

## EZIO VANONI: UNO STATISTA FRA ECONOMIA PUBBLICA E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA<sup>1</sup>

Nota del m.e. SILVIO BERETTA (\*)

(Adunanza del 9 giugno 2016)

SUNTO. – La nota si propone di mettere in evidenza gli aspetti salienti della personalità di Ezio Vanoni in quanto uomo politico impegnato a tradurre in azione di governo le proprie esperienze di studioso, e particolarmente nel progettare e sostenere la riforma tributaria conosciuta con il suo nome. Sensibilità sociale, realismo, rigore e quindi massima attenzione agli aspetti organizzativi delle istituzioni pubbliche, sono connotati essenziali della sua personalità, e ispirano tanto la sua attività di uomo di governo quanto quella di pensatore cattolico e di pianificatore economico.

\*\*\*

ABSTRACT. – The note aims at highlighting the main aspects of the personality of Ezio Vanoni as a politician engaged to translate his scholarly experiences into government action, and particularly to design and support the tax reform known by his name. Social sensitivity, realism, rigor and therefore maximum attention to the organizational aspects of public institutions are essential features of his personality, and inspire his work as a politician, as well as a Catholic thinker and economic planner.

---

(\*) Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Università di Pavia; Istituto Lombardo Accademia di Scienze e Lettere, Milano, Italy.  
E-mail: [info@istitutolombardo.it](mailto:info@istitutolombardo.it)

<sup>1</sup> La presente nota – che sarà pubblicata nei “Rendiconti” dell’Istituto Lombardo-Classe di Lettere e Scienze morali e storiche, Vol 150(2016) – riprende in sintesi, con modifiche e integrazioni, temi trattati nel saggio introduttivo al volume di Francesco Forte, *Ezio Vanoni economista pubblico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008 edito a cura di Silvio Beretta e Luigi Bernardi.

Il 16 febbraio 1956 moriva in Senato, nello studio del Presidente Cesare Merzagora, Ezio Vanoni, Ministro del Bilancio nel Governo presieduto da Antonio Segni: aveva 52 anni, essendo nato a Morbegno il 3 agosto 1903. Si era laureato in Giurisprudenza nell'Università di Pavia nel 1925, diventando subito assistente volontario di Benvenuto Griziotti che vi fonderà, nel 1929, l'Istituto di Finanza e successivamente, nel 1937, la "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", punti di riferimento entrambi del "nuovo corso" dell'economia pubblica in Italia, del quale Vanoni stesso sarà esponente di rilievo sia come studioso sia come uomo di governo.

In occasione del Convegno annuale di quello stesso 1956 degli alunni del Collegio Ghislieri del quale Vanoni era stato allievo, il clinico Piero Malcovati che di Vanoni era stato compagno di collegio, nell'accingersi a commemorarlo a pochi mesi dalla scomparsa, manifestava il timore che, essendo gli italiani "così facili all'oblio e così privi di un'unità di misura per valutare i propri rappresentanti", anche lo statista valtellinese potesse essere presto dimenticato.<sup>2</sup> Le cose, fortunatamente, non sono andate così, come dimostrano i tanti scritti che si sono succeduti da allora, accompagnando le tante commemorazioni ufficiali. Ricordo fra tutti due interventi. Il primo è del Presidente del Consiglio Antonio Segni (collega di Governo di Vanoni, che con lui aveva condiviso periodi di vita accademica prima a Pavia e successivamente in Sardegna),<sup>3</sup> nel quale risuona l'eco dell'accorata sollecitudine di Vanoni stesso per le troppe situazioni di disagio sociale che aveva conosciuto: un'attitudine della ragione e del sentimento, questa, che costituisce tanto la cifra del suo ultimo discorso in Senato in quella drammatica seduta

---

<sup>2</sup> P. Malcovati, *Ezio Vanoni Ghisleriano* in "Annuario 1955-1956-1957" del Collegio Ghislieri, Pavia, Tipografia del Libro, 1958, p. 3. Testi di riferimento per l'inquadramento del lavoro intellettuale e dell'attività di decisore politico di Vanoni sono, fra i tanti, l'ampia *Introduzione* di Piero Barucci a E. Vanoni, *La politica economica degli anni degasperiani*, Firenze, Felice Le Monnier, 1977, pp. V-LVII e il VII capitolo (*Ezio Vanoni e Pasquale Saraceno: l'economia pubblica per la ricostruzione e lo sviluppo italiano*) del volume di A. Quadrio Curzio, *Economisti ed economia. Per un'Italia europea: paradigmi tra il XVIII e il XX secolo*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 227-80. Cfr. altresì, oltre al volume di Francesco Forte citato sopra, M. Ferrari Aggradi, *Ezio Vanoni. Vita - pensiero - azione*, Roma, Edizioni 5 Lune, 1956.

<sup>3</sup> A. Segni, *All'amico lontano*, "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", 1956, n.1 (*Studi in memoria del Prof. Ezio Vanoni Ministro del Bilancio*), pp. 36-7.

del 16 febbraio,<sup>4</sup> quanto la indispensabile chiave di lettura del suo itinerario di studioso e di uomo politico, nel passaggio dal “socialismo democratico” degli anni universitari al “cattolicesimo sociale” della maturità. Il secondo è contenuto nella cronaca di quella seduta, che Silvio Negro scrisse per il “Corriere della Sera” del 17 febbraio. Scrive il cronista: “Vanoni cominciò a parlare stamane in Senato, chiudendo la discussione sul bilancio, con un esile filo di voce ed un’intonazione insolita [...] Il ministro del Bilancio era sempre un oratore pacato e composto, la rara efficacia dei suoi discorsi in Parlamento gli veniva oltre che dalla inalterabile padronanza di se stesso, dalla sovrana padronanza della materia ch’egli trattava. Era il caso più tipico dell’uomo tagliato in tutto per le funzioni che doveva assolvere; gli astrusi problemi che gli erano affidati non avevano segreti per lui, e la sua oratoria era fatta di misura su quei problemi. Ma essa aveva rivelato stamane un volto inaspettatamente nuovo. Come se presentisse oscuramente che stava per chiudere il suo ciclo, l’oratoria dell’uomo dei bilanci si era elevata improvvisamente a un tono di moralità lirica e commossa, che doveva sorprendere prima e toccare, poi, il cuore di tutti al di là di ogni divisione politica, ed acquistare valore di testamento”.<sup>5</sup> Dell’intreccio fra un’acuta sensibilità sociale e una sorta di rigoroso distacco nel formulare programmi per l’azione di governo dà testimonianza proprio il discorso pronunciato quel giorno, rispondendo alle numerose e dure critiche rivoltegli nel corso della discussione sul bilancio dello Stato. Al “Guai a noi, se nell’amministrare i tributi non sapessimo usare la giusta severità, il giusto equilibrio nel saper prendere a chi può, per dare a chi ha bisogno di avere” segue infatti: “Io vi ho ricordato cose poetiche, che ho visto, sentito e vissuto con tutto il sentimento nell’animo mio, ma non mi sono mai fermato su questo sentimento per impostare ed aiutare i miei amici ad impostare una linea politica”.<sup>6</sup> Ed è con una sorta di trattenuta meticolosità che Vanoni,

<sup>4</sup> E. Vanoni, *Sulle comunicazioni del Governo* (Senato della Repubblica, seduta antimeridiana del 16 febbraio 1956) in E. Vanoni, *Discorsi parlamentari*, Volume secondo, Roma, Senato della Repubblica, 1978, pp. 1274-89.

<sup>5</sup> Alla ripresa pomeridiana dei lavori, il Senato concederà la fiducia sul bilancio con 111 voti favorevoli, 18 contrari e 56 astenuti. Nota il cronista: “Hanno votato a favore i democristiani, i socialdemocratici, i liberali e i repubblicani. Si sono astenuti i socialisti e, con generale sorpresa, i comunisti nonché gli indipendenti di sinistra [...]”. Contrari missini e monarchici.

<sup>6</sup> E. Vanoni, *ivi*, pp. 1277 e 1279.

rispondendo con paziente cortesia ai senatori che lo avevano contestato,<sup>7</sup> oppone con puntiglio cifre a impressioni, dati a voci di seconda mano, fatti a sensazioni, non certo frutto di una documentazione aggiornata, come egli avrebbe invece desiderato che si facesse anche quando si polemizzava con lui. Ma (anche) dall'ultimo suo dibattito, e dal tono rammaricato con il quale Vanoni replica alle espressioni di pregiudiziale e talora superficiale contrapposizione, emerge chiara una sorta di dissonanza di fondo fra Vanoni, che pensa da studioso anche quando progetta e propone da uomo di governo, e le "esigenze" della lotta politica, come se gli risultasse arduo ammettere - e meno ancora giustificare - non il contrasto ma il pregiudizio, non l'argomento avversario ma l'avversario senza argomenti: come se il complesso di enunciati e di proposizioni scaturito dalla riflessione collettiva del "gruppo di studiosi amici di Camaldoli" - alla quale aveva partecipato in posizione eminente con Sergio Paronetto e Pasquale Saraceno - gli suggerisse di ricercare sempre, in vista del "bene comune", il superamento delle contrapposizioni, di cui tuttavia - e Vanoni se ne rendeva ben conto - i meccanismi della contesa politica ostacolavano o impedivano il raggiungimento.<sup>8</sup> Di tale distanza, come di tale difficile aspirazione, si rintracciano - specie negli interventi pubblici di Vanoni - innumerevoli esempi.

A tre di questi farò riferimento, tutti e tre in varia misura ricollegabili proprio alla Legge 11 gennaio 1951 n. 25, "*Norme sulla perequa-*

---

<sup>7</sup> In particolare Orazio Condorelli e Attilio Terragni del Partito nazionale monarchico, Lando Ferretti ed Enea Franza del Movimento sociale italiano.

<sup>8</sup> È invece percepibile la soddisfazione con cui Vanoni sottolinea la conclusione di un dibattito ogni qual volta questo si sia distinto per la pacatezza dello svolgimento e per il livello delle argomentazioni. Si leggano ad esempio le parole pronunciate in Senato, il 30 ottobre 1948, a conclusione della discussione sul bilancio del Ministero delle finanze: "[...] credo sia dovere, piacevole dovere, del Ministro di ringraziare gli oratori che hanno parlato in questi dibattiti tenendo la discussione entro i limiti di una trattazione tecnica [...] di una discussione tra uomini i quali, preoccupati soprattutto e al di sopra delle divisioni di parte, delle necessità dure del nostro Paese, cercano, partendo da punti di vista diversi, di chiarire gli aspetti più complessi dei problemi che oggi si pongono. Ed io interpreto gli interventi anche dell'opposizione, proprio come interventi derivati da questo spirito di collaborazione e li esamino nel desiderio di tenere conto degli stimoli che vengono da tutti gli interventi per migliorare sempre più l'azione politica e l'azione amministrativa [...]" (cfr. *Sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario 1948-49* in E. Vanoni, *Discorsi parlamentari*, Volume primo, *op. cit.*, p. 99).

zione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario”, prima e fondamentale tappa nella direzione di un riassetto complessivo dell’ordinamento tributario dal quale sarebbe dovuta derivare anche, come in effetti derivò, una sensibile riduzione delle aliquote: questa istituiva la dichiarazione dei redditi annuale, unica e obbligatoria, mediante la quale Vanoni si proponeva di rifondare (particolarmente attraverso l’“inversione dell’onere della prova” rispetto al sistema dell’accertamento d’ufficio) il rapporto fra lo Stato esattore e percettore, da una parte, e il cittadino dall’altra.<sup>9</sup>

Intervenendo, il 27 ottobre 1950, sul disegno di legge in questione immediatamente prima della votazione finale sul documento complessivo, Vanoni manifesta rammarico per le motivazioni addotte dal senatore Fortunati (Paolo Fortunati era un illustre statistico dell’Università di Bologna, parlamentare del Partito comunista italiano nonché contraddittore abituale di Vanoni in Parlamento) a sostegno della propria contrarietà e, rivolgendosi al collega, afferma: “Se anche incompleta nel vostro pensiero, onorevole Fortunati, questa legge rappresenta certamente un passo innanzi per il miglioramento razionale del nostro sistema della contribuzione diretta... Forse - prosegue - se noi potessimo, in queste discussioni di carattere tecnico, che per essere di carattere tecnico attingono livelli politici più alti di quelli che non possa raggiungere la stessa vita politica di ogni giorno, se noi potessimo prescindere dalle nostre vesti e dai nostri colori, forse anch’ella, onorevole Fortunati, avrebbe votato questo disegno di legge sottolineando quel consenso sui principi fondamentali, quella ammissione del progresso, anche se non completo, che certamente questa legge rappresenta anche nella sua valutazione”. Spingendo poi lo sguardo verso un orizzonte più lontano, Vanoni, confermando la propria propensione *gradualista*, prevede: “Questo è un

<sup>9</sup> “Non ho timore di dire che la dichiarazione è una confessione che il contribuente deve a se stesso prima che allo Stato, di cui egli è parte integrante” aveva già in precedenza affermato Vanoni durante un acceso dibattito in Senato il 26 luglio 1950, dopo avere ribadito l’intenzione di sostituire “[...] con qualche cosa che venga direttamente dal contribuente (sarà appunto la dichiarazione, *n.d.r.*) [...]” “[...] queste cose assolutamente approssimative, assolutamente incerte nel risultato e sommamente ingiuste nell’attività di accertamento [...]” (il riferimento è agli informatori segreti che tante polemiche avevano allora suscitato) (cfr. *Sul disegno di legge: Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario* in E. Vanoni, *Discorsi parlamentari*, Volume primo, *op.cit.*, pp. 404-8).

disegno di legge che [...] deve essere immaginato, nella nostra fantasia di uomini che cercano di costruire per il futuro, come una pietra da inserire nell'edificio del nostro sistema tributario, sostituendo gradatamente pietre che già in esso esistono, senza scuotere dalle fondamenta la casa di cui noi abbiamo bisogno per vivere ogni giorno".<sup>10</sup>

Poco meno di tre anni dopo, varata la riforma tributaria, si ripresenterà alla Camera dei Deputati una delle innumerevoli occasioni di disagio alle quali Vanoni si trovava esposto ogni qual volta la sua meticolosa lucidità cozzava contro prese di posizione palesemente infondate. "L'onorevole Dugoni<sup>11</sup> - ribatte con ironia nel corso della seduta del 29 settembre 1953<sup>12</sup> - è stato certamente trascinato dalla sua inesauribile *vis* polemica quando ci ha proposto l'immagine dell'economista addormentato fin dal 1939 e risvegliatosi oggi, per sostenere che in realtà la nostra situazione è rimasta immobile, che la politica che si è seguita e si segue è una politica di immobilismo, che nulla cambia nel nostro paese. È vero che i fisici insegnano che chi sta al centro di un corpo in movimento ha la sensazione dell'immobilità: ma, onorevole Dugoni, permetta a me, che come ministro ormai da sei anni partecipo a questa discussione, di dire a lei che come critico da altrettanti anni interviene in essa, che di immobile qui mi pare ci sia solo la critica che ella muove all'azione del Governo. Se noi rileggesimo i suoi discorsi detti con quella vivacità ed intima persuasione che le è propria, difficilmente riusciremmo a sottrarci all'impressione che anno per anno siamo stati sull'orlo del fallimento e del disastro, e poiché fallimento e disastro non sono venuti, ma si è avuto un continuo e graduale miglioramento della nostra situazione, la conclusione non può essere altro che questa: che immobile è stata ed è la critica e non l'azione del Governo". All'interruzione di Dugoni ("Perché avete rovesciato tutto sulla classe lavoratrice. Non vi è stato che quello!") Vanoni ribatte: "Ella rimarrà della stessa opinione immobile un'altra volta", proseguendo non senza qualche ulteriore ironia: "Io vorrei pregare l'intelligenza dell'onorevole Dugoni di considerare che tra il 1939 ed il 1953 vi è stata una guerra perduta, vi sono stati disastri morali, materiali ed economici, che si è

---

<sup>10</sup> Cfr. *Sul disegno di legge: Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario* in E. Vanoni, *Discorsi parlamentari*, Volume primo, *op.cit.*, pp. 466-8.

<sup>11</sup> Eugenio Dugoni (Partito socialista italiano).

<sup>12</sup> Cfr. *Sugli stati di previsione dei Ministeri finanziari per l'esercizio finanziario 1953-54* (Camera dei Deputati, seduta del 29 settembre 1953) in E. Vanoni, *Discorsi parlamentari*, Volume secondo, *op.cit.*, pp. 1059-1108 (la citazione è alle pp. 1065-66).

ripresa una strada ascensionale la quale ha dato dei risultati positivi in tutti i sensi". E a questo punto vengono enumerati puntigliosamente, dati e cifre alla mano, i risultati registrati dal sistema economico italiano quanto a incremento dell'apertura commerciale, ad abbattimento dei dazi, a ripresa della produzione industriale in settori strategici come quello siderurgico, a livello dei consumi.

Nel corso della stessa seduta della Camera lo scontro si riaccende poi in materia tributaria, particolarmente sul tema dell'evasione, a proposito del quale Vanoni si sofferma su di un episodio dettagliatamente riferito dalla rivista "Il Ponte", che riportava un colloquio fra una giovane signora di ritorno da un viaggio in Olanda e un interlocutore (denominato "l'ingenuo"). La signora racconta di *yacht* fatti costruire in quel paese, delle meraviglie del loro arredamento, delle crociere effettuate, dell'abitudine di tenere tutte e tre le imbarcazioni (che chiama "una piccola flotta di famiglia") a Montecarlo, dei motivi che spingevano il gruppo familiare a fare di tutto pur di evitare di soggiornare in Italia. L'interlocutore alla fine domanda: "Ma perché a Montecarlo?", ricevendone per tutta risposta: "Ma insomma non ha capito che le tasse a Vanoni non le vogliamo pagare?". E Vanoni soggiunge concludendo: "Io credo che un primo merito può essere riconosciuto al sistema della dichiarazione: di avere reso evidente anche alla coscienza dei più indifferenti l'esistenza e la portata di questo fenomeno (l'evasione, *n.d.r.*). Ho sempre considerato come un fatto positivo della mia azione di Governo, la circostanza che la curiosità pubblica si è interessata con tanta vivacità alla pubblicazione dei ruoli [...] solo con la dichiarazione questo fatto è diventato un fatto al quale tutti si interessano e in relazione al quale si moltiplicano le discussioni e le critiche del paese. È vero che la gran parte dei nostri concittadini rovescia sul ministro Vanoni la responsabilità delle dichiarazioni che non piacciono e che sembrano, e spesso sono, inesatte. Non me ne addoloro, perché è un po' della natura umana, soprattutto della nostra natura italiana, di personificare sempre il bene ed il male delle cose che si svolgono nella vita pubblica".

Questi episodi di vita parlamentare, sia anteriori che successivi al varo della riforma tributaria, forniscono l'occasione per qualche considerazione sia di metodo che di merito. Quanto al metodo, è difficile sfuggire alla tentazione di paragonare l'allora e l'oggi dei toni e del livello del dibattito nelle nostre aule parlamentari, l'impegno comunque severo quand'anche non sereno di allora nel dibattere temi fondamentali in tempi per molti versi drammatici con il variopinto folklore di un

battibecco non meno aprioristico e per di più - spesso - irrilevante: e quindi alla tentazione, da storia controfattuale, di immaginare il Vanoni di allora mentre tenta di contrapporre le modalità argomentative che gli erano peculiari all'interlocutore di oggi. Quanto poi al merito, i molti episodi di scontro parlamentare di cui Vanoni è stato protagonista confermano l'immagine di un Vanoni *anche allora* in qualche misura "alieno", non certo alla battaglia politica in quanto tale, ma a *quella* battaglia politica che già a quei tempi, chiusa l'esperienza dell'Assemblea Costituente, tendeva sempre più a privilegiare l'*a priori* dello schieramento rispetto agli sforzi di convergenza necessari per affrontare, quanto meno, i temi emergenziali.<sup>13</sup>

Che d'altra parte Vanoni si fosse più volte venuto a trovare al centro di laceranti tensioni interne che finivano con il riverberarsi anche sull'immagine internazionale dell'Italia (oltre che sulla sua persona) emerge con chiarezza da numerose circostanze. Basti il riferimento (siamo alla fine del 1954) al prolungato tentativo del Presidente del Consiglio Mario Scelba di ostacolare, in occasione dei frequenti contatti con l'Ambasciatore americano Clare Boothe Luce (personaggio a cui Cyrus Sulzberger attribuì "la più incredibile arroganza e la più assurda sicurezza di sé che mi sia capitato di incontrare"), il finanziamento dello "Schema Vanoni" da parte degli Stati Uniti, ai quali Scelba chiedeva addirittura, tramite l'Ambasciatore, l'invio di un esperto economico che assistesse il Governo italiano nella stesura di un programma *alternativo* a quello Schema. Si ricordi a tale proposito che poco prima, fra il 17 settembre e il 1 ottobre del 1954, Vanoni aveva guidato con successo una missione economica negli Stati Uniti allo scopo di illustrare a quel Governo e agli ambienti finanziari americani e internazionali gli orientamenti della politica economica italiana, e in particolare per esporre loro lo Schema di sviluppo noto con il suo nome e sollecitarne il finanziamento.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Alle difficoltà incontrate da Vanoni nel corso della sua vita politica farà cenno lo stesso Presidente del Senato Cesare Merzagora nella commemorazione pronunciata in aula il 21 febbraio 1956, ricordando "[...] le più ingiuste amarezze [...]" che l'ambiente politico non gli aveva risparmiato (cfr. *Commemorazione del senatore Ezio Vanoni* (in E. Vanoni, *Discorsi parlamentari*, Volume primo, *op. cit.*, p. LXX).

<sup>14</sup> Il resoconto dettagliato della missione (accompagnavano Vanoni, fra gli altri, Ferrari Aggradi, La Malfa e il Governatore della Banca d'Italia Menichella) è conservato nell'Archivio del Ministero del Bilancio depositato presso l'Archivio centrale dello

Nel merito, si individua in Vanoni studioso e uomo di governo una molteplicità di orientamenti che possono essere sinteticamente individuati nelle seguenti caratteristiche della sua personalità:

---

Stato ed è pubblicato, con il titolo *Relazione del viaggio a New York e a Washington della delegazione presieduta da S.E. Vanoni* e con una introduzione di Simone Misiani, in "Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze", novembre 2005, pp. 553-74. Il viaggio era stato preceduto e accompagnato dalla preoccupata attenzione della Luce (e del Consigliere economico del Tesoro USA presso l'Ambasciata statunitense a Roma Henry Tasca) che aveva definito il Ministro come "*known as an exponent of socialistic ideas*" nonché sostenitore di una linea di "*nationalization and ultimate socialism*", anche in conseguenza delle riserve americane nei confronti di Enrico Mattei e della sua politica energetica, che godevano invece del sostegno di Vanoni. La complessa vicenda delle crescenti pressioni di Scelba per sostituire il progetto vanoniano, già illustrato con successo dal Ministro nel viaggio americano, con uno diverso verso il quale convogliare (a vantaggio proprio e a danno di Vanoni, percepito come un possibile concorrente alla Presidenza del Consiglio) il sostegno politico (e i connessi finanziamenti) dell'alleato enfatizzando il vantaggio che gli USA ne avrebbero tratto sotto il profilo geopolitico in funzione anticomunista, è dettagliatamente analizzata in A. Canavero, *La politica estera di Scelba* in P.L. Ballini (a cura di), *Mario Scelba. Contributi per una biografia*, Istituto Luigi Sturzo, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, pp. 325-59. La Luce, che pure agli esordi della propria missione non aveva nutrito alcuna fiducia in Scelba, si convinse poi ad appoggiarlo, e con crescente impegno, patrocinandone il viaggio negli Stati Uniti, viaggio che si sarebbe svolto fra il 23 marzo e il 7 aprile del 1955. A pochi giorni dal ritorno di Scelba dagli USA l'elezione di Gronchi alla Presidenza della Repubblica alterò tuttavia i termini politici della situazione interna italiana: il 22 giugno Scelba si dimise e gli succedette Segni, nel cui Governo Vanoni assunse il Ministero del Bilancio nonché, successivamente e a seguito delle dimissioni di Gava, l'*interim* del Tesoro. Il Segretario di Stato Dulles, che aveva opposto resistenza alla prospettiva di prendere partito nelle controversie interne italiane, e tanto più in quelle del partito di maggioranza relativa, ebbe a commentare in quella occasione, riferendosi a Scelba, che: "[...] *he is looking for some miracle to help save him. I am afraid I cannot produce the particular miracle he specifies*". Nelle lettere dell'Ambasciatore si rinvengono numerose testimonianze delle interferenze fra tensioni politiche interne e immagine internazionale dell'Italia alle quali si è fatto cenno con riferimento alla posizione di Vanoni. Bastino due riferimenti. Scrivendo a Dulles nel marzo 1954 la Luce descrive la coalizione di governo come "un nido di animosità personali e politiche, ambizioni e contraddizioni [...] Le cui personalità principali [...] si fanno a brandelli l'uno con l'altro, cercando di individuare quale percorso sia il meno rischioso e, nel caso in cui Scelba cada, chi gli dovrebbe succedere" e successivamente (riferendo di Fanfani al Dipartimento di Stato nell'agosto dello stesso anno), "Fanfani non è mai stato in America [...] Non ha l'America nel cuore, nella mente o nel pensiero. È un prodotto del fascismo, dove svolge un piccolo ma utile ruolo da giovane [...]" (le citazioni sono dal saggio di Maria Eleonora Guasconi, *Il governo Scelba e gli Stati Uniti: la "leverage" di una media potenza* in P.L. Ballini (a cura di), *Mario Scelba. Contributi per una biografia*, op. cit., pp. 373 e 383).

- 1) l'attitudine *rispettosa* nei confronti del cittadino contribuente, ma anche - più complessivamente - produttore e consumatore. E che di rispetto del cittadino contribuente ci fosse costante bisogno anche nell'organizzazione delle strutture pubbliche e nelle norme che le disciplinavano, sta a dimostrarlo la circostanza per cui, poche settimane dopo la seduta della Camera dei Deputati alla quale si è fatto riferimento (il 21 novembre 1953), il Presidente della Repubblica Luigi Einaudi rinviò alle Camere per una nuova deliberazione la legge di iniziativa parlamentare che prorogava di un anno il termine stabilito dalla legge 14 febbraio 1953 n. 49 relativa "*ai diritti e compensi dovuti al personale degli uffici dipendenti dai ministeri delle finanze e del tesoro e dalla Corte dei conti*", i cosiddetti "*casuali*". Nel lungo messaggio che accompagnava il rinvio, Einaudi, nel concludere che "[...] le imposte e le tasse, pur mascherate sotto il nome di diritti casuali sono istituti troppo gelosi e delicati perché possano essere devoluti a vantaggio di altri che non sia il tesoro dello stato", alzava il tiro rispetto al problema specifico per deprecare che "Quasi senza avvedercene siamo a poco a poco recati a mutare la concezione dello stato. Non più esso è creato per i cittadini; non più i pubblici funzionari hanno ragione di vita esclusivamente per i servizi che rendono ai cittadini. Lentamente si percorre strada il principio opposto che i cittadini hanno ragione di esistere in quanto rendono servizio allo stato [...] Non è più vero che i servizi pubblici debbono essere resi al minimo costo alla collettività; ma diventa principio di riparto del reddito nazionale quello di creare servizi inutili e perciò costi inutili allo scopo di giustificare una determinata distribuzione del reddito medesimo". E più oltre: "Creare lavoro inutile, moltiplicare formalità allo scopo di operare prelievi davvero "*casuali*" a favore di una minoranza di dipendenti dello stato, che altro significa se non invertire la norma dell'agire umano economico, sostituendola con quella del massimo costo per il minimo risultato? È in atto tutto un lavoro di escogitazione, di invenzione di formalità da accollarsi ai cittadini, non perché esse siano necessarie od utili nell'interesse pubblico; ma allo scopo di consentire la percezione di diritti [...]";<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. L. Einaudi, *Il testo di quattro messaggi al parlamento* in L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1956, pp. 211-29 (cfr. in particolare pp. 224-5).

- 2) il prudente *gradualismo* dell'approccio a temi complessi, che Vanoni riteneva fossero realisticamente affrontabili, per dare luogo alle necessarie riforme, solo per tappe successive;<sup>16</sup>
- 3) l'attenzione prioritaria per l'*efficienza organizzativa* dell'Amministrazione, in particolare per la "macchina" tributaria;
- 4) la *contrarietà* sia al "nuovismo" indiscriminato - a maggior ragione in campo tributario - sia a quella sorta di ossessione per la precisione millimetrica che tutto vuole vedere e misurare per potere tutto controllare, o piuttosto provarsi a farlo.<sup>17</sup>

Si rileva comunque una stretta connessione fra i connotati che abbiamo individuato come caratteristici dell'approccio vanoniano (attenzione per il cittadino, gradualismo nell'azione riformatrice, interesse massimo per i problemi organizzativi e rigore *ragionevole* oltre che scevro da passione dottrinarina). Tale connessione pervade numerose fra le prese di posizione pubbliche assunte da Vanoni nel corso di una vita politica vissuta sempre con l'abito dello studioso. Lo sottolinea Antonino Tramontana nel saggio introduttivo ai due volumi dei *Discorsi parlamentari* di Vanoni. Riferendosi agli "alti ideali" che lo ispiravano,

<sup>16</sup> Per una comparazione fra il gradualismo vanoniano e quello einaudiano, e per una più ampia analisi sia dei punti di contiguità e di convergenza fra le due personalità, sia degli elementi di differenziazione, cfr. F. Forte, *Luigi Einaudi: il mercato e il buongoverno*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1982 (in particolare il capitolo *Einaudi e Vanoni: i principi e la prassi fiscale*, pp. 131-89). Dall'analisi di Forte si traggono altresì elementi per valutare quanto delle mancate convergenze fra Vanoni ed Einaudi "transiti" attraverso il vivace rapporto fra lo stesso Einaudi e Benvenuto Griziotti quale si evidenzia dal loro epistolario (cfr. su questa fonte L. Einaudi, *Diario 1945-1947* a cura di P. Soddu, Collana storica della Banca d'Italia, Editori Laterza, 1993, p. 130).

<sup>17</sup> Redigendo, fra la fine del 1942 e la primavera del 1943 e per se stesso, un *memorandum* per i tempi a venire (cfr. L. Einaudi, *Memorandum*, a cura di G. Berta con un saggio di N. Bobbio, Venezia, Marsilio, 1994, pp. 28-9) Einaudi attaccherà, dopo il dogmatismo esterofilo e perfezionista, anche, e questa volta a sostegno di un programma di "stato minimo" per l'Italia del dopoguerra, l'attivismo statalista, come risulta dall'*incipit* del saggio: "In un momento di aspettativa indistinta di qualcosa di nuovo, di confusione di idee, di mala contentezza del presente, si generalizza il convincimento che bisogna innanzitutto fare qualcosa [...] i signori Roosevelt e Churchill promettono giustizia sociale, equa distribuzione delle materie prime, garanzie di lavoro e di vita sicura e di partecipazione ai beni del mondo per tutti. Idee vaghe, in fondo a cui si trova il concetto che bisogna fare. Lo stesso concetto in base a cui conquistarono il potere Hitler e Mussolini. Ora, bisogna in proposito affermare chiaramente che, se l'impulso a fare è nobilissimo, quel che importa non è il fare, ma il fare bene".

Tramontana sottolinea tuttavia che essi “[...] non bastano a fare la grandezza dell’uomo; e si deve allora riconoscere che il vero merito di Vanoni sta nel fatto che egli seppe porre al servizio di questi ideali due doti che possedeva in grado eminente e che sono veramente essenziali per un uomo politico: il realismo e il senso dello Stato. Il suo realismo, fondato sulla profonda conoscenza dei meccanismi amministrativi dello Stato e delle complesse relazioni che intercorrono fra i diversi fenomeni economici, lo induceva alla diffidenza verso i progetti legislativi troppo vasti o i programmi di governo troppo grandiosi [...] era fermamente convinto che il primo e più immediato obiettivo di ogni attività di governo fosse quello di assicurare un regolare ed efficiente funzionamento della pubblica amministrazione e che in Italia le maggiori difficoltà che ostacolano qualunque azione riformatrice non consistono nella elaborazione di nuovi provvedimenti legislativi o amministrativi, quanto nel trovare gli uomini e gli strumenti adatti alla loro attuazione”.<sup>18</sup> Quanto al giudizio di Vanoni sul sistema fiscale italiano “[...] l’impressione (è, *n.d.r.*) che tutto il meccanismo della nostra amministrazione e della nostra legislazione finanziaria non funziona, non è adeguato alle necessità del momento. Si sono studiati e si studiano continuamente nuovi provvedimenti fiscali; ma la prima esigenza del momento è quella di applicare le imposte che esistono, imposte che non sono leggere, imposte rispetto alle quali i ritocchi di aliquote [...] hanno portato a un aumento della pressione teorica fiscale, che rasenta veramente i limiti della sopportabilità” aggiungendo d’altra parte: “Sottolineo questa espressione ‘limiti di pressione teorica fiscale’, perché la inadeguatezza dell’opera di controllo e l’applicazione delle imposte fanno sì che veramente la pressione fiscale effettiva [...] sia irrilevante”.<sup>19</sup> Quello descritto è quindi, per la sensibilità di Vanoni studioso e politico, il sistema meno funzionale agli interessi di una collettività: è infatti esigente e “perfezionista”, ma non è attrezzato per essere efficace, e se fosse efficace risulterebbe oppressivo; è quindi sostanzialmente *autolesionista* e perciò, nei fatti, velleitario e oggettivamente rinunciatario. Vanoni ribadisce inoltre la propria contrarietà nei confronti dei

<sup>18</sup> Cfr. A. Tramontana, *L’attività di Ezio Vanoni nel Parlamento e nel Governo 1946-1956* in E. Vanoni, *Discorsi parlamentari*, Volume primo, *op. cit.*, pp. L-LI.

<sup>19</sup> Cfr. *Su una interpellanza relativa alla rinuncia al cambio della moneta* in E. Vanoni, *Discorsi parlamentari*, Volume primo, *op. cit.*, pp. 5-6.

regimi fiscali *sussultori*, frutto anche di aliquote eccessive, rispetto ad altri più equilibrati e stabili nel tempo, e come tali meno insopportabili per il contribuente. Riferendosi alle “azioni sistematiche di verifica presso interi settori industriali”, rassicura infatti che “Queste azioni non hanno [...] lo scopo di opprimere nessuno, né quello di creare il terrore fiscale, ma hanno [...] lo scopo di richiamare tutti i contribuenti maggiori al rispetto della legge [...] in maniera da eliminare il più possibile *quei salti d'imposta che oggi tanto turbano la vita degli industriali e dei commercianti onesti* (corsivo non nel testo, *n.d.r.*)”;<sup>20</sup> se quindi “[...] l’evasione tributaria assume le caratteristiche di una vera e sostanziale forma di anarchia [...] pare insopprimibile l’esigenza di arrivare ad un sistema nel quale non vi siano giustificazioni né morali, né tecniche per l’evasione”, l’obiettivo essendo pertanto “[...] la giusta ripartizione dei carichi pubblici tra tutti i cittadini”.<sup>21</sup> È quindi con l’obiettivo di dare vita a un sistema tributario *normale* che Vanoni auspicherà un rapido superamento delle figure di imposta connesse con i trascorsi eventi bellici, sottolineando che “[...] sgombrando il campo della finanza straordinaria dall’imposta sugli utili di guerra, dalla gran parte dell’imposizione degli utili di congiuntura, dall’avocazione dei profitti di regime, noi avremo fatto un passo decisivo per ricondurre l’Amministrazione alla possibilità di adempiere ai propri compiti normali istituzionali”.<sup>22</sup> Sempre ispirandosi al principio di gradualità, oltre che alla propria contrarietà nei confronti dei cambiamenti subitanei e radicali del sistema tributario, Vanoni risolve poi con pragmatismo il dilemma della difficile compatibilità fra le esigenze di maggiore gettito e quelle della ristrutturazione del sistema in senso equitativo, riconoscendo che: “Noi non possiamo permetterci il lusso di fare un salto nel buio, come potrebbe essere quello determinato da una immediata e totale innovazione in tutti i nostri istituti tributari. Noi dobbiamo realizzare queste modificazioni gradualmente in maniera che l’entrata in vigore dei nuovi istituti non determini una flessione del gettito delle imposte e quindi una situazione di crisi della Tesoreria”.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 74.

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 79.

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 89.

<sup>23</sup> Cfr. *Sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario 1948-49* (Senato della Repubblica, 30 ottobre 1948) in E. Vanoni, *Discorsi parlamentari*, Volume primo, *op. cit.* p. 101. È sempre sulla base del principio

Alzando successivamente lo sguardo in direzione dei problemi *strutturali* dell'economia italiana, Vanoni - mentre prende atto dei *limiti* della propria stessa azione - ribadisce con forza l'impegno "per il possibile", quello che - proprio in vista dei macro-obiettivi di medio e di lungo periodo - si propone di manovrare, perfezionandoli e finalizzandoli, gli strumenti di intervento a disposizione. È in questo contesto di acuta consapevolezza dell'inadeguatezza delle variabili strumentali rispetto agli obiettivi *reali* imposti dalla situazione del Paese che Vanoni si rivolge ai membri della Camera sottolineando che "Dei vari elementi che condizionano l'azione del Ministro delle finanze per i primi due, quelli che riguardano la struttura economica del nostro Paese e le modificazioni portate su questa struttura dagli eventi [...] poco può fare il Ministro delle finanze, almeno con la sua azione immediata. A lungo andare, una azione saggia della finanza può certo concorrere a determinare modificazioni in queste posizioni. Ma dove il Ministro delle finanze può e deve agire immediatamente nei limiti delle forze che sono a sua disposizione, è sul terzo elemento che condiziona la situazione della pubblica finanza, è *sull'organizzazione dello strumento di cui egli dispone* (corsivo non nel testo, *n.d.r.*). È sul miglioramento della legislazione tributaria che egli deve applicare tutti i suoi sforzi, insieme con quelli dell'apparato burocratico di cui egli è a capo".<sup>24</sup> Ci sono quindi tutti, in questo passo, gli elementi che caratterizzano il lungimirante realismo di cui Vanoni era ben dotato in quei tempi difficili. Da una parte la chiarezza degli obiettivi *strutturali*, quelli che attengono alla salvaguardia dei salari reali, alla promozione dei livelli occupazionali, al superamento dei divari territoriali - quindi alla vita dei cittadini - conseguibili soltanto se non si fosse mai abbandonato il meticoloso, quotidiano lavoro di qualificazione delle risorse - umane, tecnologiche, normative - di cui l'Amministrazione era comunque provvista; dall'altra il motivato scetticismo, frutto dell'esperienza delle cose, nei confronti di ogni massima-

---

di gradualità, oltreché dell'avversione nei confronti dell'interventismo irriflessivo e della costante preoccupazione per l'adeguatezza organizzativa dell'Amministrazione, che Vanoni aveva espresso la propria contrarietà alla proposta di cambio della moneta in sede di dibattito alla Consulta Nazionale, intervenendo sull'interpellanza presentata dal consultore Antonio Pesenti (cfr. Consulta Nazionale, Assemblea plenaria, seduta di mercoledì 23 gennaio 1946, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, p. 508).

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 105.

lismo, tanto sui *tempi* dell'azione politica quanto sulla scelta degli *strumenti* da utilizzare.

Pure se con accenti diversi in ragione dei differenti argomenti in discussione, l'orientamento riformatore di Vanoni, una sorta di radicalismo prudente, percorre l'intera sua vicenda parlamentare dal giugno 1948 a quel 16 febbraio 1956, vicenda che si svolge sistematicamente fra contestazioni vivaci, precisazioni puntigliose e frequenti ironie, in umiltà e orgoglio ma senza compiacimento, utilizzando talvolta un ampio materiale statistico ma spesso delineando larghi scenari ai quali non era mai estranea la dimensione etica accompagnata non di rado da un'intonazione marcatamente didascalica. È questo un punto, forse *il* punto, centrale della sistematica vanoniana, che dal "cuore tributario" della vita economica si allarga all'intera convivenza civile. "Quando l'evasione è ufficialmente o ufficiosamente ammessa - ammonisce infatti Vanoni prendendo la parola sulla legge di riforma tributaria in gestazione anche per segnalare gli effetti *distorsivi* del sistema vigente<sup>25</sup> - quando l'evasione è diventata un costume di vita della gran parte dei cittadini, quando in un certo senso anche il legislatore attraverso la pressione dell'aliquota eccessiva e insopportabile ammette una larga possibilità di evasione, si ha netta la sensazione che quella lotta economica, quella selezione dei migliori, che costituisce la spiegazione schematica della vita sociale ed economica della società [...] per cui si immagina che nella lotta di ogni giorno siano i peggiori che vengono eliminati e i migliori che vengono portati innanzi, allora molte volte i termini della questione vengono rovesciati dall'elemento fiscale. Non è il più onesto o il più capace [...] che si afferma nella lotta economica [...] ma spesse volte trionfa colui che ha maggior possibilità di frodare il fisco, e danneggia in tal modo l'onesto mettendosi in una miglior situazione di concorrenza"; ma nonostante tutto: "Io so che molti contribuenti vorrebbero essere tranquilli di fronte all'amministrazione finanziaria, vorrei dire che *la maggioranza dei cittadini desidera essere messa in condizioni di non dover fare una transazione tra la propria coscienza e il proprio interesse* (corsivo non nel testo, *n.d.r.*)"<sup>26</sup> e inol-

<sup>25</sup> Cfr. *Sul disegno di legge: Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario* (Senato della Repubblica, 27 luglio 1950) in E. Vanoni, *Discorsi parlamentari*, Volume primo, *op.cit.*, p. 413.

<sup>26</sup> *Ivi*, p. 420.

tre: “Bisogna che noi ci rendiamo conto di questo fatto: che le imposte possono essere ragionevoli e possono essere sopportabili se sono pagate da tutti e se accanto alle evasioni dolose non si allarga troppo il cerchio delle evasioni legali rappresentate dalle esenzioni”, dal momento che “Molto più giova [...] la limitatezza delle aliquote applicata a tutte le situazioni, che non il creare tanti compartimenti-stagni di privilegi che non giovano e non stimolano in nessun modo né il progresso economico né il progresso sociale”.<sup>27</sup>

A riforma tributaria da poco in vigore, emerge di nuovo con forza l'attitudine *pedagogica* di Vanoni, e insieme a questa l'alto compito *educativo* che egli non cessa di attribuirle quale fattore di incivilimento di un'Italia dalla ricostruzione difficile. Rispondendo infatti alla Camera (il 13 dicembre 1951, a poco meno di un anno dall'entrata in vigore della riforma) ad alcune interpellanze e interrogazioni, Vanoni rileva con orgoglio che “[...] se i risultati dal punto di vista tecnico sono soddisfacenti, non meno importanti e soddisfacenti sono i risultati di quello che è stato fatto dal punto di vista politico. Vorrei che nessuno di noi sottovalutasse la importanza morale e politica che ha avuto l'aver portato tutti gli italiani per un certo numero di settimane ad occuparsi come del loro problema più urgente e più importante del problema fiscale. 3.900.000 cittadini hanno preso nelle mani la tormentata scheda, hanno passato in rassegna la loro situazione individuale e hanno valutato la difficile situazione legislativa del nostro sistema tributario”.<sup>28</sup>

L'obiettivo di questa nota è stato di fare emergere i tratti salienti della personalità di Ezio Vanoni quali sono andati manifestandosi nel perseguimento degli obiettivi, e nell'adempimento dei *doveri*, che

<sup>27</sup> Il percorso iniziato da Vanoni con la riforma tributaria del 1951 è stato di recente analizzato, mediante gli strumenti analitici propri della teoria dei giochi, come un tentativo di instaurare fra lo Stato (che effettua all'inizio del “gioco” un “investimento in reputazione”) e il contribuente (entrambi sono quindi “giocatori”, cioè soggetti che si pongono fra loro in un rapporto di interazione strategica) un ambiente *cooperativo*, passibile in quanto tale di determinare risultati socialmente vantaggiosi nella logica del “dilemma del prigioniero” (per un'indagine secondo queste linee cfr. G. Montedoro - M. Fiocca, *Ezio Vanoni e il dilemma del prigioniero*, “Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, gennaio 2004, pp. 66-79).

<sup>28</sup> Cfr. E. Vanoni, *Discorsi parlamentari*, Volume secondo, *op. cit.*, p. 764.

Vanoni si è prefisso in quanto uomo politico impegnato a tradurre in azione di governo le esperienze e i convincimenti dello studioso, e particolarmente nel disegnare, promuovere e sostenere la riforma tributaria conosciuta con il suo nome. Mi sono soffermato, in particolare, a evidenziare, della sua complessa vicenda di economista e di giurista impegnato nella vita pubblica, quelli che appaiono connotati distintivi, riflesso a loro volta di spiccate qualità personali: la sensibilità sociale (da cui l'attenzione per il cittadino in quanto *persona*, e per le sue necessità), il realismo (da cui il gradualismo e l'avversione nei confronti degli eccessi di discontinuità nell'azione riformatrice), il rigore (da cui anche la cura nell'enfatizzare, dei fenomeni e delle istituzioni della vita pubblica, gli aspetti *organizzativi*). Nell'identificazione di tali connotati, nel contempo umani e istituzionali, mi sono fatto guidare da Vanoni stesso tramite i documenti della sua vita pubblica (in particolare di quella parlamentare), cioè da quei testi che, più e meglio di altri, apparivano in grado di contestualizzare anche i passaggi difficili della sua partecipazione a una vicenda politica che lo vide protagonista certamente autorevole ma non incontestato. È comunque la riforma tributaria il *luogo geometrico* degli elementi costitutivi del profilo intellettuale di Vanoni: in quella riforma - e nella sua faticosa gestazione - stanno infatti i tratti caratteristici dell'uomo che ne è stato promotore e architetto, ma è altrettanto certo che i principi di Vanoni studioso - come le vicende della sua storia personale - stanno in quella riforma e ne rappresentano l'autentica chiave di lettura.

Sono infine convinto che alle stesse conclusioni, e sempre "sotto la guida" di Vanoni, si arriverebbe quando si collegasse l'economista pubblico sia al pensatore cattolico sia al pianificatore economico. Nel primo caso il collegamento più appropriato sarebbe fra la prima monografia vanoniana del 1932 (*Natura ed interpretazione delle leggi tributarie*) e il "Codice di Camaldoli", particolarmente il Capitolo VI su *L'attività economica pubblica* redatto da Vanoni stesso.<sup>29</sup> Nel secondo caso il collegamento dovrebbe essere istituito tra l'economista pubblico/riformatore tributario e il promotore dello *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64*,<sup>30</sup> con i tre prin-

<sup>29</sup> *Il Codice di Camaldoli*, Roma, Edizioni Civitas, 1984.

<sup>30</sup> *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64*, Roma, 1955.

cipali macro-obiettivi che vi vengono evidenziati e che sono espressi, rispettivamente, in termini di posti di lavoro aggiuntivi nei settori produttivi extra-agricoli, di riduzione dei divari interregionali di sviluppo e di riequilibrio della bilancia dei pagamenti. Sono questi gli obiettivi *reali* al vertice delle preoccupazioni di Vanoni studioso e statista, come delle necessità dell'Italia del dopoguerra, obiettivi al conseguimento dei quali il sistema tributario doveva essere funzionale.