

della nostra Costituzione dice che è una società naturale fondata sul matrimonio: in altri termini, una comunità che viene a formarsi dal momento in cui si realizza il matrimonio e che, rispetto alle comunità di altro tipo, possiede la peculiare caratteristica di sorgere per concorde ed intelligente decisione di due sole persone umane per arricchirsi successivamente, almeno nella maggioranza dei casi, di altri individui, nati dall'unione dei due fondatori, i quali hanno in tal modo non solo la responsabilità della riproduzione (esistente anche a livello animale) ma anche quella dell'allevamento — in senso fisico ed intellettuale — della prole.

L'autore descrive analiticamente ed efficacemente quali debbano essere i requisiti e le condizioni affinché tutto ciò possa avvenire per il conseguimento degli scopi naturali che sono assegnati alla famiglia.

La famiglia sorge per effetto di una libera decisione di due esseri umani, dotati di personalità, i quali, mediante il mutuo dono delle loro persone e lo scambio reciproco dei beni immateriali delle rispettive personalità, danno origine ad una comunità naturale. Questa decisione viene presa allo scopo di avere dei figli — ciò è vero anche nel diritto naturale — e non può essere annullata anche se lo scopo principale non può essere realizzato. E poiché i legami che si vengono a creare fra i membri della famiglia sono destinati a durare illimitatamente, è necessario che questa comunità — almeno dal punto di vista spirituale — non venga mai sciolta. Condizione prima per la durata indefinita della comunità familiare è la indissolubilità dell'atto che le ha dato origine, cioè del matrimonio.

L'autore illustra poi quale funzione eserciti la famiglia, come comunità inserita in una collettività organizzata, in seno allo Stato e quale fattore di pro-

gresso sociale possa costituire, allorché lo Stato, anziché provocarne la dispersione, la elevi a strumento di formazione dei nuovi cittadini. In realtà è solo nell'ambito familiare che l'individuo bambino può ricevere i migliori insegnamenti pratici di autodisciplina, di senso di responsabilità, di comprensione e di spirito di fratellanza verso gli altri. Se ben guidato egli potrà acquisire le doti di onestà, di giustizia, di bontà che ne faranno in seguito un cittadino capace di inserirsi nella comunità, consapevole dei propri diritti e dei propri doveri.

Se da un lato la famiglia, società naturale, vanta — in modo autonomo — i propri diritti fondamentali nei confronti dello Stato, dall'altro essa costituisce per lo Stato la garanzia primaria per una società fondata sulla libertà, sul rispetto dei diritti altrui, in altri termini, per una società tesa al vero progresso. Su questi punti essenziali è difficile non essere d'accordo.

M. VAGLIO

Milano.

ROBSON W. A., *Local Government in Crisis*, Allen and Unwin, London 1966.  
Un volume di pp. 160.

Le difficoltà ed i problemi relativi alla organizzazione del governo locale britannico sono quelli tipici che si incontrano nei paesi economicamente sviluppati dell'occidente, nei quali, indipendentemente dalle differenti strutture economiche, dal diverso grado di sviluppo, dal diverso tipo di tradizioni nel campo dell'autogoverno locale, è possibile avvertire la presenza di forze che operano in senso unidirezionale.

In particolare si avverte sempre più la necessità di adeguare dimensioni e

funzioni di enti locali ormai nettamente superate di fronte al sempre più intenso sviluppo di fenomeni quali la motorizzazione e la formazione di aree metropolitane, come anche alla più ampia partecipazione del settore pubblico — in termini di dimensioni e in termini di funzioni — alla produzione di determinati servizi.

Questi problemi appaiono ancora più acuti in Gran Bretagna in conseguenza di una serie di fattori. Primo fra tutti, la tradizionale forza della autonomia dei livelli di governo inferiori, che è risultata via via indebolita in rapporto al ruolo sempre più ampio svolto dallo Stato come fornitore diretto o intermediario (attraverso la raccolta e la successiva redistribuzione di risparmio) delle disponibilità di spesa degli enti locali.

È evidente che, quanto più il ruolo del governo centrale, anche solo nel campo della assistenza finanziaria, si accresce, risulta sempre più indebolita la possibilità di effettiva autonomia degli enti locali: come scelta del mix di produzione di servizi pubblici, come scelta localizzativa e qualitativa di una determinata struttura o di un dato servizio.

Analogamente, appare in Gran Bretagna con maggiore evidenza un altro problema: l'estensione del potere pubblico in settori come l'istruzione, la sanità, i trasporti, la pianificazione urbanistica, fa sì che la esigenza di un controllo per l'applicazione di standards omogenei su tutto il territorio nazionale, per l'integrazione delle strutture tra di loro collegate, per la necessità di provvedere a tali servizi attraverso fondi del governo centrale che redistribuiscono in modo uniforme il relativo costo, ha determinato una progressiva sottrazione di funzioni agli enti locali, maggiore forse di quanto non si sia verificato in altri paesi, che sono venuti sperimentando lo stesso tipo di fenomeni.

Appare opportuno altresì richiamare l'attenzione sul fatto che le autorità locali, pur dichiarandosi astrattamente a favore di un allargamento delle proprie competenze, di una maggior autonomia anche finanziaria, di una maggiore indipendenza nelle decisioni di spesa e di investimento, finiscono in pratica per allinearsi a queste tendenze: invocando per esempio maggiori contributi statali, tentando di attribuire funzioni a livello superiore, esitando a chiedere nuove fonti fiscali che accrescano l'onere tributario locale da loro direttamente riscosso.

Se questa è la tendenza generale non è men vero d'altra parte che la quota di reddito nazionale, spettante alle autorità locali, è tuttora notevolmente superiore a quella di altri paesi europei, aggirandosi intorno al 5 per cento. Ma il peso che i contributi statali hanno sulle entrate correnti degli enti locali (intorno al 40 per cento, contro il 20 per cento di cinquant'anni fa), il controllo esercitato sulla concessione dei prestiti e sui corrispondenti investimenti, il meccanismo stesso con cui vengono concessi i contributi (che tendono a portare ad una sorta di uniformità nelle spese pro-capite, spegnendo o moderando ogni accenno ad una effettiva « imprenditorietà » locale), sono tutti fattori qualitativi che devono essere tenuti presenti per una valutazione dell'effettivo grado di autonomia degli enti locali.

Il quadro che abbiamo accennato è naturalmente sintetico: tuttavia, l'opera che viene qui segnalata costituisce un quadro estremamente vivace e aggiornato dei fenomeni che sono stati descritti.

In poco più di 100 pagine, sono affrontati argomenti di notevole mole: dalla struttura dimensionale attuale delle autorità locali, alle tendenze verso la modificazione delle attribuzioni di funzioni; dalla finanza locale e dai suoi problemi, alla posizione delle varie forze politiche

ed amministrative sulle questioni affrontate.

Si tratta insomma di una serie di brillanti saggi che sembrano però limitarsi più a sfiorare la superficie del problema che non ad analizzarlo con rigore scientifico nelle sue varie componenti. Emerge talvolta il dubbio che l'autore, deciso sostenitore delle autonomie locali sotto i loro vari punti di vista, tenda a semplificare o a sottovalutare le forze che inevitabilmente portano a certe soluzioni, che possono limitare questa stessa autonomia. Si ha altresì talvolta l'impressione che il quadro delineato dall'autore — il quale interpreta tendenze secolari o comunque pluridecennali — non tenga sempre nella dovuta considerazione situazioni attuali, tensioni, problemi che possono modificare queste tendenze, sia accelerando, sia magari cambiandone la direzione.

Nonostante questi limiti — che d'altra parte sono compensati almeno in parte dal tono brillante e provocativo dell'esposizione — è indubbio che ci troviamo di fronte a un quadro preciso delle difficoltà cui la struttura attuale del governo locale britannico è sottoposta. Particolarmente interessanti sono le pagine dedicate ai problemi del dimensionamento degli enti locali, dove emerge un approccio decisamente funzionale, ispirato cioè dalla necessità di predisporre diversi ambiti territoriali entro cui collocare la produzione di determinati beni pubblici, ambiti territoriali dati dalle diverse dimensioni ottimali dei servizi pubblici che in essi si collocherebbero come competenza.

Interessanti particolarmente anche in quanto alcuni problemi e situazioni della Gran Bretagna — il sottosviluppo di estese zone del paese, l'esigenza della definizione di ambiti regionali, la esistenza di un sistema urbano abbastanza equilibrato (a parte la posizione dell'area me-

tropolitana londinese) — hanno qualche analogia con le corrispondenti situazioni e problemi italiani.

Nel complesso, un'opera più di introduzione ai problemi e di avvio ad una loro discussione, che di effettiva concreta proposta di soluzione dei problemi stessi: la stessa ridotta bibliografia utilizzata (o meglio citata) è una testimonianza indiretta del suo carattere. Tuttavia, l'esperienza dell'autore sembra tale per cui alcune conclusioni, alle quali arriva in maniera alquanto sbrigativa ed apodittica, finiscono per essere almeno in parte confermate anche da una più precisa e puntuale analisi.

A. VILLANI

*Milano, Università Cattolica.*

SHEPHERD W. G., *Economic Performance under Public Ownership. British Fuel and Power*, Yale University Press, New Haven - London 1965. Un volume di pp. 161.

Il volume che presentiamo pur limitandosi allo studio delle sole industrie energetiche britanniche nazionalizzate nell'immediato dopoguerra, si propone finalità molto più ampie consistenti nel discutere i criteri guida per la gestione delle imprese pubbliche in genere e quindi di fornire un metro di giudizio dei risultati del loro operato.

Esso può dividersi idealmente in quattro parti: nella prima (capp. I e II) si espongono le vicende delle tre grosse industrie oggetto di studio (l'industria del carbone, quella dell'energia elettrica e quella del gas combustibile) e si illustra l'ambiente economico e sociale in cui le stesse si sono trovate ad operare. Nella seconda (cap. III) si discutono critica-