individuale sia pur modesta, come completamento della personalità e garanzia di libertà*”; seconda “meta”, “*collegata con la prima*”, era “*l’impedimento alla eccessiva concentrazione delle ricchezze, sotto tanti riflessi, nociva*”¹⁷.

Per tali finalità, si richiedevano, da un lato, “*l’intassabilità del minimo di esistenza e la tassabilità attenuata dei redditi modesti superiori al minimo*”, dall’altro (per impedire l’eccessiva concentrazione delle ricchezze) “*la tassazione aggravata dalle grandi fortune sia nell’imposizione diretta sul reddito e sul patrimonio che nell’imposizione delle successioni ereditarie*”.

Il sistema delle imposte dirette doveva essere dunque non solo semplificato (unificando le imposte reali in un’unica imposta), ma diversamente ispirato: si doveva mutare la sua “*fisionomia globale dando ad esso impronta a carattere personale*”; doveva “gravitare” sull’imposta personale sul reddito complessivo con esenzione dei minimi e aliquota progressiva e ciò “*in quanto solo un’imposta sul reddito complessivo dà la misura della vera capacità contributiva di ciascuno, dà la possibilità di tener conto della situazione familiare del contribuente e di far sì che il carico tributario incida effettivamente su chi è chiamato dalla legge a sopportarlo...*”¹⁸.

Si impone dunque il principio di capacità contributiva come principio di giustizia; di più – come emerge dalla citazione che segue – come prin-

¹⁶ Così al par. 2 delle *Considerazioni Generali*, cit.

¹⁷ Par. 2 delle *Considerazioni generali*, cit.

¹⁸ Par. 2 delle *Considerazioni generali*, cit.

cipio di giustizia che deriva da una concezione dell'imposta come "concorso fraterno" alla spesa della comunità politica, "secondo le possibilità di ciascuno".

"Sia lecito osservare – leggiamo nella parte riguardante la riforma delle imposte dirette – a distanza di tanti anni, che l'esigenza di graduare il peso tributario alla effettiva capacità del contribuente è esigenza primordiale di giustizia, che non può raggiungersi se non in ben scarsa misura fino a tanto che il carico di gran lunga maggiore è rappresentato dalle imposte reali, fino a quando l'imposizione reale si concepisce come normale, e quella personale soltanto come accessoria. Ove si parta dal concetto che l'imposta, ossia la contribuzione degli oneri pubblici senza immediato e specifico vantaggio dei contribuenti, non è un mero corrispettivo dei pubblici servizi effettivamente goduti e neppure una partecipazione al reddito prodotto, cui lo Stato ha diritto, indipendentemente dal sacrificio sopportato dal contribuente; ma il concorso alla spesa pubblica secondo le possibilità di ciascuno, nella fraterna e cristiana solidarietà tra i membri della comunità politica, occorre affermare che, in un ordine ideale, bisognerebbe attuare l'imposta unica personale e progressiva. La quale conclusione è accolta anche dal Codice sociale di Malines (n. 146). Se non è possibile realizzare in pieno questo postulato, bisogna tuttavia tenere sempre presenti i principi dai quali deriva, per applicarli con senso realistico".

Sono qui già espressi gli elementi centrali dell'art. 53 Cost.

Non solo. Sono esplicitati nella loro derivazione ben marcata, nella loro matrice, in quel concetto di solidarietà che è a sua volta fondato su una fede, che implica unica Paternità¹⁹) e dunque "fraternità".

Esiste in ciò anche una "lezione" di metodologia riformista, che è rinvenibile nei seguenti passaggi:

- il "sistema tributario" deve essere organizzato attorno ad un principio di giustizia;
- il principio di giustizia deve essere coerente con i valori posti alla base del rapporto sociale;

se questi procedono dal sentirsi "figli dello stesso Padre", è conseguenza naturale che l'imposta sia considerata un "concorso a un fine comune" (le spese pubbliche) "secondo le possibilità di ciascuno, nella fraterna e cristiana solidarietà tra i membri della comunità politica".

Le regole, dunque, devono rientrare in un sistema; il sistema deve essere

¹⁹ Per non dire che la stessa ispirazione la troveremo, poco dopo, nell'art. 91 del Codice di Camaldoli (cfr. AA.VV., *Codice di Camaldoli*, a cura di T. TORRESI, cit., p. 406).

ispirato ad un principio; il principio deve procedere da una concezione della vita, da come l'uomo si colloca, con gli altri, nella Storia.

Ma ne deriva anche un criterio ermeneutico.

Se la riforma del sistema tributario è stata incentrata su un principio di giustizia ed il principio di giustizia è conseguenza di una concezione della persona e della vita sociale, l'interprete (in un percorso a ritroso) non può prescindere, deve procedere dalla regola particolare all'ispirazione ad essa sottesa.

E ciò vale in particolare per l'interpretazione dell'art. 53 Cost., che non è una "*norma per caso*", ma una "*norma per una causa*".

2. Ma "*il far gravitare il sistema tributario*" sull'imposta personale e progressiva sul reddito complessivo, trovava giustificazione anche in altre due ragioni.

Per "correggere" due inconvenienti: a) la "deviazione" dal principio di equità e di giustizia che "era" insita in un sistema di larga imposizione sul consumo; b) l'eccessiva estensione che era stata data ad agevolazioni di ogni tipo, "*favori tributari*" al di fuori di un disegno generale, che, per ragioni contingenti, creavano, "*accanto ad una legislazione tributaria normale, una congerie di leggi e disposizioni particolari*", "*con la conseguenza che il mezzo non si è dimostrato idoneo allo scopo, o comunque ha creato disparità di trattamento, favorendo classi e località a danno di altre, e violando perciò il principio della generalità e della uniformità della imposta*"²⁰.

Si noti dunque come esistano progressione logica e armonia nella progettazione: dall'idea base dell'essere *tutti figli dello stesso Padre*, all'esigenza di fraternità e dunque giustizia; dalla esigenza di giustizia sociale al principio di capacità contributiva; da questo alla personalità e progressività del sistema in una visione globale di correzione di aspetti regressivi e particolaristici, contrastanti con i principi di generalità ed eguaglianza.

Ma non solo si passa dall'ispirazione di base alle articolazioni di sistema.

Non manca l'aderenza alla pratica, e ci sembra "preziosa" quell'osservazione che "*il mezzo non si è dimostrato idoneo allo scopo*" perché l'*idoneità* già evoca il principio di *proporzionalità* che ci fa calare dalla teoria astratta a ciò che è essenziale per risolvere problemi concreti.

Non solo: teoria dei fini e pratica dei mezzi idonei, si accompagnano (nella Relazione in esame ma in realtà nella cultura del suo Autore) ad una determinazione volitiva: "*l'inconveniente deve finalmente cessare*"!

²⁰ Par. 3 delle *Considerazioni generali*, cit.

Ed ecco allora lo strumento “idoneo” al fine: “*se vi sono situazioni particolari che richiedono l’ausilio dello Stato, tale ausilio deve essere prestato in modo diretto, con la corresponsione di premi e sovvenzioni, non mediante la concessione di favori tributari*”²¹.

“*L’accoglimento di tale principio – prosegue la Relazione – servirà a ristabilire l’ordine e l’eguaglianza, ed impedirà il sorgere di iniziative inutili o dannose nel quadro della economia produttiva del paese, anche perché è più difficile l’accordare sovvenzioni che non l’esenzione dai tributi, mentre i danni dell’esenzione sono sotto molteplici aspetti più gravi*”²².

A tal fine si propone che le deroghe al principio generale di “universale efficacia” della legge di imposta (principio considerato della massima importanza) siano affidate a legge formale (non a decreti-legge) con “*una votazione particolarmente rigorosa*”.

“*Per tale modo – si precisa – mentre la materia verrebbe sottratta agli eventuali arbitri del potere esecutivo e questo verrebbe liberato da fastidiose pressioni, si avrebbe garanzia che le eventuali deroghe, da accordare sempre legislativamente, sarebbero determinate da necessità effettivamente sentite*”²³.

E non può non apprezzarsi la visione anche concreta (di “*sano realismo*”, come vedremo *infra* par. 3) e a tutto campo: l’uso strumentale delle “disposizioni particolari” da parte del potere politico, le “pressioni” dei poteri forti, ma ad un tempo anche l’esistenza di situazioni che rendono “necessario” il regime agevolato, senza però cadere in un estremo opposto, ma cercando i mezzi idonei al fine per contemperare il principio generale e la situazione particolare.

3. Il progetto riformistico di Salvatore Scoca, già molto chiaro nei suoi presupposti ideali e nelle sue conseguenze applicative, sia quanto al fondamento dell’imposta, sia quanto al principio-base di giustizia tributaria (il principio di capacità contributiva), potrà entrare in una fase realizzativa con la sua partecipazione all’Assemblea Costituente, ove fu eletto nel 1946.

Se il nuovo ordinamento doveva essere fondato su valori radicalmente diversi rispetto a quelli del precedente ventennio; se questi valori avevano ricadute anche sul campo tributario, ove si gioca in concreto l’adesione del singolo alla cosa pubblica, ma anche il rispetto, da parte dello Stato, dei

²¹ Par. 3 delle *Considerazioni generali*, cit.

²² Par. 3 delle *Considerazioni generali*, cit.

²³ Così termina il par. 3 delle *Considerazioni generali*, cit.

diritti del cittadino, allora la Carta costituzionale non poteva ignorare i principi base del tributo, così rilevanti per il tipo di democrazia che si voleva instaurare.

In verità non esisteva in proposito un vuoto costituzionale. Già lo Statuto Albertino conteneva alcune disposizioni in proposito.

L'art. 30 statuiva il principio di riserva di legge (*"nessun tributo può esser imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re"*), mentre l'art. 25 prevedeva i principi di generalità ed eguaglianza, ma secondo un'ispirazione ottocentesca di "gravezza" sulle cose, da contenere con sistema di carattere proporzionale.

Si affermava che *"essi (cioè i cittadini) contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato"*.

Si parlava di *"tributo"*, di *"carichi"*, di *"averi"*, di *proporzione* agli averi, mentre per Scoca il *"tributo"* era (come si è visto) un *"concorso alla spese pubbliche"*, il criterio di giustizia non doveva essere collegato agli *"averi"* ma alla *capacità contributiva personale*, il criterio proporzionale (non incisivo sulla redistribuzione) doveva essere sostituito dal criterio progressivo per una maggiore giustizia sociale.

In sede di preparazione all'Assemblea costituente, esistevano poi orientamenti dottrinali che, per una concezione di onnipotenza legislativa, erano contrari alla previsione di limiti al potere legislativo in materia tributaria²⁴; ma esistevano anche tendenze culturali diverse e, in particolare, la Corte di Cassazione consigliava venisse affermato che il diritto dello Stato all'imposizione tributaria dovesse essere *"esclusivamente regolato per legge"* e doveva essere *"contenuto nei limiti della capacità contributiva dei cittadini"*²⁵.

Ma sta di fatto che (per la molteplicità di opinioni) il Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75 (deputati), presentato all'Assemblea Costituente il 31 gennaio 1947, non conteneva il principio di capacità contributiva. Conteneva il principio di riserva di legge in materia di prestazioni imposte (art. 18) ed il principio di eguaglianza (art. 7), ma nessuna previsione specifica in materia tributaria²⁶.

²⁴ Per una accurata ricostruzione storica di questa fase costituente, si veda G. FALSITTA, *Storia veridica, in base ai "lavori preparatori" della inclusione del principio di capacità contributiva nella Costituzione*, in *Il principio della capacità contributiva nel suo svolgimento storico prima e dopo la costituzione repubblicana*, Milano, 2014, p. 98 ss., p. 102.

²⁵ G. FALSITTA, *op. cit.*, p. 104, nota 30.

²⁶ G. FALSITTA, *op. cit.*, pp. 107-109.

Un arretramento rispetto allo stesso Statuto Albertino²⁷.

Espressione, pertanto, di grande personalità (oltre che di una preparazione che veniva da lontano) gli interventi di Edgardo Castelli e Salvatore Scoca del 19 e 23 maggio 1947, che portarono all'art. 53 della Costituzione.

Leggiamoli separatamente, nei testi presentati in data 19 maggio, per riscontrarne elementi comuni e peculiari differenziazioni.

Nel testo proposto da Edgardo Castelli si affermava: *“Tutti quanti partecipano alla vita economica, sociale o politica dello Stato sono tenuti al pagamento dei tributi in rapporto alla loro effettiva capacità contributiva, salvo le esenzioni e le prerogative previste dalle leggi”*.

Il testo proposto da Salvatore Scoca così statuiva: *“Salve le esenzioni determinate dalla necessità di assicurare a ciascuno la soddisfazione dei bisogni indispensabili alla esistenza, tutti debbono concorrere alle spese pubbliche in modo che il carico tributario individuale risulti applicato con criterio di progressività”*.

Le disposizioni che costituiscono comunque eccezione al principio di eguaglianza tributaria possono essere stabilite solo per l'attuazione di scopi di interesse pubblico, con legge approvata a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere”.

Per entrambi i presentatori, dunque, era necessario che la Carta contenesse limiti al potere impositivo, ulteriori rispetto a quello formale della riserva di legge.

Era necessario che la Carta affermasse anche principi di giustizia tributaria: il principio di capacità contributiva per Castelli; il principio di progressività e di esenzione delle ricchezze minime per Scoca.

Lo sviluppo di tali premesse aveva poi accentuazioni diverse, ma tra loro complementari.

Sul piano della individuazione del dovere, Castelli si riferisce ai *“tributi”* (in modo, per tale aspetto, non dissimile dall'art. 30 Statuto Albertino), mentre Scoca descrive il dovere di cui trattasi nel suo aspetto sostanziale di *“concorso alle spese pubbliche”*, cioè di partecipazione corale ad un fine comune, così implicitamente richiamando il principio democratico che la *“cosa pubblica è cosa di tutti e tutti devono concorrere a realizzare l'azione comune col proprio sacrificio personale”*²⁸.

²⁷ In tal senso G. FALSITTA, *op. cit.*, p. 109.

²⁸ In questo senso si esprime il *Rapporto della Commissione Economica presentato all'Assemblea Costituente*, su cui cfr., F. MOSCHETTI, *Profili generali*, in F. MOSCHETTI, G. LORENZON, R. SCHIAVOLIN, L. TOSI, *La Capacità contributiva*, a cura di F. MOSCHETTI, p. 6, nota 5. Si veda, altresì, G. FALSITTA, *op. cit.*, p. 93.

Quanto ai soggetti, entrambi si affrancano dal mero riferimento ai “cittadini” (proprio dell’art. 25, Statuto Albertino) ed affermano un principio di generalità con il termine “*tutti*” (quindi cittadini e stranieri), ma per questo aspetto è Castelli più attento alla giustificazione sostanziale, precisando che il “*tutti*” si riferisce a “*quanti partecipano alla vita economica, sociale o politica dello Stato*”, il che evoca il dovere di solidarietà “*politica, economica e sociale*” dell’art. 2 Cost.²⁹.

Qualificazione solidaristica, accentuata dal riferimento (nella proposta di Castelli) alla capacità contributiva.

Entrambi i proponenti sono poi attenti al rapporto “*generalità-esenzione*”, ma con diverse sensibilità.

Mentre Castelli pone come limite il principio di legalità, Scoca, oltre al limite del principio di legalità (con legge approvata a maggioranza qualificata), poneva anche un limite finalistico (“*solo per l’attuazione di scopi di interesse pubblico*”), ben conscio del pericolo (oggi attualissimo) di strumentalizzazione elettoralistica dell’agevolazione fiscale.

Da quanto sopra, già emerge che le differenze non sono sui principi ispiratori.

Certo, come s’è detto, solo Castelli fa riferimento al principio di capacità contributiva, ma questo principio è implicito anche nella proposta di Scoca laddove richiede l’esenzione delle ricchezze minime e la progressività del “*carico tributario individuale*”.

Certo Scoca, nel parlare di “*concorso alle spese pubbliche*”, implicitamente valorizza l’aspetto sostanziale e valoriale della responsabilità e del coinvolgimento dal basso (in un impegno solidale), mentre Castelli (più sbrigativamente), nel parlare di “*tributi*”, utilizza un concetto tradizionale (scolastico) che richiama l’imperatività dell’atto; ma Castelli recupera l’impostazione solidaristica, laddove – come si è detto – delimita il concetto di “*tutti*” a coloro che “*partecipano*” (economicamente, socialmente, politicamente) alla “*vita*” dello Stato.

Ed anche il concetto di “*partecipazione alla vita*” è denso di significato: vuol dire che alla base non ci sono gli individui *uti singuli*; alla base c’è una “*vita*” partecipata nei suoi diversi aspetti (politico-economico-sociali); da

²⁹ Troviamo consonanza con quanto rileva G. FRANSONI (*Discorso intorno al diritto*, Pacini, Pisa, 2017, p. 72), secondo il quale: “*Il tributo costituisce sempre, invero, una manifestazione di solidarietà politica nella misura in cui esso è espressione della partecipazione di ciascun membro della collettività allo sforzo comune per il conseguimento di un interesse generale e comune mediante il sacrificio individuale di tutti i consociati*”.

ciò il concetto di “*concorso alle spese pubbliche*” (cioè, alle spese della comunità) di cui parla Scoca, ma anche la commisurazione alla capacità contributiva, di cui parla Castelli.

C'è dunque una comune ispirazione di fondo, per cui si capisce come le due proposte siano confluite, naturalmente, in una proposta unica, che ha preso da Castelli il principio di *capacità contributiva* e da Scoca il concetto di “*concorso alle spese pubbliche*” e di “*progressività*” (sia pure riferita al “*sistema*” tributario).

Quello che è oggi l'art. 53 Cost. venne presentato ed illustrato da Edgardo Castelli nella seduta del 23 maggio 1947, nell'ambito della discussione sui Rapporti politici³⁰.

È significativa la collocazione nel Titolo IV, relativo ai Rapporti politici, poiché il fenomeno tributario non attiene meramente all'aspetto economico³¹, ma è fondamentale dovere di appartenenza politica³² e deve essere disciplinato alla luce dei principi che caratterizzano l'assetto politico e sociale del Paese.

Ciò è detto espressamente nell'intervento che tenne Scoca nella seduta del 23 maggio 1947.

Ivi, dopo aver posto in luce la grave ingiustizia che emergeva dalla regressività del sistema tributario allora vigente, difendeva con forza il principio di progressività riferendolo al sistema tributario nel suo complesso.

Non negava che sul piano scientifico esistessero buoni argomenti sia per il metodo progressivo, sia per il metodo proporzionale, ma così aggiungeva: “*Ma, lasciandosi guidare da un sano realismo, non si può negare che una Costituzione la quale, come la nostra, si informa a principi di democrazia e solidarietà, debba dare la preferenza al principio della progressività*”.

Il “*sano realismo*” come guida, ma non per abbassare il livello di tutela dei valori³³, bensì per disciplinare un settore particolare (quello tributario) in coerenza con i “*principi*” fondamentali della Costituzione: i “*principi di democrazia e solidarietà sociale*”, a loro volta innestati sul valore base del primato della persona.

³⁰ Il testo era stato concordato con Scoca e Meda, cui avevano aderito Grieco e Laconi. Sul punto cfr. G. FALSITTA, *op. cit.*, pp. 112-113.

³¹ Nello Statuto Albertino, il dovere tributario era codificato all'art. 25, “*accanto ad altri articoli concernenti i rapporti economici*” (così G. FALSITTA, *op. cit.*, p. 115).

³² Cfr. G. FALSITTA, *op. cit.*, pp. 115-120, il quale pone in luce come la “*politicità*” della contribuzione fiscale fosse originale apporto culturale della “*scuola di Pavia*” cui appartenevano Castelli e Vanoni (*ivi*, p. 117).

³³ Come si fa oggi, ad esempio, per reggere la concorrenza fiscale internazionale.

Lo stretto legame con tali valori emerge poi laddove, nella parte finale del suo intervento del 23 maggio 1947, Scoca richiama (e ciò è un suo pensiero molto radicato) la necessità di esentare il minimo vitale.

“Non si può negare – egli afferma – che il cittadino, prima di essere chiamato a corrispondere una quota parte della sua ricchezza allo Stato, per la soddisfazione dei bisogni pubblici, deve soddisfare i bisogni elementari di vita suoi propri e di coloro ai quali, per obbligo morale e giuridico, deve provvedere. Da ciò discende la necessità della esclusione dei redditi minimi dalla imposizione; minimi che lo Stato ha interesse a tenere sufficientemente elevati, per consentire il miglioramento delle condizioni di vita delle classi meno abbienti, che contribuisce al miglioramento morale e fisico delle stesse ed in definitiva anche all’aumento della loro capacità produttiva. Da ciò discende pure che debbono essere tenuti in opportuna considerazione i carichi di famiglia del contribuente. Sono, questi, aspetti caratteristici di quella capacità contributiva, che la formulazione concordata dell’articolo aggiuntivo pone a base della imposizione”.

L’assetto del sistema tributario è dunque pensato da Scoca, certo conoscendo i meccanismi tecnici, ma soprattutto in coerenza con un fine di giustizia sociale, armonico con i principi costituzionali di democrazia e solidarietà sociale, a loro volta dettati da una concezione spiritualistica della vita³⁴.

L’art. 53 della Costituzione che vede la confluenza delle proposte di Scoca e Castelli, è il grande esito di questa volontà riformatrice, spiritualmente ispirata.

Non può certo essere ridotto a mero criterio di ragionevolezza e non arbitrio.

È l’esito finale di valori di giustizia che hanno informato l’impegno dei costituenti:

- il valore della persona, che mette le sue “capacità” a disposizione delle “spese pubbliche”;
- la democrazia della partecipazione dal basso (“tutti concorrono” responsabilmente alla vita della loro comunità);
- la solidarietà, perché a ciascuno sia assicurata un’esistenza libera e dignitosa;

ma nel contempo il limite che deve esser posto al potere fiscale, che non ha

³⁴ Quale essere “figli dello stesso Padre” chiaramente espresso fin dagli *Appunti per la riforma tributaria* (cfr. retro, par. 1).

in sé, ma nella capacità effettiva delle persone, la ragione del suo essere.

Per cui, senza corrispondente “capacità contributiva” non si può formulare una politica avventurosa (*rectius* “avventata”) di spese pubbliche³⁵.

La politica della spesa pubblica è un *posterius* rispetto alla capacità delle persone, deve guardare *in primis* alla fonte e solo dopo ai frutti.

C'è un quadro di valori, di *persona*, *democrazia*, *solidarietà* (ma partendo dalle capacità delle persone), che inverte la logica del Potere anteriore alla Costituzione repubblicana.

Questo è il lascito di “*intellettuali di larghe vedute e volontà di fermi propositi*” agli uomini a venire.

4. Ed oggi?

Una Costituzione basata su valori, addirittura su una “*chiamata a raccolta*” per ricostruire una Comunità politica basata su nuovi valori, resiste e vive se quei valori permangono, non vengono offuscati o dimenticati.

Non resiste se alle alte idealità subentrano relativismo, indifferenza culturale, mera visione economicistica dei tributi.

Esiste un orientamento dottrinale che ignora il valore base della persona sotteso all'art. 53, che assume a criterio interpretativo una preminenza del Pubblico sul Privato, ignorando che nell'art. 53 l'interesse pubblico si realizza partendo dalle “*capacità*” effettive dei privati.

Se prima della Costituzione repubblicana l'idolo era lo Stato etico, ora, in certe interpretazioni, l'idolo è l'interesse fiscale, versione aggiornata (ma non corretta) di una nuova forma di primato dello Stato sul cittadino.

In questa temperie, l'art. 53 Cost. viene sì riferito alla forza economica, alla disponibilità di mezzi economici del soggetto, ma secondo valutazioni discrezionali del legislatore, per cui diventa mero criterio di ragionevolezza, mero divieto di scelte arbitrarie: un esito interpretativo cui potrebbe giungersi anche in assenza della stessa Costituzione. Basta tornare ad Aristotele ed al *principio di identità e non contraddizione*³⁶.

³⁵ La guerra con le scarpe di cartone è già stata sperimentata.

³⁶ Con la consueta chiarezza e logica stringente aggiunge G. FALSITTA (*op. cit.*, p. 121) che “*la conoscenza dei ‘lavori preparatori’*” impone di scartare la tesi dell'art. 53 come semplice doppiopione dell'art. 3: “*Dobbiamo domandarci se sia sensato opinare che tanti costituenti di forte sensibilità e cultura (Castelli, Scoca, Ruini, Corbino) impegnassero il loro ingegno in serrati dibattiti al fine di produrre un enunciato normativo inutile perché duplicatore di un principio già discusso e approvato dalla Commissione dei 75, e dunque già incluso nel Progetto presentato all'Assemblea il 31 gennaio 1947*”.

Se poi passiamo all'attuale "*sistema tributario*", esso è sempre più il contrario di un "*sistema informato a criteri di progressività*".

La legge delega di riforma tributaria del 1971³⁷ prevedeva all'art. 1, comma 1, che il sistema tributario fosse riformato "*secondo i principi costituzionali del concorso di ognuno in ragione della propria capacità contributiva e della progressività...*".

All'art. 2, prevedeva, poi, che la disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche fosse informata, come primo principio e criterio direttivo, al "*carattere personale e progressivo dell'imposta*".

Era ancora vivo l'insegnamento di Salvatore Scoca.

A distanza di 50 anni, nulla di più contrario.

L'imposta sul reddito delle persone fisiche è variamente infarcita da un insieme di regimi speciali soggetti ad imposta sostitutiva di favore, per cui la scala progressiva delle aliquote permane con certezza solo per i redditi di lavoro dipendente e per i redditi di lavoro autonomo e di impresa non in regime forfettario.

Con ciò sono violati non solo i principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di progressività del sistema tributario (art. 53, comma 2, Cost.)³⁸, ma è violato il collegamento tra *sistema tributario* e valori costituzionali³⁹.

La Repubblica fondata sul "lavoro" riserva la progressività al "lavoro", la proporzionalità al "capitale".

Il "*sano realismo*", di cui parlava Scoca, non è riferito all'attuazione dei principi costituzionali, ma ad una logica del contingente e del particolaristico (con speciale attenzione al proprio bacino elettorale).

Un "realismo" ignaro della Costituzione.

I "*bonus*" fiscali hanno invaso la tassazione sui redditi a tal punto, che non si può non ricordare la proposta di Scoca che, per le eccezioni al principio di eguaglianza tributaria, proponeva: *a)* scopo di interesse pubblico; *b)* legge formale approvata a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere.

Per converso, l'esenzione che sarebbe dovuta per "*assicurare a ciascuno la soddisfazione dei bisogni essenziali per l'esistenza*" è prevista solo per i redditi di lavoro dipendente non superiori a 8500 Euro.

³⁷ Rispetto alla quale fu *magna pars* Cesare Cosciani, già allievo di Salvatore Scoca all'Università di Trieste.

³⁸ Che non può essere progressivo se non è tale nemmeno l'imposta sui redditi delle persone fisiche.

³⁹ Quello che era uno degli insegnamenti dei Padri costituenti.

Sembra il ribaltamento di quel *sistema* pensato in coerenza con i principi costituzionali che Salvatore Scoca auspicava.

Ma è forse parte di una generale fase involutiva sul piano dei valori.

Una ragione in più per ritornare ai Maestri che, in un periodo di irrazionalità ben peggiore⁴⁰, non hanno rinunciato a pensare al Diritto Tributario come *sistema*, avente la giustizia a Stella Polare.

⁴⁰ “*Tristo periodo di terrore*”, leggiamo nella Nota preliminare agli “*Appunti per la riforma tributaria*”.

Il principio di capacità contributiva nel pensiero (e nell'azione) di Salvatore Scoca

Marcello M. Fracanzani

Ringrazio sinceramente chi ha voluto questo convegno, perché è stata l'occasione di scoprire cose nuove, di tornare alle radici teoriche dei “concetti chiave” nella disciplina pubblicistica e amministrativo-tributaria in generale, profili che – spesso – riteniamo troppo noti per essere ancora studiati, mentre riservano sempre grandi sorprese, specie se – come oggi – vengono agganciati all'esperienza di vita di Maestri, innervando così di nuova linfa la prospettiva di studio e la capacità di fornire risposte.

Ancora più preziosa l'occasione se ritorniamo alle radici teoriche attraverso il pensiero dei nostri Padri, biologici o teoretici, a coloro, cioè, cui dobbiamo molto, se non tutto, specie quando i due ruoli si compenetrano nella stessa persona.

Nell'organizzare questo convegno Andrea Crismani ha inteso onorare il suo Maestro, onorandone il Padre e, con questo comportamento – secondo la tradizione nipponica – ha dato onore anche al proprio Padre. Di questo diamo atto e lo ringraziamo sentitamente.

Il nucleo centrale della riflessione che propongo è proprio un ritorno al fondamento del prelievo fiscale. Ormai da un decennio, per derivazione eurounitaria, abbiamo un nuovo comma in apertura dell'art. 97 della Costituzione repubblicana, ove si antepone la regolarità finanziaria degli atti amministrativi alla loro legittimità; il rispetto della fonte primaria, che è la manifestazione (rappresentativa) della sovranità popolare resta, ma risulta cedevole in rapporto alla regolarità di bilancio, alla copertura, alla disponibilità di denaro, alla limitata capacità di far (nuovo) debito. Ne consegue che il momento del prelievo – che, a sua volta, è rapporto amministrativo fra Stato e cittadino – diventa preliminare e condizionante la successiva azione amministrativa generale che dipende più dalla regolarità contabile di quanto non sia debitrice (è il caso di dirlo) del rispetto della legge. La

discrezionalità amministrativa ne viene compressa, quantomeno nel dovere di una più ampia programmazione. Ma per uscire dalla terminologia tanto cara a certa dommatica, poniamo la questione in termini diretti: la tutela della salute, di cui all'art. 32 Cost., è diritto fondamentale dell'Uomo prima ancora del cittadino, oppure è mero interesse legittimo alla regolarità degli atti di programmazione generale dell'ASL territoriale di competenza, nei limiti della disponibilità di spesa? Ogni diritto (anche fondamentale) diventa monetizzabile, secondo una prospettiva già sdoganata dalla CEDU, senza imporre alcun dazio, peraltro¹.

Veniamo al punto, dunque, che è l'art. 53 della nostra Carta repubblicana, ove – conviene anticipare fin d'ora – non si usa alcuna specifica figura di situazione giuridica soggettiva, ma si afferma che “Tutti sono tenuti a concorrere alla spese pubbliche della loro capacità contributiva”, specificando al comma 2, che “Il sistema tributario è informato a criteri di progressività”. Espressioni sobrie, centellinate, pregne, che riflettono il tratto di un montanaro abruzzese, abituato al silenzio ed alla fatica, tratto tipico di tutta la gente di montagna, in ogni dove.

Occorre pensare a quel bambino, di vivace intelligenza, portato per gli studi, che ripete la quinta elementare, pur aver superato brillantemente gli esami, per poter restare ancora a scuola. A quel giovane ginnasiale che – talmente lontano da casa da non potervi tornare neppure per Natale – deve svolgere servizio di tavola ai compagni di collegio. Sarà lì che ha appreso il concetto di solidarietà, poi trasfuso nell'art. 2 della Carta qualche decennio dopo? Piace pensarlo, specie dopo averne letto l'incredibile biografia che squarcia molti veli sulla formazione dei nostri Padri costituenti.

Non cale qui tentare un riassunto del pensiero di Salvatore Scoca sul punto: fatica inutile, poiché in quanto riassunto si esaurisce in una riproposizione parziale di cose note.

Più onorevole alla memoria invece raccogliere alcuni spunti teorici, anzi, addirittura teoretici, del suo pensiero per trarne utilità nelle operazioni che tutti noi siamo chiamati a fare, ciascuno nelle sue diverse funzioni.

Giurista di solida formazione positiva, resta plasmato da una vocazione verso la dottrina sociale della Chiesa, assorbita fin dall'infanzia rurale, maturata nel periodo piemontese e poi romano degli studi. Così come l'ha concepito e plasmato, l'art. 53 della Carta per lui è e deve essere fonda-

¹ L'affermazione trascende l'economica di questo scritto, donde sia consentito il rinvio a M.M. FRACANZANI, *L'Identità. Diritti fondamentali fra Corti europee e pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2016.

mento necessario e sufficiente; peraltro, la sua lettura va coordinata con l'art. 2, il dovere di solidarietà, secondo un approccio che vuole ogni articolo dei principi fondamentali essere riferimento di un grappolo degli articoli seguenti. Ma se il fondamento giuridico è così tracciato, le ragioni che lo sostengono vanno indagate attraverso i suoi lavori che precedono il dibattito nella "Commissione dei 75", prima, e dell'Assemblea costituente, poi.

Fine esegeta, Scoca insiste sulla raffinatezza letterale della norma, ove prevede che "tutti sono tenuti a concorrere", formula anodina che rifugge dalle categorie giuridiche diritto/dovere, potestà/soggezione, facoltà/oneri, pur perfettamente note ai Padri costituenti che ne fanno appropriato uso, quando occorre.

E l'approfondimento non si limita all'abusata citazione dell'articolo di Piero Gobetti – della cui pubblicazione è di poco trascorso il centenario – per cui il cittadino italiano paga malvolentieri l'imposta perché gli è imposta², ma rimonta al periodo rivoluzionario francese ed alla prima dichiarazione dei Doveri dell'Uomo passando alla tradizione tedesca, poi affinata nei suoi studi di statistica ed economia, da cui elaborerà una sorta di *Drittwirkungsthorie* cioè l'efficacia immediata e verso terzi dei diritti fondamentali.

A mio parere, per Scoca (come per altri, anche successivi), il riferimento, si badi bene, non è alla Dichiarazione dei Diritti e dei Doveri dell'Uomo della costituzione del 1795, bensì alle proposte sorte ancora durante gli Stati generali in risposta a quanto stava maturando e sarebbe sfociato dopo, nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

Ecco il punto: vi è la consapevolezza che la vita in società non è una scelta, ma una necessità della natura umana, ripresa nella dottrina sociale della Chiesa, peraltro già individuata da Aristotele, accomunando quel bipede implume che è l'uomo ad altri animali strutturati per vivere solo in

² "In Italia il contribuente non ha mai sentito la sua dignità di partecipe alla vita statale: la garanzia del controllo parlamentare sulle imposte non è un'esigenza, ma una formalità giuridica. Il contribuente italiano paga bestemmiando lo stato; non ha coscienza di esercitare, pagando, una vera e propria funzione sovrana. L'imposta gli è imposta. Il parlamento italiano esercita il controllo finanziario come esercita ogni altra funzione politica. È demagogico fin dal suo nascere perché è nato dalla retorica, dall'inesperienza, dalla scimmiettatura. Una rivoluzione di contribuenti in Italia in queste condizioni non è possibile per la semplice ragione che non esistono contribuenti." Trovo da più parti la citazione riferita a Piero Gobetti su "La Rivoluzione Liberale", in un non specificato numero del 1922, che tuttavia non ho individuato esaminando quell'annata.

gruppo, come le api e le formiche, ma – rispetto a queste – dotato di intelletto maggiore³. La condizione di cittadino comporta delle conseguenze, fra cui quella della fedeltà alla Patria (altro tema trattato dal Nostro perseguito con l'esempio, durante la delicata missione del "Territorio libero di Trieste"), manifestata plasticamente nel concorso alle spese pubbliche. Ma se la cittadinanza è una condizione volontaria (o comunque rinunciabile), la vita in comune non è un'opzione. Sicché il versamento dei tributi non è corrispettivo del diritto alla cittadinanza, ma la conseguenza necessaria di un (necessario) vivere in società organizzata, che permane anche quando si perda la cittadinanza, mantenendo sul territorio il domicilio inteso come centro dei propri affari.

Sembra il principio della World Wide Taxation espresso *ante litteram*.

A questo punto elaboriamo quanto raccolto e, per maggior concisione, propongo una sequenza di affermazioni in progressione logica deduttiva, così concepita:

1. il concorso alle necessità pubbliche è conseguenza della vita in società, condizione necessaria precedente ad ogni scelta pattizia o convenzionale;
2. non potendo vivere fuori da una società, l'uomo è tenuto a preservarla, per sé e per gli altri (solidarietà, art. 2), nello specifico concorrendo alle spese pubbliche (art. 53);
3. in periodo di assolutismo un tanto si concretava nella soggezione del singolo allo Stato, manifestantesi nel *dare* o nel *facere*, come per la coscrizione militare o le *corvée*;
4. in disparte i precedenti – lirici più che epici – del 1215, 1689, 1774, con la prima Dichiarazione dei diritti dell'Uomo del 1789 si pone un limite alla soggezione del singolo verso lo Stato ed un suo interesse alla legalità dell'azione amministrativa. È la radice dell'interesse legittimo oppositivo, cioè di un *patis* da parte del potere pubblico;
5. chi insiste a ridurre la posizione del cittadino alla sola figura dell'interesse legittimo pretensivo si rifà (forse inconsapevolmente) alla Dichiarazione del 1795, importando le ambiguità di cui è gravida: lo Stato viene chiamato ad un *facere* (pretensione) all'istruzione, all'assistenza sanitaria e sociale, al lavoro; ma il prezzo è dimenticare la valenza difensiva

³ L'abusata citazione dell'inizio della *Politeia* di Aristotele per cui l'Uomo è per natura animale politico non viene usualmente mai completata: la frase finisce con un participio causale: *lògon èkon*, poiché ha la ragione o la parola, che è comunque forma (manifestazione sensibile di sostanza non altrimenti percepibile) della ragione.

dell'interesse legittimo oppositivo, come spazio (minimo) di libertà dai pubblici poteri;

6. motivatamente, dunque, la Costituzione non parla di dovere tributario, ma usa la formula poco giuridica secondo cui “tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche”;
7. ed allora lo schema non è quello del “mio contro il tuo”, quanto piuttosto del “mio verso il nostro”: i soldi versati cessano di essere miei, però diventano nostri, con una formula che – con imprecisa semplificazione – possiamo immaginare quale conferimento soci: dal patrimonio personale transitano nel patrimonio sociale; “paghiamo le tasse a noi stessi”.

A questo punto, non debbo neppure alzare gli occhi dal foglio per percepire lo sguardo dei colleghi ed amici napoletani, pieno di quella salace ironia che solo loro sanno secernere e tradurre in battute fulminanti, abituati come sono nel vedere lo Stato (ed il sovrano che lo incarca) quale un estraneo da cui difendersi: Bizantini, Normanni, Svevi, Angioni, Aragonesi, Borbone e, infine, anche il Cispadano sono tutti scesi in quelle terre con intenti forse predatori, provocando la forte reazione di difesa del Papa a Gaeta che è valsa a qualcuno più di un merito. Occorre allora un approfondimento per continuare nel nostro percorso.

1. Il rapporto tributario ha una derivazione pubblicistica necessaria, non volontaria, convenzionale o pattizia, ed è plasmato quindi sulla limitazione dei poteri pubblici nell'esercizio di una delle potestà di imperio tradizionali: battere moneta, mantenere eserciti e imporre tasse, per l'appunto; ed il suo paradigma è quello dell'interesse legittimo oppositivo;
2. tale derivazione essenzialmente pubblicistica esclude la pertinenza del diritto tributario al diritto civile e tanto basta a far ritenere fuori luogo l'applicazione di schemi privatistici, plasmati sul consenso e parità delle parti;
3. può essere allora l'occasione di – quantomeno – ripensare lo schema dell'obbligazione tributaria, magari per archivarla come un vecchio arnese, visto che siamo costretti a cucirle addosso più eccezioni di quante siano le regole. L'obbligazione tributaria, infatti:
 - a) sorge *ope legis* e non – fisiologicamente – *ex contractu vel delictu*;
 - b) non è rapporto simmetrico che lega parti in posizioni di sostanziale parità, ma rapporto asimmetrico su piani diversi;
 - c) non viene provata con i normali mezzi a disposizione delle parti, quanto

- piuttosto mediante presunzioni, cioè finzioni (“come se”), a volte senza nemmeno la possibilità di prova contraria che accentuano l’asimmetria a favore del pubblico;
- d) la presunzione è sempre a favore del creditore, ponendo in capo al debitore una sorta di prova liberatoria, con ribaltamento delle posizioni processuali⁴;
 - e) queste presunzioni hanno natura legislativa⁵, spesso con legge di interpretazione autentica⁶, ma hanno anche origine giurisprudenziale, in

⁴Rappresenta principio consolidato quello per cui, in tema di accertamento standardizzato mediante parametri o studi di settore, il contraddittorio con il contribuente costituisce elemento essenziale e imprescindibile del giusto procedimento che legittima l’azione amministrativa (in specie quando si faccia riferimento ad una elaborazione statistica su specifici parametri, di per sé soggetta alle approssimazioni proprie dello strumento statistico, e sia necessario adeguarle alla realtà reddituale del singolo contribuente, potendo solo così emergere gli elementi idonei a commisurare la “presunzione” alla concreta realtà economica dell’impresa), sicché la motivazione dell’atto di accertamento non può esaurirsi nel mero rilievo dello scostamento dai parametri, ma deve essere integrata (anche sotto il profilo probatorio) con le ragioni per le quali sono state disattese le contestazioni sollevate dal contribuente in sede di contraddittorio, solo così emergendo la gravità, precisione e concordanza attribuibile alla presunzione basata sui suddetti parametri e la giustificabilità di un onere della prova contraria (ma senza alcuna limitazione di mezzi e di contenuto) a carico del contribuente (Cass., Sez. VI-5, 18 dicembre 2017, n. 30370, Rv. 646985-01. In termini cfr. anche, da ultimo, Cass., Sez. V, 31 maggio 2018, n. 13908, Rv. 648860-01).

⁵Al proposito questa Corte ha già ribadito che in tema di accertamento delle imposte sui redditi, l’art. 32, del d.P.R. n. 600/1973 prevede una presunzione legale in base alla quale sia i prelevamenti che i versamenti operati su conti correnti bancari vanno imputati a ricavi ed a fronte della quale il contribuente, in mancanza di espresso divieto normativo e per il principio di libertà dei mezzi di prova, può fornire la prova contraria anche attraverso presunzioni semplici, da sottoporre comunque ad attenta verifica da parte del giudice, il quale è tenuto ad individuare analiticamente i fatti noti dai quali dedurre quelli ignoti, correlando ogni indizio (purché grave, preciso e concordante) ai movimenti bancari contestati, il cui significato deve essere apprezzato nei tempi, nell’ammontare e nel contesto complessivo, senza ricorrere ad affermazioni apodittiche, generiche, sommarie o cumulative (Cfr. Cass., Sez. V, n. 25502/2011, n. 2781/2015, n. 11102/2017).

⁶Seppure questa Corte ha costantemente affermato come nella fase di accertamento di una plusvalenza patrimoniale realizzata a seguito di cessione di titolo oneroso di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria, l’Amministrazione finanziaria è legittimata a procedere in via presuntiva sulla base dell’accertamento di valore effettuato in sede di applicazione dell’imposta di registro, restando a carico del contribuente l’onere di superare la presunzione di corrispondenza del prezzo incassato col valore di mercato accertato in via definitiva in sede di applicazione dell’imposta di registro, dimostrando di aver in concreto venduto ad un prezzo inferiore (così Cass. n. 4057/2007, poi ribadita in Cass. n. 21020/2009, Cass. n. 18705/2010), non di meno, successivamente è intervenuta una norma di interpretazione autentica. Più precisa-

- odio alla riserva di legge statale nel diritto tributario, seppure in deduzione dal sistema e per mantenerne la coerenza (col paradigma privatistico)⁷⁻⁸;
- f) le somme dichiarate e versate sono sempre *pro solvendo* e mai *pro soluto*;
 - g) l'inadempimento del contribuente è sempre sanzionato su parametri sganciati dal danno arrecato⁹;
 - h) il diritto al rimborso è condizionato e limitato in vario modo.

1. Occorre prendere atto che lo schema è un altro: al verificarsi di determinati fatti, individuati in via preventiva, generale ed astratta dalla leg-

mente, alla luce del principio secondo cui nell'accertamento delle imposte sui redditi, «l'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 147 del 2015 – che, quale norma di interpretazione autentica, ha efficacia retroattiva – esclude che l'Amministrazione finanziaria possa ancora procedere ad accertare, in via induttiva, la plusvalenza patrimoniale realizzata a seguito di cessione di immobile o di azienda solo sulla base del valore dichiarato, accertato o definito ai fini di altra imposta commisurata al valore del bene, posto che la base imponibile ai fini IRPEF è data non già dal valore del bene, ma dalla differenza tra i corrispettivi percepiti nel periodo di imposta e il prezzo di acquisto del bene ceduto, aumentato di ogni altro costo inerente al bene medesimo. Il riferimento contenuto nella detta norma all'imposta di registro ed alle imposte ipotecarie e catastali svolge una funzione esemplificativa, volta esclusivamente a rimarcare la ratio della norma incentrata sulla non assimilabilità della differente base impositiva (valore) rispetto a quella prevista per l'IRPEF (corrispettivo)» (cfr. Cass. n. 19227/2017, Cass. n. 12265/2017).

⁷Cfr. Cass., Sez. V, n. 5076/2011; n. 17928/2012; n. 27778/2017; n. 30069/2018; n. 27049/2019.

⁸Ma vedasi l'opportuno affinamento, per cui «... questa Corte ha già avuto modo di chiarire che nel sistema processuale non esiste il divieto delle presunzioni di secondo grado, in quanto lo stesso non è riconducibile né agli artt. 2729 e 2697 c.c. né a qualsiasi altra norma e ben potendo il fatto noto, accertato in via presuntiva, costituire la premessa di un'ulteriore presunzione idonea – in quanto a sua volta adeguata – a fondare l'accertamento del fatto ignoto (Cass., 01/08/2019, n. 20748). Infatti, la sussistenza nell'ordinamento del cosiddetto «divieto di presunzioni di secondo grado o a catena», è stata esclusa in quanto: «a) il principio *praesumptum de praesumpto non admittitur* (o 'divieto di doppie presunzioni' o 'divieto di presunzioni di secondo grado o a catena'), spesso tralaticciamente menzionato in varie sentenze, è inesistente, perché non è riconducibile né agli evocati artt. 2729 e 2697 cod. civ. né a qualsiasi altra norma dell'ordinamento: come è stato più volte e da tempo sottolineato da autorevole dottrina, il fatto noto accertato in base ad una o più presunzioni (anche non legali), purché 'gravi, precise e concordanti', ai sensi dell'art. 2729 cod. civ., può legittimamente costituire la premessa di una ulteriore inferenza presuntiva idonea – in quanto, a sua volta adeguata – a fondare l'accertamento del fatto ignoto (Cass. n. 18915, n. 17166, n. 17165, n. 17164, n. 1289, n. 983 del 2015);» (Cass., 16/06/2017, n. 15003, in motivazione, al § 3)" (cfr. Cass., Sez. V, n. 33042/2019).

⁹Cass., Sez. V, n. 5648/2020.

- ge, il cittadino (o il domiciliato) vede affievolirsi il suo diritto soggettivo sulla proprietà patrimoniale (832 c.c.) a fronte dell'esercizio di un potere che si manifesta in un procedimento amministrativo codificato, all'esito del quale può essere adottato un atto amministrativo provvedimento ed autoritativo capace di mutare in via unilaterale le situazioni giuridiche soggettive del destinatario;
2. a fronte di questo potere, sorge in capo al cittadino un interesse legittimo – di tipo oppositivo – al rispetto della legalità, che si concreta nella partecipazione e controllo del procedimento, alla richiesta di autotutela, all'impugnazione avanti ad un giudice specializzato per lamentarne il cattivo uso;
 3. il superamento del paradigma obbligatorio consentirebbe al giudice tributario l'affrancamento dal ricorso a regole sulla prova presuntiva di matrice civilistica che dimostra tutta la sua ambivalenza sol che si guardi alla statistica con cui il vizio viene proposto nei ricorsi per cassazione;
 4. lo statuto del contribuente (legge n. 212/2000) e il codice del processo tributario (d.lgs. n. 546/1992) sono già plasmati rispettivamente sulla legge generale sul procedimento amministrativo (legge n. 241/1990) e sulla legge TAR (legge n. 1034/1971) ed attendono di poter assimilare gli aggiornamenti dell'una e dell'altra, ormai trasfusa nel codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104/2010);
 5. la giurisdizione tributaria ha già natura mista oggettiva e soggettiva¹⁰, ovvero incide sugli atti e sui rapporti, spingendosi addirittura all'annullamento-merito (che resta residuale in diritto amministrativo: cfr. art. 34 c.p.a.);
 6. in questo modo, anche nel processo tributario si potrebbero importare istituti che la giurisprudenza amministrativa ha sapientemente affinato negli oltre due secoli di storia dell'Istituto, spesso sotto la guida di grandi maestri. Verificazione, consulenza tecnica, soccorso istruttorio, valenza *erga omnes* dell'annullamento di giurisdizione oggettiva sono solo alcuni dei vantaggi ottenibili a legislazione invariata.

¹⁰ La natura impugnatoria accertatoria della giurisdizione tributaria, si riflette nel suo carattere misto oggettivo e soggettivo e muove da un atto introduttivo teso alla demolizione di un provvedimento amministrativo a contenuto impositivo al fine di accertare l'esatto perimetro dell'obbligazione tributaria, sicché resta preclusa al giudice di merito la cognizione di vizi del provvedimento non esplicitamente prospettati nel termine decadenziale fissato per la notifica del ricorso. (cfr. Cass., Sez. V, n. 10779/2007; n. 13742/2015; Cass., Sez. VI-5, n. 11223/2016; n. 15769/2017).

Ed infine, è già stato messo in evidenza che concepire la giustizia amministrativa (e, aggiungo, altresì quella tributaria) sugli atti ed individuare la legittimazione su un elemento non sostanziale (l'interesse) produca il risultato di ampliare la facoltà dei singoli di eccitare gli organi di giustizia amministrativa anche in quelle fattispecie nelle quali "le norme che si assumono violate non risultino considerare neppure in via del tutto indiretta la loro sfera di interessi"¹¹. Si tratta cioè di ampliare la tutela del contribuente e la responsabilizzazione degli uffici, armonizzandole con quanto maturato in sede amministrativa generale. Non bisogna temere una compressione di tutela, perché già ora la posizione dell'amministrato è sicuramente più tutelata di quella di un debitore, spesso anche di un creditore: l'evoluzione dell'interesse legittimo e lo schema del percorso amministrativo hanno per principi acquisiti ciò che nel tributario – ancor oggi – è ammesso in via di eccezione e giusta espressa disposizione di legge: si pensi al contraddittorio endoprocedimentale¹².

Detto in altri termini, nel procedimento e processo tributario resta ancora eccezionale il rilievo del contraddittorio preventivo endoprocedimentale, che esplica qualche effetto solo ove sia previsto da specifica disposizione di legge che, a sua volta, ne indichi esplicitamente anche le conse-

¹¹ Cfr. LE. MAZZAROLLI, *Presentazione* a E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, ristampa della prima edizione (1942), Cedam, Padova, 1994, p. VIII.

¹² Ciò posto, va ricordato che le Sezioni Unite della Corte di cassazione (Cass. 9 dicembre 2015, n. 24823), premesso che l'art. 12, comma 7, della legge n. 212/2000 si applica ai soli casi di accesso ed ispezioni e verifiche nei tributi armonizzati, questi ultimi soggetti al diritto dell'Unione Europea, hanno chiarito che «in tema di tributi c.d. non armonizzati, l'obbligo dell'Amministrazione di attivare il contraddittorio endoprocedimentale, pena l'invalidità dell'atto, sussiste esclusivamente in relazione alle ipotesi, per le quali siffatto obbligo risulti specificamente sancito; mentre in tema di tributi c.d. armonizzati, avendo luogo la diretta applicazione del diritto dell'Unione, la violazione del contraddittorio endoprocedimentale da parte dell'Amministrazione comporta in ogni caso, anche in campo tributario, l'invalidità dell'atto, purché, in giudizio, il contribuente assolva l'onere di enunciare in concreto le ragioni che avrebbe potuto far valere, qualora il contraddittorio fosse stato tempestivamente attivato, e che l'opposizione di dette ragioni (valutate con riferimento al momento del mancato contraddittorio), si riveli non puramente pretestuosa e tale da configurare, in relazione al canone generale di correttezza e buona fede ed al principio di lealtà processuale, sviamento dello strumento difensivo rispetto alla finalità di corretta tutela dell'interesse sostanziale, per le quali è stato predisposto» (tra la successiva giurisprudenza conforme si vedano, tra le altre, Cass., Sez. 5, 3 febbraio 2017, n. 2875; Cass., Sez. 6-5, ord. 20 aprile 2017, n. 10030; Cass., Sez. 6-5, ord. 5 settembre 2017, n. 20799; Cass., Sez. 6-5, ord. 11 settembre 2017, n. 21071; Cass., Sez. 6-5, ord. 14 novembre 2017, n. 26943). Così Cass., Sez. V, n. 24004/2018.

guenze in caso di mancato espletamento, diversamente restando un vizio formale dequotato. Tale posizione è ampiamente superata dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa in generale, donde urta la coscienza di chi vede il diritto tributario – con l'importanza che continuamente sta aumentando – affaticarsi su dibattiti che per il diritto amministrativo erano di retroguardia già anni fa. Se un tempo, infatti, il giudizio era sugli atti, il controllo del giudice poteva essere solo formale e tradursi nella verifica se un tale adempimento fosse o non fosse avvenuto nel preciso momento in cui era richiesto. All'accertamento negativo seguiva l'annullamento del provvedimento viziato e la riedizione del potere, se non esaurito o non più opportuno per il superamento dei fatti. La trasformazione del giudizio in sindacato sui rapporti comporta la possibilità della sentenza amministrativa di accordare “il bene della vita” al ricorrente vittorioso, vagliando l'andamento del procedimento amministrativo di cui il giudizio ne diviene – con buona pace di autorevolissimi studiosi – il naturale prolungamento, peraltro già riconosciuto dai francesi sul fare del XX secolo quando affermavano che *juger que l'administration c'est administrer*.

Il confronto preventivo endoprocedimentale è previsto dall'art. 6, comma 5, della legge n. 212/2000, la legge fondamentale sul rapporto tributario che ricalca in larga parte la legge n. 241/1990, cioè la legge generale sul procedimento amministrativo, ma con gli effetti limitati che gli sono accordati dalla giurisprudenza citata nella nota precedente. Si tratta ora di svolgere le premesse e far proprie anche in campo tributario le conclusioni ormai assunte in ambito amministrativo: da un lato, il contraddittorio preventivo generalizzato, cui corrisponde dall'altro, un dovere di rappresentare quale sarebbe stato l'apporto fornito dal contribuente, nel momento in cui ne censura la violazione. In tal caso l'effetto utile è sempre sollecitato, escludendo comunque doglianze pretestuose ed affrancando il dibattito da oziosi *distinguo* fra casi in cui il confronto preventivo endoprocedimentale è essenziale, rispetto ai casi in cui sarebbe meramente eventuale. Come ben si capisce, un tanto porta ad unità il rapporto Stato-cittadino nei due ambiti, senza avvallare odiose disparità, ponendosi in linea con gli assunti CEDU in tema di garanzie amministrative e di giusto processo, laddove la cognizione dev'essere piena ed effettiva, anche superando la tradizionale divisione dei poteri, dietro la quale non può più ripararsi il giudice che non voglia affrontare la protervia di un'amministrazione tanto più tracimante, quanto più oggetto di interventi di semplificazione che si traducono in opera di banalizzazione.

Ecco un tema originale, adatto per qualche giovane studioso. Ma è sicu-

ramente chiave di lettura per il parametro costituzionale di cui all'art 53 e, più in generale, dell'art. 2 Cost., ove sol si ponga mente al carattere necessario e non pattizio della convivenza e della solidarietà che se ne genera.

Sarebbe ora da parlare del profilo etico del concorso alle spese pubbliche, inteso come *I care*, ci insegnano Oltreoceano, ma a noi basterebbe guardarci dentro per ricordare che il loro nuovo *I care* è il nostro antico *Caritas* o l'ancor più antico *karizo*. *Deus Caritas Est*, donde *Homo Homini Deus*.

Ma questo, come ho detto altrove, è già un altro convegno.

Difesa della giustizia sociale e della giustizia amministrativa nell'opera di Salvatore Scoca, nella Costituzione del 1948 e nell'epoca del Finanzcapitalismo contemporaneo^{*}

Claudio Tuozzolo

SOMMARIO: 1. La giustizia sociale e quella amministrativa nella Costituzione del 1948 e nell'opera di Salvatore Scoca a favore della nascita della Repubblica Italiana. – 2. Nell'era della post-moderna Restaurazione del pre-moderno realizzata dalla nuova *Finanzaristokratie*: il diritto e la giustizia.

^{*}Il presente saggio riprende ed approfondisce le argomentazioni svolte, il 15 maggio 2024, in un incontro di studi a Chieti, i cui risultati sono in pubblicazione nel volume da me curato edito a Milano da Mimesis: *Silvio Spaventa: giustizia amministrativa e giustizia sociale*. Il volume contiene anche il saggio di Salvatore Scoca, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, già in *Lo Stato sociale*, 1960, 2, p. 95 ss. Riguardo a considerazioni sulla nostra Costituzione (al suo valorizzare la giustizia sociale e il lavoro), rinvio, quale premessa delle osservazioni svolte di seguito, a quanto ho avuto modo di affermare (sviluppando una lettura critica dell'odierno *neo-capitalismo feudale* basato sulla «nuova aristocrazia finanziaria (*neue Finanzaristokratie*)») a partire dal mio intervento nell'ambito dell'incontro con S. Latouche – organizzato nella mia sede universitaria il 15 febbraio 2010 – dal titolo: *Ri(e)voluzione. La decrescita sostenibile come soluzione alla crisi, dibattito con Serge Latouche*. I contenuti di tale intervento sono stati poi riassunti e pubblicati nel 2014; cfr. C. TUOZZOLO, *Repubblica: lavoro, decrescita o finanza? Marx e il capitalismo della rendita finanziaria*, in *Civitas augescens. Includere e comparare nell'Europa di oggi*, a cura di M. FAILLA, G. MARRAMAO, Olschki, Firenze, 2023, pp. 141-157. Ho poi, più volte, ripreso ed ampliato l'indagine di tale questione; cfr., fra l'altro, ID., *Il dominio usuraio del «capitale sugli uomini»: B. Croce e K. Marx*, in *Le filosofie del Mediterraneo e della Magna Grecia*, a cura di P. Di GIOVANNI, Franco Angeli, Milano, 2015, pp. 138-171, ID., *Il Capitale come 'astrazione praticamente vera' nell'era del Finanzcapitalismo usuraio*, in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XVIII, 2016, 1, pp. 359-390 (https://sites.units.it/etica/2016_1/TUOZZOLO.pdf) e ID., *Progresso tecnico e fine del lavoro in Marx*, in *Croce e nel finanzcapitalismo*, in ID. (a cura di), *Marx in Italia. Ricerche nel bicentenario della nascita di Karl Marx*, Aracne, Canterano (RM), 2020, I, pp. 343-413. Per una ripresa di questi temi cfr. il recente volume, per vari aspetti largamente consonante con le mie analisi, di D. FUSARO, *Marx a Wall Street. Il capitalismo finanziario e le sue truffe*, Piemme Mondadori, Milano. 2025.

1. *La giustizia sociale e quella amministrativa nella Costituzione del 1948 e nell'opera di Salvatore Scoca a favore della nascita della Repubblica Italiana*

La lezione del 1961 di Salvatore Scoca intitolata *La giustizia nell'amministrazione e la costituzione* (ripubblicata in appendice al volume, da me curato nel 2022, *Filosofia, diritto e politica. Bertrando e Silvio Spaventa*) conferma e ripropone, nei suoi caratteri sostanziali, il modo di concepire la «superiorità» dello Stato e della pubblica amministrazione prospettato, nell'Ottocento, da Silvio Spaventa (in pieno accordo con la lezione hegeliana delineata dal fratello maggiore Bertrando, in primo luogo nei *Principi di etica* del 1869).

In tale lezione (nella quale gli insegnamenti di Silvio Spaventa vengono ribaditi sottolineandone la rilevanza per la fondazione di una Repubblica consapevole della necessità di ridimensionare il ruolo del Governo per evitare il ricadere in forme di derive autoritarie che avevano prevalso nel ventennio fascista) è, infatti, affermato che «quando l'amministrazione (...) assume la veste di parte in un contrasto giurisdizionale» «resta sempre una parte *sui generis*: non ha, infatti, un interesse individuale da tutelare, ossia un interesse che si ponga contro quello privato, ma è sempre portatrice e tutelatrice dell'interesse generale, collettivo, statutale»¹.

Dunque, nel «contrasto giurisdizionale», anche per Salvatore Scoca, l'amministrazione pubblica non è una parte che agisce contro un interesse privato. Non siamo di fronte a «controversie di diritto privato» aveva scritto Silvio Spaventa. Le controversie giurisdizionali non vanno confuse con 'questioni fra privati', e ciò, evidentemente, perché, per entrambi i giuristi, la giustizia nella amministrazione non ha come oggetto il *diritto privato*: non è prioritariamente indirizzata all'interesse «privato» 'in quanto tale' (da proteggere, da limitare o da negare), ma all'«interesse generale, collettivo, statutale»². Salvatore Scoca, d'altronde, sottolinea come la Costituzio-

¹S. SCOCA, *La giustizia nell'amministrazione e la Costituzione*, in C. TUOZZOLO (a cura di), *Filosofia, diritto e politica. Bertrando e Silvio Spaventa*, Aracne, Roma, 2022, p. 179. La lezione del 1961 (come ricorda, nel presente volume, l'attenta ricostruzione storica di Franco Scoca, *Appunti sulla persona Salvatore Scoca*; cfr., in particolare il par. V, 2) era parte di un «Corso specialistico presso l'Università internazionale degli studi sociali» (ovvero presso l'«Università che, a seguito di profonde modifiche, ha dato luogo alla LUISS-Guido Carli»).

²*Ibidem*.

ne repubblicana abbia fatto propri gli insegnamenti di Silvio Spaventa riguardo la giustizia nell'amministrazione, valorizzando il ruolo svolto dalla pubblica autorità, ed in particolare la capacità della amministrazione di autocorreggersi in nome dell'interesse «collettivo» *non solo grazie alla giurisdizione amministrativa*, ma anche attraverso i «ricorsi gerarchici propri ed impropri, alle rimostranze, alle opposizioni, in generale ai cosiddetti ricorsi amministrativi»³. E ciò perché, per Salvatore Scoca, «l'attuazione della giustizia dell'amministrazione pubblica» non è alcunché che debba normalmente essere imposta agli amministratori da fuori, ma viceversa deve essere assunta da ognuno (e, dunque, in primo luogo, dai differenti gradi gerarchici dell'amministrazione) come una «fede»: la fede in una «giustizia» che all'amministrazione è «connaturale ed intrinseca»⁴.

Il carattere *etico* dello Stato è, dunque, qui rivendicato, non meno che nei testi degli Spaventa: si sottolinea in queste pagine che l'*etica* dell'interesse *pubblico* deve esser assunta da *ogni* membro della amministrazione, da *ogni* funzionario di Stato. Ed in questo contesto, significativamente, Salvatore Scoca, richiama il primo comma dell'art. 98 della Costituzione («I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione») per sottolineare come l'*etica* degli impiegati pubblici a favore dell'interesse collettivo legittimi questi ultimi persino ad opporsi alla stessa «dipendenza gerarchica dai ministri»: essa «diventa sterile ed inefficace» se i ministri richiedono atti che palesemente contrastano con il fondamentale principio di «imparzialità dell'amministrazione» proclamato nell'art. 97⁵.

Come per Silvio Spaventa anche per Salvatore Scoca la giustizia dell'amministrazione è un fondamento dello Stato moderno ed ha il prioritario compito di far sì che «un partito al governo non abusi del potere, che ha nelle mani»⁶. È un compito, per Scoca, pienamente assunto dalla costi-

³ S. SCOCA, *La giustizia nell'amministrazione*, cit., p. 179 ss.

⁴ S. SCOCA, *La giustizia nell'amministrazione*, cit., pp. 180-181.

⁵ «Rafforza e verifica il principio della imparzialità la dichiarazione enfatica, e forse letterariamente discutibile, che "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivamente della Nazione". Ciò conferma che essi e l'amministrazione cui appartengono non sono al servizio d'altri se non dello Stato, per l'attuazione dei suoi fini d'interesse collettivo; e che la dipendenza gerarchica dai ministri diventa sterile ed inefficace ove per avventura le loro pretese esorbitassero dai limiti di tale finalità e fossero palesemente parziali ed ingiuste»; S. SCOCA, *La giustizia nell'amministrazione*, cit., pp. 186-187.

⁶ Cfr. il celebre discorso di Silvio Spaventa del 7 maggio 1880 a Bergamo; S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, in ID., *Giustizia nell'amministrazione e altri scritti*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 2006, pp. 20-21.

tuzione repubblicana, ad esempio, anche attraverso l'art. 113, secondo cui: «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa». L'articolo in verità nasce dal fatto che «il legislatore costituente non poteva dimenticare che troppe volte si era aperta la via dell'arbitrio» del Governo «nei due decenni anteriori»⁷. La questione fondamentale è, dunque, per Salvatore Scoca come per Silvio Spaventa, quella di non confondere la «superiorità» dello Stato e della pubblica amministrazione («superiorità» che va difesa come fondamento dello Stato) con la pretesa del Governo e della amministrazione di sottrarsi a controlli interni ed esterni, giurisdizionali, e 'amministrativi', fatti in nome dell'interesse pubblico. È una questione di grande attualità oggi, in un mondo in cui 'classe politica' e governi, a livello sia nazionale che internazionale, manifestano pubblicamente, sempre più frequentemente, insofferenza verso i controlli esercitati dai singoli cittadini, dai funzionari pubblici e dai tribunali, appellandosi direttamente alla Nazione, senza accogliere l'idea di fondo proclamata da Silvio Spaventa: *ogni controllo negli atti della pubblica amministrazione deve esser sempre ben accolto dalla stessa*, e la prima virtù del funzionario pubblico (dal capo del Governo, ai Ministri, ai singoli impiegati, fino ai cittadini titolari di interessi privati) è l'autocontrollo. Queste idee spaventiane sono, invece, accolte pienamente dalla nostra Costituzione. In particolare il citato art. 113 intende, infatti, come rileva la lezione di Scoca del 1961, ammettere «sempre» il ricorso al fine di non limitarlo «soltanto 'per violazione di legge' o soltanto 'per incompetenza'» e, perciò, di affermare, senza esitazioni, il «controllo giurisdizionale proprio per quel vizio tipico dell'attività amministrativa che (...) contraddice all'essenza cui deve essere improntata detta attività: *il vizio dell'eccesso di potere*, cioè della non rispondenza dell'atto al pubblico interesse, della distorsione dell'attività dal fine unico cui essa deve tendere»⁸.

Il valore assoluto che l'amministrazione deve seguire e che la 'giustizia nell'amministrazione' deve restaurare è, dunque, «l'interesse pubblico», «collettivo», che *ogni* appartenente a quel Tutto che è lo Stato (e, dunque, in primo luogo, il «pubblico impiegato» di cui parla il citato art. 98), deve perseguire, ponendo in discussione ogni atto amministrativo non conforme ad esso. Nel ribadire e rafforzare questi principi di 'giustizia nell'ammi-

⁷ S. SCOCA, *La giustizia nell'amministrazione*, cit., p. 176.

⁸ S. SCOCA, *La giustizia nell'amministrazione*, cit., pp. 176-177.

nistrazione', la nostra costituzione (come superamento del «regresso storico» e della «aberrante involuzione» a cui ha dato vita il Fascismo riguardo al modo di concepire gli atti amministrativi e i ricorsi contro di essi) costituisce «il frutto di un lungo cammino sulla via (...) di una sempre maggiore tutela del diritto e della libertà», ovvero la «fase conclusiva di un processo iniziato fin dai primi anni della unificazione politica e legislativa»⁹.

L'iniziatore di quel processo dei «primi anni della unificazione», a cui allude questo brano di Salvatore Scoca, è, certamente, Silvio Spaventa. Ed, evidentemente, a permeare questi discorsi sono le idee spaventiane di un diritto che non resta astratto, di una giustizia che non è soltanto 'formale eguaglianza', di una libertà che si fa concreta attraverso lo Stato-Soggetto.

L'idea spaventiana dello Stato-Soggetto, dello 'Stato interventista', spinge, dunque, Salvatore Scoca a concepire l'intervento statale a favore degli interessi individuali di tutti i cittadini come un intervento che si realizza, come sostenuto da Silvio Spaventa, anche attraverso gli atti della giustizia amministrativa. D'altronde, va ricordato che anche Salvatore Scoca, al pari dei Fratelli Spaventa, pensa che l'intervento statale si debba concretizzare mediante azioni che puntano a realizzare la giustizia sociale. Nella nostra Costituzione egli rintraccia, in sostanza, *non soltanto lo Stato attivo Soggetto di giustizia amministrativa*, ma anche l'altro aspetto dello Stato giusto dei Fratelli Spaventa: *lo Stato soggetto attivo di giustizia sociale*.

Lo Stato inteso come 'soggetto attivo di giustizia sociale', nel senso indicato a suo tempo dai Fratelli Spaventa, lo si ritrova, in primo luogo, nel comma 2 dell'art. 3 che, come noto, impegna la Repubblica a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che limitano «la libertà e l'eguaglianza dei cittadini»¹⁰. È questo un punto al quale ho già avuto modo di rivolgere l'attenzione¹¹. Ma un altro luogo di significativa adesione della Costituzione agli ideali etici di *giustizia sociale* delineati nell'Ottocento dagli Spaventa è proprio l'art. sui tributi frutto di un emendamento presentato, nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, fra gli altri, da Salvatore Scoca. Egli, nella seduta del 23 maggio 1947, nell'intervento che punta

⁹ S. SCOCA, *La giustizia nell'amministrazione*, cit., p. 177.

¹⁰ «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

¹¹ Rimando a quanto osservato in: C. TUOZZOLO, *Introduzione*, in *Filosofia, diritto e politica*, cit., p. XXVI ss.

alla «illustrazione di questo articolo»¹², chiarisce quale sia il modo in cui, a suo avviso, debba essere interpretato il comma 2 dell'art. 53 («Il sistema tributario è informato a criteri di progressività»). Salvatore Scoca, in luogo della «più sintetica nuova formulazione del capoverso»¹³ (approvata, poi, dalla Assemblea; ed anch'essa da lui condivisa, e firmata, insieme ad altri tre deputati democristiani e due comunisti), avrebbe voluto vedere divenir parte della Costituzione, come dice, la «primitiva formulazione dell'articolo aggiuntivo da me proposto»¹⁴, ma sottolinea che il senso delle due formulazioni è, in verità, il medesimo. L'obiettivo dell'art. 53 della nuova Costituzione è, infatti, per Scoca, quello di sostituire il principio tributario enunciato dallo Statuto Albertino con «un principio più democratico, più aderente alla coscienza della solidarietà sociale»¹⁵. E questa sostituzione può essere effettiva solo se l'articolo viene letto come atto ad imporre alla legislazione della Repubblica una «regola della progressività» «effettivamente operante», la quale impone che «l'onere tributario complessivo gravante su *ciascuno* risulti informato al criterio della progressività»¹⁶, ovvero che «la progressione applicata ai tributi sul reddito globale o sul patrimonio» abbia come scopo cosciente il «correggere le inequità derivanti dagli altri tributi»¹⁷.

L'idea che la Repubblica debba utilizzare la tassazione personale diretta per rettificare le ingiustizie sociali provocate dalla tassazione indiretta richiama, evidentemente, i tratti del radicalismo democratico teorizzato dai Fratelli Spaventa e la loro idea di uno Stato che si fa Soggetto di giustizia sociale. In questo caso la funzione attiva dello Stato a favore del superamento di quelle eccessive differenze patrimoniali che rendono l'eguaglianza fra i cittadini soltanto astratta e formale si traduce nell'idea di una tassa-

¹² Cito detto intervento da *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, La Città del Sole, Roma 1994, cfr. p. 57. L'intervento e l'intera discussione del 23 maggio 1947 si possono leggere anche nel sito: <https://www.nascitacostituzione.it/02p1/04t4/053/index.htm>.

¹³ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 56.

¹⁴ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 55. «Il mio articolo aggiuntivo originario», osserva Scoca più avanti, «accennava espressamente alla necessità che a tutti i cittadini venga assicurata la disponibilità del reddito minimo necessario alla esistenza; ed anche su questo credo che ci sia la concorde adesione di tutte le parti di questa Assemblea»; *op. cit.*, p. 56.

¹⁵ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 55.

¹⁶ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 55. Il corsivo è mio.

¹⁷ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., pp. 55-56.

zione progressiva che, in quanto si rivolge all'«onere tributario complessivo gravante su *ciascuno*»¹⁸, è volta a sottrarre ricchezza alle classi sociali più agiate a favore dell'arricchimento dei cittadini poveri. Il principio verrà poi ribadito da Salvatore Scoca nelle sedute della Camera dei Deputati del 1950 dedicate alla discussione della istituzione della Cassa per il Mezzogiorno. In tale occasione, infatti, dopo aver ricordato la necessità di una «riforma tributaria» che agisca «in ottemperanza di quella disposizione della Costituzione la quale impone che il sistema tributario italiano debba essere informato ai principi della progressività e della personalità», osserverà: «È soltanto con questo mezzo che la pressione tributaria, che grava sulle popolazioni povere e le opprime si può trasferire sulle popolazioni più abbienti. Anche questa è opera di giustizia, anche questa è un'opera che propugniamo nell'interesse di quella giustizia sociale nella quale crediamo e che vogliamo attuare»¹⁹.

L'aspetto di *giustizia sociale* implicito nel concetto di «progressione» applicata sia «ai tributi sul reddito globale» sia a quelli «sul patrimonio»²⁰ era, d'altronde, stato esplicitato, in particolare in riferimento a questi ultimi tributi, già nel discorso tenuto il 22 febbraio 1947 alla Camera dei Deputati²¹. In tale sede, sottolineando il proprio punto di vista anche in parziale dissenso con l'ex Ministro delle finanze Mauro Scoccimarro (di cui era stato fino a pochi mesi prima sottosegretario), Scoca si dichiara favorevole a rendere «l'imposta ordinaria sul patrimonio non (...) un'imposta transuente» (legata alle necessità della guerra), ma «un'imposta permanente (...) che deve avere un posto duraturo nel nostro sistema tributario» perché «è un'imposta che ha carattere democratico, in quanto colpisce i

¹⁸ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 55; cfr. sopra nota 16.

¹⁹ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 83 (l'intervento e l'intera discussione durante la seduta antimeridiana del 28 giugno 1950 della Camera si possono leggere anche sul sito https://legislature.camera.it/_dati/leg01/lavori/stenografici/sed0508/sed0508.pdf#page=1&zoom=100,0,0&toolbar=1). Facendo riferimento al saggio di Salvatore SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale* (in *Lo Stato sociale*, 1960, 2, p. 95 ss.), M. GREGORIO (*Dallo Stato sociale alla democrazia sociale. Le riflessioni della dottrina costituzionalistica italiana nella prima età repubblicana*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46 (2017), *Giuristi e Stato sociale*, Tomo I, p. 534) ha rilevato che «nel panorama delle riflessioni sullo Stato sociale» lo Scoca (sottolineando la rilevanza dell'«entrata in vigore della carta costituzionale» per dare allo Stato un «volto sociale») «rappresentava certamente un'eccezione».

²⁰ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., pp. 55-56; cfr. sopra nota 17.

²¹ Cfr. *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., pp. 44-54.

beni fondati, con esclusione dei beni infondati, e la ricchezza improduttiva»²² e che, inoltre, consente di «introdurre nel sistema tributario (...) l'imposta sugli incrementi patrimoniali (...) concepita (...) come uno strumento per colpire gli arricchimenti rapidi ed ingiustificati»²³.

Colpisce oggi, pensando ad esempio al noto atteggiamento timidissimo della classe politica italiana riguardo ad efficaci misure per colpire i titolari della grande ricchezza nazionale e globale (atteggiamento che di recente ha portato ad una misura che di fatto non colpisce i molto consistenti *extra-profitti* di cui si è a lungo parlato nel mondo politico e sui *mass media*, additandoli come importante, tassabile, fonte delle finanze pubbliche da anni

²² *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 51. L'attenzione di Scoca nei confronti della necessità di 'colpire' il capitale, cercando, invece, di proteggere, da un fisco iniquo, i redditi da lavoro è testimoniata anche dal suo intervento, del 4 luglio 1949 [nell'ambito della «discussione sullo stato di previsione dell'entrata e della spesa dei Ministeri finanziari (Bilancio, Tesoro, Finanze) per l'esercizio finanziario 1949-50»] su cui richiama l'attenzione il par. IV, 2, del saggio (pubblicato nel presente volume, e da cui cito) di Franco Scoca, *Appunti sulla persona Salvatore Scoca*. In tale occasione, infatti, Salvatore Scoca, sostenendo la necessità di istituire una imposta specifica sul reddito delle società «diversa dall'imposta di ricchezza mobile che colpisce i privati contribuenti», fra l'altro, afferma: «il reddito delle società per azioni non può considerarsi alla stessa stregua di quello delle imprese individuali. Non può considerarsi alla stessa stregua, perché il reddito di una grande società va considerato prevalentemente come reddito di capitale, che ha il solo elemento del rischio, mentre il reddito delle imprese individuali e particolarmente quello delle minori è veramente reddito misto di capitale e di lavoro» (*res. sten.*, p. 9855). L'idea che si debba difendere, attraverso il fisco, i lavoro e i cittadini poveri emerge, d'altronde, anche quando Scoca sostiene che una tassazione giusta deve tener presente il fatto che: «Per il contadino lavoratore la terra può riguardarsi più come un mezzo per la produzione del suo reddito di lavoro, che un capitale che produca un reddito a sé stante» (*ibidem*). In tale intervento, infine, Scoca pone con chiarezza un tema divenuto di grande attualità nel capitalismo contemporaneo, che, come noto, sta realizzando un processo di progressiva sostituzione dei lavoratori dipendenti con il cosiddetto 'popolo delle partite iva', ovvero un processo che evidenzia il fatto che, *da un punto di vista capitalistico, fra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi non è rilevabile nessuna differenza sostanziale*. Sul punto, nel 1951, Scoca afferma: «Reddito di lavoro è non soltanto quello dell'operaio che lavora alle dipendenze di una ditta, ma tale è, ad esempio, anche quello del sarto che confeziona vestiti su commissione, in quanto non fornisce la stoffa, e non impiega capitali, ma soltanto l'opera sua. Mi sembra che gli esercenti un mestiere, coloro che traggono i mezzi di esistenza dalla prestazione di opera manuale, abbiano diritto allo stesso trattamento degli operai salariati. In linea razionale, avrebbero diritto ad un trattamento più favorevole in confronto di costoro, perché, se l'operaio dipendente ha una retribuzione salariale assicurata e determinati benefici assistenziali ed assicurativi, il lavoratore manuale indipendente non ha né certezza e continuità di reddito, né larghezza di misure assistenziali» (*ibidem*).

²³ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 51.

in serie difficoltà), l'attualità di queste parole. Ma ciò su cui pare qui lecito insistere è la sostanziale continuità fra il principio autenticamente democratico da cui tali parole nascono e la lezione spaventiana.

Esse, d'altronde, paiono, ancora una volta in piena linea con la Costituzione che delinea una Repubblica «fondata sul lavoro», in quanto insistono sulla necessità di «colpire» attraverso il sistema tributario i *beni non derivati dal lavoro*, ossia la «ricchezza improduttiva» e i «beni fondati», esplicitamente richiamati da Salvatore Scoca: i beni che generano il *reddito fondato*, ossia la *rendita*; ovvero il reddito di puro capitale, o derivante da proprietà immobiliare, che il linguaggio finanziario distingue dal reddito che deriva, almeno in parte, dal lavoro.

Le tesi del deputato della Assemblea Costituente sono meglio chiarite nella parte precedente del discorso del 22 febbraio 1947 dove si parla (I) della impossibilità, per il momento (data la «povertà del Paese») di «non fare affidamento prevalente sulle imposte indirette»²⁴ e della necessità di puntare, però, da un lato (II), sempre più, su «un'imposta personale sul reddito globale» (al fine di «controbilanciare le ineguaglianze, le iniquità e le ingiustizie che crea l'imposizione indiretta sui consumi»)²⁵ e, dall'altro (III), sull'imposta *straordinaria* sul patrimonio.

²⁴ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 48.

²⁵ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 48. La diffidenza nei confronti della tassazione indiretta rilevabile nei discorsi di Salvatore Scoca degli anni della fondazione della nostra Repubblica si riscontra già ne *Il Nazionale* (il giornale voluto, da Silvio Spaventa, nell'anno della Rivoluzione, a cui il futuro grande statista aderì con entusiasmo), ed in particolare in ciò che il foglio rivoluzionario scrisse nel marzo del 1848. Nel numero del 7 e 8 marzo, nell'articolo intitolato *Finanza*, si leggono le seguenti parole (che accennano, fra l'altro, anche al tema, su cui tornerò più avanti, della «difesa della "utopia"», sviluppato, nel 1851, da Bertrando Spaventa): «Se la finanza è una scienza, non è difficile dire quale sia lo scopo e la tendenza che debba avere un uomo di stato, che crede nella scienza. L'esperienza ha provato che il possesso e l'industria stanno malissimamente nelle mani dei governi, la ragione ha confermato il risultato dell'esperienza proclamando che il possesso e l'industria stanno indebitamente in mano dei governi, perché i governi sono fatti per mantenere la giustizia e non per speculare e mercanteggiare. Dunque primo canone fondato sull'esperienza e sulla ragione: la Finanza deve *tassare* e non *produrre*, ossia la rendita dello stato deve costare tutta di *contribuzioni*. Se la Finanza deve costare tutta di *contribuzioni*, è però necessario che le contribuzioni siano rigorosamente *proporzionate* alle rendite, e che cadano generalmente su tutte le rendite: il che vuol dire, che non ci debbano essere *duplicazioni* da una parte, né *esenzioni* dall'altra. Or l'esperienza e la ragione consuevano a dimostrare che *le contribuzioni dirette* sono le sole che possano acquistare veramente il carattere di *universali* e *proporzionali*; e che *le contribuzioni indirette* (...) sono per loro intrinseca natura incapaci di perfetta proporzione e misura. Dunque secondo canone fondato altresì sulla ragione e sul-

Salvatore Scoca sostenne, dunque, l'idea di mantenere, come visto, l'imposta *ordinaria* sul patrimonio (e di renderla permanente, anche per poter varare una «imposta sugli incrementi patrimoniali»), ma di affiancare ad essa una imposta *straordinaria* sul patrimonio. Significativo è il fatto che, riguardo a quest'ultimo punto, l'Assemblea Costituente seguì presto la via da lui indicata: la legge di convalida (n. 828/1947), con modificazioni ed aggiunte, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 marzo 1947, concernente l'istituzione di una imposta straordinaria progressiva sul patrimonio, fu approvata il primo settembre 1947²⁶. Essa sottoponeva ad imposta progressiva le persone fisiche²⁷ (ovvero i patrimoni da 3.000.000 di lire fino a quelli di oltre 1.5000.000 di lire, arrivando a tassare questi ultimi con una aliquota del 61,61%; art. 29) e ad imposta proporzionale gli «enti collettivi» (art. 2), comprese le «società per azioni» (art. 67-a), ma escludendo (in linea con la sensibilità della Assemblea per la giustizia sociale e il mondo del lavoro, che trova espressione, fra l'altro, nell'art. 3, approvato il 24 marzo 1947) le «società cooperative di consumo, produzione e lavoro» (art. 67-b).

Il 22.2.1947 perorando la causa dell'introduzione della imposta *straordinaria*, Scoca, prima, afferma che «tutti siamo d'accordo che si debba istituire e presto l'imposta straordinaria sul patrimonio» (e che «meglio sarebbe stato istituirla subito dopo la liberazione (...) perché (...) allora tutti attendevano questo tributo, mentre oggi la posizione morale e materiale è alquanto mutata»), poi osserva: «Se l'imposta straordinaria sul patrimonio deve essere qualche cosa di veramente serio, deve essere una leva sul capitale, una imposta che non solo si commisura al patrimonio, ma si paga con la cessione allo Stato di parte di esso»²⁸.

Torna qui di nuovo l'idea di uno Stato che non è affatto *minimo*, ma, che,

l'esperienza: La contribuzione *diretta* deve prevalere sulla *indiretta*, ossia bisogna che l'incremento dell'una supplisca, a poco a poco la diminuzione dell'altra (...). L'ideale, il tipo della Finanza sta in queste massime: *Niun possesso, niuna industria nelle mani del governo: tutta la rendita dello stato formata di contribuzioni; tutte le contribuzioni dirette, cioè immediate e proporzionali alle rendite*. Ecco lo scopo, ecco la *tendenza*, che deve avere oggi un buon finanziere, e se questa è utopia, diciamo pure che anche delle utopie viene il tempo, e che oggi i popoli si avviano a grandi passi verso questa utopia»; *Il Nazionale. Giornale quotidiano politico-letterario 1848*, ristampa anastatica a cura di C. Scarano, pubblicato nella sede dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli 1992, p. 14.

²⁶ G.U. Serie Generale n. 202 del 4 settembre 1947 – Suppl. Ordinario n. 202.

²⁷ *Ivi*, art. 2.

²⁸ *Gli uomini della Costituzione. Salvatore Scoca*, cit., p. 49.

secondo gli insegnamenti democratici degli Spaventa, si fa Soggetto attivo per ridurre le diseguaglianze, eliminare ingiustizie, promuovere le libertà di tutti i cittadini, contrastando la ricchezza non utilizzata a vantaggio di *ogni* uomo. Il sistema tributario è concepito come strumento attraverso cui lo Stato prende una «parte» del patrimonio privato dei ricchi per utilizzarla a vantaggio di ogni singolo uomo-cittadino. In questo contesto il sottrarre ricchezza al capitale appare il necessario compito per la realizzazione delle libertà individuali, impossibili senza giustizia sociale. Così la assoluta diffidenza nei confronti del capitalismo diviene, ad esempio, esplicita in un discorso del 1948 fatto da Scoca in occasione della ratifica dell'accordo di cooperazione fra Italia e Stati Uniti (il Piano Marshall). In qualità di Presidente e di relatore di maggioranza della Commissione speciale che presentò l'accordo all'assemblea, Scoca interviene, nella seduta pomeridiana del 10 luglio 1948, osservando di non avere nessuna nostalgia per gli «anni lontani dell'800 o del principio del 900, quando il sistema capitalistico non era ancora intaccato». Poi aggiunge: il ricordo di quell'epoca «non mi commuove affatto: non mi commuove perché l'economia capitalistica di quell'epoca, l'economia liberale di quell'epoca sconoscevano il fatto sociale»²⁹.

Dunque, non è il sistema capitalistico «non (...) intaccato» quello che Scoca, in quanto democratico-cristiano già membro della Costituente, difende. Quel sistema, l'«economia liberale», ai suoi occhi misconosce la *giustizia sociale*. Perciò insiste:

«Io ho davanti agli occhi l'immagine viva della miseria che era intorno a me, quando io fanciullo sentivo che la nostra carta faceva aggio sull'oro. Le condizioni del bilancio italiano erano buone, la carta faceva aggio sull'oro; ma i contadini lavoravano in uno stato di abbruttimento senza guadagnare quanto bastasse per i bisogni elementari, gli operai lavoravano in uno stato di abbruttimento, senza provvidenze e tutele della salute e dell'avvenire. Con l'equilibrio del bilancio e con la posizione finanziaria sana non collimavano le condizioni del nostro popolo lavoratore. Questo non lo si deve dimenticare»³⁰.

In queste frasi si può riconoscere, credo, lo stesso spirito etico che animava i Fratelli Spaventa, il rigore morale di uomini che riconoscevano nell'equilibrio dei conti pubblici un valore (e la preoccupazione per il bi-

²⁹ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73. Il testo dell'intervento si può leggere anche sul sito: https://legislature.camera.it/_dati/leg01/lavori/stenografici/sed0045/sed0045.pdf#page=1&zoom=100,0,0&toolbar=1.

³⁰ *Ibidem*.

lancio dello Stato si avverte nei discorsi parlamentari di Scoca non meno che nell'opera dei due uomini del Risorgimento, che alla politica della Destra storica, volta, come noto, al pareggio di bilancio, aderirono con convinzione), ma che, al contempo, con passione, sentirono proprio solo lo Stato capace di farsi Soggetto attivo di politiche sociali. La giustizia sociale muoveva dalla vicinanza che essi avvertivano nei confronti delle classi più povere. Il sentimento di condivisione umana accompagna la loro idea di Stato; e pare muovere da una profonda, medesima, attenzione nei confronti delle sofferenze delle classi subalterne, anche se essa si alimentava di esperienze assai differenti, essendo molto diversa la condizione sociale della famiglia di origine dello Scoca rispetto a quella delle famiglie Spaventa e Croce da cui provenivano i due uomini del Risorgimento.

Il superamento delle condizioni di miseria dei contadini del sud Italia è l'obiettivo politico tenuto costantemente presente da Salvatore Scoca. Si tratta di una miseria che, a suo avviso, non riguarda solo i citati «anni lontani dell'800 o del principio del 900, quando il sistema capitalistico non era ancora intaccato»³¹. Quel sistema e quella miseria, evidentemente, in gran parte, persistevano ancora nell'Italia che aveva saputo darsi una nuova Costituzione capace di affrontare il «fatto sociale». Tale miseria Scoca la ricorda appassionatamente nella già menzionata seduta antimeridiana del 28 giugno 1950 della Camera³². Difendendo l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, in polemica con Giorgio Amendola (che, afferma, «conosce un poco la mia terra per esservi stato qualche volta; ma (...) non può conoscere tutta la tragedia di quei contadini»), osserva: «i contadini dei paesi di larghe zone del paese tra le più abbandonate dell'Italia meridionale fanno financo tre ore di faticoso cammino per recarsi al lavoro ed altre tre per ritornare a casa (...) quei contadini fanno dodici-tredici ore al giorno di lavoro che, peraltro, è infruttuoso nella sua massima parte. A queste necessità estreme occorre andare incontro»³³.

Come già rilevato Salvatore Scoca non credeva che il sistema capitalistico «non (...) intaccato» (l'economia liberale di fine Ottocento e inizi Novecento)³⁴ potesse andare incontro a tali necessità: esso non aveva operato a favore della giustizia sociale. Lo Stato concepito dalla Costituente del

³¹ *Gli uomini della Costituzione. Salvatore Scoca*, cit., p. 73.

³² Cfr. sopra nota 19.

³³ *Gli uomini della Costituzione. Salvatore Scoca*, cit., pp. 83-4.

³⁴ *Gli uomini della Costituzione. Salvatore Scoca*, cit., p. 73.

1948 va, dunque, a suo avviso, in una direzione diversa: è radicalmente ed effettivamente democratico. «Noi», si legge ancora nel discorso del 10 luglio 1948, «abbiamo, vogliamo avere maggior rispetto dell'uomo e dei suoi bisogni materiali e spirituali, e vogliamo porre lo Stato e le altre istituzioni minori al servizio dell'uomo»³⁵.

Torna qui il tema etico spaventiano sopra ricordato: l'identificazione del «*fine* della comunità civile» nella «soddisfazione degli interessi individuali *umani*»³⁶. Scoca, nel 1948, è fedele a questa idea di uno Stato «al servizio dell'uomo», e la sottolineatura «vogliamo avere maggior rispetto dell'uomo» è, in verità, un rimprovero rivolto sia contro il liberalismo che contro il collettivismo: entrambi «pervengono in certo senso allo stesso risultato, in quanto i bisogni dell'individuo, come tale, sono trascurati»³⁷. «Nel collettivismo, in definitiva, si sopravvaluta lo Stato, ed i lavoratori diventano servi dello Stato»³⁸. «Il liberalesimo, come fu, non vogliamo che risorga, perché ignora l'uomo in quanto lavora e in quanto soffre, ed abbandona il debole alla sopraffazione del forte»³⁹.

L'uomo che lavora, l'emancipazione umana e sociale, è al centro di questo discorso tutto rivolto, come nel caso della riflessione dei Fratelli Spaventa sulla giustizia sociale e sulla giustizia amministrativa, ai «bisogni dell'individuo». E questi bisogni, anche per questa prospettiva teorica, non possono essere affidati, come affermano i liberisti, al mercato nel quale agiscono individui che hanno forze economiche diseguali. Non si deve sanzionare e giustificare quell'«ordine di cose» nel quale il «possesso» conserva «sempre la sua importanza sociale»⁴⁰, al contrario si tratta di instaurare un ordine del tutto diverso, un «novello ordine di cose» che l'assolutamente laico ed *anticlericale* Bertrando Spaventa del 1851 (in questo radi-

³⁵ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73.

³⁶ B. SPAVENTA, *Opere*, a cura di G. GENTILE riviste da I. CUBEDDU e S. GIANNANTONI, Sansoni, Firenze, 1972, vol. II, p. 772. Un'analisi di queste tesi di Bertrando Spaventa (e della sua riflessione sulle *utopie*) si può leggere nel mio saggio *Giustizia amministrativa e giustizia sociale in Silvio Spaventa*, cfr. il citato volume: *Silvio Spaventa: giustizia amministrativa e giustizia sociale*.

³⁷ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73.

³⁸ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73.

³⁹ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73.

⁴⁰ B. Spaventa, *Le utopie*, in *Il Progresso*, agosto-ottobre 1851; ora in ID., *Tra rivoluzione e utopia. Scritti politici e filosofici 1851-1857*, a cura di M. RASCAGLIA, Bibliopolis, Napoli, 2022, da cui cito, p. 91.

calmente diverso dal democristiano Salvatore Scoca del 1948) non aveva esitato a definire come «l'organizzazione nuova e veramente *cristiana* e ragionevole del possesso, della famiglia e della società»⁴¹.

⁴¹ B. SPAVENTA, *Le utopie*, cit., p. 91; cfr. sopra nota 36. Per lo Spaventa del 1851 il «movimento sociale» è un nuovo effetto del «principio di eguaglianza» che ora, dopo aver realizzato la «rivoluzione politica e riformato lo stato, è venuto a manifestarsi nella sfera della società, ed a produrre la necessità d'una trasformazione sociale» (cit., p. 89). L'acutissima analisi dello Spaventa riguardo alle difficoltà del superamento delle «nuove distinzioni» (delle nuove diseguaglianze nate dopo l'affermarsi della rivoluzione, che ha posto fine alle diseguaglianze basate sul «diritto di nascita») lo porta a rilevare (in un articolo del giugno 1851, *La rivoluzione e l'Italia*) che tali difficoltà derivano dal fatto che, se il loro superamento è sempre mosso dal 'principio di eguaglianza' (che manifestandosi attraverso i moti rivoluzionari ha dimostrato di saper sconfiggere le vecchie diseguaglianze), in questa circostanza tale principio si trova a dover superare «distinzioni», diseguaglianze, basate non (come le vecchie) sul «caso» e sull'«arbitrio», ma «su quello stesso principio di eguaglianza, che la rivoluzione avea applicato», «sull'attività libera dell'individuo» (*La rivoluzione e l'Italia*, in *Tra rivoluzione e utopia. Scritti politici e filosofici 1851-1857*, cit., p. 47). Sul punto lo Spaventa scrive parole assai chiare osservando che «mediante questa applicazione particolare del principio universale di eguaglianza, mediante la libertà politica, le classi popolari cominciarono a sviluppare tutta quella attività maravigliosa, che sino allora era stata compressa dall'ingiusto ordinamento dello Stato. Nacquero nuovi interessi, nuovi centri di azione; e a poco a poco sorsero anche nuove *distinzioni*, le quali non erano, come le antiche, fondate sulla nascita, ma sull'attività libera dell'individuo, su quello stesso principio di eguaglianza, che la rivoluzione avea applicato. E però erano tanto più difficili a distruggere, perché avevano radice nella personalità umana, nel diritto assoluto dell'individuo, e non già nel caso o nell'arbitrio degli uomini. Tra questi nuovi elementi dominava quello del *possesso* non già come proprietà territoriale, come proprietà di famiglia, ereditaria, e però legata al diritto di nascita, ma come prodotto del libero sviluppo, della libera attività dell'individuo» (*op. cit.*, p. 47). Bertrando Spaventa, dunque, era ben consapevole del fatto che il 'possesso borghese' era qualcosa di ben diverso dall'antico, e «immobile», «possesso territoriale», che, in verità, annulla «l'importanza del possesso» (lo tiene «a vile»; *ibidem*). Solo quello borghese è «il vero possesso» ossia il possesso «che si fonda nel lavoro, il possesso industriale» (*ibidem*) Ed è questo «vero possesso», [che pone la nuova divisione «in due classi» («quella de' possidenti e quella de' non possidenti, de' borghesi e dei proletari») la divisione «fondata nel diritto assoluto della personalità» (*op. cit.*, p. 48)], il possesso che la rivoluzione sociale deve ora affrontare e «distruggere» (*op. cit.*, p. 47). Pur se «difficili a distruggere» (*op. cit.*, p. 47), perché generate dagli stessi principi («eguaglianza», «libera attività dell'individuo» e «diritto assoluto della personalità») che ne chiedono la distruzione, le nuove diseguaglianze, come si è visto, secondo lo Spaventa del 1851, verranno superate dai *necessari* «svolgimenti» del «principio di eguaglianza» (*Le utopie*, cit., p. 89). Egli, dunque, conclude senza mezzi termini: «la riforma sociale non è un'utopia» (*op. cit.*, p. 92), «la quistione politica (...) si trasforma necessariamente nella quistione sociale» (*op. cit.*, p. 91). Quanto poi il giovane Bertrando Spaventa aggiunge mostra (a) che egli percepisce la necessità di pensare ad un superamento del 'possesso borghese' e (b) che egli riconosce, comunque, fino in fondo, al 'possesso borghese' quel

Tale «novello ordine» (per usare l'espressione di Bertrando Spaventa) Salvatore Scoca nel 1948 non credeva potesse coincidere con il liberalismo e con il capitalismo, ma con l'Europa che stava rinascendo dalle macerie della guerra. Contestando le tesi del liberale Epicarmo Corbino che concepivano, «in contrapposizione», *due sole vie*, l'«economia comunista» e l'«economia liberale»⁴² (tesi riprese, «per quanto sotto aspetto critico, dal-

già ricordato valore di «vero possesso» nato dal principio rivoluzionario di eguaglianza e libertà che impone, a chi agisce in nome di tale principio, di non concepire una pura e semplice «negazione assoluta» del 'nuovo possesso'. Bertrando Spaventa pare evidentemente concepire una sorta di 'negazione conservativa' del nuovo possesso industriale e borghese (una negazione sostanzialmente non dissimile dalla *Aufhebung* dei progressi borghesi concepita da Marx) quando scrive: «Non si tratta, come asseriscono i nemici della libertà vera ed assoluta e i difensori dell'autorità fondata sulla fede e non sulla ragione, non si tratta di distruggere la proprietà, la famiglia e la società stessa. Il problema consiste nel trovare la base d'un novello ordine di cose, il quale faccia scomparire tutte quelle ineguaglianze sociali che, anziché essere, come pretendono alcuni, l'effetto necessario della natura dell'uomo, sono piuttosto il risultato storico di certi principii, i quali ora la ragione più non riconosce. Non si vuole una distruzione ed una negazione assoluta, ma l'organizzazione nuova e veramente *cristiana* e ragionevole del possesso, della famiglia e della società»; *op. cit.*, p. 91.

⁴² V. il citato intervento pomeridiano del 10 luglio 1948 di S. SCOCA, in *Gli uomini della Costituzione*, cit., p. 72. Nel suo intervento pomeridiano dell'8 luglio 1948 Corbino aveva affermato: «Oggi il mondo deve scegliere fra la economia liberale (...) che non può essere che una economia capitalista privata, ed il sistema collettivista, che è e non può essere che un sistema di capitalismo statale. Questa è l'alternativa; non ce ne sono altre. E, o noi ritorniamo al sistema di capitalismo nel senso classico della parola: e ci possiamo tornare o in democrazia, oppure, se voi di sinistra non vincerete, ci torneremo purtroppo con qualche dittatura; oppure vincerete voi, e allora si andrà al sistema collettivista perché i due sistemi sono ugualmente logici; sono anzi i due soli sistemi che siano logici». Significativa è, poi, anche, la parte conclusiva dell'intervento di Corbino: «Ogni tanto si parla dell'Europa come se una Europa economica fosse esistita. Ma no, l'Europa economica, così come qualcuno pensa, non è mai esistita! Esisteva nel mondo un sistema economico, il sistema dell'economia capitalista, che era universale e di cui l'Europa era il centro motore. E ne era il centro motore perché essa disponeva delle ricchezze accumulate precedentemente in quantità immense, e dell'attrezzatura tecnica necessaria per affrontare le esigenze di sviluppo di tutto il resto del mondo. L'Europa è andata liquidando questo suo patrimonio e a suo fianco sono sorte delle nuove democrazie, sia all'oriente – una democrazia di tipo particolare – sia ad occidente: le democrazie americane, che hanno acquistato una grande consistenza (...). E quell'equilibrio che esisteva nel 1914 oggi non si può ricostituire nella stessa forma (...) noi potremo ricostituire una economia mondiale che abbia caratteristiche non dissimili di quelle del 1913, ma dobbiamo rassegnarci a vedere assegnata all'Europa una funzione molto più modesta di quella che essa aveva avuto anteriormente alla prima guerra mondiale. Onorevoli colleghi, ho già detto all'inizio che noi voteremo il Piano Marshall; lo voteremo perché riconosciamo lo stato di necessità; lo voteremo perché sentiamo

l'onorevole Togliatti»⁴³) Scoca pensa l'Europa come la terza via: quella di un capitalismo «intaccato» dalla giustizia sociale, di un sistema che, in verità, non è più capitalistico.

Questa tesi è delineata a partire dall'accoglimento della affermazione di Corbino secondo cui «in Europa non vi è una vera economia capitalistica»⁴⁴. Ma il fatto che l'Europa occidentale non sia capitalistica è giudicato

che esso rappresenta l'ultima possibilità di sopravvivenza, per ora, dell'economia capitalista e liberale del mondo» (*Atti Parlamentari. Camera dei Deputati*, pp. 995 e 1000-1, v. https://legislature.camera.it/_dati/leg01/lavori/stenografici/sed0041/sed0041.pdf#page=1&zoom=100,0,0&toolbar=1).

⁴³ V. l'intervento pomeridiano del 10 luglio 1948 di S. SCOCA, cfr. *Gli uomini della Costituzione. Salvatore Scoca*, cit., p. 73. In effetti, l'acuta osservazione di Togliatti svolta nella seduta della mattina del 10 luglio 1948 rilevava: «L'onorevole Corbino ha impostato la sua analisi dell'odierna situazione internazionale da lui fatta del resto con ampio respiro – sulla contrapposizione esclusiva tra quella che ha chiamato economia liberale, e l'economia collettivistica. Non accetto completamente la sua distinzione, onorevole Corbino. Teoricamente vorrei che Ella fosse più preciso. Direi che ai due poli estremi stanno, da un lato una economia socialista, dall'altro lato una economia la quale non ha nulla a che fare con la economia liberale dei suoi sogni, ma è una economia imperialistica, dominata da grandi monopoli industriali e finanziari, una economia la cui struttura era ignota ai tempi del capitalismo liberale. Tra questi due poli, in mezzo, stanno, fuori d'Europa, Paesi e popoli, i quali cercano di liberarsi dall'asservimento coloniale, in Europa popoli e paesi che cercano di non lasciarsi ridurre a siffatto asservimento, ma di aprirsi la strada verso la edificazione di strutture economiche e sociali nuove. Di qui la fioritura di questi regimi di democrazia nuova, i quali, pur essendo diversi tra loro, hanno tuttavia un punto in comune perché realizzano tutti lo sforzo di liberarsi dal capitalismo e dall'imperialismo, di costruire società che avanzino nella direzione del socialismo» (*Atti Parlamentari. Camera dei Deputati*, p. 10084 consultabile in https://legislature.camera.it/_dati/leg01/lavori/stenografici/sed0044/sed0044.pdf#page=1&zoom=100,0,0&toolbar=1).

⁴⁴ V. l'intervento pomeridiano del 10 luglio 1948 di S. SCOCA, in *Gli uomini della Costituzione*, cit., p. 73. In effetti Corbino, nel citato intervento dell'8 luglio 1948 (v. *Atti parlamentari*, cit., p. 996) aveva affermato: «Si può credere che in questo momento l'economia europea sia un'economia capitalista nel senso classico della parola? No. Noi abbiamo ridotto al minimo in tutti gli Stati di Europa la formazione del risparmio nuovo. (...) Un'economia capitalista dovrebbe avere la libertà di intrapresa, libertà che esiste anche nel regime collettivista dove imprenditore è il funzionario dello Stato, che intraveda delle possibilità di vantaggio economico per il Paese nel quale egli esercita la sua funzione. Da noi purtroppo la libertà di intrapresa non esiste più, né da parte dei privati, né per conto dello Stato. Un sistema capitalistico integrale dovrebbe rispettare il saggio dei profitti e dovrebbe lasciare alla concorrenza la loro eliminazione. Invece noi facciamo una guerra fiscale feroce ai profitti, guerra che talvolta arriva all'assurdo che si colpiscono i profitti non distribuiti (mandati quindi a risparmio) più di quanto non si colpiscano i profitti distribuiti. In questo momento in Europa la lotta politica contro l'imprenditore, contro il profitto, è divenuta un'ossessione, e così siamo riusciti a creare la mentalità che chiunque, con una

da Scoca, a differenza che da Corbino, come fatto *positivo*. Prima ancora di sottolineare (in evidente polemica con quest'ultimo), dunque, come ricordato, che non si può condividere il «richiamo nostalgico» per il «sistema capitalistico» *non* «intaccato»⁴⁵, Scoca rileva il fatto che: «I paesi d'Europa sono in fase intermedia, bisogna ben riconoscerlo: non è un'economia capitalistica quella che è in Europa. Potrà avere i suoi difetti, li ha indubbiamente, ma non possiamo costruire le economie a seconda dei tipi teorici»⁴⁶.

Poi il discorso si svolge indicando nell'Europa, negli Stati dell'Europa occidentale attivi nel realizzare la giustizia sociale, l'alternativa ai due tipi di Stato, che, con valutazioni opposte, sia il liberale Corbino che il comunista Togliatti, ritenevano gli unici due tipi fra cui scegliere. Scoca afferma: «Ineluttabilmente i popoli dell'Europa marciano verso un'economia che non è un'economia capitalistica, pur conservando quei principi liberali che possono ancora sopravvivere, perché il fattore sociale si impone alle coscienze come un imperativo categorico»⁴⁷.

Il discorso afferma, dunque, senza mezzi termini, che *non tutti* i «principi liberali» potranno e dovranno esser conservati; e il principio che qui si dà per superato è, evidentemente, il 'principio *liberista*', quello che consente ai ricchi di conservare ed accrescere un *possesso* che non è a vantaggio dell'«interesse collettivo»⁴⁸. Leggendo la dichiarazione del 1948 di Scoca sui «principi», sembra quasi di ascoltare Bertrando Spaventa; la sua delineaazione, nel 1851, di una filosofia che individua nel «principio di eguaglianza» il motore della storia moderna, un motore pronto ad aggredire, attraverso il «movimento sociale» posto in essere dai popoli, la *nuova* diseguaglianza quella riguardante il «possesso»⁴⁹. Sembra di ascoltare il *Discorso inedito* che Silvio Spaventa aveva preparato per l'inaugurazione nel 1889 all'inaugurazione della Quarta sezione del Consiglio di Stato. Quel *Discorso*, riprendendo in modo originale le citate tesi di Bertrando, (I) in-

forma qualsiasi di attività, anche la più onesta, guadagna, diventa un uomo invisio; invisio al pubblico, e soprattutto invisio al Ministro delle finanze».

⁴⁵ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73. Cfr. sopra nota 29.

⁴⁶ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73.

⁴⁷ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73.

⁴⁸ Ovvero dell'interesse che è generale: l'unico interesse che lo Stato e suoi funzionari devono perseguire; come afferma ancora lo Scoca del 1961; cfr.: *La giustizia nell'amministrazione*, cit., pp. 186-187; v. sopra nota 5.

⁴⁹ Cfr. le citate tesi spaventiane pubblicate ne *Il Progresso*, v. sopra nota 41.

dividua le «tre idee» poste alla base dell'«ideale dell'amministrazione pubblica», ovvero «libertà, (...) solidarietà (...), uguaglianza umana», poi (II) afferma: tali idee «una volta emerse nella coscienza degli uomini, diventano fattori inesauribili e perenni del diritto, e sottopongono lentamente a sé tutti i rapporti in cui quelli vivono»⁵⁰.

Che *libertà, solidarietà ed eguaglianza umana* siano non solo idee che sono il fondamento dello Stato moderno e della pubblica amministrazione, ma, anche, come sostenuto da Silvio Spaventa, «fattori» del nuovo movimento storico (che non si deve e non si può contrastare, ma, al contrario, va assecondato e promosso), è una tesi che Salvatore Scoca, nel 1948, pare pienamente condividere. Le sue affermazioni a favore di una democrazia *cristiana* e solidale lo portano sulla scia inaugurata a suo tempo (svolgendo in senso *radicalmente laico* gli insegnamenti etici di Hegel) dai Fratelli Spaventa. Ma lo portano, anche, in posizione di significativa vicinanza con tesi anticapitalistiche, avanzate in quegli anni dai deputati socialisti e comunisti⁵¹.

D'altronde, il 10 luglio 1948, subito prima di pronunciare le citate parole sul «liberalesimo, come fu» (che «non vogliamo che risorga, perché (...) abbandona il debole alla sopraffazione del forte»)⁵², Scoca afferma: «In Europa non vi è un'economia liberale. In Inghilterra e in altri paesi vi sono dei Governi dichiaratamente socialisti; anche in Italia ed altrove l'azione governativa, per la valorizzazione dei fattori sociali, devia coscientemente e

⁵⁰ S. SPAVENTA, *Discorso inedito (Del Consiglio di Stato)*, in S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione e altri scritti*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 2006, p. 148.

⁵¹ Per rassicurare questi ultimi, ed in particolare Antonio Pesenti e Francesco De Martino, pessimisti riguardo al fatto che il Governo, con la riforma tributaria, volesse dare effettivo seguito a quanto previsto dall'art. 53 della Costituzione, il 29 ottobre 1848 (nella seduta pomeridiana della Camera in *Atti parlamentari*, p. 3679; consultabile sul sito: https://documenti.camera.it/_dati/leg01/lavori/stenografici/sed0115/sed0115.pdf), Scoca afferma: «ho la sicurezza che attueremo la riforma tributaria, basata sui concetti democratici della Costituzione. Che cosa è il fenomeno tributario se non la espressione di un'alta funzione sociale? Con le imposte, infatti, i cittadini versano una quota parte della loro ricchezza per il raggiungimento di fini pubblici, nell'interesse generale! Ognuno deve dare secondo le sue possibilità per l'attuazione del bene comune. Vi è al fondo di questo fenomeno un principio di solidarietà; noi vogliamo che questa solidarietà sia operante e basata sulla giustizia e la fraternità, che sia una solidarietà umana nel più alto significato di questo aggettivo, che sia, o signori, una solidarietà cristiana». Sul punto cfr. le considerazioni di G. MORELLO, *Salvatore Scoca: il parlamentare e l'uomo di governo*, in *Gli uomini della Costituzione*, cit., p. 31 ss.

⁵² *Gli uomini della Costituzione. Salvatore Scoca*, cit., p. 73.

deliberatamente dai principi e dalle norme del liberalesimo politico ed economico»⁵³.

Di fatto questo discorso, per rimanendo fermo nella condanna del collettivismo comunista, si approssimava molto a quello, del mattino, di Togliatti, che, tra i «due poli» (l'«economia socialista» e l'«economia imperialistica, dominata da grandi monopoli industriali e finanziari») aveva individuato «in mezzo (...), in Europa», «popoli e paesi che cercano (...) di aprirsi la strada verso la edificazione di strutture economiche e sociali nuove»: «regimi di democrazia nuova, i quali, pur essendo diversi tra loro, hanno tuttavia un punto in comune perché realizzano tutti lo sforzo di liberarsi dal capitalismo»⁵⁴.

Certo per Scoca l'Europa intesa come 'terza via intermedia' rappresentava un *obiettivo finale positivo*. Non era presentata, come diceva Togliatti, come una fase di passaggio verso la «direzione del socialismo»⁵⁵, meglio realizzata dalle società dell'«Europa socialista»⁵⁶ (anch'esse, in verità, per ora, per il Segretario Generale dei comunisti italiani, «di tipo intermedio, in quanto realizzano il passaggio dall'una all'altra forma sociale: dal capitalismo a un regime socialista»⁵⁷). L'Europa occidentale concepita da Scoca è l'Europa della giustizia sociale, di uno Stato Soggetto attivo di lotta alle disuguaglianze, che del suo carattere *intermedio* vuol fare un valore, ma che, comunque, senza mezzi termini ritiene di potersi porre quale vero rappresentante dei «principi» a suo tempo indicati da Silvio Spaventa: *libertà, solidarietà ed eguaglianza umana*.

Togliatti aveva affermato: «da noi, come in Francia e in Inghilterra, fra le masse anche le più arretrate la coscienza della impossibilità di andare avanti, di continuare a vivere secondo i vecchi modi, diventa sempre più diffusa, e il movimento che da essa sgorga non può essere né compreso né contenuto. No, signori della maggioranza democristiana, nessuna vittoria elettorale del tipo di quella del 18 aprile cambia sostanzialmente, per questo aspetto, il corso delle cose»⁵⁸.

Scoca (che evidentemente accoglie l'idea secondo cui le masse in Euro-

⁵³ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73.

⁵⁴ P. TOGLIATTI, *Atti Parlamentari. Camera dei Deputati*, cit., p. 10084; Cfr. sopra nota 43.

⁵⁵ P. TOGLIATTI, *Atti Parlamentari. Camera dei Deputati*, cit., p. 10084.

⁵⁶ P. TOGLIATTI, *Atti Parlamentari. Camera dei Deputati*, cit., p. 10083.

⁵⁷ P. TOGLIATTI, *Atti Parlamentari. Camera dei Deputati*, cit., p. 10084.

⁵⁸ P. TOGLIATTI, *Atti Parlamentari. Camera dei Deputati*, cit., p. 10084.

pa occidentale non avevano, giustamente, più intenzione di «continuare a vivere secondo i vecchi modi» capitalistici) gli risponde, come abbiamo visto, con decisione: noi democristiani non abbiamo simpatie per il passato capitalistico e liberale (per «quando il sistema capitalistico non era ancora intaccato»), si tratta di costruire una *Europa, che sia luogo di giustizia sociale, di solidarietà*⁵⁹.

La tesi della *terza via* che si pone al di sopra dei (I) totalitarismi e del (II) liberalismo capitalistico Salvatore Scoca la ribadisce più tardi nel citato saggio del 1960 *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale* (in *Lo Stato sociale*, 1960, 2, pp. 95-111). Qui quest'ultimo è difeso, ed è pensato (in piena linea di continuità con il discorso sull'Europa del 10 luglio 1948) come conforme a quella «fisionomia, etico-giuridica assunta, attraverso la costituzione, dalla Repubblica Italiana», la quale «non diverge molto da quella degli altri paesi d'Europa occidentale, e specialmente della Francia e della Germania» (*ivi*, p. 108). Lo Stato sociale, afferma Scoca, «non è» (II) «*stato liberale*, secondo (...) la nozione giuridico-politica tradizionale di questa espressione. Esso non assiste impassibile alla lotta tra capitale e lavoro, né abbandona i cittadini alla libertà assoluta della iniziativa privata ed al giuoco incontrollato delle forze economiche. Non considera il lavoro come

⁵⁹ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73. Cfr. sopra nota 29. Sulla stessa linea si muovono le osservazioni proposte da Salvatore Scoca «nell'ambito di un famoso convegno dei giuristi cattolici, nel quale, nel 1951, si discuteva di "Funzioni e ordinamento dello Stato moderno"». Per un adeguato e puntuale inquadramento storico di dette osservazioni rinvio al par. III, 4, del saggio (pubblicato nel presente volume, e da cui cito) di Franco Scoca, *Appunti sulla persona Salvatore Scoca*. Nel 1951 Scoca afferma: «In mezzo a questi due poli», «lo Stato liberale» e lo «Stato socialista», «si inserisce quella che è la realtà degli Stati dell'Europa occidentale – ossia l'economia mista – in cui si conservano le libertà, si conserva la libera iniziativa, ma lo Stato prende sempre più delle iniziative proprie, forma sempre più dei programmi, forma sempre più dei piani»; poi aggiunge: «Qual è in sostanza lo scopo dell'organizzazione politica? È quello di portare agli individui il massimo benessere. E se per portare agli individui il massimo benessere occorre che si pianifichi, la pianificazione non è contro i nostri principi, contro i principi del Vangelo. Piuttosto, io sarei un po' cauto nell'esprimermi pienamente a favore delle pianificazioni, anche perché (...) noi ci troviamo in uno stato di impreparazione: (...) non abbiamo gli strumenti tecnici, non abbiamo la burocrazia preparata (...). Queste sono considerazioni di ordina pratico, che possono indurre ad una condotta di cautela; ma indubbiamente non si può dire in generale che la pianificazione, la programmazione, l'intervento dello Stato nella economia (...) sia contrario a certi determinati principi. Quando tale intervento può far raggiungere un maggiore interesse collettivo sia il benvenuto anzi è secondo i principi del Vangelo, e questo intervento potrà raggiungere maggior benessere collettivo e diffonderlo certamente se è benvenuto»; *Atti del Convegno*, in *Quaderno di Iustitia*, 2, Studium, Roma, 1961, pp. 92-93.

merce soggetta alla legge della domanda e dell'offerta, ma lo nobilita sino a porlo a fondamento della Repubblica» (*ivi*, p. 107). Ma lo Stato sociale «non è» neanche (I) «*stato socialista*. Non deprime la personalità umana; ma ne esalta la dignità e ne conserva e difende la libertà, i diritti e gl'interessi anche contro lo stato (...). La libertà viene limitata solo al punto nel quale riesce di ostacolo al bene comune. Nell'attività economica la regola è costituita dalla libera economia di mercato assisa sulla iniziativa privata; gli interventi statali hanno carattere eccezionale (...). Vi dev'essere sempre una causa, che si identifichi nel conseguimento di fini di interesse generale» (*ivi*, p. 107). È la priorità di quest'ultimo (dell'«interesse generale») che caratterizza, per Scoca, la nuova forma di Stato voluto dalla Costituzione.

Nello (III) Stato sociale, si legge nel saggio del 1960, «*l'interesse generale o il bene comune o l'utilità sociale* – espressioni queste, che o si equivalgono o costituiscono le facce di un medesimo concetto – (...) pervadono di nuova vita l'azione dello stato e degli enti pubblici (...), *si collocano in una posizione di preminenza* in confronto dell'interesse dei singoli cittadini, assumono rilevanza giuridica» (*ivi*, p. 105); ed esempio di questa «*preminenza*», nella Costituzione, sono: (a) la «trasformazione del concetto di proprietà privata» [«della quale (...) si autorizza l'assoggettabilità a limiti, allo scopo di assicurarne» la «funzione» sociale «e l'accessibilità a tutti (art. 42)», riducendone, in particolare in riferimento alla proprietà terriera, «il concetto rigidamente individualistico e privatistico» attraverso l'azione di un «legislatore ordinario» che «può imporre obblighi, vincoli e limiti per stabilire equi rapporti sociali, (...) per ridurre l'estensione dei possedimenti, (...) per la ricostituzione delle unità produttive (art. 44)»], (b) il «proclamato diritto al lavoro ed al dovere stabilito per ogni cittadino di svolgere un'attività (...) che concorra al progresso materiale e spirituale della società (art. 4)», (c) l'«autorizzata statizzazione e socializzazione di imprese produttive per fini di utilità generale (art. 43)», (d) il «diritto riconosciuto ai lavoratori (...) di collaborare alla gestione delle aziende, ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro (art. 46)» (*ivi*, p. 105).

In questo contesto lo Stato sociale è, dunque, presentato, di fatto, non solo come un (III) terzo che è migliore dello (II) Stato liberale e dello (I) Stato socialista, ma anche come il terzo (III) che è oltre le due precedenti forme di Stato (che lo Stato sociale, in sostanza, *sintetizza* contemperandole): (I) lo «*stato di polizia*» [grazie al quale la «tutela degli interessi economici e l'incoraggiamento al benessere della popolazione divenne parte importante dell'attività statale», in virtù del superamento dello «*stato patri-*

moniale», che confondeva invece «l'amministrazione della cosa pubblica» «con la privata amministrazione del patrimonio del principe» (*ivi*, p. 97)] e (II) lo «stato di diritto» [con il quale si «pone l'individuo al centro dell'ordinamento statuale», ovvero «si sposta» «il fine statuale (...) dal compito positivo della ricerca del benessere, dell'utilità e della felicità comune, tipico dello stato di polizia, al compito meramente negativo di custodia dell'ordine giuridico» (*ivi*, p. 98)].

Nel saggio del 1960, indagando lo «stato di diritto», Scoca ripropone, dunque, le critiche al «liberalesimo politico ed economico» «come fu» delineate nel discorso del 10 luglio 1948. Ora egli scrive: «Lo stato di diritto nasce con scarsa spiritualità, con scarso sentimento di umana solidarietà, senza anima di decisa socialità. Liberale in politica; liberalista in economia, è tutto teso alla difesa dell'individuo e della libertà; anche quando questa genera ingiustizie, sperequazioni, e miseria; anche se si risolve in oppressione e schiavitù per le classi lavoratrici ed in situazioni di privilegio per le classi abbienti. In quella prima fase si usa e si abusa del concetto di libertà e se ne fa discendere l'assenza di vincoli alla proprietà, all'iniziativa, ai traffici, al giuoco della domanda e dell'offerta, alla concorrenza; si inibisce allo stato ogni ingerenza ed ogni intervento; si verifica una posizione d'indifferenza di fronte al triste spettacolo della protrazione delle ore di lavoro sino all'estremo della tolleranza fisica, allo sfruttamento inumano del lavoro delle donne e dei fanciulli (...) il senso della solidarietà umana è ancora inavvertito come manifestazione della vita dello stato e degli enti pubblici» (*ivi*, p. 101).

Le critiche rivolte allo (II) Stato che resta *solo diritto*, allo «stato di diritto» (ovvero allo Stato del «liberalesimo politico ed economico») sono qui esplicitate nel modo più chiaro. Il vero Stato, per Salvatore Scoca, non può, e non deve, affermare *soltanto* «la supremazia assoluta della legge nei rapporti tra cittadini e cittadini e fra stato e cittadini», come fecero le «carte costituzionali della prima metà del secolo scorso» (*ivi*, p. 96).

Lo Stato deve essere *anche altro*. Deve essere un «tipo di stato», appunto (III) lo «*stato sociale*», che «sia (...) una integrazione, uno stadio evolutivo di esso», dello (II) «stato di diritto», che, perciò «resta fermo nei suoi principii e nelle sue caratteristiche essenziali» (*ivi*, p. 95). L'*integrazione* a cui Scoca pensa è la citata «anima di decisa socialità» (*ivi*, p. 101) che permette di tornare [ma mantenendo e *rafforzando* la «giuridicità dello stato» (*ivi*, p. 98)] al «compito positivo della ricerca del benessere, dell'utilità e della felicità comune, tipico dello» (I) «stato di polizia» (*ivi*, p. 98). Tale «anima», d'altronde, è oggi, per Scoca, ormai maturamente presente negli

Stati; ed è frutto di una richiesta progressivamente affermata nella storia, in quanto, «prima che si avessero concrete manifestazioni della legislazione» ispirata a «principi che possano qualificarsi veramente di carattere sociale», «vi furono alcuni decenni di preparazione e di fermentazione all'esterno della vita dello stato, nelle libere associazioni, nei partiti, nella pressione e nelle agitazioni dei lavoratori, nelle società operaie, nelle prime lotte socialiste e di altri movimenti popolari, nell'opera delle associazioni cattoliche e nei suggerimenti e nelle esortazioni delle gerarchie ecclesiastiche» (*ivi*, p. 101).

L'«anima di decisa socialità» (*ivi*, p. 101) ha trovato, per lo Scoca del 1960, piena realizzazione nella Costituzione della Repubblica Italiana, in quanto la «socialità della costituzione è in buona parte una socialità di ispirazione cristiana» (*ivi*, p. 103) ed è conforme ai «principi della scuola sociale cristiana» e alle «enunciazioni del codice compilato dalla *Unione Internazionale degli studi sociali fondata a Malines*, fin dal primo dopoguerra, sotto la direzione del cardinale Mercier» (*ivi*, p. 103). Di qui la certezza di poter chiamare, in sostanza, «sociale» la Repubblica Italiana [al pari di quelle di Francia e della Germania federale, nei cui testi costituzionali del dopoguerra, a differenza che nel nostro, la qualifica di «sociale» è esplicitamente attribuita alla repubblica (*ivi*, pp. 105-106)] e, dunque, (III) «stato sociale» lo Stato che essa istituisce.

Il punto saliente delle tesi dello Scoca del 1960 è, dunque, rappresentato dalla teoria che concepisce la Repubblica Italiana come (III) «stato sociale» che concilia, e, dunque, conserva pienamente dentro di sé: (II) la «giuridicità» (tipica dello «stato di diritto», che la afferma, però come principio esclusivo, negando la «socialità») e (I) la «socialità» (che lo «stato di polizia» affermava al di fuori del «diritto», delle leggi, ovvero senza passare per la «giuridicità»). Non a caso Scoca, perciò, insiste sul fatto che il «nuovo volto» *sociale* dato «allo stato» dalla Costituzione (*ivi*, p. 105) passa per una necessaria «accentuazione della giuridicità» («esplicita», e talvolta solennemente affermata, in diversi articoli, gli artt. 101, 102, 100, 97, 98, 28 e 113, della Carta costituzionale; *ivi*, pp. 99-100) nata dalla esigenza di «ristabilire», dopo il ventennio fascista, «l'ordine democratico», per evitare, il ripetersi in futuro di fenomeni quali: «la compressione della libertà (...) l'accrescimento dei poteri dell'esecutivo a danno del legislativo; (...) la diminuzione della tutela giuridica degli interessi del cittadino con l'uso e l'abuso sempre più frequente della dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi in sede amministrativa e giurisdizionale» (*ivi*, p. 99).

Ma per Scoca, nella Costituzione Repubblicana, l'«accentuazione della

giuridicità» è strumento volto non solo a combattere ogni ritorno alla «compressione della libertà», ma, anche, parallelamente, indirizzato alla promozione della «socialità», della *giustizia sociale*, che, evidentemente (ancora una volta, di fatto, sulla *scia* del pensiero *etico* sviluppato dai Fratelli Spaventa) è concepita non come *nemica*, ma come *promotrice* delle libertà individuali. Scoca scrive: «Tutta la socialità di cui è permeato il nostro ordinamento costituzionale, anche negli aspetti più arditi, non può svilupparsi che nell'ambito delle leggi. (...) Ogni volta che le norme costituzionali prevedono un ampliamento della socialità, richiedono espressamente *l'intervento della legge*» (*ivi*, p. 106).

Ciò significa, evidentemente, che lo (III) «stato sociale», per Scoca, è pienamente «stato di diritto». Certo non (II) «stato di diritto «come fu»» («stato liberale»), ma, comunque, «stato di diritto»: si tratta di un *nuovo* «stato di diritto», uno Stato che non respinge, ma che contempla la «socialità». La giustizia sociale che esso promuove si realizza solo e soltanto varando leggi, rispettando le regole formali del diritto. È nell'ambito della «giuridicità» che la «socialità» si attua, questo è ciò che distingue lo (III) «stato sociale» dallo (I) «stato di polizia». Il difetto di quest'ultimo, evidentemente, per Scoca, sta nel fatto che *qui* il «sociale», la *politica* rivolta alla giustizia sociale, si afferma nella sua dinamicità senza i freni ad essa imposti dalla «giuridicità», ovvero senza quei freni che, se accolti, le consentono di solidificarsi, senza travolgere le libertà dell'«individuo» [di cui è «custodia» l'«ordine giuridico» (*ivi*, p. 98)] ovvero senza travolgere il «centro dell'ordinamento statuale» di *ogni* «stato di diritto» (*ivi*, p. 98), che non può, dunque, che esser, anche «centro» dello Stato sociale (che è, come visto, per Scoca, la *forma matura*, l'evoluzione positiva dello «stato di diritto»).

Significativa è, in proposito, l'efficace immagine che la parte conclusiva del saggio del 1960 dà della «socialità», e, dunque, implicitamente, anche delle forme dinamiche che le politiche rivolte alla giustizia sociale possono assumere. Scrivendo parole sulla *forza propulsiva* della «socialità» che non possono non colpire chi abbia presenti quelle scritte (riguardo la Rivoluzione) da Silvio Spaventa nel 1848 su *Il Nazionale*, Scoca afferma: «La socialità è una potente forza dinamica che scuote, sommuove, trascina, e può travolgere l'ordine e la libertà se si sviluppa disordinatamente; così come un fiume in piena apporta danni e distruzioni se sommerge gli argini e straripa. La giuridicità è una forza statica che sta a salvaguardia della libertà. Ond'è che la socialità si può sviluppare senza distruggere la libertà solo se corre nell'alveo della legalità» (*ivi*, p. 110). Ancora una volta lo «stato di

diritto» è, dunque, concepito come il (III) terzo, che ha bisogno degli altri due (che in lui restano *intatti*; ed, anzi, *nel reciproco arginarsi, risultano rafforzati*): ha bisogno della socialità, che è (I) «forza dinamica», e della giuridicità o legalità, che è (II) «forza statica».

L'insistenza sul *ruolo positivo dell'argine posto alla politica*, ed in particolare alle politiche a favore della giustizia sociale, *dalla «legalità»* è qui assai significativa. Mai la politica deve agire tralasciando la legalità: anche la politica mossa dal più sano e vitale dei principi (quello della «socialità») deve assoggettarsi al controllo, all'argine, esercitato dalla legalità. «Non poche volte», scrive Scoca, «mi è occorso di notare, negli incontri politici, una prevenzione, una incomprensione, una malcelata insofferenza nei confronti dei difensori della legalità, quasi che questa costituisca una forza negativa, che costringa alla mortificazione delle energie progressive, degli slanci umanitari, delle iniziative politico-sociali, una forza negativa diretta al mantenimento di posizioni privilegiate, alla difesa della reazione, alla protezione degli egoismi. Lo stato di diritto sarebbe per costoro in antitesi con lo stato sociale e lo terrebbe prigioniero ed inerte» (*ivi*, p. 110).

Il brano, letto oggi, pare descrivere efficacemente l'atteggiamento psicologico prevalente, negli ultimi decenni, in molti politici italiani (e che ora sembra divenire imperante negli Stati Uniti, e in buona parte dei paesi che si allineano alla sua politica, dopo la seconda elezione di Donald Trump) nei confronti di tutti coloro che hanno proposto, e propongono, argomenti a favore della «giuridicità». Scoca, nel 1960, non poteva aver presente gli uomini politici di oggi, e i discorsi di chi negli ultimi anni ha difeso le ragioni di una politica che, rivendicando la necessità di «iniziative politico-sociali» «progressive», ha palesato sempre maggiore «insofferenza» nei confronti dei controlli di legalità, accusando i «difensori della legalità» di essere, in verità, interessati al «mantenimento di posizioni privilegiate» e alla protezione «della reazione». Aveva, invece, certamente presenti, per aver vissuto tutti gli anni in cui avevano governato, gli uomini che la «socialità», ovvero politiche sociali rivolte al miglioramento delle condizioni delle popolazioni più povere (si pensi alle opere di bonifica e di distribuzione delle terre bonificate), avevano voluta imporre con la forza di una politica che prescinde dalla giuridicità, con il grido di chi delle leggi «*se ne frega*».

La dittatura non può realizzare la giustizia sociale. Questa convinzione è evidentemente salda in Salvatore Scoca, e fa sì che egli sia preoccupato non solo dei pericoli rappresentati dal totalitarismo fascista e neo-fascista, ma anche di quelli costituiti dal totalitarismo socialista. Lo «stato di drit-

to», a suo avviso, in nessun modo può esser messo da parte da chi vuole realizzare lo «stato sociale»: mai la «legalità» deve esser considerata come una *prigione* da chi vuol far giustamente valere la positiva «forza dinamica» della «socialità», mai la politica e i governi devono porsi al di là della «giuridicità».

Ma il punto che qui è opportuno sottolineare è che in questo contesto il «*non porsi* dei politici che intendo attuare la giustizia sociale *al di là della legalità* e dei controlli che essa esercita in nome delle libertà individuali» implica che il controllo giuridico non solo debba essere accolto laddove arrivi dall'esterno, ma debba essere *interno* alla azione di giustizia sociale, ossia debba essere, in primo luogo, auto-controllo che i promotori della «socialità» esercitano su se stessi affinché non prevalga in modo esclusivo la «forza dinamica» della «socialità». Il *freno* che la «legalità» esercita sulla «socialità» non è un freno *negativo*, ma, come si è visto, è, per Salvatore Scoca, un freno *positivo*. La socialità ne ha bisogno per rendersi *stabile*, evitando di generare solo «danni e distruzione» (*ivi*, p. 110). La (III) vera socialità, la vera *giustizia sociale* (quella delineata dalla Costituzione del 1948), non è nemica della «giuridicità» (ossia del principio che «pone l'individuo al centro dell'ordinamento statale»; *ivi*, p. 98): per essere se stessa, per realizzarsi, ha bisogno di accogliere in sé il principio che, al contrario, tutela, in modo esclusivo, il suo opposto, cioè (II) l'*individualità* (il libero esplicitarsi degli interessi individuali).

La tesi del 1960 [secondo cui la (III) vera giustizia sociale si attua accogliendo il (II) suo *altro*, il libero attuarsi delle individualità giuridicamente tutelate] conferma, dunque, la tesi, sopra indagata, esposta nella lezione, del 1961, *La giustizia nell'amministrazione e la costituzione*. Per essa (III) l'interesse pubblico è se stesso, si realizza, *non* quando esclude da sé (II) l'interesse privato dei cittadini, ma, viceversa, quando lo accoglie e lo riconosce. Era questa, in sostanza, l'idea di fondo (sulla quale ho cercato di portare l'attenzione nella citata *Introduzione* al volume *Filosofia, diritto e politica*. Bertrando e Silvio Spaventa) della proposta teorica di Silvio Spaventa: egli (nel *Discorso inedito* del marzo 1889) interpreta la *giustizia nella amministrazione* come il luogo in cui (III) quest'ultima si autocorregge (e, dunque, si *realizza* veramente) grazie all'azione *positiva* svolta a suo favore dal (II) privato cittadino mosso dal proprio *interesse individuale*: posto che, nel giudizio amministrativo, in verità (annota Silvio Spaventa a margine del *Discorso*), «l'interesse individuale (...) è (...) un interesse pubblico, e non un interesse particolare e opposto al pubblico».

Ora, evidentemente, solo *l'assunzione di questa prospettiva spaventiana*,

che non concepisce affatto una opposizione fra «interesse individuale» e «interesse pubblico» (ed, al contrario, pensa il primo come indispensabile *parte attiva* del secondo), spiega l'accoglimento da parte del Salvatore Scoca del 1961 delle tesi di Silvio Spaventa sulla «superiorità» dello Stato e «dei suoi fini d'interesse collettivo», già ricordata all'inizio del presente saggio. E ciò evidentemente significa: (a) che fra la lezione del 1961 e il saggio del 1960 c'è piena continuità, (b) che il pensiero di Silvio Spaventa (pur se richiamato esplicitamente solo nel 1961) in verità innerva in modo significativo entrambi gli scritti e (c) che alla base delle tesi del 1961 sulla *giustizia nella amministrazione* vi è l'idea, elaborata nel 1960, di uno (III) «stato sociale» (strumento maturo di *giustizia sociale*), il quale, da un lato, è dotato della capacità di contenere pienamente in sé lo (II) «stato di diritto», e, dall'altro, proprio in virtù di tale sua «giuridicità», si rende effettivo, *stabile*.

Non a caso tutta l'ultima parte del saggio del 1960 *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale* si concentra sulla energica difesa della tesi che rivendica la compatibilità fra (III) lo stato sociale e (II) lo stato di diritto. Il primo è qui pensato come ciò che completa il secondo. Scoca scrive: «Lo stato sociale vuole aggiungere alle libertà anteriormente garantite la libertà dal bisogno; non vuol sacrificare la libertà alla autorità per la socialità, ma conciliare la libertà con la socialità, l'interesse individuale con l'interesse generale, il bene privato col bene pubblico» (*ivi*, p. 108). L'idea che la *giustizia sociale* non possa essere forzosamente imposta da una politica disposta a «sacrificare» la «giuridicità» (il principio della «libertà», garantita ad ogni individuo), ovvero l'idea che distingue lo (III) stato sociale dallo (I) *stato di polizia*, è qui ribadita, ricordando che, in fondo, si tratta di *completare* un secolare processo storico: «La socialità non si afferma mediante l'instaurazione di uno stato totalitario, che riduca con l'autorità la libertà e la dignità del cittadino; ne mediante la distruzione delle strutture e degli istituti tramandati dalla elaborazione secolare della civiltà classica e cristiana; mautilizza il sistema giuridico-economico preesistente, sul quale s'innesta senza scuotimenti o sovvertimenti» (*ivi*, pp. 107-108).

Il «sistema giuridico-economico preesistente» è, evidentemente, il «liberalissimo politico ed economico» criticato nel citato discorso del 10 luglio 1948. E qui, come in quel discorso, l'idea avanzata è quella di rifiutare tale sistema (basato sul pieno sviluppo delle libere iniziative individuali di ognuno) per «come fu», ma di accoglierlo per «come sarà», ossia l'idea è quella di conservare tutte (II) le libertà *giuridicamente* affermate dallo «stato di diritto», eliminando però, grazie alla correzione operata dalla (III)

«socialità», l'impulso che spinge i più ricchi a procedere a favore esclusivo delle proprie libertà fino a negare le libertà degli altri uomini. È in questo senso che Salvatore Scoca pensa la capacità dello (III) Stato sociale di divenire *l'erede positivo dell'intera secolare tradizione classica e cristiana sfociata nello (II) Stato di diritto*.

Il punto è saper vedere che si può e si deve «conciliare (...) il bene privato col bene pubblico» (*ivi*, p. 108), ciò perché: (II) «vi è la libertà da garantire; ma» (III) «vi sono miserie da sollevare, deboli da proteggere, incentivi da porre in essere per sollecitare iniziative, abusi da eliminare, previdenze da attuare, prepotenze da impedire, interessi generali da tutelare» (*ivi*, pp. 109-110). L'errore da evitare (errore che Scoca imputa a Marx, non dimenticando però, comunque, di ricordare che egli ha «esaltate con tanto calore» le «meraviglie» prodotte dall'«epoca industriale»; *ivi*, p. 109) è quello di credere che «ogni crescita di ricchezza» «genera ad un tempo (...) un impoverimento delle masse lavoratrici» (*ivi*, p. 109). E superare tale errore significa riuscire a sfuggire «alla costrizione di una scelta esclusiva tra» (II) «la dignità della persona umana e» (I) «la statolatricia; tra le conseguenze dolorose del liberismo economico e la prigionia delle pianificazioni; tra la schiavitù della ricchezza e la schiavitù del totalitarismo; (...) tra il dominio delle oligarchie economiche ed il dominio delle oligarchie politiche» (*ivi*, p. 109).

Attuare lo *Stato sociale* significa, dunque, realizzare il (III) «contemperamento di due esigenze egualmente degne» (*ivi*, p. 110): l'una (II), esaltante la «dignità della persona umana», è rappresentata, come visto, dallo *Stato di diritto*, l'altra (I) «dalla prigionia delle pianificazioni» tipica dei totalitarismi moderni (che, evidentemente, Scoca considera in queste pagine, sulla scia di quanto aveva sostenuto nei primi paragrafi del saggio riguardanti al passaggio dallo Stato di polizia allo Stato di diritto, una sorta di radicalizzazione moderna dell'antico *Stato di polizia*). Si tratta di un (III) «contemperamento» necessario, infatti: «L'uomo non può rinunciare alla libertà (...); ma non può neppure rinunciare all'aspirazione di un maggior benessere» (*ivi*, 110). E si tratta di quel «contemperamento» che, confermato e proclamato nelle «costituzioni democratiche del dopoguerra», è, in verità, «preesistente (...) nella coscienza delle popolazioni dell'Europa occidentale; (...) è il succo della sociologia di ispirazione cristiana; è nel programma della democrazia cristiana (...); è, con diversa intensità, nel programma di tutti i partiti democratici, i quali, assieme (...) al (I) «benessere materiale, (...) vogliono» (II) «l'inestimabile bene della libertà e della dignità della persona umana» (*ivi*, p. 110).

Le sue tesi sul «contemperamento», ovvero sulla *terza via*, Scoca, infine, le difende contestando l'affermazione («V. "Justitia", 1955, p. 315») che l'importante giurista Carlo Esposito aveva fatto al VI Convegno dell'Unione Giuristi Cattolici (cfr. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, *ivi*, p. 108). L'affermazione contiene, nota Scoca, «un giudizio tanto negativamente drastico» sulla Costituzione della Repubblica che «è quanto meno esagerato» (*ivi*, p. 108). Le parole di Esposito, in effetti, sono molto nette; e delineano una prospettiva evidentemente del tutto alternativa rispetto a quella di Salvatore Scoca. Per esse: «La costituzione italiana... è una costituzione la quale nell'anno tale dei tali hanno creduto di pianificare lo svolgimento della vita italiana dei secoli». La Costituzione del 1948, infatti, pretende «di poter risolvere in sede astratta i problemi concreti», «ha sancito solennemente che il principio della libertà economica è conciliabile con quello della soddisfazione dei bisogni delle masse, che libertà economica e pianificazione dall'alto non sono principi in contrasto; (...) che il diritto alla giusta retribuzione è conciliabile con quello della piena occupazione (...). Una costituzione, quindi, del tutto rosea, del tutto razionale, che risolve nel migliore dei modi (negandoli) tutti i problemi, una costituzione che per eccesso di razionalità (...) è per il nostro mondo *la più irrazionale ed utopistica* che si potesse immaginare» (*ivi*, p. 108).

L'analisi della Costituzione contenuta in queste affermazioni di Esposito coincide, evidentemente, con quella di Scoca: per entrambi la costituzione repubblicana afferma la conciliazione fra (II) *libertà economica* e (I) pianificazione statale volta a realizzare la *giustizia sociale*. L'assoluto dissenso fra i due giuristi riguarda la *valutazione di tale conciliazione*, giudicata dal primo come impossibile, non auspicabile ed «*utopistica*» (*ivi*, p. 108). Ed è su questo punto che Scoca risponde nelle pagine successive.

La prima risposta è quella che ho già sopra, in parte, ricordato: la Costituzione italiana non è affatto frutto di astrattezze antistoriche, lo prova, in primo luogo, il fatto che «sostanzialmente, la fisionomia etico-giuridica assunta, attraverso la costituzione, dalla Repubblica Italiana non diverge molto da quella degli altri paesi d'Europa occidentale, e specialmente della Francia e della Germania, quale risulta dalle coeve costituzioni del dopoguerra», le quali affrontano e risolvono tutte in modo simile (ovvero senza «divergenze profonde») i «problemi generali dell'epoca che attraversiamo» (*ivi*, pp. 108-9), delineando il «nuovo volto» «sociale» dello Stato (esplicitamente così qualificato in alcune di tali costituzioni; *ivi*, pp. 105-106).

Ma il punto fondamentale, qui ribadito da Salvatore Scoca, è che, comunque, questa «soluzione mediana» [fra (II) «destra» e (I) «sinistra», fra

(II) «individualismo» e (I) «collettivismo»; questa soluzione che, ricorda lo Scoca del 1960, è sottoposta «agli attacchi più violenti di destra e di sinistra»; *ivi*, p. 109], questa (III) *via* scelta dalla Costituzione del 1948, è *del tutto adeguata alla vita reale*. Nella «vita reale», scrive, infatti, Scoca (evidentemente ribaltando l'accusa di astrattismo rivolto da Esposito ai costituenti), «non si tratta di far della teoria o di difendere delle tesi astratte», ma di «decidere delle sorti degli uomini viventi» e «di scegliere la via migliore per il benessere delle persone, che hanno bisogni spirituali e materiali da soddisfare» (*ivi*, p. 109).

«Sarei pago», si legge nell'ultima pagina del saggio del 1960, «se le considerazioni sopra esposte servissero a scuotere il convincimento di qualcuno di coloro che (...) pensano (...) in posizione antitetica» lo (II) «stato di diritto» e (III) lo «stato sociale»; e, quindi, «pensano che sia per lo meno irrealistico od utopistico la visione di uno stato sociale, quale la costituzione l'ha delineato» (*ivi*, p. 111). La (III) *posizione mediana*, d'altronde, può rassicurare: sia (II) i promotori dello stato di diritto (perché, nello stato sociale, lo stato di diritto è «rafforzato nelle sue strutture dirette a garantire i diritti, gl'interessi, la libertà dei cittadini» ed è «aggiornato e nobilitato (...) per non respingere le istanze sociali e soddisfarle nell'ordine e nella pace»; *ivi*, p. 111), sia i (I) sostenitori della *socialità*, ai quali «deve ricordarsi che lo stato sociale è una realtà» sostenuta «da fattori (...) inarrestabili, (...) una realtà che non può temere deviazioni, se e finché si muove nell'ambito del diritto, nel rispetto della costituzione» (*ivi*, p. 111).

Di qui muovono le ultime considerazioni svolte nel saggio sullo *Stato sociale*. Esse rilevano la necessità di interpretare «la massima della saggezza antica *Iustitia fundamentum regni*» concependo la giustizia su cui lo Stato si fonda *non soltanto* come (II) giustizia giuridica (che è «solo l'arido mantenimento dell'ordine costituito», e caratterizza, appunto, la *giuridicità*, ovvero lo *Stato di diritto*), ma anche come (III) *giustizia sociale* che include il «dare a ciascuno il suo» («secondo il diritto naturale e la legge di Dio, che riconoscono a tutti il diritto di vivere, di avere e mantenere una famiglia, di progredire, di godere dei beni creati per il benessere di tutti»; *ivi*, p. 111).

Lo stato sociale delineato nella Costituzione della Repubblica Italiana, dunque, per Salvatore Scoca, «s'innesta (...) sul diritto naturale». A suo avviso: «Attuarlo mediante l'utilizzazione dello stato di diritto, non è intento irrazionale ed utopistico, ma adozione di un mezzo idoneo per attuare la giustizia sociale, nella misura nella quale è possibile, senza sovvertimenti, senza reprimere la dignità dei cittadini, senza affievolire o comprimere i loro diritti, senza, annullare o diminuire la loro libertà» (*ivi*, p. 111).

2. *Nell'era della post-moderna Restaurazione del pre-moderno realizzata dalla nuova Finanzaristokratie: il diritto e la giustizia*

Le pagine che precedono, da un lato, tengono presenti la teoria di Silvio Spaventa riguardo lo Stato e il suo necessario intervento per realizzare *in concreto* il diritto, dall'altro, rilevano, muovendo dall'indagine delle tesi formulate da Salvatore Scoca, che tale idea di uno Stato inteso come *Soggetto attivo di giustizia (anche sociale ed amministrativa)* è sostanzialmente accolta nella Costituzione italiana del 1948. Ma, ora, possiamo chiederci: cosa resta, oggi, di tale idea?

A mio avviso l'orientamento politico prevalente, da alcuni decenni, in Italia, in Europa e nel mondo, ha progressivamente scardinato, e reso sempre meno effettiva, tale idea di Stato. In nome del cosiddetto 'neoliberismo', l'idea che lo Stato debba proporsi il fine etico-morale di perseguire, come 'volontà superiore', l'interesse generale (che consiste nella «soddisfazione degli interessi individuali» di uomini, i quali, coltivando tali interessi, danno vita alla società) è stata radicalmente messa da parte. Oggi è sempre più disattesa la tesi dei Fratelli Spaventa secondo cui lo Stato non deve lasciar fare al mercato e deve intervenire nella società civile per porre un argine al prevalere delle «personalità» che usano l'organismo sociale per i propri fini senza connetterli all'«interesse generale»⁶⁰. L'ideologia del

⁶⁰ Cfr. le osservazioni di Silvio Spaventa contenute nel *Discorso inedito* (cit., p. 141) con l'affermazione di Bertrando Spaventa (*Opere*, cit., II, p. 777) secondo cui: «l'interesse individuale (...) che fa nascere la società, tende naturalmente a distruggerla (...) sforzandosi di servirsi di quell'organismo per il suo proprio fine». Sul punto va ricordato che oggi è sempre più disattesa anche l'idea che le leggi del mercato capitalistico *non siano affatto le leggi naturali di ogni possibile realtà economica*, bensì un prodotto storico. Tale idea (che implica una concezione della scienza economica che non la pensa, sul modello delle moderne scienze naturali, come disciplina positiva volta ad esplicitare le regole del mercato capitalistico assunto come dato insuperabile) è implicitamente contestata dalle tesi che, come quelle dei Fratelli Spaventa, sottolineano la necessità dell'intervento dello Stato nella sfera dell'economia. In riferimento a Bertrando Spaventa la questione è stata definita, molti anni fa, nel modo più chiaro da G. Vacca (*Politica e filosofia in Bertrando Spaventa*, cit., p. 221 ss.). Egli, in particolare, (I) ricorda le affermazioni dei *Principi di etica* che individuano quale compito dello Stato quello di «intervenire» nella vita economica (G. VACCA, *op. cit.*, p. 221), poi (II), cita le seguenti osservazioni spaventiane: «Si dice comunemente: (...) i fenomeni economici e le loro leggi ci sono e sono attive, prima della scienza, e perché siano attive, non è necessario, almeno sempre, che siano *conosciute*; la scienza le presuppone: come p. e. ci è la digestione, la generazione, etc. prima della fisiologia. Ma la comparazione non è del tutto esatta. La fisiologia non insegna a digerire, né fa le leggi della digestione; la

lasciar fare al mercato, ovvero del lasciare che le scelte politiche siano dettate dai cosiddetti 'mercati', oggi prevale nel mondo politico, ed è assunta come vera da un numero sempre crescente di Stati e dagli organismi internazionali istituiti dagli Stati.

Si tratta di una ideologia del tutto opposta alla concezione hegeliana difesa e sviluppata da Silvio Spaventa. L'ideologia 'neo-liberista' prevede, infatti, l'assoluto prevalere del 'diritto astratto' ritenuto dagli Spaventa *assolutamente inadeguato a promuovere gli interessi individuali*. Concepire le relazioni umane come relazioni fra 'persone' intese solo come 'enti giuridici astrattamente eguali', porta, come aveva già notato lo Hegel del 1807 nella *Fenomenologia dello Spirito*⁶¹, e come conferma il Silvio Spaventa politico e giurista (che, non a caso, chiuso nel carcere borbonico di Santo Stefano, si era dannato per tradurre quel «libro maledetto»⁶² cercando di trarne insegnamenti) alla *dissoluzione della società*, della «comunità». Il rapporto giuridico fra persone eguali istituito dal mercato, come spiegherà poi l'acuta analisi proposta da Marx nella prima pagina del secondo capitolo del *Capitale*, è un rapporto inevitabilmente astratto⁶³. Tale rapporto, come bene chiariscono i Fratelli Spaventa, non è un rapporto *concreto* fra uomini effettivamente liberi. È un rapporto che istituisce il «diritto astrat-

scienza economica, invece, insegna la ricchezza e crea anche in certo modo le sue leggi. Le leggi fisiologiche sono sempre le stesse, e la fisiologia non le fa progredire; le leggi economiche progrediscono, e la scienza economica concorre dal canto suo a tale progresso. Questa differenza ha luogo, perché le leggi economiche sono leggi *umane*, o meglio, dello spirito in quanto *comunità*, *ethos*; sono leggi *etiche*» (B. SPAVENTA, *Principi di etica*, in *Opere*, cit., II, pp. 768-769). L'acuto commento proposto da Vacca nel volume del 1967 rileva che in Bertrando Spaventa «l'allargamento dei compiti istituzionali dello Stato verso l'economia presuppone la dissoluzione d'un caposaldo della scienza borghese: il carattere naturale-eterno delle leggi economiche; e quindi la storicizzazione della sfera più insistentemente naturalistica delle scienze sociali» (G. VACCA, *op. cit.*, p. 221). Come detto, a mio avviso, *ogni* tesi che propone l'intervento attivo dello Stato in economia presuppone, di fatto, una concezione non '*naturalistica*' della scienza economica e ciò rende particolarmente attuale la riflessione dei Fratelli Spaventa sullo Stato e il citato commento di Vacca.

⁶¹ Cfr., in particolare, la critica di Hegel allo «Herr der Welt»; v. *System der Wissenschaft. Erster Theil, die Phaenomenologie des Geistes*, J.A. Goebhardt, Bamberg-Wuerzburg, 1807, p. 420 ss. (cfr. *Phaenomenologie des Geistes*, Ullstein, Frankfurt a.M., 1980, p. 270 e l'ed. it. vol. II, p. 36 ss.).

⁶² Così lo chiama Silvio scrivendo al fratello Bertrando dalla prigione di Santo Stefano il 16 agosto del 1857. Cfr. S. SPAVENTA, *Dal 1848 al 1861*, *Dal 1848 al 1861. Lettere Scritti Documenti pubblicati da Benedetto Croce*, Morano, Napoli, 1898, p. 206.

⁶³ K. MARX, F. ENGELS, *Werke* (MEW), Dietz, Bd. 23, Berlin, 1962, pp. 99-100; cfr. K. MARX, *Il Capitale*, Editori Riuniti, Roma, 1980, I, pp. 117-118.

to» non il diritto concreto degli uomini, ovvero quello che, secondo gli Spaventa, è il diritto 'maturo': il diritto che si è conciliato con la morale, divenendo il luogo in cui anche la libertà interiore, non solo quella esteriore, si realizza.

Tale diritto concreto, che Bertrando, come visto, chiama diritto «comune» (per sottolineare che è il diritto dell'individuo che agisce nella comunità, e *per* essa), per Silvio, non può essere realizzato dal mercato, dalla società civile: in essa, come nelle «controversie di diritto privato», le parti sono *astrattamente* eguali, sono pari.

Letta dal punto di vista del *diritto concreto* teorizzato da Silvio Spaventa, l'ideologia neoliberista vuole, in verità, che lo Stato abdichi, ovvero 'rinunci a sé'. Tale ideologia spinge gli Stati a rendersi *minimi*, fino a scomparire.

Ciò, evidentemente, è quanto avviene ogni giorno di più nel mondo contemporaneo: accettando e promuovendo tribunali ed istituzioni che fanno valere il 'diritto astratto', gli Stati oggi vanno esattamente nella direzione opposta rispetto a quella indicata dai Fratelli Spaventa, dalla Costituzione italiana del 1948 e dai molti interventi politici che la promossero negli anni della nascita della Repubblica (fra cui, ad esempio, il citato discorso parlamentare di Salvatore Scoca sull'Europa ⁶⁴).

⁶⁴ Quell'Europa, che assumeva come proprio compito la realizzazione (nel continente e nel mondo intero) dello 'Stato sociale', è stata la comune idea motrice in diversissime culture politiche, laiche e cristiane (socialiste, comuniste, democristiane e liberali) che, diversamente coltivandola, hanno sostanzialmente prevalso in Europa occidentale fino al momento in cui, intorno agli anni Ottanta del Novecento, ha iniziato ad affermarsi l'ideologia neo-liberista, divenuta poi sempre più dominante dopo la caduta dell'Unione Sovietica. Una tale *Europa ideale*, intesa come «potenziamento della civiltà moderna», superamento dell'«era totalitaria» e ripresa del «processo storico contro la disuguaglianza ed i privilegi sociali» è già proclamata nel *Manifesto di Ventotene* redatto nel 1941 da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi. Quel *Manifesto*, nel delinearla in tali termini (cfr. *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, Senato della Repubblica, Roma, 2017, p. 59), si poneva di fatto, anch'esso, sulla scia delle citate tesi sul «principio di eguaglianza» elaborate da Bertrando Spaventa. Egli, nello svolgerle, nel 1851, scrive: «Non meno della riforma sociale, la solidarietà dei popoli è considerata e derisa come un'utopia da coloro i quali hanno solamente fede in quello che esiste (...). Costoro credono nella solidarietà dei governi che reggono i popoli (...), nella solidarietà de' fini particolari che spesso vengono da quelli anteposti al bene nazionale». Essi «non possono astenersi dal sogghignare quando sentono dire che verrà un giorno in cui alla solidarietà di pochi uomini succederà la fratellanza delle nazioni (...). Essi non guardano che alle diversità fisiche e particolari dei popoli, (...) e mostrano di dimenticare o non comprendere l'unità spirituale della natura umana nella moltitudine delle nazioni e degli stati. Non intendono in che consiste il progresso della umanità

D'altronde il fenomeno più evidente del sottoporsi degli Stati al 'diritto astratto' è rappresentato dal fatto che essi *sottopongono la propria attività economica* (ed in particolare l'attività riguardante la finanza, che soppiantando il settore industriale, è divenuta ormai il settore economico dominante e, dunque, l'elemento fondante di ogni possibile politica economica) *al più astratto dei tribunali, ovvero al mercato dei capitali*: ai cosiddetti 'mercati'.

A partire dagli anni Ottanta del Novecento, la sistematica azione dei governi europei e statunitensi di 'sinistra' e di 'destra' ha portato alla creazione di una enorme massa finanziaria generata dalle banche centrali degli Stati e dalle banche private e, contemporaneamente, allo sviluppo sistema-

(...). L'unità morale delle nazioni (...) è la sostanza e il principio del progresso dell'umanità nella storia» (B. SPAVENTA, *Le utopie*, cit., pp. 92-93). Poi, osserva ancora: «Nell'antichità, la guerra, l'occupazione, la conquista, le colonie (...) furono i mezzi e le condizioni onde lo spirito del mondo si valse per fabbricare la propria storia e procedere alla unità reale delle nazioni. Nel mondo moderno, a quelle si aggiunsero altre condizioni, le quali meglio corrispondevano alla perfezione della civiltà. Tra queste è da considerare principalmente la religione cristiana, nella quale, a differenza della pagana, è espresso sostanzialmente il principio della fratellanza universale (...). Sa ognuno come l'idea contenuta nel Vangelo è divenuta nella storia del mondo un elemento efficacissimo di unità» (cit., p. 94). Dunque, tornando sul tema della guerra e dell'unità dei popoli, nota: «La guerra non sarà più combattuta tra popolo e popolo, ma contro i governi oppressori, e sarà l'ultima che desolerà la terra. Quando i popoli sono liberi, indipendenti e padroni di se medesimi, la guerra non solo non è giusta, ma non è più né necessaria né possibile. La guerra dei popoli contro i governi oppressori sarà come il cominciamento della fratellanza universale» (cit., pp. 95-96). Infine, concludendo i suoi articoli sulle utopie, lo Spaventa aggiunge: «Adunque l'unione dei popoli (...) non è un'utopia, ma tutta la storia dell'umanità non è che una lenta e necessaria preparazione a questo fatto veramente divino! (...) la fratellanza delle nazioni non è che l'esplicazione più perfetta del principio di libertà e di eguaglianza (...). La rivoluzione fu inaugurata nelle potenti parole di libertà, eguaglianza e fraternità. A quelle corrispondono le tre idee nuove, che sono state l'argomento di questi articoli:

La democrazia.

La riforma sociale.

La solidarietà dei popoli.

La prima rappresenta l'attività illimitata ed indipendente dell'individuo.

La seconda è la condizione necessaria dello svolgimento dell'attività individuale, perché questa non sia vana per difetto di materia e di oggetti, e lo Stato non opprime l'individuo, ma esista solo per quello. Dal punto di vista economico ed industriale questa *materia* consiste negli strumenti del lavoro.

L'ultima è la conciliazione della libertà dell'individuo e dell'indipendenza degli stati con l'esistenza della comunità universale ed unità del genere umano.

Se queste idee fossero un'utopia, la storia del mondo non sarebbe che una strana vicenda di casi, e la ragione una causa senza effetto, una perpetua chimera» (cit., pp. 96-7).

tico del debito pubblico: gli Stati, in sostanza, dopo aver consentito uno spropositato incremento dell'*effetto leva* e la creazione della *finanza ombra*, si sono indebitati con le grandi entità finanziarie private. Così di tali entità finanziarie (delle grandi concentrazioni di capitale), che gli Stati avevano contribuito a creare, gli Stati stessi sono divenuti sempre più prede. E ciò perché, negli anni, hanno continuato: (I) a favorire la creazione di tali grandi concentrazioni di capitale privato, (II) ad indebitarsi con le grandi *corporation* (quelle che un tempo venivano chiamate le *multi-nazionali*, e che io credo che oggi sia il caso di definire i 'troppi grandi senza patria'⁶⁵), (III) a cercare di attirare sul proprio territorio i loro capitali, con agevolazioni fiscali, che, utilizzando denaro pubblico, le favoriscono a discapito dei singoli cittadini e delle imprese medio-piccole locali. Si è dato luogo, così, al sistema economico oggi dominante, il *Finanzcapitalismo usuraio*⁶⁶.

Ora, una delle caratteristiche fondamentali del capitalismo finanziario globale contemporaneo è proprio il citato fenomeno del sottoporsi degli Stati al giudizio dei 'mercati'. Apposite agenzie private valutano, come noto, la solidità economica degli Stati: indirizzano, anticipano e seguono, i giudizi che le grandi entità finanziarie (dai fondi di investimento, ai fondi pensione, alle 'corporazioni troppo grandi per fallire', ecc.) emettono, decidendo se, investendo capitali, avallare le politiche dei singoli Stati. Il tribunale in cui sono emessi questi giudizi sono, appunto, i cosiddetti 'mercati': un luogo di pure 'astrattezze' dove dominano relazioni di pura eguaglianza giuridico-formale fra entità economiche assolutamente dise-

⁶⁵ Sulla natura 'anti-nazionale' di tali concentrazioni di capitale sono tornato in più occasioni, sia consentito rinviare ad es. a C. TUOZZOLO, *L'«emancipazione politica» nel capitalismo contemporaneo: un compito marxistico o capitalistico-borghese?*, in Domenico Losurdo *tra filosofia, storia e politica*, a cura di S.G. AZZARÀ, P. ERCOLANI, E. SUSCA, La Scuola di Pitagora, Napoli, 2020, in particolare pp. 20 e 25, o anche a C. TUOZZOLO, *Le critiche paretiane al «socialismo borghese» nell'era antiliberal del Finanzcapitalismo. Riflessioni a partire da V. Pareto, Introduction a Karl Marx, Le Capital*, in *Diacritica*, Anno VI (2020), fasc. 1 (31), in particolare pp. 70-71 (<https://diacritica.it/letture-critiche/le-critiche-paretiane-al-socialismo-borghese-nellera-antiliberal-del-finanzcapitalismo>). L'azione delle grandi *corporation* è in evidente contrasto con quelle che allo Stato Bertrando e Silvio Spaventa (a partire dalle citate affermazioni che si leggono ne «Il Nazionale» del 1848) vollero attribuire. Sulla questione della attuale crisi dello Stato si confrontino anche le osservazioni di uno studioso che ha prestato notevoli attenzioni al pensiero spaventiano; v. S. Marotta, *Estinzione dello Stato e 'società dell'economia*, in *Sociologia. Rivista quadrimestrale di Scienze Storiche e Sociali*, 2017, n. 3, p. 108 ss.

⁶⁶ La sua definizione, e, dunque, i fenomeni a cui ho accennato (sui quali cerco di riflettere da alcuni anni), sono efficacemente descritti, in primo luogo, in molti studi di Luciano Gallino, fra i quali spicca certamente il volume: *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Torino, 2011.

guali, come quelle rilevabili fra il piccolo investitore e le grandi società finanziarie.

In nessun modo, in questo luogo, la concretezza dell'individuo, gli uomini reali, i loro bisogni e le loro libertà, sono considerati. Il fine ultimo dello Stato indicato dai Fratelli Spaventa, la «soddisfazione degli interessi individuali *umani*»⁶⁷, è qui del tutto posto da parte: solo l'interesse speculativo della realizzazione di maggior guadagno privato è considerato obiettivo naturale dei 'mercati'. Essi, d'altronde, si impongono sugli Stati non riconoscendo ad essi alcuna *superiorità*. All'«interesse pubblico» non è riconosciuto quel ruolo che già Silvio Spaventa individua, invece, come essenziale per il realizzarsi della giustizia nella società e nella amministrazione e che poi, come ci insegna la riflessione di Salvatore Scoca, la Costituzione del 1948 ha voluto porre a fondamento della Repubblica Italiana.

La persona, invece, nel contesto dei 'mercati', come in ogni relazione puramente giuridica (ossia di 'diritto astratto'), non è mai prioritariamente 'persona *umana*', ma vale solo e soltanto come 'persona giuridica'. Gli uomini reali non possono far valere i propri interessi come tali (rivendicando, ad esempio, alcuni specifici diritti concreti di uomini, come il diritto alla sopravvivenza, all'istruzione, all'esercizio della libertà di parola e di azione, al rispetto della dignità e delle convinzioni, ecc.), ma possono agire solo come «persone giuridico-astratte», le quali competono sul mercato con altre persone giuridiche astratte, ad esempio le grandi entità finanziarie dotate di disponibilità economiche infinitamente maggiori. L'agire degli uomini reali diviene così inevitabilmente perdente. E, nel non riuscire a far valere i propri interessi, gli uomini finiscono (nel prevalere incontrastato delle entità finanziarie astratte) per non riuscire a conservare neanche quei diritti umani all'istruzione, alla libertà, al rispetto della dignità, alla sopravvivenza, ecc. faticosamente conquistati nel corso dei secoli passati. Ognuno di questi diritti può legittimamente esser calpestato, o comprato, in un mondo in cui il 'mercato' è lasciato libero, e in esso è lasciata libera di agire la ricchezza *impersonale* di grandi entità finanziarie che agiscono solo per accrescere le proprie ricchezze.

La sconfitta dell'umano (così come consegnatoci dalla tradizione umanistica, esaltato nelle dichiarazioni dei diritti della Grande Rivoluzione e proclamato, poi, nell'Ottocento e nel Novecento, da vasti movimenti sociali e politici da essa ispirati) pare, dunque, oggi tutt'altro che improbabile.

⁶⁷ B. SPAVENTA, *Opere*, cit., II, p. 772.

La ricchezza impersonale, agendo come persona giuridica, non sembra lontana dal vincere sugli uomini. Che un freno dovesse esser posto alla ricchezza estrema, alle disuguaglianze, i Fratelli Spaventa lo videro con grande chiarezza. La tutela dei più poveri fu loro costante preoccupazione, e la lucida analisi dei fatti li condusse a vedere che tale tutela può esser realizzata solo da una Soggettività statale, che, mossa dall'interesse collettivo, *non* «sanziona e giustifica» un «ordine di cose» basato sulla disuguaglianza del possesso⁶⁸.

La limitazione della ricchezza era allora *limitazione di concentrazione di beni* (di capitali) che erano posseduti da poche *persone*: la tutela degli «interessi individuali» di tutti, anche dei più poveri, coincideva con il trasferire parte dei beni dai più ricchi ai più poveri, ai lavoratori privi di mezzi di cui parla la nota del 1861 di Silvio Spaventa al Governo⁶⁹. Non diversamente le cose stavano ai tempi della approvazione della nostra Costituzione. Anch'essa, facendo propria l'idea di uno Stato che agisce per garantire la libertà effettiva a tutti gli uomini, concepisce la necessità (a) di «colpire», per usare le citate parole dello Scoca del 1947, «gli arricchimenti rapidi ed ingiustificati»⁷⁰, e (b) di porre in essere una «imposta» con «carattere democratico»⁷¹, che (essendo «una leva sul capitale»⁷²) «colpisce i beni fondati», quei beni che generano il *reddito fondato*, la rendita, ossia il reddito di puro capitale⁷³.

La limitazione della concentrazione di ricchezza è assunto come compito dalla Repubblica, come si è visto, in primo luogo, attraverso la formula-

⁶⁸ «Annullata nel 1848 l'importanza politica del possesso, e conquistato dal popolo il suffragio universale, rimane sempre la sua importanza sociale. E questa a sua volta penetrando nella sfera politica, toglie ogni verità e realtà al suffragio stesso; imperocché, come abbiám detto più volte in questo giornale, perché l'uomo sia veramente libero, è necessario che gli vengano assicurate tutte quelle condizioni che promuovono lo svolgimento della libertà, e senza le quali, sebbene la legge lo riconosca e dichiari eguale all'altro uomo, nel fatto egli dipende da quello, non per ragioni particolari ed accidentali, ma per l'esistenza di un ordine di cose che la legge sanziona e giustifica. Finché un uomo non sarà che un semplice proletario e gli mancheranno gli strumenti del lavoro, egli non sarà veramente libero ed uguale al possidente nell'esercizio del suo diritto politico» B. SPAVENTA, *Le utopie*, cit., p. 91.

⁶⁹ Cfr. oltre nota 122.

⁷⁰ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 51; cfr. sopra nota 23.

⁷¹ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 51; cfr. sopra nota 22.

⁷² *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 49; cfr. sopra nota 28.

⁷³ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 51; cfr. sopra nota 22.

zione del comma 2 dell'art. 53 («Il sistema tributario è informato a criteri di progressività»). E tale compito è, per essa (secondo le linee-guida della teoria dello Stato formulata dagli Spaventa), un fondamentale compito *democratico*. Si tratta di un compito oggi di grande attualità, che chiunque voglia difendere gli ideali dell'89 non può metter da parte.

Quel compito, ancora negli anni del secondo dopoguerra, come abbiamo visto, si poteva concepire come limitazione della concentrazione di ricchezza *personale* (si trattava, come sosteneva Salvatore Scoca, di colpire il patrimonio personale dei ricchi, ad esempio, varando «un'imposta personale sul reddito globale» fondata su una accentuata progressività⁷⁴). Le cose, invece, sono radicalmente mutate con l'affermarsi, a partire dagli anni Ottanta del Novecento, di un capitalismo prevalentemente finanziario.

Ora, infatti, quel *compito democratico* non può più essere soddisfatto attraverso la tassazione delle persone fisiche (per altro va ricordato il significativo fatto già sottolineato: la «prima tassa sul reddito delle persone fisiche» è stata introdotta in Italia, nonostante le ripetute insistenze dello Scoca, con molti decenni di ritardo, solo nel «gennaio del 1974»). Non può più essere soddisfatto attraverso la tassazione delle persone fisiche in quanto la grande ricchezza non è più nelle mani di persone fisiche (i 'padroni' imprenditori, attori prevalenti nel capitalismo industriale dell'Ottocento e del Novecento), ma è in mano ai 'troppo grandi senza patria'. La tassazione dei patrimoni e dei redditi delle persone oggi finisce inevitabilmente per colpire ricchezze e imprese medie e piccole: la grande ricchezza impersonale ne resta esente. Quest'ultima, infatti, come noto, si concentra in società per azioni che si nascondono, con il sistema delle scatole cinesi, in altre società che hanno sede in paradisi fiscali: redditi e pa-

⁷⁴ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 48; cfr. sopra nota 25. Nel gennaio 1945 una Commissione di Studio della DC di cui faceva parte S. Scoca, approvando i *Lineamenti per la riforma tributaria*, richiedeva «una profonda riforma tributaria improntata a principi di giustizia sociale» da «fondarsi», in primo luogo, «sull'accentuazione del criterio della personalità delle imposte dirette», poi aggiungeva: «*Il nucleo deve essere costituito da imposte personali ad aliquota progressiva sul reddito globale e sul patrimonio, integrate da imposta ricorrente sugli incrementi patrimoniali*»; cit., pp. 155-6. Riguardo la tardiva introduzione in Italia della «prima tassa sul reddito delle persone fisiche» e la «mancata riforma "costituente"» delle tasse (riforma concepita dallo Scoca, che cercò di inserire in Costituzione, questa volta senza successo, oltre alla «progressività» delle imposte, ossia al principio di «equità verticale», anche «l'altro principio fondamentale di un buon sistema fiscale, quello dell'equità "orizzontale"») cfr. le osservazioni svolte nelle prime pagine del cap. 2 («*L'altra Costituzione che abbiamo mancato*») del volume di V. VISCO, G. FAGGIO-NATO, *La guerra delle tasse*, Laterza, Bari-Roma, 2023.

trimoni si sottraggono così ai controlli fiscali e riescono ad evitare quasi del tutto la tassazione.

Il compito democratico di «colpire» la grande ricchezza appare oggi ben più difficile da realizzare che in passato.

Al di là dei molti appelli populistici fatti, da destra a sinistra, per ottenere il consenso in periodi elettorali, la classe politica in Europa e negli Stati Uniti, da qualche tempo, ha, comunque, messo da parte tale compito; proclamandolo sempre meno come valore-guida dell'azione politica, e, contemporaneamente, lasciando diffondere (nel rinnovare il vecchio atteggiamento contro le «utopie» denunciato, a suo tempo, da Bertrando Spaventa) l'idea che, in fondo, non sia realistico perseguirlo. D'altronde, come detto, sono state proprio le citate 'politiche degli ultimi decenni a favore delle grandi concentrazioni di capitale' a creare le condizioni che rendono molto difficile oggi il compito di quelli Stati che volessero riprendere le politiche volte a realizzare una eguaglianza fra gli uomini non solo astratta, e a trasformare in effettiva la libertà di *tutti* gli individui.

Tali Stati dovrebbero, dunque, sradicare progressivamente una legislazione ormai piuttosto consolidata che ha generato diseguaglianze di ricchezza enormi e concentrazioni di capitali mai precedentemente conosciute nella storia. Il mutamento di rotta e il ritorno al tentativo di rendere effettivi i diritti dell'89 cari ai Fratelli Spaventa deve oggi fare i conti, ad esempio, con una situazione tributaria caratterizzata da una «progressione a rovescio» ben più evidente di quella criticata, nel 1947, da Salvatore Scoca⁷⁵. La grande ricchezza è oggi molto meno tassata di un tempo; è molto meno tassata del tempo in cui era *proprietà* riconducibile immediatamente a persone fisiche. Nel capitalismo contemporaneo *la proprietà* nel senso moderno-borghese del termine (la proprietà intesa come mezzo di realiz-

⁷⁵ Nel citato intervento del 23 maggio 1947, a sostegno di quello che poi è divenuto il comma 2 dell'art. 53 della Costituzione della Repubblica (cfr. sopra nota 12), Scoca, fra l'altro, affermava: «Se poi consideriamo che più dei contributi diretti rendono i contributi indiretti e questi attuano una progressione a rovescio, in quanto, essendo stabiliti prevalentemente sui consumi, gravano maggiormente sulle classi meno abbienti, si vede come in effetti la distribuzione del carico tributario avvenga non già in senso progressivo e neppure in misura proporzionale, ma in senso regressivo. Il che costituisce una grave ingiustizia sociale, che va eliminata, con una meditata e seria riforma tributaria. Non è questo il momento più opportuno per attuarla, ma credo necessario che si inserisca nella nostra Costituzione, in luogo del principio enunciato dall'articolo 25 del vecchio Statuto, un principio informato a un criterio più democratico, più aderente alla coscienza della solidarietà sociale e più conforme alla evoluzione delle legislazioni più progredite»; *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 55.

zazione del singolo uomo-cittadino, che, hegelianamente, Bertrando Spaventa, in linea con il fratello Silvio, dichiarava, affrontando il tema delle «ineguaglianze», di *non* voler affatto «distruggere», ma di voler conservare e sviluppare nell'ambito di una «organizzazione nuova e veramente *cristiana* e ragionevole del possesso»⁷⁶) è *in declino*. Infatti, la ricchezza è sempre meno *proprietà*, possesso di persone fisiche, di uomini; ma è gestita con criteri impersonali all'interno di *astratte entità giuridiche* volte a realizzare l'infinito auto-accrecimento del denaro⁷⁷. E il carattere «regressivo» della tassazione è oggi la conseguenza del fatto che il prelievo fiscale (che sostiene la 'finanza degli Stati'), dagli anni Ottanta del Novecento, ha colpito sempre meno le grandi concentrazioni di ricchezza e sempre di più la ricchezza delle persone fisiche, ovvero il possesso e i redditi dei lavoratori (dipendenti e autonomi) e dei piccoli e medi imprenditori.

Il fisco oggi colpisce sempre più duramente gli uomini-lavoratori-cittadini e sempre meno la ricchezza intesa come entità astratta e 'non umana'. Il sistema economico e politico, in generale, tutela l'auto-accrecersi della ricchezza, concepito come del tutto svincolato da quei valori etici dell'uomo, esaltati dalla tradizione umanistica ed esplicitati dai principi dell'89 (libertà, eguaglianza e fraternità) alla base della riflessione etico-liberale degli Spaventa, ed assunti nella Costituzione italiana del 1948.

Significativo è, d'altronde, il fatto che la grande ricchezza *im-personale* gestita da società anonime, ossia da 'entità giuridiche astratte *non-umane*', trovi oggi la propria personificazione in 'uomini' (manifestamente lontani dall'etica comune affermata da alcuni secoli in occidente, e saldamente ancorata alla sua tradizione greco-latina e giudaico-cristiana), che (in nome dell'efficienza produttivistica rivolta all'infinito accrescimento dei profitti) contestano sempre più apertamente i valori moderni dell'umanesimo dell'89 (e, in primo luogo, i valori dell'eguaglianza e della solidarietà fra gli uomini), manifestando la tendenza ad una sorta di *post-moderna restaurazione del pre-moderno* che si configura come l'affermarsi di «figure di neo-feudatari del Terzo millennio (...) che aspirano a vedersi affidare signorie nella dimensione pubblica, per gestire parti dei beni comuni rappresentati

⁷⁶ B. SPAVENTA, *Le utopie*, cit., p. 91; cfr. sopra nota 41.

⁷⁷ Sul punto rinvio ad analisi precedentemente svolte, cfr., in particolare, ad es.: C. TUOZZOLO, *Produrre infinito, fine del lavoro e crisi della proprietà personale nella società dominata dai "troppo grandi"*, in *Paradigmi. Rivista di critica filosofica*, 2014, n. 1: *Fare, prassi, produzione. Valore-produzione e lavoro nella società globalizzata*, a cura di C. TUOZZOLO, vol. 32, Franco Angeli, Milano, 2014, pp. 51-74.

dal cyberspazio nonché dallo spazio extra-atmosferico, quasi usurpatori delle sovranità democratiche»⁷⁸.

In verità, credo che nessuno possa contestare il fatto che le «signorie» sul «cyberspazio» e sullo «spazio extra-atmosferico» siano già state affidate *da qualche tempo* ai «neo-feudatari del Terzo millennio». In altri termini, il tema della *usurpazione* delle «sovranità democratiche», molto correttamente richiamato dal brano appena citato, se posto realisticamente, deve partire dalla constatazione del fatto che, con la complicità delle classi politiche internazionali, *i neo-feudatari del Terzo millennio*, hanno già assunto un ruolo enorme nel contesto economico-politico globalizzato. Gli Stati, dunque, se vorranno effettivamente tornare a far valere i principi dell'89 cari ai Fratelli Spaventa e far sì, veramente, che lo «Stato non opprime l'individuo, ma esista solo per quello»⁷⁹, dovranno coscientemente porsi su una strada radicalmente diversa da quella (seguita negli ultimi decenni) che ha portato all'affermarsi del finanzia-capitalismo globale. E la prima pietra da scagliare per aprire la nuova via è, per i motivi sopra indicati, l'abolizione del principio di eguaglianza formale fra Stati democratici e «neo-feudatari del Terzo millennio», che consente a questi ultimi di far valere gli interessi privati che rappresentano *contro gli interessi dell'umanità*. Quest'ultima ha da ingaggiare oggi una cruciale battaglia contro il Dio-Denaro ed a favore di se stessa, e della stessa sopravvivenza del pianeta, minacciata dalla ideologia e dalla prassi della *Crescita infinita*, che, da tempo, il pensiero critico, sviluppando il tema della decrescita, ha rilevato essere insostenibile⁸⁰.

⁷⁸ Così, in un recente intervento (che si può leggere sul sito: <https://www.quirinale.it/elementi/127308>), il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, che poi ha aggiunto: «Ricordiamoci cosa detta l'Outer Space Treaty all'Art. II: "Lo spazio extra-atmosferico, compresi la luna e gli altri corpi celesti, non è soggetto ad appropriazione da parte degli Stati, né sotto pretesa di sovranità, né per utilizzazione od occupazione, né per qualsiasi altro mezzo possibile"».

⁷⁹ B. SPAVENTA, *Le utopie*, cit., pp. 92-93.

⁸⁰ Sul punto (anche rinviando a quanto osservato sopra, cfr. la nota «*» posta all'inizio del saggio) pare di fondamentale rilievo la riflessione di S. Latouche (che trova le sue premesse nel pensiero di Karl Polanyi ed interagisce con il movimento che si raccoglie intorno alla *Revue du Mauss* [Mouvement anti-utilitariste en sciences sociales]). Fra i volumi di Latouche è utile segnalare: *Petit traité de la décroissance sereine*, Mille et une Nuits, Paris, 2007; trad. it.: *Breve trattato sulla decrescita serena*, Bollati Boringhieri, Torino, 2008, p. 42 ss.; ID., *L'autre Afrique. Entre don et marché*, Albin Michel, Paris, 1998; ed. it.: *L'altra Africa. Tra dono e mercato*, Bollati Boringhieri, Torino, 1997; ID., *Justice sans limite. Le défi de l'éthique dans une économie mondialisée*, Fayard, Paris, 2003; ID., *Survivre au développement. De la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société*

In questa battaglia l'umanità non può e non deve, a mio avviso, avere paura di tornare ad appellarsi a teorie *etiche* dello Stato, quali quelle sostenute dai Fratelli Spaventa e ribadite nella Costituzione della Repubblica Italiana. Non si deve, però, neanche dimenticare che le armi in mano ai neo-feudatari del Terzo millennio sono potentissime e che fra queste dominano macchine (per definizione *inumane*) ormai dotate, o dotabili, di una intelligenza artificiale capace di operare autonomamente anche contro gli interessi degli individui «*umani*» (sui quali richiama la nostra attenzione il corsivo della più volte richiamata definizione dello Stato contenuta nei *Principi di etica*⁸¹). La necessità di porre sotto controllo pubblico realmente democratico tali macchine risulta oggi, dunque, evidente. Se ciò non dovesse accadere gli interessi degli individui (= interesse dell'*Uomo*) tutelati dalle idee di giustizia sociale e di giustizia amministrativa concepite da Silvio Spaventa risulteranno destinati ad una inevitabile decadenza.

Si tratta delle stesse idee su cui si fondano la Costituzione del 1948 e l'opera teorica e politica di Salvatore Scoca. La battaglia in difesa di tali

alternative, Mille et une nuits, Paris, 2004; ed. it.: *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*, Bollati Boringhieri, Torino, 2005; ID., *L'invention de l'économie*, Albin Michel, Paris, 2005, ed. it.: *L'invenzione dell'economia*, Bollati Boringhieri, Torino, 2010; ID., *Limite*, trad. it. di Fabrizio Grillenzoni, Bollati Boringhieri, Torino, 2012. Questi testi, come accennato, condividono l'anti-utilitarismo che caratterizza l'approccio critico del M.a.u.s.s. nei confronti dell'economia contemporanea. Nel definire tale approccio Alain Caillé (*Extensions du domaine du don*, Actes Sud, Arles 2019; l'edizione italiana del volume è stata curata da un profondo conoscitore di questi temi Francesco Fistetti; cfr.: *Il dominio del dono*, Utet D. Scuola, Milano, 2024) ha sottolineato come ad esso sia connessa l'idea della natura *esistente come dono* e, dunque, un «animismo metodologico» (*op. cit.*, pp. 114-5), opposto al «decostruzionismo» (che «detesta tutto ciò che appare come 'dato/donato'»; *cit.*, p. 112), e un *convivialismo*, al fondo, consonante con le tesi della Scuola di Francoforte (con la quale condivide il «rifiuto di separare tradizione filosofica e tradizione sociologica»; *cit.*, p. 238), maturate, a suo avviso, al meglio nella «quarta generazione» della stessa Scuola, in particolare con la sociologia di Harmut Rosa, che, elaborando «il concetto di risonanza» (un concetto che, in verità, «non è semplicemente un concetto, ma parla a tutti e rinvia all'esperienza vissuta da ciascuno di noi»; *cit.*, p. 238), andrebbe oltre l'incapacità, ancora riscontrabile in Honneth (anche a causa del suo privilegiare come punto di riferimento la teoria del riconoscimento del «giovane Hegel», non quella, più matura, della *Fenomenologia*; *cit.*, pp. 237-238), di «vedere che la lotta per il riconoscimento è una lotta rivolta al farsi riconoscere come donatori» (*cit.*, p. 238) e scorgerebbe il fatto che «una relazione riuscita con il mondo è quella in cui il mondo risuona, in cui esso ha per noi un senso (...) anche affettivo e fisico», «ci parla e ci tocca» (*ibidem*).

⁸¹ «*Fine*» dello Stato, ovvero «della comunità civile come tale (...) è (...) la soddisfazione degli interessi individuali *umani*»; B. SPAVENTA, *Opere*, *cit.*, II, p. 772.

idee è, dunque, la battaglia in difesa della Costituzione e dello *Stato sociale* così come lo Scoca lo concepì nei primi anni Sessanta del Novecento.

Si tratta di una nuova forma di Stato di cui, forse, l'Europa (ovvero l'Unione Europea) può ancora farsi paladina, sempre che sappia tornare allo spirito delle costituzioni «del dopoguerra» così lucidamente descritto da Scoca nel 1961⁸² e sappia rinunciare all'ideologia neo-liberista, che da decenni la spingono verso una sorta di radicalizzazione, priva di freni, di quel (II) «liberalesimo, come fu» (che «abbandona il debole alla sopraffazione del forte») così energicamente criticato nel discorso del luglio 1948⁸³.

La riproposizione dell'idea di Stato sociale [pensato come (III) «soluzione mediana»⁸⁴ e come «contemperamento di due esigenze egualmente degne»⁸⁵: la (II) «giuridicità», tipica dello «stato di diritto» che «salvaguarda» la «libertà»⁸⁶, e la (I) «socialità», che è la «potente forza dinamica» che promuove la *giustizia sociale*⁸⁷] è la riproposizione di un *terzo*, che è *sintesi* di due *astratti*, conservati, ma non nella loro unilateralità, nel terzo che li sintetizza (secondo il noto principio della *Aufhebung*). Nel pensare così lo *Stato sociale* Scoca, certamente senza esser cosciente di ciò, si attiene al modello logico hegeliano tipico dei Fratelli Spaventa, e al principio di fondo enunciato dal *Discorso inedito* di Silvio secondo cui l'«interesse individuale (...) che» (di fronte al giudice amministrativo) «chiede la correzione, è (...) un interesse pubblico, e non un interesse particolare e opposto al pubblico»⁸⁸.

Che in particolare il saggio di Scoca del 1960, come in parte già sopra rilevato, si attenga, di fatto, per volti versi, a modelli logici (ed, anche, a contenuti) hegeliani e spaventiani, risulta, d'altronde, non solo se si fa attenzione al 'ritmo triadico che si conclude con lo Stato sociale che è sintesi di opposti', ovvero al 'ritmo' che attraversa, come si è mostrato nel paragrafo 1 del presente studio, l'intero saggio. Chiari stimoli hegeliani (provenienti *in qualche modo* dalla riflessione critica di Hegel sul carattere *astrat-*

⁸² Salvatore Scoca, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., pp. 105-106 e 108-109.

⁸³ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73.

⁸⁴ S. Scoca, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 109.

⁸⁵ S. Scoca, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 110.

⁸⁶ S. Scoca, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 110.

⁸⁷ S. Scoca, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 110.

⁸⁸ S. Spaventa, *Discorso inedito*, p. 152 nota.

to del «diritto», inteso come prima, unilaterale, forma dello «spirito oggettivo» contrapposta alla seconda forma, altrettanto astratta ed unilaterale, la «morale»⁸⁹; o, forse, provenienti da pagine dei Fratelli Spaventa, o di altri hegeliani, scritte muovendosi sulla medesima linea del maestro⁹⁰) sono rintracciabili nella critica di Scoca allo (II) *stato di diritto* (alla giuridicità) *senza socialità*, accusato di «scarsa spiritualità», di abusare «del concetto di libertà», di lasciar realizzare lo «sfruttamento inumano del lavoro»⁹¹ e di attenersi «al compito meramente negativo di custodia dell'ordine giuridico»⁹². E, d'altronde, anche l'idea secondo cui *dello «stato di diritto»*, ovvero della «giuridicità», *il vero Stato, lo «stato sociale»*, *non può fare a meno* (in quanto esso «non può svilupparsi che nell'ambito delle leggi»⁹³), è un'idea del tutto consonante con le tesi di Hegel sul diritto [talí tesi, nel rilevare la debolezza del diritto (astratto) che pretende di porsi escludendo assolutamente da sé il suo altro (la morale), non ne propone affatto la cancellazione assoluta, ma, piuttosto, la conservazione (nella forma di *civile*, ed *organico*, «diritto concreto», per usare i già richiamati concetti di Bertrando Spaventa⁹⁴) nello Stato].

Risponde poi, come detto, ad un'ottica essenzialmente hegeliana la teoria che, da un lato, pensa la (III) *terza* forma di Stato (lo «stato sociale») come il tutto che si rafforza contenendo le sue parti [lo (II) Stato di diritto e lo (I) Stato di polizia], e che, dall'altro, afferma che le sue parti si raffor-

⁸⁹ La riflessione di Hegel sul tema, come noto, si può leggere in moltissime pagine della sua opera, non solo, ad esempio, nelle citate parti della *Fenomenologia* concernenti lo «Herr der Welt», ma, anche, nella *Enciclopedia* e nelle *Lezioni di filosofia del diritto*, ovvero in testi largamente studiati dai giuristi nella prima metà del Novecento.

⁹⁰ Fra esse, in questo contesto, vanno naturalmente ricordate, in particolare, quelle che compongono i già citati *Principi di etica*, pubblicati, da Gentile, nelle *Opere* del filosofo di Bomba.

⁹¹ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 101.

⁹² S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 98. L'attribuzione al diritto, da parte di Scoca, di un «compito meramente negativo» e di «scarsa spiritualità» richiama, come già accennato, non solo (a) l'identificazione hegeliana del 'diritto' come momento dello spirito 'inferiore' rispetto alla 'moralità' (e soprattutto) all'«etica», ma, anche, (b) le tesi di Bertrando Spaventa che definiscono il «diritto astratto» come *privo di «organismo»* (ovvero della qualità che, hegelianamente, caratterizza tutto ciò che è etico, e, dunque, in massima misura, lo Stato) e, perciò, ancora distante dal *diritto concreto* che caratterizza lo Stato, ovvero quel diritto «che noi diciamo *diritto comune, civile*, diritto de' membri della società civile, *giustizia*»; cfr. B. SPAVENTA, *Opere*, cit., II, p. 770.

⁹³ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 106.

⁹⁴ Cfr. B. SPAVENTA, *Opere*, cit., II, p. 770; v. qui sopra nota 92.

zano nel *terzo=tutto che le sintetizza*, in quanto in (III) esso: (A) lo (II) «stato di diritto» è «rafforzato nelle sue strutture dirette a garantire i diritti, gl'interessi, la libertà dei cittadini» ed è «aggiornato e nobilitato»⁹⁵; e, contemporaneamente, (B) la (I) «socialità» è rafforzata, perché la sua «potente forza dinamica» (che altrimenti tende a svilupparsi «disordinatamente» generando «danni e distruzioni»), *arginata* dalla «forza statica» della «giuridicità», diviene capace di «sedimentarsi», di rendersi stabile, dunque effettiva⁹⁶.

Inoltre, pare di impronta essenzialmente hegeliana anche l'identificazione *di fatto utilizzata* nella polemica contro Esposito (secondo il quale il «mettere insieme gli opposti» è confusione, ed «eccesso di razionalità»⁹⁷): l'identificazione «vera realtà = concretezza = mediazione». Ad Esposito, come già ricordato, Scoca risponde che nel suo ragionamento in difesa dello «stato sociale» non vi è affatto un eccesso di razionalità e che è del tutto razionale concepirlo come ciò che contiene sia la *giuridicità* che la *socialità*, ovvero che *pensare così* non è allontanarsi dalla realtà, ma cogliere la realtà del tempo presente, in quanto la «soluzione mediana» non difende «delle tesi astratte» ed è radicata nella «vita reale»⁹⁸. Sono affermazioni che evidentemente ricordano l'idea di Hegel secondo cui la Ragione non è mai in «eccesso», e il suo pensare dialetticamente (diversamente da quanto affermato nella *Dialettica trascendentale* descritta dalla kantiana *Critica della ragion pura*) ottiene positivi risultati conoscitivi descrivendo il reale come concreta mediazione, come sintesi di opposti.

Nel saggio di Scoca del 1960, una ultima eco di elementi hegeliano-spaventiani (anch'essa, in parte, già ricordata) è, infine, rilevabile, da un lato, nei cenni alla «socialità» intesa come «potente forza dinamica» che (sostenuta da «fattori insopprimibili ed inarrestabili»⁹⁹) «come un fiume in piena apporta danni e distruzioni»¹⁰⁰, dall'altro nelle parole scritte da Sco-

⁹⁵ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 111.

⁹⁶ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 110.

⁹⁷ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 108.

⁹⁸ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 109.

⁹⁹ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 111.

¹⁰⁰ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 110. Questa immagine della «socialità» proposta da Scoca ricorda fortemente l'immagine della Rivoluzione fornita da Silvio Spaventa nel 1848 e da lui pensata come il *motore dell'affermarsi inarrestabile della giustizia sociale*. Nell'anno della Rivoluzione, appoggiando la stessa, lo Spaventa nel n. 41 del 22 aprile 1848 de *Il Nazionale* (cfr. *Il Nazionale. Giornale quotidiano politico-letterario*

ca a commento dell'accusa di utopia rivolta alla Costituzione da Esposito. L'accusa ricorda, almeno in parte, quella degli uomini di cui parlava, dall'esilio, nella Torino del 1851, Bertrando Spaventa: costoro, scriveva, con tono fortemente polemico, il filosofo, «hanno solamente fede in quello che esiste» e deridono «come un'utopia» la «riforma sociale» e «la solidarietà»¹⁰¹. Ora la risposta di Scoca a chi accusa di «utopia» la tenace *proclamazione* che fa della «riforma sociale» una «potente forza dinamica» sorretta da fattori storici «inarrestabili»¹⁰² (la *proclamazione* che, come si è visto, caratterizza la riflessione dello Scoca del 1960 non meno di quella ottocentesca dei Fratelli Spaventa), muovendosi con grande prudenza, ha, comunque, dal punto di vista dei contenuti, evidenti elementi di affinità con quella data da Bertrando Spaventa nel 1851.

Quest'ultimo, nel porsi in piena continuità con quanto scritto dal fratello Silvio nel 1848 («se questa è utopia», si legge ne «Il Nazionale», «diciamo pure che anche delle utopie viene il tempo, e che oggi i popoli si avviano a grandi passi verso questa utopia»¹⁰³), *ammette* l'idea che vi possano essere (A) «*utopie*» di cui «*viene il tempo*», e (sviluppando in modo originale tale idea) *distingue* queste «*utopie*» [che sono, in realtà, *verità ideali che la storia sta per rendere pienamente effettive*, in quanto verso di esse la storia muove (per usare ancora le parole de «Il Nazionale») «a grandi passi»] *dalle* (B) «*utopie*» vere e proprie, che sono «bellissimi sogni, a' quali si lascia andare la scienza, e che nondimeno dimostrano quanto sia feconda l'attività sua» (ovvero sono sogni che «nascono dal bisogno universalmente sentito dagli uomini, e particolarmente da' cultori della scienza, d'una felici-

1848, ristampa anastatica a cura di C. SCARANO, pubblicato nella sede dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 1992, p. 161) aveva scritto che la Rivoluzione è «sì, il diluvio», «ma esso abbatte ed inghiotte solo le guaste e corrotte esistenze; il diluvio inonda la terra, ma pur la terra si muove (...); il diluvio inonda la terra, ma esso è opera di Dio, e l'arca rigeneratrice galleggia sulla sommità delle acque (...). Rimpetto a lei» (alla Rivoluzione) «gl'individui non sono che mezzi (...) non fanno che eseguire lo scopo supremo e finale della ragione. (...) Adunque questo sfascio continuo di uomini e di cose che noi vediamo intorno a noi, non tocca menomamente la sostanza della rivoluzione, anzi è opera sua; tocca solamente coloro ch'essa ripudia (...). La rivoluzione inghiotte gli uomini, e non già sé stessa» (questi brani del n. 41 sono riprodotti anche in: *Silvio Spaventa e i moti del Quarantotto. Articoli dal «Nazionale» e scritti dall'ergastolo di Santo Stefano*, a cura di N. CAPONE, La Scuola di Pitagora, Napoli, 2006, pp. 59-62).

¹⁰¹ B. SPAVENTA, *Le utopie*, cit., pp. 92-3; cfr. sopra nota 64.

¹⁰² S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 111.

¹⁰³ *Il Nazionale*, cit., p. 14; cfr. sopra nota 25.

cità generale ed indeterminata: il quale è sempre il medesimo in ogni tempo e in ogni luogo»¹⁰⁴.

Lo Scoca del 1960, anche in questo caso, pare, in sostanza, muoversi su una linea concettuale simile. Da un lato, all'accusa di utopismo rivolta alla Costituzione, risponde riconoscendo che «nella visione dello Stato voluto dalla Costituzione (...) v'è» (B) «un certo romanticismo, l'eco di una certa baldanza giovanile, una certa prospettiva ottimistica» (ed aggiunge però, poco più avanti, che, comunque, a generare l'«atmosfera» che favorisce la giusta «scelta» a favore della «via migliore per il benessere delle persone» «concorrono convinzioni, aspirazioni ed anche *sogni ed illusioni*, che pur danno un loro apporto positivo di conforto e di calore»)¹⁰⁵. Dall'altro nega [non diversamente dal Bertrando Spaventa, *che*, proclamando anch'egli, che dopo il momento storico della idea di (II) «attività illimitata ed indipendente dell'individuo» verrà quello (III) della «riforma sociale» (e della «solidarietà dei popoli», ossia della «conciliazione»)¹⁰⁶, *distingueva* le (B) utopie dai (A) «dai novelli principii della civiltà umana»¹⁰⁷] che siano (B) utopie le affermazioni della Costituzione riguardo alla necessità di mettere insieme la (II) «giuridicità» dello «stato di diritto» e la (III) *riforma sociale*.

Dunque, Scoca, nel 1960 [evidentemente pensando di poter ribadire (a) le tesi riguardo la lunga «preparazione e (...) fermentazione» di cui ha avuto bisogno la proclamazione dello (III) *Stato sociale*¹⁰⁸ e, perciò, di confermare anche (b) i riferimenti fatti alla «elaborazione secolare della civiltà classica e cristiana»¹⁰⁹ (e a ciò che si è affermato «nella coscienza delle popolazioni dell'Europa occidentale» ed «è, con diversa intensità nel programma, di tutti i partiti democratici»¹¹⁰)], conclude la

¹⁰⁴ B. SPAVENTA, *Le utopie*, cit., p. 80.

¹⁰⁵ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., pp. 108-109. Il corsivo è mio. Fra i Sessanta e i Settanta, il presente saggio è, forse, *sogno*, o animo di bambino; cresciuto, ascoltando Franceschina e Teresa Scoca.

¹⁰⁶ B. SPAVENTA, *Le utopie*, cit., pp. 196-197. Cfr. sopra nota 64.

¹⁰⁷ B. SPAVENTA, *Le utopie*, cit., p. 82. «Novelli principii», che in verità, chiariva lo Spaventa più avanti, sono «idee» che «se (...) fossero un'utopia, la storia del mondo non sarebbe che una strana vicenda di casi, e la ragione una causa senza effetto, una perpetua chimera» (cit., pp. 96-97); cfr. sopra nota 64.

¹⁰⁸ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 101.

¹⁰⁹ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., pp. 107-108.

¹¹⁰ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 110.

propria riflessione sullo «stato sociale»¹¹¹, osservando:

«Attuarlo mediante l'utilizzazione dello stato di diritto, non è intento irrazionale ed utopistico, ma adozione di un mezzo idoneo per attuare la giustizia sociale»¹¹².

Ma al di là di queste riflessioni sulla effettiva presenza di elementi hegeliano-spaventiani nella concezione dello Stato proposta da Salvatore Scoca resta la constatazione della coerenza delle tesi da lui sviluppate riguardo alla necessità di pensare *il terzo*: il terzo che accoglie dentro di sé (II) le libertà e gli interessi individuali e (I) la «socialità» che è interesse «collettivo» e «pubblico» che si attua attraverso l'intervento e i *piani* di Stato.

Resta poi la domanda: cosa di quel *terzo*, che Scoca indentifica (svolvendo puntuali argomentazioni, che paiono pienamente condivisibili) con l'Europa e con la Costituzione repubblicana del 1948, è rimasto nel mondo contemporaneo?

La risposta già sopra delineata va, come detto, nella direzione concettuale che rileva che negli ultimi decenni hanno prevalso spinte politiche ed economiche contrarie rispetto all'idea di «stato sociale» e alle realizzazioni di esso, tenacemente tentate da diversissimi partiti e movimenti politici nei primi decenni seguiti alla fine della seconda guerra mondiale.

Il punto è che letto attraverso le lenti poste in essere dalla riflessione di Scoca sullo «stato sociale» (e tenendo presenti la lezione di Silvio Spaventa che pensa lo Stato come luogo del pieno rispetto degli interessi individuali che sanno farsi soggetto dell'interesse pubblico, spingendo la pubblica amministrazione ad auto-correggersi) il mondo contemporaneo invece di volgersi verso la *mediazione* ed il *reciproco riconoscersi* (e limitarsi, potenziandosi) della (II) *libertà individuale* (che è «giuridicità») e della (II) «so-

¹¹¹ Va ricordato che, per Scoca, «stato sociale» è l'«espressione ellittica» che, «in quanto sottintende (...) la inseparabilità del giuridico dal sociale», correttamente, nella nostra lingua italiana, esprime ciò che è il contenuto delle parole «Sozialer Rechtsstaat» (che si leggono nella costituzione tedesca). Scoca scrive; «È da precisare che la costituzione germanica usa l'espressione (Sozialer Rechtsstaat – Stato sociale di diritto), che ben si presta ad indicare le due caratteristiche della socialità e della giuridicità, che abbiamo dimostrato essere coesistenti anche per lo stato emergente dalla nostra costituzione. E poiché simile espressione composita, non è pensabile possa adoperarsi nella nostra lingua, quella di “stato sociale” è da considerare espressione ellittica, in quanto sottintende il permanere della giuridicità, la inseparabilità del giuridico dal sociale». S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 106.

¹¹² S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 111.

cialità» (che è *interesse pubblico*), pone in essere qualcosa di molto differente. Pone in essere una sorta di *contemporaneo affermarsi senza integrazione*, senza riconoscimento, e senza freni, di entrambi gli estremi delineati dallo Scoca: lo (I) Stato di diritto, tutore esclusivo delle libertà individuali che cercano infinito accrescimento, e lo (I) Stato di polizia, promotore di una socialità senza limiti che tutto pianifica.

Invece di contemperarsi con la «socialità» (riconoscere l'altro, e, dunque, esser effettivamente se stessa) nello (I) «stato sociale», la (II) «giuridicità», intesa come *totale liberalismo economico e politico*, si dispiega oggi radicalizzando i difetti del «liberalesimo, come fu», ovvero abbandona sempre più «il debole alla sopraffazione del forte» ed ignora «l'uomo in quanto lavora e in quanto soffre»¹¹³, ponendolo, fra l'altro, in competizione con macchine intelligenti sempre più evolute che lo costringono ad adeguarsi a loro ritmi e ad una 'esistenza' che non può che essere (come la loro) priva di passioni e di sentimenti.

Chi osserva il *mondo di oggi* non può negare che il capitalismo contemporaneo proceda verso una esaltazione della «giuridicità» che potenzia enormemente la sua capacità di divenire strumento non della difesa dei deboli, come dovrebbe accadere nello «stato sociale», ma di tutto ciò che lo Stato sociale concepito dalla Costituzione del 1948 intendeva, per Salvatore Scoca, combattere: in primo luogo, ad esempio, l'abbandono dei «cittadini alla libertà assoluta della iniziativa privata ed al giuoco incontrollato delle forze economiche», ovvero il considerare «il lavoro come merce soggetta alla legge della domanda e dell'offerta»¹¹⁴.

In questo contesto, dunque, i due termini antitetici individuati da Scoca [(II) la «giuridicità» (che si realizza nello «stato di diritto») e la (II) «socialità» (che, realizzata in passato dallo «stato di polizia», può divenire veramente effettiva solo nello «stato sociale»)] non danno vita ad una «soluzione mediana»¹¹⁵ (che è come «contemperamento di due esigenze egualmente degne»¹¹⁶), *piuttosto ad una im-mediata ed estremistica esaltazione contemporanea delle due esigenze*. Il «contemperamento» non c'è. Al suo posto pare realizzarsi un diverso cooperare dei due principi: non un cooperare che è mediarsi e limitarsi contemperandosi, ma un cooperare volto

¹¹³ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73.

¹¹⁴ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 107.

¹¹⁵ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 109.

¹¹⁶ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 110.

a potenziare la *unilateralità* dell'altro, ed *anche* la propria unilateralità unidimensionale.

Ciò che pare concretizzarsi è l'*anche* dei due astratti [(II) la libertà individuale senza limiti, a cui si affianca la (I) socialità pianificante che non rispetta le libertà individuali, ma solo se stessa]: l'opposto della 'unità degli opposti' hegelianamente pensata, l'opposto di ciò che Hegel chiamava 'il concreto'.

Ora la pensabilità di un tale '*anche dei due astratti che, restando tali, non danno vita ad una sintesi*' non pare meno semplice di quella del (III) «contemperamento» [del «contemperamento» pensato dai suoi sostenitori (come lo Scoca del 1960 e i Fratelli Spaventa sostenitori dello Stato etico) come realtà *tutt'altro che utopica*].

La difficoltà per il nostro pensiero di concepire l'«unità degli opposti» è al centro della attenzione della teoresi di Hegel, la quale, come noto, ritiene che tale difficoltà sia superata accogliendo il modo di pensare della Ragione, la quale, a differenza dell'intelletto, si accorge che i due astratti (I e II) non possono star da soli (perché dentro hanno il loro altro, senza il riconoscimento del quale non sarebbero se stessi). In seguito a tale *riconoscimento* [che è l'attuarsi del (III) loro «contemperamento»] gli *astratti* cessano di essere nella loro esclusiva unilateralità, ovvero non sono che 'momenti tolti' della sintesi: la loro esclusiva unilateralità, da sola, non è mai (non è mai *posta*), è solo nella *sintesi*, che accoglie i due astratti, e che da essi (attraverso essi) è *com-posta*. È tale 'fatica del concetto', che, per Hegel, ci consente di superare la difficoltà di pensare l'«unità degli opposti», il concreto.

Non minor fatica, come accennato, sembra caratterizzare la pensabilità di un '*anche che non è sintesi dei due opposti*'. In tal caso, infatti, l'«anche» non è una unità, un tutto; e, dunque, *non è* (III) *un* determinato qualcosa [com-posto di (I) e (II)], ma è il contemporaneo darsi dei due opposti, che restano estranei, pur potenziando reciprocamente la loro astratta estraneità. La fatica di pensare, in questo caso, ovvero nel caso del tentativo di concepire una tale astrattezza = indeterminatezza (il contemporaneo darsi dei due astratti), non giunge a nulla, ovvero non fa altro che restare in un tale Nulla = Indeterminato. Qui, infatti, la 'fatica' è 'fatica di restare nell'astratto', mantenendo gli opposti-*astratti* [(I) e (II)] nella loro assoluta astrazione. Ma mantenersi nell'astrarre, è mantenersi nel luogo (che è non-luogo) dell'in-distinto; il mantenersi in quel 'luogo' dove (come spiegano le celebri pagine di Hegel sul 'cominciamento' poste all'inizio della *Wissenschaft der Logik*) i due opposti [(I) l'Essere astratto-assoluto e (II) il Nulla

astratto-assoluto] sono in-distinti, in quanto, qui, l'uno e l'altro, essendo del tutto astratti, sono l'Indeterminato¹¹⁷.

Ora un luogo non dissimile da questo (da questo impensabile la cui impensabilità è descritta dalle citate pagine hegeliane) è quello in cui oggi ci troviamo a vivere. I due principi [(II) la libertà individuale senza limiti, la (I) socialità pianificante che non rispetta le libertà individuali, ma solo il se stessa] qui si mantengono pienamente nella loro assoluta astrattezza: alla sfrenata libertà individuale si affianca la sfrenata socialità pianificante.

Tutto ciò sembra una assurdità, ma *questa assurdità* del contemporaneo esserci dei due opposti *possiamo costatarla come realtà che ci si presenta continuamente*, e come idea di fatto perseguita politicamente in modo sempre più chiaro dai suoi sostenitori.

All'idea che si possa concepire, e si debba perseguire, il «contemperamento di due esigenze egualmente degne»¹¹⁸, va sempre di più sostituendosi, nel mondo della politica, la tesi che, proclamando la lotta alle utopie, ritiene di poter costatare che (II) il completo affermarsi delle libertà individuali non trova un argine ma un potenziamento nella più completa (I) «socialità». Una «socialità», che, promossa da *social network* pianificati ogni giorno di più dall'intelligenza artificiale, è assolutamente pervasiva: dilaga sfrenatamente nelle vite di tutti.

La «socialità» globale diviene così il luogo in cui le libertà individuali si manifestano, anch'esse, senza freni. In nessun modo questa (I) «socialità» riconosce (II) l'individuo libero come un *altro* da rispettare, da rispettare e tutelare per poter costruire una (III) vera «socialità» edificata sulla libertà (*intima*; e, dunque, in quanto attinente alla *privacy*, imponderabile, dal punto di vista della «socialità») del singolo.

Nel mondo in cui al principio della illimitata libertà non si pongono argini, né argini si pongono alla sfrenata «socialità» (ad una socialità che non ammette *privacy*), lo (II) «*stato di diritto*» è solo *Stato di diritto astratto*, ovvero «liberalesimo politico ed economico» (= «sistema capitalistico non (...) intaccato»)¹¹⁹. *In esso, d'altronde, la «socialità» è solo (I) «stato di polizia».*

¹¹⁷ Sull'identità Essere = Nulla posta da Hegel nel 'cominciamento' e sul suo coincidere con l'affermazione: «l'Indeterminato è l'Indeterminato» si sofferma, come noto, la riflessione filosofica di Bertrando Spaventa. Sul punto cfr., in particolare, B. SPAVENTA, *Opere*, cit., I, pp. 391-392.

¹¹⁸ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 110.

¹¹⁹ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73.

Certo questa nuova forma di «stato di polizia» è molto diversa da quella del vecchio «stato di polizia» esistito prima dell'affermarsi dello «stato di diritto», ma anch'esso è il regno di una «socialità» *imposta* e pianificata. Nulla è, d'altronde, di più evidente del fatto che il mondo contemporaneo è caratterizzato dall'affermarsi dell'ideologia che ritiene che tutto possa essere previsto da modelli teorici opportunamente costruiti e che questi possano guidare l'economia e l'azione politica e sociale verso sicuri successi.

L'«ideologia dell'algoritmo» domina oggi quasi incontrastata il mondo scientifico, e, soprattutto, è praticamente all'opera nel mondo economico (sia nel settore di esso oggi dominante, la finanza, sia nei settori della produzione, industriale e non). Una sorta di semplicistico *neo-positivismo futurista* che ha infinita fiducia nel progresso tecnico pervade le coscienze come mai prima nel corso della storia. Esso si esplicita nel dilagare di quella che la prima Scuola di Francoforte chiamava la «ragione strumentale». L'idea è che tutto, proprio tutto (sia nel mondo naturale che in quello storico-sociale) sia pienamente prevedibile, e che si possa procedere sempre di più sulla via della (I) *pianificazione*. Anche in questo il principio è coltivato in modo *astratto*, cioè assumendolo come esclusivo, facendone un principio assoluto: la pianificazione è concepita come alcunché che non deve essere *temperata* dal rispetto delle libertà, e dell'uomo.

D'altronde è certamente facile rilevare che ciò che distingue la forma contemporanea di (I) «stato di polizia» dalle forme precedenti dello stesso (ed in particolare dalla sua forma novecentesca aspramente criticata da Scoca: il «collettivismo» comunista¹²⁰) è la radicalizzazione ed estremizzazione della pianificazione sociale. Evidentemente, il fatto che la pianificazione *non sia operata da uomini*, avvicina il «sistema sociale contemporaneo che va affermandosi nei molti paesi che fanno proprio il liberistico capitalismo occidentale» al modello «stato di polizia» non meno di quanto a tale modello si sono, in passato, avvicinate le forme (anche più estreme) dello stesso collettivismo comunista novecentesco (rappresentato, ad esempio, dal regime cambogiano instaurato da Pol Pot).

Al contrario questa nuova forma di (I) «stato di polizia» sembra poter realizzare l'essenza *astratta* della pianificazione: essenza, evidentemente, costituita dal voler trasformare degli «uomini-lavoratori» in «servi dello Sta-

¹²⁰ È questo, come ricordato, il secondo importante obiettivo duramente attaccato dalle tesi di Scoca sullo Stato sociale. Esse definiscono la società auspicata dai comunisti come il luogo in cui «i lavoratori diventano servi dello Stato»; *Gli uomini della Costituzione. Salvatore Scoca*, cit., p. 73.

to»¹²¹, ovvero in «servi» di un potere pubblico che si auto-concepisce (negando i principi affermati dai Fratelli Spaventa riguardo alla necessità che lo Stato si fondi e tuteli *tutti* gli uomini-lavoratori¹²²) come del tutto estraneo alle libertà dell'uomo (dell'*uomo*, come noto, concepito dalla moderna tradizione filosofica occidentale borghese-liberale come 'ente che è se stesso solo attraverso il suo fare=lavorare').

Nella nuova forma di (I) «stato di polizia» la *pianificazione*, radicalizzandosi, assume, dunque, un pieno carattere *anti-umanistico*. Essa, d'altronde, è sempre di più pianificazione gestita non da intelligenze *umane*, ma da intelligenze *artificiali*. L'idea che accompagna sempre più esplicitamente l'affermarsi della nuova «socialità» promossa dai *social network* è quella secondo cui *l'intelligenza artificiale* 'sa far meglio' di quella umana. L'affermazione (innegabilmente vera in tempi in cui le macchine calcolatrici evolvono a ritmi vertiginosi) trascura, evidentemente, del tutto, di considerare il fatto che questa verità riguarda la ragione strumentale, rivolta alla ricerca dei mezzi, mentre appare quanto meno una verità molto problematica riguardo all'uso della ragione volto ad individuare i fini. In riferimento a questi ultimi appare, infatti, evidente la necessità di non prescindere da una considerazione che tenga presente anche la sfera emozionale e il *sentire* umano: quel 'sentire' su cui, come noto, richiama l'attenzione Kant, quando affronta, appunto, il delicatissimo tema della 'riflessione sui fini razionalmente scorgibili', e ci parla (nella *Critica del Giudizio*) di un 'Giudizio = *Urteiskraft*', che è ben distinto dall'intelletto della 'ragion pura' (e che è, altresì, assimilabile, per molti versi, a ciò che gli antichi chiamarono *phronesis*, e poi, *prudentia*).

Ora il punto è che questa nuova idea di (I) *pianificazione sociale*, di fatto, mette da parte (ossia fa come se non esistesse) tutto ciò (ovvero quello che Kant chiama il 'regno dei fini'; che è, anche, ad esempio, per i cosiddetti, neo-kantiani, 'filosofi dei valori' tedeschi, il secondo mondo di cui gli uomini fanno parte: il mondo della *libertà*). In questo modo tale nuova idea mostra,

¹²¹ *Gli uomini della Costituzione*. Salvatore Scoca, cit., p. 73. Cfr. qui sopra nota 120.

¹²² E tuteli, ad esempio, come sostenuto da Silvio Spaventa, anche i contadini poveri, ponendo «sotto la mano dell'agricoltore il capitale indispensabile all'acquisto degli strumenti, delle sementi, e ad ogni specie di costruzione e di miglioramenti». Così scrive lo Spaventa in una nota del 17 luglio 1861 diretta al Governo di Torino (cfr. A. SCIROCCO, *Il Mezzogiorno nella crisi dell'unificazione (1860-1861)*, Società editrice napoletana, Napoli, 1981, p. 232, la nota è citata in F.G. SCOCA, *Silvio Spaventa. Patriota ardente, politico rigoroso, fine giurista*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 72, nota 225).

ancora una volta, la sua natura di pianificazione *astratta*, così diversa da quella pianificazione *concreta*, basata sui «principi del Vangelo», concepita da Scoca, nel 1961, come elemento essenziale dello Stato sociale¹²³.

Siamo evidentemente in presenza di una sorta di (I) 'astrattismo pianificante' che chiede agli uomini di lasciarsi sostituire dalle macchine (di lasciar prevalere l'*artificiale*, e la sua intelligenza) e che corrobora (II) un 'astrattismo iper-liberista', lasciandosi corroborare dallo stesso. Le astrazioni si impongono in questo modo sul mondo concreto (sugli uomini reali che divengono sempre più irrilevanti). Si tratta di una dinamica che è, a mio avviso, il perfezionarsi di quella dinamica del progressivo affermarsi della 'Ricchezza separata dagli uomini = Capitale' ben colta da Marx, il quale la descrive parlando, appunto, dell'affermarsi, sugli uomini concreti (sul loro lavoro utile-concreto, e sulle loro intere *vite*), della '*astrazione praticamente vera*' (astrazione che si manifesta in primo luogo come *astratto* «*Arbeit überhaupt*»¹²⁴).

Ma non è su questo punto che intendo in questa sede ritornare. Qui credo, invece, utile concentrare l'attenzione sulla specificità del duplice astrattismo che caratterizza l'azione politica dei sostenitori del nuovo (I) «stato di polizia» che si oppone all'idea stessa di Stato sociale, e che, di fatto, mira a cancellare le conquiste di *giustizia sociale* che dopo la fine della Seconda guerra mondiale, per alcuni decenni, i maggiori paesi dell'Europa occidentale hanno realizzato.

I caratteri di tale azione politica si rendono espliciti, ad esempio, indagando le tesi di quei promotori di un (I) nuovo ordine basato sulla pianificazione che sono i *pronatalisti*. Il pronatalismo (*pronatalism*) contemporaneo è un vasto e sempre più rilevante movimento che annovera fra le proprie fila personaggi oggi largamente influenti sulle politiche governative degli Stati Uniti come Elon Musk. I suoi sostenitori avvertono come impellente la necessità di popolare il pianeta con nuove nascite pianificate. L'idea che li muove è coincidente con l'idea, sopra descritta, di (I) «sociali-

¹²³ Cfr. i citati *Atti del Convegno*, in *Quaderno di Iustitia*, 2, Studium, Roma, 1961, pp. 92-93; v. sopra nota 59.

¹²⁴ K. MARX, F. ENGELS, *Werke*, (MEW) Bd. 42, Berlin, 1983, p. 39; cfr. ed. it.: K. MARX, *Lineamenti fondamentali della critica dell'economia politica* 1, La Nuova Italia, Firenze, 1978, p. 32 Sul punto cfr. R. FINELLI, *Un parricidio compiuto. Il confronto finale di Marx con Hegel*, Jaca Book, Milano, 2014, pp. 40 e 208. Circa la mia lettura di questo tema rimando, in primo luogo, al saggio, *Il Capitale come 'astrazione praticamente vera' nell'era del Finanzcapitalismo usuraio*; v. la nota "*" posta all'inizio del saggio.

tà» (*astratta* e *pervasiva*) realizzata dai *social network* mediante le nuove tecnologie digitali. D'altronde, i sostenitori del prenatalismo sono frequentemente uomini e donne che hanno lavorato nella Silicon Valley e che operano a favore della natalità utilizzando i più avanzati strumenti informatici. Danno, dunque, vita a 'famiglie' costituite da genitori che programmano e realizzano gravidanze in successione utilizzando senza limiti tutti i mezzi che la scienza mette a disposizione, compresi quelli che consentono di indagare il patrimonio genetico dei singoli embrioni e di far selezionare ai genitori quelli che ritengono migliori. In tal modo i pronatalisti fanno nascere solo figli con alti quozienti intellettivi, privi di malattie ereditarie, ecc. La selezione del genere umano, riprendendo coscientemente le tesi della eugenetica, è, dunque, praticata dai prenatalisti al fine di consentire l'aumento di numero di individui migliori e di porre un argine all'aumento di popolazione, in particolare nel territorio degli Stati Uniti, di *individui umani di minor qualità*.

Come possano stare insieme (in una prospettiva logica che non pensa necessaria nessuna reciproca limitazione; e che, quindi, esclude ogni logica etica della *mediazione*, di tipo hegeliano) la più radicale ed astratta (I) *pianificazione* sociale [del tutto estranea alla (III) «socialità» intesa come tutela dei più deboli] e il più estremo (II) *individualismo liberista* è testimoniato dalla esistenza del movimento pronatalista. La prospettiva che esso persegue espelle da sé [in nome della assoluta (II) libertà dei genitori di generare con ogni artificio tecnico nuovi individui], ogni prospettiva che tenga in considerazione i *più deboli*, mentre assume senza limiti la prospettiva della pianificazione tecnica, auspicando, anche, la sostituzione del sistema educativo universitario caratterizzato dalla presenza delle intelligenze umane dei docenti universitari con un sistema educativo capace di affidarsi sempre di più all'intelligenza artificiale¹²⁵.

¹²⁵ Il movimento pronatalista è promosso, in primo luogo, da Simone Haruko Collins (nata Smith) e Malcolm James Collins. Al pari delle altre teorie pronataliste, anche le tesi sull'educazione (che evidentemente supportano i più recenti attacchi alle università del nuovo Governo degli Stati Uniti) sono ben esplicitate nell'intervista ai Collins andata in onda il 30 marzo 2025 nel programma di RaiTre, "In mezz'ora", condotto da Monica Maggioni (<https://www.raiplay.it/video/2025/03/In-Mezzora---Puntata-del-30032025-cb62cbc6-0610-4ab3-ae84-70f3a3c60f48.html>). Siamo qui di fronte ad un attacco al sistema universitario il cui scopo, a differenza di ciò che accadeva, ad esempio, nel caso degli attacchi rivolti contro la libertà di insegnamento dagli Stati di polizia di tipo dittatoriale novecenteschi, non è semplicemente quello di condizionare il sistema educativo pubblico per indirizzarlo verso la diffusione di specifiche idee politiche. In questo caso l'obiettivo è ben

Ciò che questa nuova (I) pianificazione persegue è la selezione dei migliori, degli 'uomini migliori', i quali (contrariamente a quanto affermato dalla tradizione umanistica, e dalla sopra menzionata filosofia moderna, borghese¹²⁶) vengono concepiti come del tutto *diversi* rispetto agli altri uomini. L'idea qui riproposta è, dunque, in sostanza, quella del 'governo dei migliori', l'aristocrazia.

Ora, l'aristocrazia concepita dai promotori del nuovo (I) «stato di polizia» basato sui *social*, nonostante qualche affinità, ha almeno un elemento di *fondamentale differenza* rispetto al celebre 'governo dei migliori' delineato (in tutt'altro contesto storico) da Platone nella *Repubblica*. Nel caso del nuovo (I) «stato di polizia» la pianificazione sociale (che pure è, evidentemente, in qualche modo presente in Platone¹²⁷) è concepita al fine di

più radicale. I promotori della nuova «socialità» astratta puntano, attuando una politica *anti-umanistica*, allo smantellamento del sistema educativo pubblico moderno (costruito, come noto, dagli Stati moderni, in particolare dalle monarchie illuminate di fine Settecento, e fatto proprio, dopo la Rivoluzione francese, dagli Stati che, in età contemporanea, hanno tentato di realizzare gli ideali liberal-democratici). Lo smantellamento anti-umanistico del sistema moderno di educazione pubblica è, evidentemente, un aspetto dello smantellamento dello Stato sociale promosso dai sostenitori della 'nuova «socialità» astratta che si attua attraverso i *social*'. Va rilevata, inoltre, l'assoluta distanza fra l'idea pronatalista di 'famiglia' e quella difesa dallo Stato sociale voluto dai padri costituenti, che inserirono nell'articolo 29 l'affermazione secondo cui la «famiglia» riconosciuta dalla Repubblica è «società naturale fondata sul matrimonio». A tale inserimento (che richiama il carattere appunto *naturale* della famiglia, e il suo fondarsi sul matrimonio) avrebbe contribuito Salvatore Scoca con un dialogo informale preventivo fra lui e Togliatti, un dialogo stimolato da Alcide De Gasperi (che, conscio del buon rapporto personale dello Scoca con il segretario del partito comunista, volle quel dialogo al fine di ottenere, come accadde, il nulla osta dei comunisti sul riferimento al matrimonio). È quanto ho potuto apprendere nel corso di un recente colloquio con Giorgio Assumma (genero dello Scoca, unito in matrimonio, dal 1960, con sua la figlia maggiore, Maria Concetta, detta Maretta).

¹²⁶ La filosofia moderna (caratteristica dell'era dell'affermarsi della borghesia e della nuova cultura da essa promossa) individua nel lavoro il fare attraverso cui *ogni* uomo fa se stesso ed attribuisce allo Stato, già a partire da Hobbes, il compito di tutelare il libero fare di tutti gli uomini, proteggendo le diverse *naturali* capacità di ognuno, senza pianificare nessuna selezione delle stesse.

¹²⁷ La constatazione di tale presenza ha portato uno dei massimi filosofi della scienza del Novecento, Karl Popper, ad elaborare una teoria del pensiero politico caratterizzata dal rifiuto di ogni difesa delle tesi sulla pianificazione. La pianificazione è considerata da Popper [che evidentemente non condivide l'idea secondo cui è possibile distinguere, come proposto nel presente saggio (e come, di fatto, sostenuto dal Salvatore Scoca difensore della pianificazione basata sui «principi del Vangelo»; cfr. i citati *Atti del Convegno*, in *Quadrerno di Iustitia*, 1961, pp. 92-93, v. sopra nota 59), fra (I) pianificazione astratta tipica di uno «stato di polizia» e (III) pianificazione concreta realizzata dallo Stato sociale] sempre

generare 'uomini migliori' *non* interessati a conservare e promuovere l'interesse «collettivo»¹²⁸, ma piuttosto mossi dalla volontà di perseguire propri interessi privati, senza avere prioritaria attenzione per l'armonia sociale e, dunque, senza preoccuparsi delle 'classi inferiori' e dei *deboli*.

Sul punto la differenza fra l'aristocrazia pensata da Platone e quella proposta dai pianificatori promotori della (I) «socialità» dei *social network* è massima, e riguarda proprio la questione del duplice *astrattismo* oggetto delle presenti riflessioni.

Platone, infatti, come noto, ritiene necessario non lasciare ai migliori nessuna proprietà privata (e nessuna famiglia), perché ritiene che essi debbano interessarsi esclusivamente al bene comune. Lo Stato a suo avviso deve evitare di favorire gli interessi privati, ed in particolare quelli dei 'migliori' (per questo i migliori non devono esser in condizione di avere interessi privati, di avere proprietà private). Al contrario l'aristocrazia concepita dai *promotori della (I) nuova socialità digitale* proclama politiche che (ponendosi in netto contrasto con i principi della Costituzione italiana del 1948 sopra ricordati) non prevedono alcuna limitazione alla proprietà privata, e ciò anche perché i 'migliori che promuovono e costituiscono la nuova aristocrazia' provengono dal mondo del più avanzato capitalismo liberista sviluppatosi negli ultimi anni e intendono svilupparlo privandolo di ogni freno che possa esser rappresentato dall'interesse pubblico, ossia dallo (III) Stato sociale. Detto in altri termini, i 'migliori', in questo caso, a differenza che nella repubblica concepita da Platone, perseguono in modo astratto e unilaterale, senza alcuna *temperanza* (ossia senza nessun «contemperamento»¹²⁹), la (II) «giuridicità» (tipica dello «stato di diritto» che «salvaguarda» la «libertà»¹³⁰), e lo fanno, attenendosi, come visto, a politiche di (I) pianificazione altrettanto astratte, dunque, anti-umanistiche, liberiste e illiberali.

Tenendo presente il tema della esaltazione degli 'uomini migliori' [e il fatto che i sostenitori della (I) nuova «socialità» pianificante basata sul-

negativamente. Considerando incompatibili le (II) libertà individuali con le pianificazioni, Popper considera, come noto, tutti i filosofi che hanno difeso queste ultime, da Platone a Hegel fino a Marx, colpevoli di esser nemici della 'società aperta'.

¹²⁸ L'interesse che, come visto, per Scoca, è l'unico interesse che i funzionari di Stato devono perseguire; cfr.: *La giustizia nell'amministrazione*, cit., pp. 179 e 186-187; v. sopra note 1 e 5.

¹²⁹ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 110.

¹³⁰ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 110.

l'artificiale (e sulla *sua* intelligenza) la sostengono anche attraverso la prassi della selezione genetica], il pensiero ci spinge a riflettere circa una possibile affinità fra il *duplice astrattismo che va diffondendosi nel mondo contemporaneo* e fenomeni storici degli anni del Novecento in cui i fascismi europei diffusero con forza le tesi che sostenevano la necessità di far pianificare totalmente la vita sociale agli 'uomini migliori' geneticamente superiori.

A questo riguardo può, dunque, essere osservato che, di fatto, un *radicale duplice astrattismo* [capace di *coltivare ad un tempo*: (I) la più estrema pianificazione che considera 'assolute nullità' gli uomini ritenuti 'più deboli' e (II) la più incondizionata esaltazione dei 'migliori'] *pare essere ciò che il fascismo tedesco realizzò nei campi di sterminio di massa*. Infatti, in quel contesto, la 'massa', composta dagli uomini più inadeguati rispetto al modello rappresentato dagli uomini *super*, veniva trattata come uno scarto del tutto nocivo da uno (I) «stato di polizia» che (costruito su basi totalmente anti-umanistiche, anti-democratiche ed anti-liberali) utilizzava, al di fuori di ogni eticità basata (secondo l'insegnamento *logico* e politico di Hegel) sul riconoscimento dell'*altro-diverso*, i più avanzati mezzi della pianificazione tecnica. E ciò accadeva mentre contemporaneamente tale (I) «*stato di polizia*» *pianificante* garantiva in modo assoluto (e, dunque, egualmente *astratto*, ossia *senza porre nessun freno*) il principio opposto (II) della «giuridicità» che è esaltazione delle libertà individuali, attribuendolo però esclusivamente ai 'migliori'. Questi ultimi, come noto, si sentirono, dunque, in *diritto* di realizzare senza freni la propria libertà, e misero in pratica un tale diritto: nei confronti dei 'più deboli', diedero vita alla pianificazione e alla realizzazione dei più diversi atti capaci di soddisfare i propri liberi impulsi, utilizzando, anche in questo caso, tutti gli strumenti tecnico-scientifici disponibili.

I popoli europei, nell'immediato secondo dopoguerra, avevano ben presenti questi fenomeni: non pochi uomini erano stati dirette vittime dei campi. Si trattava, evidentemente, di evitare che qualcosa del genere potesse ripetersi. L'idea di Stato sociale e la sua costituzionalizzazione (voluta all'epoca da politici di diversissimo orientamento) fu, evidentemente, un modo per fornire alle generazioni successive armi utili a difendere, anche in futuro, i 'più deboli'.

Il duplice astrattismo di oggi [che, evidentemente, punta ad instaurare un *duplice dominio*, che consiste nel cooperare e coincidere dei due domini che Scoca puntava ad evitare: (II) «il dominio delle oligarchie economi-

che» ed (I) «il dominio delle oligarchie politiche»¹³¹] è certamente diverso da quello di ieri. E nulla esclude che, col tempo, potranno manifestarsi anche nuove idee politiche che proporranno, di fatto, un diverso corroborarsi reciproco dell'(I) astratto «stato di polizia» pianificante e dell'(II) astratto «stato di diritto» che esalta senza freni gli interessi privati. Importante appare, allora, il compito teorico di elaborare gli strumenti per saperle riconoscere.

In ogni caso, però, la risposta politica al duplice astrattismo non pare poter essere oggi concepibile come sostanzialmente diversa da quella risposta «etico-giuridica»¹³², a suo tempo, escogitata dai padri costituenti per far fronte ad (I) astratte esaltazioni dello «stato sociale» collettivista ed ad (II) astratte esaltazioni dello «stato di diritto» liberista.

L'idea di «*stato sociale*» inteso come «*contemperamento*»¹³³ (che Salvatore Scoca individuava come l'essenza della Costituzione del 1948 e della nuova Europa) appare assolutamente degna di considerazione nel mondo contemporaneo. Esso, infatti, vede l'avanzare di *nuove aristocrazie tecnofinanziarie*, e in esso *l'umanità pare di fronte a una scelta cruciale* fra la sfrenata esaltazione teorica (e pratica) di ciò che è *artificiale* (e tecnicamente, all'infinito, migliorabile) e una *meditata conservazione di se stessa*, fondata su un recupero dei valori della tradizione umanistica fatti propri dalle rivoluzioni difese, nell'Ottocento, da Bertrando e da Silvio Spaventa.

¹³¹ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 109.

¹³² S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 108.

¹³³ S. SCOCA, *Dallo Stato di diritto allo Stato sociale*, cit., p. 110.

Finito di stampare nel mese di luglio 2025
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna 220

NUOVI PROBLEMI DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Studi diretti da

Franco Gaetano Scoca

Volumi pubblicati:

1. MARINA D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, 2001, pp. X-262.
2. FABRIZIO FIGORILLI, *Giurisdizione piena del giudice ordinario e attività della pubblica amministrazione*, 2002, pp. XII-444.
3. DOMENICO D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, 2002, pp. XII-300.
4. LOREDANA GIANI, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, 2002, pp. X-390.
5. ALESSANDRA FABRI, *Giurisdizione esclusiva: i modelli processuali*, 2002, pp. XII-384.
6. MARIO R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, 2002, pp. XII-300.
7. GIOVANNI ACQUARONE, *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente. Pianificazione amministrativa, assenso preventivo e responsabilità civile*, 2003, pp. X-598.
8. FABRIZIO LUCIANI, *Il vizio formale nella teoria dell'invalidità amministrativa*, 2003, pp. XIV-354.
9. LUCIO IANNOTTA (a cura di), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, 2003, pp. X-298.
10. MARIA IMMORDINO-ARISTIDE POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del Convegno. Palermo 27-28 febbraio 2003*, 2004, pp. VIII-476.
11. STEFANO VARONE, *Servizi pubblici locali e concorrenza*, 2004, pp. XVI-336.
12. FRANCESCO VETRÒ, *Il servizio pubblico a rete. L'esempio paradigmatico dell'energia elettrica*, 2005, pp. XII-380.
13. SAVERIO STICCHI DAMIANI, *L'atto amministrativo nell'ordinamento comunitario. Contributo allo studio della nozione*, 2006, pp. X-294.
14. GIANLUCA MARIA ESPOSITO, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, 2008, pp. X-306.
15. SALVATORE CIMINI, *La colpa nella responsabilità civile delle Amministrazioni pubbliche*, 2008, pp. XIV-578.
16. ROBERTA LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, 2008, pp. XII-260.

17. VIVIANA MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, 2008, pp. XVIII-314.
18. WALTER GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, 2008, pp. X-266.
19. BENEDETTA LUBRANO, *Le sovvenzioni nel diritto amministrativo. Profili teorici ed evoluzione storica nel contesto del diritto europeo*, 2008, pp. VIII-256.
20. GIULIANO GRÜNER, *Enti pubblici a struttura di S.p.A. Contributo allo studio delle società "legali" in mano pubblica di rilievo nazionale*, 2009, pp. X-446.
21. RUGGIERO DIPACE, *La disapplicazione nel processo amministrativo*, 2011, pp. X-298.
22. GIANFRANCESCO FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, 2012, pp. XII-440.
23. BIANCAMARIA RAGANELLI, *Efficacia della giustizia amministrativa e pienezza della tutela*, 2012, pp. X-314.
24. FRANCESCO GASPARI, *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo. La slot allocation*, 2012, pp. XXIV-544.
25. CARMENCITA GUACCI, *La tutela avverso l'inerzia della pubblica amministrazione secondo il Codice del processo amministrativo*, 2012, pp. XIV-282.
26. ARMANDO GIUFFRIDA, *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, 2012, pp. X-298.
27. ANDREA CRISMANI, *Le indennità nel diritto amministrativo*, 2012, pp. VI-314.
28. MARIA CRISTINA CAVALLARO, *Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo. Il problema della nullità*, 2012, pp. X-278.
29. PAOLO TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, 2012 pp. XIV-378.
30. MARCO CALABRÒ, *La funzione giustiziale nella pubblica amministrazione*, 2012 pp. X-330.
31. DANIELE MARRAMA, *Soggetti "legali" e autonomia privata*, 2012 pp. VIII-332.
32. VERA FANTI, *Dimensioni della proporzionalità. Profili ricostruttivi tra attività e processo amministrativo*, 2012 pp. X-340.
33. STEFANO VILLAMENA, *La sospensione amministrativa pubblica*, 2012, pp. X-330.
34. RAFFAELE TITOMANLIO, *Potestà normativa e funzione di regolazione. La potestà regolamentare delle autorità amministrative indipendenti*, 2012, pp. XX-204.
35. ENRICO ZAMPETTI, *Contributo allo studio del comportamento amministrativo*, 2012, pp. XII-266.
36. SAVERIO STICCHI DAMIANI, *Violazioni del diritto comunitario e processo amministrativo: dal principio di supremazia ai principi di effettività ed equivalenza*, 2012, pp. VIII-268.
37. FILIPPO D'ANGELO, *La giurisdizione di merito del giudice amministrativo. Contributo allo studio dei profili evolutivi*, 2013, pp. VIII-264.

38. PAOLO TANDA, *Le nuove prospettive del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, 2014, pp. VIII-160.
39. PAOLO TANDA (a cura di), *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato. Atti del Convegno. Roma 9 ottobre 2014*, 2015, pp. XII-236.
40. FRANCESCO GASPARI, *Libertà di circolazione dei capitali, privatizzazioni e controlli pubblici. La nuova golden share tra diritto interno, comunitario e comparato*, 2015, pp. X-126.
41. FRANCESCO GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. Il riutilizzo dei dati ipotecari e catastali*, 2016, pp. X-142.
42. CRISTIANA BENETTAZZO, *Ricorso incidentale. Ordine di esame delle questioni e principio di effettività*, 2016, pp. XVIII-382.
43. FORTUNATO GAMBARDELLA, *Le regole del dialogo e la nuova disciplina dell'evidenza pubblica*, 2016, pp. X-230.
44. WLADIMIRO TROISE MANGONI, *L'esercizio retroattivo del potere amministrativo. Limiti e garanzie a tutela dell'individuo*, 2016, pp. X-254.
45. MARTINA SINISI, *Il giusto processo amministrativo tra esigenze di celerità e garanzie di effettività della tutela*, 2017, pp. XII-332.
46. MARIO PALMA, *Processo amministrativo e translatio iudicii*, 2017, pp. VI-218.
47. MASSIMIANO SCIASCIA, *Ruolo e responsabilità del pubblico funzionario nell'evoluzione dello stato di diritto*, 2017, pp. XII-276.
48. GABRIELLA CREPALDI, *Le pronunce della terza via. Difesa e collaborazione nel processo amministrativo*, 2018, pp. X-254.
49. PAOLA LOMBARDI, *Le parti del procedimento amministrativo. Tra procedimento e processo*, 2018, pp. X-214.
50. BIAGIO SPAMPINATO, *Contributo allo studio del principio di "promozione" della concorrenza nel diritto amministrativo*, 2018, pp. XII-116.
51. CRISTINA VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, 2018, pp. X-230.
52. ANNALISA DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, 2018, pp. XIV-234.
53. GHERARDO MARIA MARENGHI, *Standard e regolazione condivisa*, 2018, pp. VIII-440.
54. ANNA PORPORATO, *Misure ripristinatorie, Governo del territorio, Ambiente, Beni culturali e Paesaggio*, 2018, pp. VIII-232.
55. ENRICO LUBRANO, *Il conflitto di interessi nell'esercizio dell'attività amministrativa*, 2018, pp. XIV-218.
56. MARIA PIA GENESIN, *La dialettica pubblico-privato nel sistema della sicurezza alimentare. La tutela della salute fra liberalizzazione temperata e precauzione*, 2020, pp. VIII-232.
57. STEFANO VILLAMENA, *Inerzia amministrativa e nuove forme di tutela. Profili organizzativi e sostanziali*, 2020, pp. X-294.

58. ROBERTO LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, 2020, pp. XIV-386.
59. GRAZIANA URBANO, *Contributo sull'effettività del giudicato amministrativo*, 2020, X-246.
60. ANNA PORPORATO, *Contributo allo studio dei provvedimenti amministrativi condizionati*, 2020, pp. X-230.
61. GIULIANO FONDERICO, *L'amministrazione razionalizzata. Disciplina degli aiuti di Stato e attività amministrativa*, 2022, pp. XII-404.
62. FRANCESCA PUBUSA, *La rilevanza della funzione amministrativa sui contratti pubblici*, 2022, pp. XIV-338.
63. MATTEO TIMO, *L'intangibilità dei beni culturali*, 2022, pp. X-252.
64. MICHELA PETRACHI, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, 2023, pp. VIII-272.
65. ALESSANDRO PAIRE, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa. Profili evolutivi del «sistema» tra Costituzione, potere di pianificazione, governo del territorio e responsabilità*, 2023, pp. X-342.
66. ELENA BUOSO, *Potere amministrativo e sicurezza nazionale cibernetica*, 2023, pp. X-144.
67. MATTEO SOLLINI, *Il sistema della sicurezza alimentare. Profili di diritto amministrativo*, 2023, pp. XIV-338.
68. ANTONIO NICODEMO, *Il tempo come bene della vita*, 2024, pp. XVI-384.
69. GIOVANNI BOTTO, *La tutela della fauna selvatica tra ambientalismo, "animalismo" e principio di responsabilità intergenerazionale*, 2024, pp. X-230.
70. NICCOLÒ MARIA D'ALESSANDRO, *Profili teorici della nullità nell'attività amministrativa. Nullità reali, nullità digitali e principio del risultato*, 2024, pp. XII-228.
71. LUCIA MURGOLO, *Le autorità di pubblica sicurezza. Organizzazione e funzioni in un'analisi storica e comparativa*, 2025, pp. XIV-458.
72. ANDREA CRISMANI, FRANCO GAETANO SCOCA (a cura di), *Salvatore Scoca nel Centenario dell'Università degli Studi di Trieste*, 2025, pp. XII-244.