

Prefazione

1.1. Il bel libro di Gianni Marongiu su Ezio Vanoni, Ministro delle Finanze dal maggio del 1948 al gennaio del 1954, che compare a 60 anni dalla sua morte, ha un nobile scopo, quello di ricordare, soprattutto ai giovani, la figura di un grande uomo politico, che fu anche un importante studioso, il quale – in un periodo molto difficile dell'economia e della politica italiana – riuscì a fare una riforma che rimarrà per sempre nella storia di Italia. Con essa sono state poste le radici della finanza pubblica dello stato democratico, a cui è d'uopo tornare, nella nuova fase di crisi in cui si trova ora l'Italia, nella seconda decade del XXI secolo.

Gianni Marongiu ha voluto mostrare, con l'esempio di Vanoni, che non è vero che, nei periodi di emergenza, non è possibile fare riforme incisive di grande respiro. Non solo è possibile farle, ma esse, oltre agli effetti positivi negli anni in cui sono state realizzate, nel nostro caso gli anni "50", possono essere di guida anche nel lunghissimo termine.

Il libro è diviso in due parti: la prima, introduttiva, è intitolata "Dalla ricostruzione dell'Italia al miracolo economico", la seconda intitolata "L'opera del Ministro delle Finanze" è dedicata all'esame del pensiero e dell'azione di Vanoni nella sua grande riforma fiscale. Segue la conclusione, in cui, oltre a tirare le fila sulla natura e sul valore dell'eredità di Vanoni, come teorico e attore di un disegno tributario, di grande attualità, ci si chiede perché la riforma rimase, dopo la morte del ministro, incompiuta. Tacitamente, l'autore del libro fa capire che di un ritorno a questa riforma, pur nella diversità della situazione, a mezzo secolo di distanza, ci sarebbe grande bisogno, nell'attuale "tempo difficile".

1.2. La prima parte del libro consiste di due capitoli. Il primo è dedicato alla transizione dal crollo del regime fascista alla Costituzione della Repubblica. In esso l'autore si sofferma sull'emergere della "guerra fredda" fra occidente e blocco comunista sovietico e sui riflessi nel nostro paese. Il secondo capitolo, riguardante la nuova Italia "povera ma avviata alla democrazia e alla scoperta del benessere", si sofferma soprattutto su due figure politiche, protagoniste del nuovo corso politico, quello del centrismo, che caratterizzerà la vita politica italiana fra il 1946 e la fine degli anni "50". Le due figure sono quella di

Luigi Einaudi, fautore del ritorno dell'Italia all'economia di mercato, in un quadro di regole di stabilità monetaria, di progressiva liberalizzazione degli scambi e di equilibrio del bilancio pubblico, come base della democrazia e del benessere economico e sociale e quella di De Gasperi, che la tradusse in termini politici, mediante l'allontanamento della sinistra dal governo del paese, la formazione di una nuova coalizione che andava dai liberali, ai repubblicani guidati da Randolfo Pacciardi e da Ugo La Malfa, ai socialdemocratici guidati da Giuseppe Saragat.

La nuova coalizione, con l'adesione dell'Italia al patto Atlantico e la partecipazione al Fondo Monetario Internazionale, si inseriva stabilmente nella comunità internazionale occidentale ed aveva il consenso e l'appoggio degli alleati, che, mediante il piano Marshall, offrivano un importante contributo finanziario per la ricostruzione delle nostre fabbriche e dei nostri mezzi di comunicazione, distrutti dalla guerra e per l'importazione dei beni di prima necessità, prima di tutto il grano, per il pane. Ciò, in attesa che i nuovi raccolti consentissero di provvedervi con risorse nazionali.

E qui, nell'ultima parte del capitolo, comincia ad emergere la figura di Ezio Vanoni, che opera una equilibrata conciliazione fra le linee di politica economica e sociale che si sviluppano sia all'interno della DC e sia fra i tre partiti ad essa alleati. Egli media in modo ben calibrato fra l'impostazione "rigorosa einaudiana", che nella DC era sostenuta da Giuseppe Pella, e quella più espansiva e dirigista che derivava dalla necessità di tenere conto delle richieste e delle pressioni provenienti dalla sinistra con la tendenza alla estensione dei compiti dello stato nell'economia e alla socializzazione delle imprese.

Per Vanoni, scrive Gianni Marongiu, con una efficace pennellata "l'intervento dello stato non doveva sfociare nel dirigismo, bensì in una politica di bilancio equilibrata, al tempo stesso, in grado di incentivare gli investimenti di tipo produttivo, per le infrastrutture, lo sviluppo dei settori di base e la valorizzazione delle terre incolte". In questa politica sono essenziali il bilancio in quasi pareggio o in pareggio e la stabilità monetaria in modo da favorire la formazione del risparmio, l'afflusso dei capitali internazionali, un processo di investimento pubblico che stimoli quello privato, attuato con la disponibilità di fondi forniti dal mercato. Questa linea, come annota Marongiu, citando un brano del mio libro su "Einaudi, il mercato e il buongoverno", era in ampia sintonia con quella di Einaudi.

Ci furono dissensi con Einaudi, in relazione al ruolo delle imprese pubbliche, non tanto quelle dell'IRI, che in larga misura erano partecipate dal capitale privato e operavano con criteri privatistici, quanto l'ENI, il nuovo ente nazionale costituito come ente pubblico economico con un proprio fondo di dotazione, che non comportava una partecipazione azionaria dello stato e con il diritto di monopolio nello sfruttamento dei giacimenti di petrolio e gas nel

Nord d'Italia. Ma si trattava di dissensi minori, non di principio, solo sul dosaggio degli strumenti, ai fini della ricostruzione e del ritorno alla economia di mercato, all'interno e nel contesto internazionale.

1.3. Mi permetto, ora, di aggiungere, a chiarimento di questa ultima affermazione che si tratta della concezione della politica economica sul lato dell'offerta, in contrapposizione con quella keynesiana, sul lato della domanda, che era stata messa allora in voga da non pochi degli esperti americani, che davano suggerimenti all'Italia, nel quadro del Piano Marshall e che era stata adottata dalle nostre sinistre, per criticare la politica monetaria di Einaudi e in genere il nuovo corso centrista, bollandolo come anti sociale e "reazionario".

E qui interviene l'altra ragione, per cui, secondo Gianni Marongiu, a De Gasperi piaceva l'impostazione di Ezio Vanoni. Il fatto che essa comportava un "terzo tempo sociale", che – osservo ancora – consisteva in grandissima parte di politiche di investimento, ossia in politiche "offertiste", come si desume dall'elenco che ne fa, nel secondo capitolo della prima parte: il piano Fanfani, "case per i lavoratori", la legge Tupini per il sostegno dello stato alle opere pubbliche dei comuni, la creazione della Cassa del Mezzogiorno.

Tutto ciò comportava una accorta politica di pubbliche entrate, per sostenere la crescita e le sue componenti sociali, in regime di moneta stabile, con bilancio in tendenziale pareggio, apertura sul mercato internazionale.

Ed ecco perciò la seconda parte del libro, quella centrale che riguarda "L'opera del Ministro delle Finanze".

Essa è composta di tre capitoli. Il primo, intitolato "La semplificazione dell'ordinamento tributario: la dichiarazione unica, annuale, obbligatoria dei redditi", riguarda il nucleo fondamentale della riforma fiscale vanoniana, quella per cui l'imposta, nella sua concreta determinazione individuale, acquista la natura di un "contratto sociale fiscale" fra contribuente e amministrazione finanziaria.

Il secondo capitolo, dal titolo "Il contrasto all'elusione: l'imposta sulle società e la sua istituzione con legge ordinaria", tratta della istituzione di un tributo diretto sui profitti e sui patrimoni delle società di capitali, a fianco e in coordinamento con la tassazione del reddito delle persone fisiche, per la quale viene adottato un sistema misto, di tassazione reale e personale, con una tendenza ad accrescere la componente personale. Anche in questo capitolo, ciò che emerge è la priorità degli strumenti per attuare un sistema tributario basato sul generale adempimento del dovere tributario e sulla parità di trattamento, rispetto alle riforme basate su grandi disegni strutturali, carenti di strumenti applicativi.

Questo disegno si completa nel III capitolo che tratta della terza, fondamentale riforma tributaria Vanoniana, quella riguardante "Il contributo alla

certezza, alla stabilità, alla coerenza del sistema tributario; il Testo Unico del 1958". Occorreva un codice tributario che, nella sua parte generale, sviluppasse i principi dettati dalla Costituzione per il sistema fiscale, cui Vanoni aveva dato un fondamentale contributo e li tenesse presenti nelle parti successive, dedicate ai singoli tributi e al sistema di accertamento, di contenzioso e di riscossione. Ciò per dare coerenza, chiarezza, operatività al sistema secondo le tre regole vanoniane, della analiticità, della annualità, della personalità del dovere tributario, in regime democratico.

Il disegno, come nota con amarezza l'autore nella "Conclusione", rimase incompiuto, nonostante il successo che aveva registrato, nella prima metà degli anni "50", sia in termini di gettito che di effetti positivi sulla crescita dell'economia italiana.

Ci sono, scrive Marongiu, due cause: una di breve e medio termine e una di più lungo termine. Morti De Gasperi e Vanoni, i politici italiani si dedicarono alla lotta per il potere, anziché al compito che dovrebbe essere prioritario, quello del "primato del governo". C'erano profondi cambiamenti nella scena internazionale e nella società nazionale, che comportavano, per tutti i partiti, la ricerca di nuove formule politiche e che generavano una situazione fluida in cui l'obbiettivo di un governo "forte e stabile" perdeva la propria centralità. Così, nel successivo decennio degli anni "60" la riforma tributaria scomparve dalla scena politica, mentre continuava la crescita della ricchezza e del benessere.

Le ragioni di fondo di ciò, dice l'autore, comporterebbero una analisi che esorbita dai "limiti temporali di questo saggio". Ce ne era, però, una che può valere come "parzialissima scusante" ossia che non era facile sostituire un ministro come il professor Ezio Vanoni.

Penso che il fatto che Marongiu abbia voluto anteporre al nome del personaggio non il suo titolo politico di senatore, ma quello universitario di "professore" non sia casuale.

2.1. Il periodo in cui fu realizzata la riforma fiscale vanoniana, in effetti, era particolarmente difficile. In quegli anni l'Italia risorgeva da un mucchio di rovine, sia materiali che umane e sociali, dopo un triennio in cui il paese era passato dal regime fascista, all'occupazione anglo americana di una parte del territorio e a quella tedesca dell'altra, con la divisione in due stati quello monarchico nel Sud e poi nel Centro e quello della Repubblica sociale italiana nel Nord.

Dal 1945, dopo la liberazione sino al 1947, v'era stato un regime politico provvisorio, con una assemblea costituente, capi dello stato provvisori, governi di coalizione di tutte le forze politiche o di una loro parte spesso in conflitto l'una con l'altra. L'organizzazione dello Stato, le industrie, l'edilizia, le reti di comunicazione e le infrastrutture andavano ricostruite.

Chi governava doveva fronteggiare una elevata inflazione dovuta al divario enorme fra spese ed entrate ed una dura opposizione comunista, che si appoggiava al regime sovietico, che arrivava sino ai confini orientali del nostro paese.

Nella storica tornata elettorale del 18 aprile del 1948, la DC, guidata da Alcide De Gasperi, alla Camera e al Senato, ottenne il 48,55 e il 48,14% dei voti, mentre il Fronte popolare ne otteneva solo 31% sia alla Camera che al Senato.

Vanoni, Ministro delle Finanze nel nuovo governo guidato da De Gasperi e composto anche da socialdemocratici, liberali e repubblicani, si trovò a dover affrontare un quadro fiscale drammatico. L'inflazione nel 1947 era stata nel complesso del 60%, ma nell'aprile di quell'anno Luigi Einaudi, come governatore della Banca di Italia, aveva bloccato l'espansione monetaria, mediante una severa manovra di stretta del credito, attuata con l'aumento delle riserve obbligatorie delle banche. Poi ne aveva mitigato gli effetti deflattivi consentendo agli esportatori di utilizzare la valuta da loro ricavata, per effettuare importazioni così da attuare una parziale, significativa liberalizzazione degli scambi.

Il PIL del 1947 era aumentato in misura molto elevata¹ a causa della manovra einaudiana di liberalizzazione degli scambi, ma ciò aveva generato uno squilibrio nella bilancia dei pagamenti con l'estero, in quanto il divario fra importazioni ed esportazioni era arrivato a sfiorare il 4% del PIL. L'Italia, in sostanza, aveva un eccesso di consumi e investimenti sul prodotto nazionale, generato dal disavanzo pubblico, che, a sua volta, generava un grave disavanzo con l'estero². In effetti, le entrate tributarie erariali del bilancio statale erano appena il 5,1% del PIL mentre le spese erano il 14% del PIL e il deficit del bilancio statale era l'8,8% del PIL. Nel 1948, il primo anno al Ministero delle Finanze, Vanoni, mediante la riorganizzazione degli uffici e un lavoro attento di miglioramento dei tributi esistenti e dei loro accertamenti, riuscì ad aumentare le entrate erariali di 2,8 punti portandole dal 5,1 al 7,9% con un aumento percentuale del 55%!

Il deficit di bilancio, che nel 1948 era stato ridotto di 1,5 punti, nel 1949, subiva una riduzione molto più ampia, perché diminuiva al 4%.

¹ Secondo la stima di M. DI PALMA-M. CARLUCCI, *L'evoluzione dei principali aggregati economici nell'ultimo cinquantennio*, in M. ARCELLI (a cura di), *Storia, Economia e Società in Italia 1947-1997*, Bari, Laterza, 1997, Tav. 2, p. 366 il PIL in lire 1990, nel 1947 crebbe su quello del 1946 da 146 mila a 166 mila miliardi.

² Sul teorema del doppio deficit, ossia sull'effetto negativo sulla bilancia dei pagamenti correnti del deficit del bilancio pubblico, si vedano le analisi teoriche ed econometriche di F. FORTE-C. MAGAZZINO, *Twin Deficits in the European Countries, Advanced Economic Researches*, 19, 2013, pp. 289-310 e F. FORTE-C. MAGAZZINO, *Ricardian equivalence and twin deficits hypotheses in the euro area*, in *Journal of Social and Economic Development*, 2015, vol. 19.

TAVOLA 1

Tasso di crescita del PIL, tasso di inflazione, pressione fiscale deficit di bilancio, saldo import/export negli anni di Vanoni Ministro delle Finanze

Anno	PIL in 00 miliardi di lire 2000	Tasso di crescita del PIL	Tasso di inflazione	Pressione tributaria	Pressione contributiva	Pressione fiscale statale	Deficit statale/PIL	Debito statale/PIL	Import-export in/PIL
1947	296,3	13,6 *	62,1	5,1	2,9	8,0	8,8	22,60	3,7
1948	312,8	5,6	5,9	7,9	3,6	11,5	7,3	25,58	1,2
1949	336,2	7,5	1,5	10,8	4,2	15,0	4,0	27,83	0,9
1950	358,9	6,8	- 1,3	11,9	4,1	16,0	2,1	27,94	1,0
1951	383,6	6,9	9,7	11,3	4,1	15,5	2,2	28,54	0,9
1952	400,6	4,4	4,3	12,2	4,9	17,1	3,3	30,34	1,5
1953	430,60	7,5	2,0	12,4	5,4	17,8	2,8	31,11	1,3
1954	446,4	3,7	2,7	13,1	5,9	19,0	2,0	32,66	1,0

Questo dato risulta dalla stima del PIL in lire del 1990, di DI PALMA e CARLUCCI, in ARCELLO (1997).

In un biennio, Vanoni aveva dimezzato il deficit., raddoppiando la pressione tributaria e non lo aveva fatto aumentando le aliquote e scatenando gli uffici alla “caccia del contribuente” mediante accertamenti induttivi basati su coefficienti, ma tramite la collaborazione fra le due parti, fisco e contribuente, su un piede di parità e con la mitigazione delle aliquote: non solo nella parte bassa, dove c'è poca capacità contributiva perché c'è poca capacità economica, ma anche nella parte alta, ove c'è capacità economica, ma occorre commisurare l'imposta ai benefici delle spese pubbliche e al dovere di solidarietà sociale, che non può consistere in una redistribuzione, che incide in modo gravoso sulle energie dell'iniziativa economica individuale e sulla formazione del risparmio delle famiglie e delle imprese.

La pressione tributaria erariale ora era il 10,8%; quella fiscale del governo centrale era il 15%. Il deficit della bilancia del commercio estero, era passato, in due anni, dal 3,7 allo 0,9% del PIL, ossia si era ridotto a un quarto e non suscitava più preoccupazione, perché l'economia italiana aveva assunto un profilo virtuoso: il tasso di crescita annuo del PIL, in termini reali, era superiore al 5% e il tasso di inflazione era passato dal 5,9% del 1949 allo 1,5 del 1949. Così le rimesse degli emigranti e il flusso di investimenti esteri consentivano di procedere nella liberalizzazione degli scambi con l'estero, senza timori per la lira. Il debito pubblico era sotto controllo, a livelli che non destavano preoccupazione.

Ma il deficit di bilancio era ancora elevato: il 4%. Occorreva contenerlo al di sotto del 3% con un'azione congiunta sul lato delle spese e sul lato delle en-

trate. Mentre il Ministro del tesoro Pella controllava la spesa, Vanoni aumentò ancora il gettito fiscale, in misura percentuale superiore a quella della crescita del PIL. Lo fece con prudenza e gradualità, ma con un ritmo costante. Nel 1954, l'ultimo esercizio finanziario su cui si esercitò la sua azione di Ministro delle finanze, le entrate tributarie erariali pervennero al 13,1% del PIL e il deficit del bilancio fu solo il 2% del PIL, mentre quello della bilancia fra import ed export era contenuto nell'1%. Il tasso di crescita del PIL era solo il 3,7% ma l'anno prima era stato il 7,5% e l'inflazione era sotto controllo.

2.2. Nel 1951 Vanoni lancia la sua riforma storica, quella basata sulla dichiarazione dei redditi, da parte dei contribuenti, con il principio base per cui essa fa fede sino a prova contraria fondata su riscontri oggettivi analitici. La pressione tributaria nel 1951 per altro rimane allo 11,3% del PIL ossia lo 0,6 in meno che l'anno prima, perché Vanoni vara la sua riforma nel quadro della "perequazione tributaria" e lo scopo primario della sua azione riformatrice non è quello di aumentare il peso nominale dei tributi, ma, al contrario, di ridurre le aliquote, facendole pagare a tutti, distribuire meglio le imposte, in rapporto alla capacità contributiva e a principi di certezza e parità di posizione, non solo fra contribuenti, con pari capacità contributiva, ma anche, e innanzitutto, fra fisco e contribuenti, in un rapporto leale.

Nel 1952, il primo anno della riforma, la pressione fiscale aumenta di un punto rispetto al 1951 ma solo di 0,3 punti rispetto al 1950. Il tasso di crescita del PIL scende un po' sotto il 5%, ma nei tre anni precedenti era stato sempre superiore o di poco inferiore al 7%.

Nel 1953, anno in cui si svolgono le elezioni politiche con la legge maggioritaria voluta da De Gasperi, la crescita del PIL torna a questo livello e anche il tasso di inflazione e il deficit dell'export rispetto all'import rientrano fra i margini di sicurezza, grazie all'azione del Ministro delle Finanze. La coalizione di centro guidata dalla DC non riesce ad ottenere il quorum del 50%+ 1 voto richiesto per far scattare il premio di maggioranza del 10%, ma ottiene comunque il 49,8% dei voti, con la DC al 40%. De Gasperi è costretto a rassegnare le dimissioni, perché la sua linea politica, basata sul premio di maggioranza, che consentirebbe il governo di legislatura, con la DC egemone, è stata sconfitta. Ma, grazie alla dispersione dei voti delle liste di disturbo, la DC alla Camera con il 40% dei voti ha diritto a 263 seggi su 590, ossia il 44,58% che diventano 266% pari al 45,1% aggiungendo i 3 deputati del partito popolare cattolico dell'Alto Adige. I monarchici con il 6,85% dei voti hanno 40 seggi, pari al 6,8%.

Pertanto alla Camera una coalizione di destra con loro arriva al 51,9% dei seggi. Aggiungendo i liberali, che con il 3% dei voti hanno 13 seggi, pari al 2,2%, la coalizione di destra sarebbe in grado di formare un governo di coali-

zione di legislatura con il 54,1% dei seggi. Al Senato, la DC con il 40,7 dei voti ha 116 seggi su 243 pari al 47,7% dei seggi. I monarchici con il 6,5% dei voti hanno 16 seggi, pari al 6,5% dei seggi, sicché la coalizione di destra DC e monarchici, arriverebbe al 54,2 dei voti anche senza i due senatori del partito popolare altoatesino e i 3 del partito liberale, che, insieme, danno un altro 2% portando la maggioranza oltre il 56%.

Ma, sulla carta, ora sono possibili anche due altre coalizioni. Innanzitutto quella di centro, quadripartita, con DC+ liberali, repubblicani e socialdemocratici, che avrebbe una modesta maggioranza dei seggi alla Camera e una più solida maggioranza al Senato. Infatti i liberali, come si è visto, hanno il 2,2% dei seggi e al senato lo 1%. I socialdemocratici con il 4,2 % dei voti hanno il 3,2% dei seggi, mentre i repubblicani con lo 1,6% dei voti hanno il 2% dei seggi. In totale i tre partiti minori dispongono del 7,4% dei voti, che aggiunti a quelli della DC e dei popolari alto atesini che sono il 45,1%, danno il 52,5% dei voti. Si tratta d'una maggioranza abbastanza solida, considerando che l'opposizione è composta, per il 4,9% dal MSI, il movimento che si ispira la fascismo e il 24% da comunisti del PCI e il 12,7% da socialisti del PSI, che con la guida di Pietro Nenni e di Riccardo Lombardi-si è staccato dal PCI. Al Senato, ove ogni circoscrizione vota il suo senatore e quindi contano molto le figure personali, la coalizione di centro è anche più solida. Infatti i socialdemocratici, con il 4,5% dei voti hanno il 7,8% dei seggi, mentre i repubblicani con il 2,6% dei voti hanno il 3,7% dei seggi. In totale essi apportano l'11,5% dei seggi, che aggiunti ai 47,7% della DC e al 2% di liberali e popolari alto atesini portano la coalizione di centro al 61,2%. L'opposizione è frantumata, dato che i socialisti hanno l'11,7% dei voti, i comunisti con il 20,2% dei voti hanno il 20,9% dei seggi e i monarchici, con il 6,5% dei voti, hanno il 6,6% dei seggi.

Però è, in linea teorica, possibile anche una coalizione di centro-sinistra in quanto i socialisti, come si è visto, hanno il 12,7% dei voti alla Camera e l'11,7% al Senato. Aggiungendo i socialdemocratici ed eventualmente i repubblicani e /o i liberali, questa coalizione può disporre di vastissime maggioranze alla Camera e al Senato.

La DC, ora, dunque, può giocare su tre tavoli: ciò le dà, in teoria, più potere; in pratica, minore coesione, perché le tre linee di destra, centro e sinistra, hanno tutte e tre la possibilità di assumere una leadership.

L'arco democratico è più ampio, ma meno stabile, perché sono possibili diverse coalizioni. Così, dall'agosto 1953 al gennaio 1954 vi è un governo di centro destra di Giuseppe Pella, DC; dal gennaio al febbraio del 1954 un governo di Amintore Fanfani di centro, orientato a sinistra e, dal febbraio del 1954 al luglio del 1955, un governo di centro presieduto da Mario Scelba.

L'elettorato di centro e di destra riconosce che Vanoni è un grande statista,

che ha rimesso a posto le finanze, ma non lo gradisce al Ministero delle finanze, perché la dichiarazione dei redditi e l'accertamento analitico non sono da esso graditi. Al primo, preferiscono i coefficienti fissi e il patteggiamento con il fisco; il secondo comporta di tenere una contabilità analitica, che complica la gestione dell'impresa familiare e la rende trasparente. La media e grande impresa, che adottano la contabilità analitica, non gradiscono la trasparenza, richiesta per la contabilità fiscale. L'Italia repubblicana del miracolo economico ha lo spirito capitalista, ma non lo spirito della società aperta, liberale. Nella concezione sociale, è sostanzialmente paternalista e la lotta di classe genera e accentua le divisioni.

Ma il presidente del consiglio Scelba crede nella linea vanoniana, che è di centro, orientata a sinistra, e non solo nomina Vanoni Ministro del Bilancio con una supervisione su tutta la gestione dell'economia pubblica, che solo di recente è stata formalmente adottata in Italia con l'accorpamento dei tre ministeri delle Finanze del Tesoro e del Bilancio in uno solo. Scelba assegna al socialdemocratico Roberto Tremelloni il Ministero delle Finanze, consapevole che l'economista lombardo proseguirà nella linea di Vanoni.

In sostanza, ora Vanoni ha dinnanzi a sé un orizzonte molto più vasto: dalla riforma fiscale, basata sulla parità fra cittadino contribuente e fisco e su regole certe eguali e ben bilanciate, che così bene Marongiu mette in luce, allo sviluppo economico e sociale e alla unificazione fra Nord e Sud di Italia, che coinvolge tutte le energie della nazione, nella rinata democrazia.

La riforma tributaria è alle fondamenta di questa visione di modernizzazione, in cui mercato, sviluppo sociale, unificazione nazionale reale, vanno di pari passo.

2.3. Il professor Marongiu mette bene in luce questo fatto nel secondo capitolo del suo libro, dedicato a un'altra riforma di Vanoni: una imposta sulle società, coordinata con l'imposta sul reddito delle persone fisiche, che istituita da Vanoni nel 1953, entrò però in funzione con Tremelloni, che ne curò l'attuazione con scrupoloso impegno.

Aggiungo sulla continuità di Tremelloni con Vanoni, due annotazioni, in parte di carattere personale. La prima riguarda la naturale simpatia che legava i due Ministri, Vanoni e Tremelloni, non solo perché entrambi studiosi di economia, ma anche perché Vanoni aveva militato, da giovane, nel partito socialista, nella sua ala riformista, quella socialdemocratica che si richiamava al pensiero teorico di Giovanni Montemartini, da cui aveva preso la propria impostazione scientifica nel suo libro fondamentale sulla natura e sulla interpretazione delle leggi tributarie. Griziotti, il maestro di Vanoni, era allievo di Montemartini, oltretutto a lui legato da vincoli familiari avendo sua sorella sposato il fratello di Giovanni Montemartini, anche lui socialista e già deputato del PSI,

eletto nel collegio di Pavia, dell'ala riformista.

Accanto a Tremelloni, il sottosegretario alle finanze era l'onorevole democristiano Edgardo Castelli, che, come Vanoni, faceva parte della scuola scientifica pavese del professor Griziotti ed era stato sottosegretario alle finanze con Vanoni dal 1948 in poi.

Tremelloni aveva costituito un ufficio studi composto dal professor Gianino Parravicini, allievo di Griziotti e allora professore incaricato di scienza delle finanze all'Università di Pavia, dopo che Griziotti era andato fuori ruolo per limiti di età e da me. Io ero allora assistente ordinario nell'istituto di finanze all'Università di Pavia di cui Griziotti era Direttore ed altresì supplente di Ezio Vanoni, alla cattedra di scienza delle finanze nell'Università di Milano, di cui egli era titolare. Tutto ciò assicurava la continuità di indirizzo nella riforma tributaria di Vanoni e il coordinamento fra lui, Ministro del bilancio e il Ministro delle Finanze, Tremelloni.

Il ministro Tremelloni dedicò un impegno particolare all'attuazione della nuova imposta sulle società, che Vanoni aveva delineato e che, come fa rilevare il professor Marongiu, era stata approvata con legge ordinaria, onde consentire al parlamento di dibatterla e di partecipare alla sua costruzione. Il tributo mirava a riempire una lacuna in relazione alla elusione della tassazione con l'imposta complementare sul reddito, di natura personale, attuata mediante la costituzione delle società di capitali i cui profitti fossero solo parzialmente distribuiti e per il resto reinvestiti. L'imposta tassava solo il profitto eccedente il 6% del patrimonio, ma – accanto a tale aliquota – ve ne era una dello 0,75% sul patrimonio. Essa, oltre alla funzione di colpire gli utili mandati a riserva non tassati con l'aliquota sui profitti, scoraggiava dal nascondere gli utili tassabili, mediante un gonfiamento artificioso dei valori patrimoniali.

I temi su cui si concentrò la legge di perequazione tributaria di Tremelloni del 5 gennaio 1956, n. 1, nella prosecuzione della linea di Vanoni, dell'accertamento analitico di tutti i redditi furono: la necessità di una motivazione analitica delle rettifiche del fisco delle dichiarazioni dei contribuenti; l'introduzione nell'ordinamento italiano dell'istituto del giuramento fiscale, l'obbligo per le imprese, di tenere il libro analitico del magazzino, l'attuazione della nominatività del possesso delle azioni delle società per azioni, mediante la denuncia dei trasferimenti di azioni, nelle negoziazioni di borsa, con contratti a termine.

Quest'ultima fu una battaglia sfortunata perché la norma, adottata con l'art. 17 legge di perequazione tributaria di Tremelloni, fu successivamente elusa, adottando nuovi tipi di contratti per i quali l'obbligo in questione non era previsto. L'art. 17 non era di facile applicazione, ma l'obbiettivo cui mirava, cioè quello di far conoscere i nominativi dei proprietari effettivi dei pacchetti di azioni che determinavano i processi decisionali delle società per azioni quotate, avrebbe giovato allo sviluppo del nostro mercato azionario, la cui

opacità scoraggiava (e scoraggia) l'investimento dei piccoli e medi azionisti.

La fedeltà di Tremelloni alla riforma tributaria di Vanoni fece sì che anche a lui non venisse rinnovato il mandato di Ministro delle finanze, quando – nel luglio del 1955 – a seguito della elezione di Giovanni Gronchi alla presidenza della repubblica, il governo Scelba di centro, con un potenziale sviluppo verso sinistra, fu sostituito dal governo Segni, un centro che guardava a destra.

Il peso politico di Gronchi, democristiano di sinistra, alla presidenza della repubblica, era riequilibrato da un governo di centro, orientato verso destra, mediante un'accordo – per altro temporaneo – fra le varie correnti DC. Al posto di Tremelloni la destra DC volle Andreotti, onde rallentare il percorso riformista del sistema tributario italiano. L'Ufficio studi del Ministero fu chiuso. Nelle stanze all'ultimo piano del Ministero, che noi occupavamo, furono invece, collocati gli schedari del collegio elettorale del Ministro. Io passai agli uffici del “piano Vanoni”, che erano stati allestiti a Villa Lubin e ivi rimasi, collaborando con Mario Ferrari Aggradi, il fedele sottosegretario al bilancio di Ezio Vanoni.

Vanoni morì il 16 febbraio del 1956, verso mezzogiorno, mentre pronunciava il suo discorso al Senato, per chiedere la fiducia sul bilancio, come Ministro del Tesoro, in sostituzione di Silvio Gava, che s'era dimesso il mese prima. Ezio temeva che la crisi, che s'era aperta nel governo di Segni, potesse degenerare e che si determinassero problemi per il bilancio pubblico. Era da qualche tempo malato di cuore e il medico gli aveva prescritto un periodo di riposo a letto. Sapeva di rischiare la vita, derogando alla prescrizione medica, ed andando in Senato a pronunciare quel discorso. Ma gli pareva necessario difendere l'equilibrio del bilancio e il suo piano decennale di sviluppo del paese, che vi si connetteva strettamente. L'ultima parte del discorso, in cui chiedeva la fiducia sul bilancio e sulla politica finanziaria pronunciata mentre oramai la crisi cardiaca mortale era iniziata, appare come il suo testamento politico: invito i giovani a leggerlo³.

Segni dovette procedere a un rimpasto del governo. Così, il cammino della riforma tributaria fu interrotto proprio mentre essa aveva registrato i suoi primi grandi successi, negli anni del miracolo economico, come si può notare dallo sguardo complessivo alla Tavola 1. Ma neppure negli anni 60, con l'avvento del centro sinistra, che Vanoni aveva divisato, essa venne ripresa, a livello legislativo e amministrativo. Si dovettero attendere gli anni 70.

La spiegazione che dà l'autore, del perché questa riforma non fu pienamente

³ Esso è disponibile, in un CD, posto in appendice a F. FORTE, *Ezio Vanoni. L'economia pubblica come scienza dell'amore per la patria. Con lo stralcio dell'ultimo discorso al Senato della Repubblica 16 febbraio 1956*, Sondrio, Banca Popolare di Sondrio, 2003.

attuata, cioè l'instabilità politica, è dunque del tutto convincente. L'analisi di ciò che accadde dopo la morte di Vanoni esorbita dall'arco temporale di cui si occupa, in questo libro, il professor Marongiu, storico scrupoloso e avvincente della politica fiscale italiana⁴.

FRANCESCO FORTE

⁴ G. MARONGIU, *La politica fiscale dell'Italia liberale, dall'unità alla crisi di fine secolo*, con prefazione di Guido Pescosolido, Fondazione Luigi Einaudi, Firenze, Leo S. Olschky, 2010 e ID., *La politica fiscale nell'età giolittiana*, Fondazione Luigi Einaudi, Firenze, Leo S. Olschky, 2015.

Introduzione

Il dopoguerra era ormai un pallido ricordo quando, nel 1960, apparve nelle sale cinematografiche un film, *“La dolce vita”*, di Federico Fellini, che sembrava intonato ai vaporosi sogni di benessere e di evasione dell’italiano medio.

In effetti, in quegli anni, nella penisola stava avvenendo una trasformazione per certi aspetti rivoluzionaria sul piano strutturale, ma assai più circoscritta e in sordina sul piano culturale e sociale: “una società ambivalente, in bilico fra il vecchio e il nuovo, una società in parte ancora ‘frugale’, in parte già suggestionata dai miti del consumismo, in parte ‘provinciale e codina’, attardata su viete convenzioni, in parte ricca di fermenti e tensioni progettuali, alla rincorsa di tutto ciò che sapesse di moderno, anche nei suoi aspetti più superficiali”¹.

Ebbene, di quei lontani anni, proprio perché accomunati dal “miracolo economico”, si ricorda che, nel 1962, le automobili in circolazione erano oltre quattro milioni. Una famiglia su due possedeva il frigorifero e una su quattro la lavatrice. In quasi la metà delle case degli italiani troneggiava un televisore, da quando, nel 1954, la RAI aveva messo in onda le prime trasmissioni sul piccolo schermo. Insieme alla motorizzazione, la televisione divenne l’emblema dei mutamenti in corso nel paese giacché essa, unitamente agli spettacoli di svago e di intrattenimento, contribuiva a diffondere, fin nelle più sperdute borgate, i fondamenti culturali e le immagini di un paese più ricco, di una realtà sociale più aperta e articolata.

Si è sfumato, invece, il ricordo delle emergenze che due generazioni dovettero affrontare per realizzare “il miracolo”: la ricostruzione di un Paese devastato da una guerra sciagurata e ignara, in gran parte, di una vita politica libera, la edificazione di un quadro costituzionale e istituzionale che desse solidità all’Italia e certezze di pacifica convivenza a tutti, la stipula di un trattato di pace che chiudesse la tragica esperienza del totalitarismo, il reinserimento nella comunità internazionale, la creazione di nuove istituzioni europee, la riparten-

¹ Si veda V. CASTRONOVO-R. DE FELICE-P. SCOPPOLA, *L’Italia del Novecento*, Torino, Utet, 2004, pp. 365-366.

za di un florido commercio internazionale, la stabilità della moneta e il contrasto all'inflazione e il tutto avendo sullo sfondo la cosiddetta "guerra fredda" che animò, duramente, anche il dibattito della politica interna. E a maggior ragione, se si è appannato il ricordo di quegli anni difficilissimi, affrontati senza l'enfaticizzazione della locuzione "emergenza", nessuno ricorda le rilevanti novità che furono introdotte per ammodernare l'ordinamento tributario che di esse necessitava e dalle quali non si poteva prescindere.

Ovviamente, non mi riferisco alla letteratura specialistica e tanto meno agli amici e ai colleghi del prof. Ezio Vanoni, protagonisti di noti e apprezzatissimi studi volti a illustrarne la figura personale, politica e professionale².

Ho inteso rivolgermi a un pubblico più vasto, ai più giovani soprattutto, per sottolineare che neppure le emergenze (e quali emergenze, seppure non evocate quotidianamente) riuscirono a fermare colui che resse "le finanze" dal 1948 al 1954 e dei suoi importantissimi studi degli anni "30" fece un programma politico realizzato con amore di patria, con indefessa dedizione, con sagace e prudente misura. Lo stesso Vanoni, l'8 gennaio del 1955, presentando a un convegno di professori universitari, lo schema decennale di sviluppo economico, dopo averne esposto i criteri essenziali, soggiunse: "Voi che avete nelle vostre mani gli strumenti della tecnica economica, potete e dovete diffondere questa persuasione in mezzo al popolo italiano: che non esistono miracoli, in economia, che non esistono macchine capaci di creare automaticamente il benessere, ma esistono modi di ragionare, esistono impegni che, se assunti in modo conseguente e lucido e con fondamento, possono portare ai risultati di sviluppo, di tranquillità, di equilibrio politico e sociale che interessano ognuno di noi"³.

I risultati si videro e gli sopravvissero e mi è parso, quindi, doveroso ricordare Ezio Vanoni nel sessantesimo anniversario della morte, avvenuta, tragicamente, nell'aula del Senato, il 16 febbraio del 1956.

Genova, primavera del 2016

² Si veda, per tutti, e *in primis*, F. FORTE, *Ezio Vanoni economista pubblico*, a cura di G. Berretta e L. Bernardi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

³ Così E. VANONI, *Discorsi sul programma di sviluppo economico*, Roma, Poligrafico dello Stato, 1956, p. 29.

Parte Prima
Dalla ricostruzione dell'Italia
al “miracolo economico”

Capitolo Primo

L'Italia transitoria tra il crollo del regime fascista e l'approvazione della Costituzione della Repubblica

1. Il drammatico "1943"

Il 1943 fu un anno tragico per lo Stato italiano, per la Nazione, per il popolo: cadde un regime totalitario (25 luglio), il paese ebbe due governi (dopo l'8 settembre), si avviò la guerra civile, l'Italia divenne un enorme campo di battaglia (dopo lo sbarco degli Alleati in Sicilia e a Salerno), si intensificarono i bombardamenti, diminuirono le possibilità di sfamarsi e di scaldarsi mentre aumentò la paura che, in alcuni tragici casi, divenne terrore.

Lo sbarco delle truppe anglo-americane nell'Africa del Nord e la definitiva sconfitta delle truppe italo-tedesche in Libia e in Tunisia, tra l'inverno del 1942 e la primavera del 1943, segnarono l'inizio della fase più dura per l'Italia nella seconda guerra mondiale.

Quella che ne ruppe l'unità politica e, per quanto più da vicino interessa questa breve storia, danneggiò profondamente il nostro sistema economico.

Infatti, se, fino all'autunno del 1942, l'Italia aveva subito solo i danni, limitati, prodotti da aerei ancora dotati di una modesta efficacia distruttiva, all'inizio dell'inverno del 1942, dalle nuove basi africane partirono i grossi bombardieri americani che, con continui e massicci attacchi, fecero in pochi mesi danni di gran lunga superiori a quelli sofferti nei trenta mesi di guerra precedenti.

Già nella primavera del 1943 lo sconvolgimento della vita economica italiana era tale (per la distruzione delle città, per lo sfollamento di centinaia di migliaia di cittadini verso le campagne, per la disarticolazione del sistema dei trasporti) che non si poteva più parlare di una economia nazionale unitaria.

E poi ancora, quando, ai primi di luglio del 1943, le forze angloamericane sbarcarono in Sicilia, quando il 25 luglio cadde il regime fascista, quando, dopo l'armistizio dell'8 settembre, il re abbandonò la capitale del Regno e di lì a poco si formarono due Italie, quella monarchica (ridotta a poche province pugliesi) e quella fascista, lo Stato italiano esisteva solo perché i cittadini ne ri-

cordavano la nozione e solo perché ne rispettavano il fantasma: a Brindisi e a Salò esistevano due governi che non governavano e il paese era diventato il campo di una durissima guerra tra forze militari straniere.

Le distruzioni, perciò, continuarono e anzi si infittirono e tutto divenne incerto perché alla guerra si aggiunse il terrore seminato dal reclutamento di lavoratori da inviare in Germania e dalle rappresaglie nazifasciste contro coloro che, minoranza, intendevano dimostrare che gli Italiani non erano e non volevano essere assenti nella riconquista della libertà e dell'indipendenza.

E poi ancora, alle relevantissime difficoltà fisiche, dettate dal freddo, dalla penuria del cibo, dalla fame, si aggiunsero le difficoltà economiche di molti (specie nelle città) stretti tra la necessità di soddisfare le più modeste esigenze e la speculazione della "borsa nera"; per non dire delle ansie con cui, a rischio delle denunce, erano seguiti i bollettini di "radio Londra" che, alla sera, segnalavano la progressiva liberazione del suolo nazionale, lenta però perché, dopo lo sbarco in Normandia (giugno 1944), l'Italia, per gli Anglo-americani, era diventata un fronte secondario.

2. L'Italia divisa politicamente e dilaniata da una guerra tradizionale e "civile"

Nel frattempo era ripresa una modesta, ma non irrilevante, vita politica¹.

Il 28 gennaio 1944 si erano riuniti a Bari (una precedente riunione convocata a Napoli per il 20 dicembre 1943 era stata vietata dalle autorità alleate su pressione del governo Badoglio) i comitati di liberazione nazionale (CLN)² che dibatterono, dividendosi, soprattutto sulla questione istituzionale, risolta, per salvare l'unità delle forze antifasciste, con la proposta di indurre Vittorio Emanuele III all'abdicazione e di rinviare la scelta istituzionale a un referendum da tenersi non appena fossero cessate le operazioni militari.

In effetti un primo passo fu, di lì a poco, effettuato perché, il 16 marzo, su pressione soprattutto dell'antifascismo napoletano e di Enrico De Nicola, il re comunicò al consiglio dei ministri l'intenzione di nominare luogotenente del

¹ Per la narrazione della storia d'Italia (dal 1943 al 1961), in questo lavoro appena tratteggiata, si vedano; *Storia d'Italia. 5. La Repubblica. 1943-1963*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Roma-Bari, Laterza, 1997; D. VENERUSO, *Storia d'Italia nel Novecento*, Roma, ed. Studium, 2002, spec. pp. 282-388 e *ivi* un'ampia bibliografia; P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Un profilo storico della democrazia italiana (1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1991.

² Di lì a pochi giorni, il 31, il CLN di Milano su delega del Comitato di liberazione nazionale di Roma e del CLN delle altre Regioni fu trasformato in CLN Alta Italia e gli fu affidata la guida politica e militare della resistenza nelle Regioni settentrionali.

Regno il figlio Umberto e di volere effettuare il passaggio non appena Roma fosse stata liberata.

Intento che, dopo scontri all'interno del Comitato centrale di liberazione nazionale, tra gli intransigenti sulla questione istituzionale (azionisti e socialisti) e i partiti più possibilisti (democrazia cristiana, partito liberale e partito democratico del lavoro) – talmente duri da minacciare la stessa unità³ – Vittorio Emanuele confermò in un radiomessaggio (12 aprile) e il 5 maggio 1944 attuò, dopo la liberazione di Roma, firmando il relativo decreto a favore del figlio⁴.

Di lì a pochi giorni, il 18 giugno, si insediò a Salerno (si trasferirà a Roma dopo il 15 luglio quando furono restituite all'amministrazione italiana anche le parti del Lazio recentemente liberate) il nuovo governo non più presieduto da Pietro Badoglio, ma da Ivanoe Bonomi, un anziano esponente del socialismo riformista, già presidente del CCLN e ora *leader* (assieme all'ex deputato radicale Meuccio Ruini) del partito "democratico del lavoro"⁵. Al presidente del Consiglio che aveva la delega anche per gli affari interni ed esteri, si affiancavano (e qui li si ricorda per il relevantissimo ruolo che continueranno ad avere anche nell'Italia repubblicana) come ministri senza portafoglio i rappresentanti dei partiti⁶ che componevano il CCLN e più precisamente: Alcide De Gasperi (DC), Palmiro Togliatti (PCI), Benedetto Croce (PLI), presto sostituito da Niccolò Carandini, Meuccio Ruini (DL), Alberto Cianca (P d'A), Giuseppe Saragat (PSIUP). Ad essi si aggiunse, come indipendente, Carlo Sforza che si era nel frattempo avvicinato ai repubblicani, costituitisi in partito dopo il rientro in Italia di Randolfo Pacciardi, ma non membri del CLN⁷.

³ Il 31 marzo il consiglio nazionale del PCI delle Regioni liberate, riunito a Napoli sotto la guida di Palmiro Togliatti (rientrato in Italia il 27 marzo dopo diciotto anni di esilio), discusse e approvò l'appello all'unità delle forze antifasciste per la guerra contro i Tedeschi e la proposta di rinviare la soluzione della questione istituzionale alla fine della guerra quando sarebbe stata affrontata da un'assemblea nazionale costituente eletta a suffragio universale, diretto e segreto: tale presa di posizione sarà ricordata come la "svolta di Salerno".

⁴ Per una storia dell'Italia della Luogotenenza si vedano A.G. RICCI, *Aspettando la Repubblica. I governi della transizione, 1943-1946*, Roma, Donzelli, 1996 e L. INCISA DI CAMERANA, *L'Italia della Luogotenenza*, Milano, Corbaccio, 1996.

⁵ Sulla sua breve (si sciolse nel mese di febbraio del 1948) e tormentata storia si veda L. D'ANGELO, *Fra liberalismo e socialismo: il partito democratico del lavoro*, in *I liberali italiani dall'antifascismo alla Repubblica*, a cura di F. Grassi e G. Nicolosi, vol. I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, pp. 159-173.

⁶ Per la loro storia, e non solo, si veda G. DE ROSA, *I partiti politici in Italia*, Bergamo, Minerva Italiana, 1972 e *ivi* numerosi documenti e scritti di alcuni *leaders*.

⁷ Titolari dei diversi dicasteri erano i liberali Soleri e Casati (tesoro e guerra), i democristiani Tupini e Gronchi (giustizia e industria), gli azionisti Siglienti e De Ruggiero (finanze e pubblica