

EMILIO GIARDINA

GAETANO ZINGALI

È con profonda commozione che mi appresto a commemorare il professore Gaetano Zingali, scomparso il 14 gennaio 1975, al quale mi legavano affettuosi rapporti di amicizia, e di cui mi onoravo di essere discepolo. Lo conobbi quando da studente presi a frequentare il suo corso universitario di Scienza delle finanze e successivamente a svolgere sotto la sua guida la tesi di laurea, ed egli era entrato negli anni della piena maturità, dopo una vita ricca di esperienze, anche in campo politico ed amministrativo. I rapporti che ebbi con lui, circoscritti soprattutto al campo accademico, e la sede stessa di questa commemorazione, mi inducono a rievocare specificatamente la figura del docente e dello studioso, e di illustrarne solo di sfuggita l'attività di avvocato, di uomo politico, di componente di importanti magistrature.

Nato a Francofonte in provincia di Siracusa nel 1894 da una antica famiglia di giuristi, aveva seguito i corsi di Giurisprudenza presso l'Università di Bologna, ove si laureò sotto la guida del prof. Salvioni, che lo indirizzò nei suoi primi passi accademici.

Uomo di vastissima cultura e dall'inesauribile curiosità intellettuale, Gaetano Zingali fece dell'attività scientifica per oltre sessant'anni missione della sua vita, dedicandovisi fino agli ultimi mesi della sua stagione terrena con notevole impegno, profondendovi i tesori della sua viva intelligenza e della sua alta preparazione. Egli diede prova delle sue capacità di studioso in diverse discipline, in alcune delle quali portò da specialista notevoli contributi di originalità e di sistemazione teorica, ed in altre diede apporti pienamente apprezzati dagli specialisti del ramo.

In un primo periodo i suoi interessi furono rivolti allo studio della statistica, della quale coltivò sia l'aspetto metodologico sia soprattutto quello applicativo. Nel campo metodologico vanno ricordati la sua prima monografia del 1916, dedicata a « La sta-

tistica della criminalità», che rappresentò la pubblicazione della tesi di laurea, e che presenta tutt'oggi sotto diversi aspetti particolare freschezza, ed il suo contributo alla sistemazione del concetto di rilevazione rappresentativa.

I suoi studi di statistica applicata spaziarono in molti campi della disciplina, ma si soffermarono in particolare modo sui temi dell'alimentazione e dei consumi. L'occasione per la ricerca su questi temi gli venne dalla prima guerra mondiale, alla quale egli partecipò come ufficiale addetto all'Ufficio storiografico della mobilitazione. Dei complessi problemi del rifornimento alimentare nel periodo bellico, ed in particolare del rifornimento dell'esercito italiano, egli trattò in vari studi ed in due monografie, una delle quali pubblicata dalla Fondazione Carnegie nel quadro di una iniziativa per la Storia della grande guerra. Egli preparò altresì uno studio sul livello di vita ed i consumi alimentari in Italia per conto del Ministero delle finanze, che fu utilizzato per la definizione degli obblighi nazionali nei riguardi dei crediti vantati dagli Alleati.

Altro campo al quale egli dedicò particolare attenzione fu quello della statistica demografica; oltre a diversi studi minori, egli compilò un volume sulla « Demografia » per il Trattato italiano di igiene, ed una importante monografia sul concetto di « natalità ».

Ma, al di là degli aspetti strettamente tecnici della sua produzione statistica, che qui non ci è dato analizzare, vi è un tratto comune in molti suoi studi di statistica applicata, che è meritevole di essere richiamato; vale a dire la felice scelta degli argomenti e la straordinaria capacità di impiego dello strumento analitico in territori ai confini della disciplina, capacità che gli consentiva, ad esempio, di ricostruire la popolazione della Sicilia preellenica o di misurare l'abilità dei giocatori nelle scommesse o di fornire dati statistici significativi sulle medaglie al valore militare.

L'alto valore della sua prima produzione scientifica gli valse a conseguire nel 1922 la libera docenza in Statistica, e quindi nel 1925 la cattedra universitaria nella medesima disciplina. Inoltre, in riconoscimento della sua preparazione scientifica e pratica in questo campo fu chiamato a far parte dal 1929 al 1943 del Consiglio superiore di Statistica.

Ma, col passare degli anni, Gaetano Zingali orientò i suoi studi verso la Scienza delle finanze, sicchè nel 1935 egli potè trasferirsi a buon titolo alla cattedra di questo ultimo insegnamento.

Il passaggio agli studi finanziari avvenne attraverso il ponte delle ricerche di statistica fiscale che egli aveva fatto fin dai primi anni della sua attività, e degli studi di politica finanziaria che aveva svolto successivamente, anche nella qualità di componente della Giunta del bilancio e di relatore al bilancio per diversi anni alla Camera dei Deputati, della quale fu componente dal 1929 al 1939. Alla nuova disciplina egli portò l'impegno degli anni della piena maturità scientifica, impegno che si tradusse nella produzione di oltre sessanta lavori. Volendo considerare i principali, ricordiamo la monografia su « I rapporti finanziari tra Stato e Chiesa e il trattamento fiscale agli enti di culto », il volume sul « Diritto tributario della Regione siciliana », vincitore del premio L. Sturzo, e la monografia sulla « Spesa pubblica » nel Trattato italiano di finanza pubblica, diretto da Ernesto d'Albergo.

Il primo di questi lavori, pubblicato nel 1943, si impone alla attenzione anzitutto per la scelta stessa dell'argomento, il quale, dopo oltre dieci anni dalla Conciliazione tra Stato e Chiesa, nonostante la sua importanza e la sua delicatezza, non aveva formato oggetto di una trattazione sistematica ed unitaria, anche se non mancavano analisi puntuali di singoli aspetti della materia. Nella monografia Zingali trattò in primo luogo dei rapporti finanziari tra l'Italia e la Santa Sede nel quadro del Concordato tra essi stipulato a cominciare dalla Convenzione finanziaria a questo allegata, per passare poi alle rinunzie fiscali fatte dallo Stato ed al trattamento tributario previsto per la Chiesa.

In secondo luogo analizzò sistematicamente il trattamento fiscale che il nostro ordinamento faceva agli enti di culto, ai chierici ed ai religiosi. Il contributo di approfondimento, anche storico, e di sistemazione teorica e pratica della materia che egli diede fu notevole, e la sua opera conserva elementi di rilevanza e di attualità a distanza di tanti anni dalla sua pubblicazione anche in relazione all'odierno dibattito sulla revisione del Concordato.

Il volume sul diritto tributario della Regione siciliana del 1953 rappresentò uno dei primi contributi sistematici di vasto respiro all'inquadramento teorico della difficile materia. Pren-

dendo le mosse dalla definizione del concetto di finanza regionale, in confronto a quelli di finanza statale e di finanza locale, egli definì il concetto di autonomia finanziaria regionale, da lui ritenuto strumento idoneo e indispensabile alla realizzazione degli scopi dell'istituto regionale. In quest'ambito egli prese decisa posizione a favore delle tesi regionalistiche nella dibattuta questione circa la natura della potestà legislativa della Regione Siciliana in materia tributaria, di cui trattò in maniera sistematica l'essenza, i caratteri ed i limiti. Non minore attenzione egli dedicò in questa opera all'ordinamento dell'amministrazione finanziaria della Regione siciliana, sottolineandone la necessità del completamento e dell'efficienza, nonché al problema delle possibili forme di partecipazione della Regione al contenzioso tributario.

Gli interventi giurisprudenziali, della Corte Costituzionale in particolar modo, hanno in concreto limitato la portata di diverse tesi da lui sostenute, e contro di essi Zingali non mancò successivamente di prendere, da ardente regionalista, decisa posizione.

Il suo libro resta comunque ancora oggi necessario punto di riferimento per chiunque voglia affrontare i difficili, e non ancora risolti, problemi dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Siciliana.

La monografia sulla spesa pubblica del 1965 costituisce l'introduzione, nel senso di un'introduzione generale allo studio della materia, alla trattazione dell'aspetto economico dell'argomento fatta da Angelo Amato. In essa l'autore esamina tutti gli aspetti dai quali è possibile considerare la materia: « sviluppo storico, tendenza evolutiva, cornice costituzionale e quadro giuridico, aspetto amministrativo e caratteristiche tecniche, riparto per servizi e riparto territoriale, aspetti politici e sociali e connessione con la pubblica entrata, aspetto economico individuato, di massima, nelle sue molteplici e complesse articolazioni ». Il suo contributo testimonia l'attenzione che egli seppe avere per un tema che la finanza tradizionale aveva giudicato di non grande rilievo teorico, ma che le nuove impostazioni della finanza pubblica avevano posto in primo piano.

Della Scienza delle finanze Gaetano Zingali coltivò con particolare interesse l'aspetto giuridico, e con i numerosi studi di diritto tributario che pubblicò egli volle combattere una lunga battaglia di convinto liberale per una sempre più estesa affermazione del principio della legalità dell'imposizione. In questa battaglia

egli non fu certo lo studioso freddo e distaccato, che anatomizzava indifferente i temi della sua ricerca, ma il credente appassionato negli ideali dello Stato di diritto che, sempre sul piano dell'analisi scientifica e nel quadro dato della prospettazione di tutte le tesi rilevanti, intendeva partecipare con ferma convinzione ad una lotta di libertà.

Collegato con questa lotta fu così il suo impegno alla precisa definizione del concetto di tributo, il quale vale a circoscrivere da un canto la sfera della potestà tributaria dell'ente pubblico, e dall'altro quella dei diritti patrimoniali dei contribuenti; alla precisazione del principio costituzionale di legalità delle imposte, secondo il quale sono illegittime tutte le tassazioni non previste dalla legge; alla individuazione dell'ambito di operatività delle circolari ministeriali, talora formulate in sensi contrastanti con le leggi; alla sistemazione degli istituti delle presunzioni fiscali e della discrezionalità dell'amministrazione finanziaria, impiegati da questa in diversi casi con spirito di indebito fiscalismo; alla ragionevole interpretazione del principio della solidarietà formale dell'obbligazione tributaria applicato prima delle recenti pronunzie della Corte costituzionale con effetti chiaramente vessatori.

Egli sottolineò anche la necessità di codificare i principi generali del diritto tributario in un momento in cui il nostro ordinamento fiscale era caratterizzato da una estrema dispersione di indicazioni normative; e mise in luce i numerosi difetti e le incongruenze del sistema del contenzioso tributario, che finivano col rendere in taluni casi eccessivamente difficoltosa, o addirittura impossibile, la difesa del contribuente. La conoscenza approfondita dei problemi dell'ordinamento giurisdizionale che egli acquisì, lo legittimarono pienamente alla nomina del 1963 a componente del Consiglio superiore della magistratura.

In relazione poi alla recente revisione del nostro sistema tributario, si preoccupò di cogliere i collegamenti tra i criteri direttivi della riforma ed i principi costituzionali in materia tributaria, rilevando i diversi punti in ordine ai quali il nuovo ordinamento poteva porre problemi di legittimità costituzionale.

Zingali prese posizione con equilibrato realismo in una questione che negli anni passati agitò il mondo degli studiosi di Scienza delle finanze, vale a dire quella della natura di questa disciplina. Il Griziotti, che lo aveva preceduto nella cattedra catanese, ne sosteneva il carattere composito, economico, giuridico, tecnico

che alla unanimità lo designò a professore emerito, lo tenne sempre come punto di riferimento della sua attività, e gli si strinse attorno, insieme agli amici ed ai colleghi di altre università, allorchè in occasione della cessazione del suo insegnamento gli volle tributare in una indimenticabile giornata tre volumi di scritti in onore.

Desidero concludere ricordando il Maestro insigne e affezionato, che con i discepoli fu sempre largo di consigli, di aiuto, di benevolenza. Ma la sua è stata una scuola insieme di dottrina e di vita, dalla quale abbiamo appreso non solo il rigore della ricerca, ma anche la dedizione all'insegnamento e allo studio, ed il valore della dirittura morale. Egli volle essere sempre testimone di verità e di coerenza, ancorchè ciò potesse porlo contro corrente o potesse nuocere ai suoi interessi personali, onde fu stimato anche da chi non ne condivideva le idee.

Può ben dirsi che il suo insegnamento abbia oltrepassato il ristretto ambito dei suoi diretti discepoli, interessando la vasta cerchia dei suoi studenti e di quanti, conoscendolo, ebbero modo di apprezzarne il modello di vita.

AN. 0837
 044/81/203
 Terza Università di Roma
 Via Ostiense 139 00154 ROMA
 "Scuola" "Scuola"