

Il popolo della libertà Borghesia imprenditoriale e commercio negli anni del boom economico

Davide Baviello

Dal dopoguerra a oggi l'Italia ha sempre presentato una proporzione d'imprenditori e lavoratori autonomi molto più alta degli altri paesi economicamente avanzati. Con l'avvento della repubblica, essi pretesero maggiore libertà dallo Stato e, allo stesso tempo, la protezione corporativa assicurata dalle leggi introdotte dal regime fascista, esprimendo una cultura liberista tanto incoerente quanto opportunistica. Tra gli anni cinquanta e sessanta sia gli industriali sia i commercianti si batterono affinché alla partecipazione dell'Italia alla Comunità europea non conseguisse l'ampliamento delle politiche sociali e l'estensione delle regole per garantire la libera concorrenza tra le aziende. Furono così bloccate molte riforme elaborate dai primi governi di centrosinistra, sventati tutti i progetti di liberalizzazione nel terziario, evitati provvedimenti efficaci per la tutela del consumatore e per una maggiore pressione fiscale sulle classi di reddito più elevate che non derivavano dal lavoro dipendente. Criteri liberisti vennero invece seguiti nei confronti di gran parte dei lavoratori dipendenti, attraverso la conferma della libertà di licenziamento nelle piccole aziende. Pure i commercianti — i quali dal dopoguerra si erano costantemente sentiti penalizzati rispetto alle altre categorie imprenditoriali — all'inizio degli anni sessanta migliorarono i loro rapporti con la Dc, che infatti con una serie di provvedimenti, come l'estensione del sistema pubblico di assistenza sanitaria e di previdenza, riuscì ad attenuare i timori del commercio tradizionale negli anni in cui si sentiva minacciato dall'apertura dei primi supermercati, dall'ingresso dei socialisti nel governo e dalla maggiore forza rivendicativa conquistata dal movimento operaio.

Ever since the post-war period Italy has had a number of entrepreneurs and self-employed workers comparatively much higher than the other economically advanced countries. With the establishment of the Republic, these sectors claimed a wider freedom from the State and, at the same time, the preservation of the corporative protections previously granted by the Fascist regime, in the name of a free-trade conception as inconsistent as opportunistic. Throughout the Fifties and the Sixties, industrialists and traders alike fought to avoid that the participation in the European Community might entail more demanding social policies and stricter rules in favour of free competition among enterprises. Many reforms conceived by the early Centre-Left administrations was thus blocked, all the liberalization projects in the tertiary sector averted and effective measures for the protection of consumers as well as for a heavier fiscal pressure on the highest incomes regularly sunk. On the contrary, liberalist standards were followed with regard to the employees, mainly through the confirmation of the freedom of dismissal inside small firms. The dealers, however, who had always felt disadvantaged in comparison with other entrepreneurial categories, improved their relationships with the Christian-Democratic Party in the early sixties, when their fears concerning the introduction of supermarkets, the socialist entry in the government and the growing force of the Unions were somehow reduced by a number of legislative measures, such as the extension of public health care and social security services.

Dopo la Liberazione, la neonata democrazia italiana ebbe l'occasione di cimentarsi con due sfide fondamentali per il proprio consolidamento, che tuttavia la nuova classe dirigente repubblicana non colse: la costruzione di una società in cui sugli interessi corporativi prevalesse l'identificazione con il bene collettivo e l'affermazione della libera concorrenza che consentisse ai migliori di emergere¹. La locuzione "popolo della libertà" non è un'invenzione di Silvio Berlusconi. Ben definisce una parte della popolazione che nella storia della Repubblica italiana non ha mai voluto misurarsi con quelle due sfide, le quali avrebbero potuto rendere l'Italia più moderna e democratica: imprenditori, lavoratori autonomi e liberi professionisti, che spesso hanno difeso un'idea di libertà non di tipo oggettivo e positivo, rivolta alla tutela della collettività, ma di tipo soggettivo e negativo, finalizzata alla protezione di interessi corporativi². La libertà desiderata dalla gran parte della borghesia imprenditoriale italiana continua a corrispondere prevalentemente alla *libertà dallo Stato e dalle tasse*, ma senza tradursi nel sostegno al libero mercato. Il suo liberismo, sempre incoerente, fu rispecchiato dall'atteggiamento contraddittorio tenuto nei confronti del processo d'integrazione europea. Per quegli industriali e per quei commercianti, lo Stato *non doveva*, con il proprio intervento, perseguire politiche di redistribuzione della ricchezza e di tutela del consumatore, *doveva* invece proteggere dalla libera concorrenza le imprese, e contemporaneamente consentire la libertà di licenziamento dei lavoratori dipendenti.

Raccogliendo alcuni risultati di una ricerca svolta sulla storia del commercio interno tra gli anni cinquanta e sessanta, questo saggio vuole illustrare il modo in cui i commercianti e le altre categorie dell'imprenditoria riuscirono a condizionare la politica italiana in base a questa strana concezione di libertà, mettendo a frutto il loro peso quantitativo, quasi senza paragoni nel resto d'Europa. In Italia nel 1963, anno in cui terminò il boom economico, ancora più di un terzo delle persone occupate era rappresentato da imprenditori e lavoratori autonomi, una quota inferiore, nell'ambito dell'Ocse, soltanto a quelle di Spagna, Grecia e Turchia³. Dopo più di quarant'anni, la quota di lavoro indipendente in Italia continua a restare di poco inferiore a un terzo del totale della forza lavoro attiva, fornendo al nuovo partito fondato da Berlusconi con gli eredi del Msi, il Popolo della libertà, una base di consenso sociale impensabile negli altri paesi economicamente avanzati, dove la percentuale di imprenditori e lavoratori autonomi è molto inferiore⁴. Berlusconi oggi riesce a incarnare l'ambigua cultura liberista dell'imprenditore italiano meglio dei Centri di difesa delle libertà economiche creati da Confintesa nel 1956 (fondata da Confindustria, Confagricoltura e Confcommercio) e meglio della Democrazia cristiana, che pure presentava sul suo simbolo la parola "libertas". Del resto, con la fine della guerra fredda e della Dc, è scomparsa dalla politica italiana anche la volontà di filtrare, nel quadro di riferimento dell'antifascismo come fondamento della repubblica, il familismo, il clientelismo, il corporati-

¹ Cfr. le parole usate nel 1947 da Vittorio Ronchi, alto commissario dell'Alimentazione, il quale ricordava che libertà significa consentire ai migliori di affermarsi attraverso la libera concorrenza: Davide Baviello, *I commercianti e i primi anni della Repubblica (1946-1951)*, pref. Mario G. Rossi, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 88. Sul bisogno di mettere da parte gli interessi corporativi e identificarsi con il bene collettivo, si veda il discorso tenuto nel 1951 dal rettore della Bocconi, Giovanni Demaria, in D. Baviello, *I commercianti e i primi anni della Repubblica*, cit., pp. 67-68.

² Sul concetto di libertà oggettiva e positiva, distinto da quello di libertà soggettiva e negativa, si vedano Pier Paolo Portinaro, *Stato*, Bologna, Il Mulino, 1999; Paul Ginsborg, *Berlusconi. Ambizioni patrimoniali in una democrazia mediatca*, Torino, Einaudi, 2003, p. 18.

³ Per i dati dettagliati, si veda Oecd, *Labour Force Statistics 1963-1974*, Paris, Oecd, 1976.

⁴ Oecd, *Labour Force Statistics 1985-2005*, Paris, Oecd, 2006.

vismo, il qualunquismo, il populismo, l'antistatalismo e l'antipolitica, storicamente presenti nella società italiana⁵.

Il disinteresse per la tutela del consumatore

L'introduzione del supermercato in Italia avvenne nella seconda metà degli anni cinquanta per iniziativa degli americani. A Milano, nel 1957, era stato aperto il primo supermercato della Supermarkets italiani (successivamente denominata Esselunga), creata da una società di Nelson Aldrich Rockefeller, nipote del pioniere dell'industria petrolifera statunitense e fondatore della Standard Oil, John Davidson Rockefeller. I supermercati, favorendo l'abbassamento dei prezzi al dettaglio, incrementando la concorrenza nel mercato, stimolando la modernizzazione anche dell'apparato produttivo, avrebbero potuto migliorare le condizioni generali dell'economia e avvantaggiare i consumatori⁶.

I dirigenti statunitensi della Supermarkets italiani, nelle relazioni inviate periodicamente da Milano a New York in cui riferivano dell'andamento delle operazioni per aprire i primi supermercati, dichiaravano d'imbattersi in realtà alle quali non erano abituati: la tendenza degli italiani a considerare uno stupido chi pagava correttamente le tasse, la pratica diffusa di versare tangenti ai politici per poter svolgere la propria attività, la molteplicità degli adempi-

menti burocratici e il carattere farraginoso della legislazione tributaria. Un altro ostacolo da superare era costituito dalla forza delle corporazioni e, contemporaneamente, dalla debolezza della società civile.

In Italia, la debolezza tanto della società civile quanto dello Stato mantenne a livelli marginali l'impegno per la tutela del consumatore. La prima organizzazione italiana in questo campo, l'Unione nazionale consumatori, nata nel 1955, indicò nell'individualismo di gran parte degli italiani uno dei maggiori ostacoli all'affermazione del movimento consumerista⁷. La scarsa attenzione alla necessaria difesa degli interessi collettivi dei cittadini caratterizzava anche lo Stato, come avrebbe dimostrato la vicenda della legge contro le frodi alimentari, durante la quale la classe dirigente nazionale confermò la propria tendenza a privilegiare non tanto la tutela dei consumatori quanto determinati interessi settoriali.

Il 2 febbraio 1960 il governo italiano presentò un disegno di legge sulla disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari⁸; dalla fine dell'Ottocento infatti si erano accumulati molti provvedimenti che regolamentavano questa materia in modo frammentario, ma mancava una disciplina aggiornata che consentisse una lotta efficace alle frodi alimentari, ancora particolarmente diffuse nella società del dopoguerra⁹. Nella commissione Igiene e sanità pubblica della Camera in sede legislativa, il

⁵ Cfr. Mario G. Rossi, *La Costituzione ha resistito*, "Italia contemporanea", 2007, n. 247, pp. 1-7.

⁶ Si veda Emanuela Scarpellini, *Comprare all'americana. Le origini della rivoluzione commerciale in Italia 1945-1971*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 127-148. Cfr. anche Ead., *La spesa è uguale per tutti. L'avventura dei supermercati in Italia*, Venezia, Marsilio, 2007.

⁷ Unione nazionale consumatori [d'ora in poi Unc], *Le organizzazioni di consumatori e i primi anni di quella italiana*, Roma, Unc, 1961.

⁸ *Modifica degli articoli 242, 243, 250, 262 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari*, in *Atti parlamentari* [d'ora in poi Ap], *Camera dei deputati* [d'ora in poi Cd], *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, III legislatura (C. n. 1989, S. n. 1257).

⁹ Sulla questione della sicurezza alimentare si veda Unc (a cura di), *Aspetti e problemi dell'alimentazione*, Roma, Unc, 1962. Il problema delle frodi commerciali ovviamente non era circoscritto alla vendita di prodotti alimentari. Cfr. il contenuto della circolare dell'alto commissario all'Igiene e sanità ai prefetti che, durante l'estate del 1956, aveva invitato le autorità locali a controllare che i detersivi venissero posti in vendita all'interno di recipienti confezionati dalle ditte produttrici: *In recipienti sigillati i detersivi*, "Commercio romagnolo. Organo delle Federazioni provinciali piccoli commercianti e Associazioni ambulanti di Ravenna e Forlì", agosto 1956, n. 7, p. 2.

relatore democristiano Atilio Bartole presentò il testo del nuovo disegno di legge, che ricevette nel complesso un consenso quasi unanime, anche se non mancarono dissidi su singoli aspetti del provvedimento. Nel confronto in commissione sembrava che la Dc sostenesse il disegno di legge rivolgendo però poca attenzione ai problemi relativi alla sua successiva applicazione, come conferma l'analisi del dibattito intorno alle sanzioni contro i trasgressori, nel quale i comunisti chiesero pene severe, per cercare di limitare al massimo le infrazioni, mentre i democristiani si mostrarono più preoccupati di evitare che le misure punitive potessero danneggiare eccessivamente le imprese produttive e gli esercizi commerciali colpevoli di vendere alimenti adulterati. Gli esponenti della Dc giustificavano la necessità di prevedere pene non troppo severe nei confronti delle imprese di produzione e distribuzione alimentare col fatto che esse erano, per la maggioranza, di piccole dimensioni. Stentava ad affermarsi nel partito democristiano il principio che la tutela del consumatore e la salute dei cittadini dovevano prevalere sulle esigenze di protezione delle imprese¹⁰.

Sia il relatore del disegno di legge alla Camera, Bartole, sia le sinistre volevano consentire al medico provinciale di stabilire la chiusura definitiva degli stabilimenti produttivi e commerciali in caso di gravi trasgressioni, ma il ministro della Sanità Angelo Raffaele Jervolino, della Democrazia cristiana, riuscì a impedirlo ricordando che al Senato la norma poteva essere

soppressa — come già era accaduto — ritardando ulteriormente l'approvazione finale del disegno di legge¹¹. Il 18 aprile 1962 il disegno di legge venne finalmente approvato in via definitiva nella commissione Igiene e sanità del Senato¹². La nuova normativa non impediva però ai responsabili di frodi e sofisticazioni alimentari di sfuggire alle sanzioni, perché non affrontava il problema dell'inefficienza nei laboratori e nei metodi di analisi degli alimenti. Il ministro della Sanità avrebbe dovuto pubblicare entro sei mesi dall'entrata in vigore della nuova legge l'elenco degli additivi chimici e dei coloranti consentiti nella preparazione e conservazione dei prodotti alimentari, entro un anno l'elenco dei metodi di analisi; sempre entro un anno il governo avrebbe dovuto emanare il regolamento d'attuazione della legge. Nell'ultima discussione del provvedimento prima della sua approvazione definitiva, il relatore al Senato, Emanuele Samek Lodovici, anch'egli della Dc, denunciò il rischio di un'eccessiva lentezza nella predisposizione delle norme necessarie per la completa attuazione della nuova disciplina alimentare. Il ministro della Sanità Jervolino giustificò i tempi lunghi con la necessità di stabilire norme che potessero essere accolte anche in sede internazionale e dichiarò esplicitamente che dubitava della possibilità che la nuova normativa potesse venire pienamente applicata nei termini previsti. Il regolamento d'attuazione della legge, successivamente emendata e integrata più volte, sarebbe stato emanato dopo ben 18 anni!¹³

¹⁰ Per i contenuti del dibattito e per l'approvazione del disegno di legge nella commissione Igiene e sanità della Camera, cfr. *Ap, Cd, Commissioni in sede legislativa*, III legislatura, 14ª commissione, seduta 12 ottobre 1960, pp. 233-254. Sulle reazioni negative della Fida (Federazione italiana dettaglianti dell'alimentazione, aderente a Concommercio) alla riforma della disciplina per la produzione e il commercio degli alimenti, cfr. Confederazione generale italiana del commercio [d'ora in poi Cgic], *Relazione sull'attività confederale dell'anno 1960. Assemblea ordinaria, 23 marzo*, Roma, Nuova grafica romana, 1961, pp. 269-270.

¹¹ *Ap, Cd, Commissioni in sede legislativa*, III legislatura, 14ª commissione, seduta 12 aprile 1962, pp. 487-510.

¹² L. 30 aprile 1962, n. 283, che stabiliva, tra l'altro, l'indicazione sui prodotti confezionati della data di confezionamento, del quantitativo netto e della composizione.

¹³ Sui contenuti dell'ultima discussione del disegno di legge nella commissione Igiene e sanità del Senato prima della sua approvazione definitiva, cfr. *Ap, Senato della Repubblica* [d'ora in poi *S*], III legislatura, 11ª commissione, seduta 18 aprile 1962, pp. 683-707. Il mancato impegno delle autorità governative in favore dell'attuazione della legge sulla sicurezza alimentare sarebbe stato duramente criticato dall'Unione nazionale consumatori anche per bocca del suo presidente: cfr. Vincenzo Dona, *Tardi e male. Lo schema di regolamento per l'esecuzione della legge 30 aprile 1962, n. 283*, Roma, Unc, 1970.

La liberalizzazione mancata

Nel 1954 il governo Scelba presentò un disegno di legge delega per riformare la disciplina giuridica che sottoponeva l'esercizio di attività economiche o professionali ad autorizzazione da parte dell'amministrazione statale. Mario Scelba, nel presentare il disegno di legge in Parlamento, volle ricordare che, in molti casi, la preventiva autorizzazione amministrativa necessaria per l'esercizio di determinate attività era stata imposta dal fascismo in obbedienza alle direttive dell'economia corporativa e poi, sopravvivendo al crollo del regime fascista, si era posta in contrasto con l'articolo 41 della Costituzione, che sancisce la libertà dell'iniziativa economica privata¹⁴.

Contro il progetto di riforma, che avrebbe finalmente abbattuto la disciplina commerciale varata dal regime fascista e fondata sull'istituto della licenza, si mobilitarono immediatamente tutte le organizzazioni dei commercianti. Il presidente della Confederazione generale italiana del commercio, Gian Maria Solari, spiegò che sarebbe stato possibile accettare l'abolizione delle licenze solo in cambio di una libertà economica generale, garantita dalla cancellazione di tutte le *protezioni* e i privilegi esistenti negli altri settori dell'economia italiana¹⁵. Ottenuta l'assicurazione che il disegno di

legge sarebbe stato emendato in modo da conservare l'istituto della licenza, la questione venne risolta con una classica soluzione all'italiana, aumentando l'imposizione fiscale su coloro che in futuro avrebbero desiderato avviare un'attività commerciale: la tassa di concessione governativa per il rilascio delle licenze di commercio fu elevata di nove volte, attraverso un provvedimento legislativo finalizzato all'acquisizione di risorse finanziarie utili per consentire l'aumento degli stipendi ai dipendenti pubblici¹⁶. In questo modo si riusciva a soddisfare le istanze di una parte cospicua dei ceti medi italiani, costituita dagli impiegati statali e dai commercianti. Ai primi venivano finalmente concessi i dovuti aumenti di stipendio, ai secondi continuava a essere garantita la protezione corporativa rappresentata dalla disciplina commerciale di origine fascista.

Il dibattito sulla liberalizzazione dell'accesso all'attività commerciale si sarebbe riaperto più di una volta negli anni successivi, senza sfociare mai in un'effettiva riforma del settore. I commercianti, per giustificare la legislazione incentrata sull'istituto della licenza, si appellavano all'articolo 41 della Costituzione. L'articolo recita infatti: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale". I titolari delle imprese distributive, a conferma della curiosa natura del

¹⁴ Si veda *Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e ministro dell'Interno (Scelba) di concerto col Ministro delle Finanze (Tremelloni), Delega legislativa al Governo per una nuova disciplina giuridica in materia di autorizzazioni amministrative*, in *Ap, Cd, Documenti, Disegni di legge e relazioni*, II legislatura, seduta 29 luglio 1954, C. n. 1088.

¹⁵ Cfr. Gian Maria Solari, *Perché io difendo le licenze di commercio*, "Il Commercio ligure. Organo dell'Associazione dei commercianti della provincia di Genova", 1° dicembre 1954, n. 12, pp. 1-2. Si vedano inoltre i seguenti articoli, tutti in "Il Commercio ligure": *Importante problema discusso dalla Confederazione. La disciplina del commercio e la legge delega sulle autorizzazioni amministrative* (1° settembre 1954, n. 9, p. 1), per la cronaca della mobilitazione organizzata nei mesi precedenti; *La difesa del problema delle licenze di commercio*, e Franc'Andrea Forzani, *Licenze di commercio e Legge delega* (entrambi 1° ottobre 1954, n. 10, pp. 1-2); *L'Assemblea della Confcommercio* (1° novembre 1954, n. 11, p. 1), in cui vengono riportati i risultati dell'assemblea straordinaria della Confcommercio, tenuta il 24 ottobre, che stabilì la possibilità di ricorrere alla serrata nel caso in cui la minacciata abolizione dell'istituto della licenza stesse per diventare realtà.

¹⁶ Cfr. il discorso di Solari all'assemblea annuale della Confcommercio (Roma, 5 maggio 1955), in *I lavori dell'Assemblea Confederale*, "Il Commercio ligure", 1° giugno 1955, n. 6, p. 4. Sulla disposizione di legge 10 dicembre 1954, n. 1164, che imponeva dal 1° gennaio 1955 il pagamento di lire 75.000 per la concessione governativa delle licenze di commercio rilasciate dal Comune, cfr. Franc'Andrea Forzani, *Conseguenze della nuova tassa sulle licenze di commercio*, "Il Commercio ligure", 1° maggio 1955, n. 5, p. 1.

loro liberismo, non si richiamavano al principio di libera iniziativa affermato nell'articolo ma a quello dell'utilità sociale, sul quale subito dopo l'approvazione della Costituzione repubblicana si erano concentrate le preoccupazioni del commercio privato¹⁷. Adesso, invece, nel principio di utilità sociale si trovava l'appiglio per giustificare il regime che, attraverso l'istituto della licenza, limitava l'accesso all'attività commerciale. Secondo i titolari di esercizi commerciali, infatti, evitare la libera apertura di nuovi negozi corrispondeva all'interesse collettivo. Per chi auspicava un'effettiva liberalizzazione del settore, al contrario, l'utilità sociale poteva essere garantita solamente attraverso maggiore concorrenza e quindi minori limiti alla nascita di nuovi esercizi commerciali¹⁸.

Tra la fine degli anni cinquanta e l'inizio dei sessanta, il boom economico e l'espansione del mercato interno avrebbero reso evidenti i gravi ritardi del sistema distributivo italiano, innescando un dibattito che per la prima volta si pose l'obiettivo di preparare seriamente la riforma del settore. Intorno alla metà degli anni sessanta cominciò a crescere la consapevolezza della

necessità di affrontare i problemi della distribuzione commerciale per evitare che essi si aggravassero irrimediabilmente¹⁹. Il Cnel aveva condotto una vasta indagine sui problemi della distribuzione italiana e nel 1966 presentò in un rapporto ufficiale una lunga serie di raccomandazioni affinché fosse avviato un effettivo processo di razionalizzazione del commercio interno italiano. Tra gli obiettivi principali indicati dal rapporto spiccavano l'abolizione del regime imperniato sull'istituto della licenza commerciale e l'applicazione di un sistema fondato sul principio della "libertà di esercizio", in base al quale l'aspirante commerciante — se in possesso di specifici requisiti — avrebbe potuto avviare la propria attività semplicemente registrandosi in appositi albi presso le camere di commercio²⁰.

Il tema venne affrontato anche nel *Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969*, presentato dal ministero del Bilancio e approvato dal Consiglio dei ministri il 2 giugno 1965²¹. Nel capitolo XX di questo documento, dedicato appunto al commercio, si dichiarava esplicitamente che l'apparato distribu-

¹⁷ Relativamente ai timori destati all'interno del ceto commerciale da alcuni contenuti della nuova Costituzione repubblicana in occasione della sua approvazione, cfr. D. Baviello, *I commercianti e i primi anni della Repubblica*, cit., p. 183.

¹⁸ A quest'impostazione liberista s'ispirava la circolare 987-C, 24 agosto 1956, diramata ai prefetti dal liberale Guido Cortese, ministro dell'Industria e del commercio, capovolta però appena un anno dopo dal suo successore, il democristiano Silvio Gava, che invitò ad applicare le misure restrittive previste dal rdl. 16 dicembre 1926, n. 2174. Sulla soddisfazione delle organizzazioni dei commercianti per il provvedimento del ministro Gava, si vedano *Istruzioni ministeriali per il rilascio di licenze di commercio*, "Il Mercurio. Mensile della Federazione provinciale piccoli commercianti ed esercenti di Bologna", agosto 1957, n. 8, pp. 1-2; *L'eccessivo moltiplicarsi dei negozi può nuocere al pubblico interesse*, "Il Giornale del commercio. Settimanale della Confederazione generale italiana del commercio", 10 agosto 1957, n. 32, pp. 1, 4; *Le licenze di commercio e la circolare del Ministro Gava*, "Il Giornale del commercio", n. 33-34-35-36, p. 1. Le giunte provinciali amministrative, tuttavia, non sempre si sarebbero attenute alle raccomandazioni di Gava, provocando naturalmente nuove proteste da parte delle organizzazioni dei commercianti. Si veda, per esempio, *Il "liberismo" della G.P.A. deve essere frenato*, "Il Mercurio", ottobre 1957, n. 10, p. 2.

¹⁹ Il presidente del Cnel (Comitato nazionale dell'economia e del lavoro), onorevole Pietro Campilli, fece appello alla coscienza dei commercianti, affinché comprendessero che era nel loro stesso interesse guardare in faccia la realtà e che il loro futuro poteva essere garantito non dalle leggi restrittive ma dall'adeguamento alle esigenze dell'economia moderna. Si veda *Verbali delle sedute*, 11 maggio 1967, seduta antimeridiana, in Istituto per la documentazione e gli studi legislativi [d'ora in poi Isle], *Evoluzione strutturale e tecnica della distribuzione in Italia. Atti del convegno. Documentazione*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 9-10.

²⁰ Cnel, *Osservazioni e proposte sui problemi della distribuzione*, Roma, Tipografia Edigraf, 1966.

²¹ Ministero del bilancio, *Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969. Presentato dal Ministro del bilancio on. Pieraccini e approvato sentito il parere del Cnel dal Consiglio dei ministri il 2 giugno 1965*, Roma, Ist. poligrafico dello Stato, 1965.

tivo rifletteva la tipica presenza nell'economia italiana di alcuni fenomeni di sviluppo avanzato, affiancati però da aspetti diffusi di bassa produttività. L'"eccessiva polverizzazione" delle strutture di commercio al dettaglio e il particolare assetto del commercio all'ingrosso, soprattutto dei prodotti agricoli, si risolvevano in alti costi di distribuzione e bassi livelli di produttività del settore. Compito dell'azione pubblica in questo campo sarebbe dovuto essere la riduzione dei costi di distribuzione in modo da garantire un servizio efficiente e quindi pienamente rispondente alle esigenze del consumatore²².

La commissione istituita dal ministero dell'Industria e del commercio, e affidata alla guida del professor Guido Astuti, aveva ricevuto l'incarico di predisporre un disegno di legge che riformasse la disciplina sull'esercizio delle attività commerciali. Richiamandosi al principio della libertà d'iniziativa privata sancito dalla Costituzione e ribadito dal Consiglio di Stato, la commissione Astuti delineò un progetto di riforma che si proponeva di cancellare il potere discrezionale dei comuni nella concessione delle licenze di commercio, abolendo il sistema di origine fascista e prevedendo al suo posto un semplice albo professionale al quale si sarebbero iscritti tutti gli aspiranti commercianti in possesso dei necessari requisiti. Le manifestazioni di ostilità nei confronti del progetto di riforma furono decisamente notevoli e, qualche anno più tardi, lo stesso Astuti ne avrebbe fornito un'impetosa descrizione, ricordando che l'avversione al progetto di abolizione delle licenze era stata spesso motivata dai commercianti con argomenti che mettevano in luce proprio gli aspetti più gravi e patologici della disciplina di origine fascista: l'aver speso grosse somme di denaro per riuscire a ottenere una licenza o l'aver atteso anni per averne altre. Secondo Astuti, le maggiori resistenze alla riforma della

disciplina commerciale provenivano proprio dalla parte più incapace e immeritevole dei dettaglianti, la quale aveva avviato la propria attività sfruttando le forme di corruzione e le ingerenze politiche che inquinavano il sistema di concessione delle licenze a danno dei consumatori e dei commercianti più competenti e qualificati. Il bilancio tracciato da Astuti riguardo al suo impegno alla guida della commissione ministeriale per la riforma della disciplina commerciale era carico di amarezza e coglieva nella situazione del commercio interno vizi e difetti comuni a gran parte del sistema imprenditoriale italiano, contro i quali le autorità governative non intraprendevano mai una seria battaglia:

Il nostro disegno di legge è stato accantonato, giace in uno dei tanti cassetti in cui vengono custodite, sotto la polvere, le buone intenzioni dei nostri Governi. [...] Nessuno deve adagiarsi nell'idea, troppo diffusa, che il possesso di una o più licenze comunali costituisca una sorta di privilegio, possa essere la base di una comoda situazione monopolistica da sfruttare, tagliando una limitata clientela di consumatori sprovveduti, pigri o abitudinari. [...] Del resto, certe resistenze sono ben comprensibili: non solo nel campo della distribuzione, gli operatori economici, come categorie e come singoli, sono molto spesso avvezzi a vivere alla giornata, a fare le loro previsioni a breve termine, a non guardare troppo lontano. Anche nel campo della produzione, agricola o industriale, siamo avvezzi a constatare che gli imprenditori sono favorevoli ora alla libertà economica, ora alle discipline più rigorose, secondo calcoli di convenienza che non coincidono con l'interesse generale, e spesso nemmeno con l'interesse ben inteso e ponderato delle stesse categorie che temono o auspicano certi provvedimenti²³.

L'ambiguità degli imprenditori italiani rispetto all'integrazione europea

La questione della riforma del settore distributivo era stata riproposta dalla nascita del Mec

²² Si vedano le osservazioni del professor Carlo Fabrizio in *Isle, Evoluzione strutturale e tecnica della distribuzione in Italia*, cit., pp. 15-16.

²³ Dalla relazione di Guido Astuti, *Verbalì delle sedute*, 11 maggio 1967, seduta antimeridiana, in *Isle, Evoluzione strutturale e tecnica della distribuzione in Italia*, cit., pp. 75-76.

(Mercato comune europeo), formalizzata dal trattato di Roma del 1957, che prevedeva la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento per le imprese e le attività non salariate. L'atteggiamento tenuto nei confronti del processo d'integrazione europea costituisce un perfetto esempio dell'indole tradizionale della borghesia imprenditoriale italiana — tanto di quella commerciale quanto di quella industriale — che ha costantemente unito la richiesta di protezione da parte delle istituzioni statali a uno spiccato conservatorismo sul piano sociale.

La Confcommercio si dichiarò fermamente contraria alla soppressione della disciplina vincolistica che regolava l'accesso all'attività commerciale in Italia e, anzi, giudicò opportuna una sua eventuale estensione agli altri paesi della Comunità europea, richiamandosi all'argomento classico utilizzato ancora oggi dagli ordini professionali contro le ipotesi di liberalizzazione: le misure restrittive per l'accesso alla professione sono utili per proteggere non gli interessi dei commercianti già in attività quanto piuttosto i consumatori da operatori estemporanei.

Di fronte al pericolo che le nuove istituzioni comunitarie potessero promuovere politiche sgradite alle categorie commerciali italiane, la Confcommercio sostenne la necessità di difendere la piena sovranità degli stati membri e la loro autonomia nell'emanazione delle leggi: obiettivo della Comunità non doveva essere la creazione di uno Stato federale e dunque l'armonizzazione delle legislazioni dei diversi paesi membri sarebbe dovuta semplicemente limitarsi a favorire lo sviluppo del mercato comune. Il processo d'integrazione europea veniva

quindi inteso da Confcommercio in termini prettamente economici, a tal punto da riscoprire l'importanza dello Stato nazionale, contro i possibili condizionamenti da parte delle nuove autorità comunitarie. Cominciava ad apparire lontana la profonda avversione nutrita nei primi anni del dopoguerra nei confronti delle istituzioni statali italiane, quando le categorie del commercio le accusavano di imporre loro continue penalizzazioni.

Il miglioramento dei rapporti tra Confcommercio e classe di governo nazionale trovò riscontro nell'ottima intesa con la delegazione italiana presso la Cee, con la quale l'organizzazione dei commercianti si vantava di aver preso contatto. Il punto di vista della Confcommercio sul programma per la graduale soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento, predisposto dalla Commissione europea, fu rispecchiato nella linea tenuta dalla delegazione italiana presso la Cee, contraria alla posizione sostenuta dalle delegazioni di altri paesi, le quali — al fine di garantire la liberalizzazione dell'accesso alle attività imprenditoriali e di uniformare progressivamente i diversi sistemi nazionali intorno a principi comuni — desideravano far precedere l'abolizione delle restrizioni dall'armonizzazione delle legislazioni dei vari paesi membri²⁴.

In Italia un atteggiamento analogo a quello dei commercianti venne espresso dalla borghesia industriale, altrettanto preoccupata di conservare la protezione statale e scongiurare le condizioni di crescente concorrenza che le nuove istituzioni comunitarie avrebbero potuto promuovere. Anche gli industriali si opponevano ai propositi di armonizzazione legislativa,

²⁴ Per indicazioni più dettagliate sull'azione della Confcommercio nei confronti dei propositi di soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento, legati alla nascita della Cee, si veda Cgic, *Relazione sull'attività confederale dell'anno 1960*, cit., pp. 357-363. La delegazione italiana, soddisfacendo le richieste dei commercianti, riuscì a convincere la Commissione europea che la disciplina commerciale in vigore in Italia, pur prevedendo il rilascio delle licenze in base alle decisioni delle autorità pubbliche, non presentava una natura discriminatoria. Sull'importanza dell'influenza dei vari gruppi occupazionali circa la definizione dell'atteggiamento espresso complessivamente dalle singole nazioni verso lo sviluppo della Comunità europea, cfr. Alfred McClung Lee, *Fattori sociali dell'integrazione europea*, "Quaderni di sociologia", 1958, n. 28, pp. 117-119.

soprattutto se rivolti a problemi di natura sociale, finendo per ostacolare l'affermazione dell'idea di un'Europa che procedesse oltre il semplice sviluppo del mercato comune e mirasse a una società più progredita — non solo sotto il profilo economico — in tutti i paesi membri. Gli industriali non volevano perdere le cospicue opportunità che il Mercato comune europeo avrebbe offerto ma, allo stesso tempo, chiedevano che l'abbattimento delle misure protezionistiche a favore delle imprese italiane fosse il più possibile limitato. Consapevole che l'Italia degli anni cinquanta era ancora economicamente debole rispetto agli altri paesi della Comunità, la Confindustria si era dimostrata pronta ad accettare l'integrazione europea purché nel trattato del 1957 fossero stabiliti limiti precisi alla discrezionalità delle autorità comunitarie. Il governo italiano accolse almeno in parte le richieste degli industriali, ottenendo l'inserimento di clausole volte a salvaguardare la protezione delle imprese nazionali, comprese alcune eccezioni al divieto di costituire cartelli internazionali, le quali potevano essere sfruttate — secondo le intenzioni dell'industria privata italiana — per sopperire allo smantellamento del protezionismo legale, attraverso accordi commerciali occulti con industriali degli altri paesi del Mec, finalizzati alla spartizione del mercato e alla determinazione dei prezzi.

Allo stesso tempo, gli esponenti della Confindustria apprezzarono l'avvio dell'integrazione europea, anche perché speravano che essa avrebbe potuto porre freno alla crescente iniziativa economica dello Stato italiano. Questo liberismo 'unidirezionale', caratteristico come si è detto di gran parte della borghesia italiana, si combinava all'interno della classe

imprenditoriale con un'assoluta mancanza di senso di responsabilità verso le esigenze collettive. Gli industriali italiani infatti, dopo aver criticato l'intenzione del governo d'impegnarsi nella richiesta di aiuti comunitari per le regioni depresse e, più in generale, contro la disoccupazione, in modo da favorire l'attuazione del Piano Vanoni, deplorarono l'accento posto nel trattato di Roma sulla necessità di armonizzazione della legislazione sociale dei vari paesi della Comunità, perché ciò avrebbe potuto accelerare l'adozione anche da parte dell'Italia di misure volte a favorire la parità salariale tra i sessi e ad aumentare gli assegni familiari²⁵.

La permanente ingiustizia fiscale

Le difficoltà che incontrava lo sviluppo di politiche sociali derivavano non solo dalla cultura degli imprenditori italiani ma anche dalla particolare struttura economica del paese, che non favoriva l'onestà fiscale dei contribuenti, fondamentale presupposto per la costruzione di un moderno Stato sociale. La rilevante presenza delle piccole imprese indipendenti, infatti, rendeva complicato l'accertamento dei redditi effettivi di una parte molto consistente dei contribuenti italiani. Il sistema di riscossione dei tributi e di repressione degli illeciti tributari in Italia, se confrontato con quello di altri paesi occidentali, appariva estremamente caotico, complicando ulteriormente la realtà fiscale²⁶. I fenomeni dell'evasione e dell'elusione erano inseriti in un contesto caratterizzato sia dalla slealtà di tanti contribuenti nei confronti delle istituzioni pubbliche sia dalla scorrettezza e dall'inefficienza di queste ultime verso i cittadini.

²⁵ Per ulteriori dettagli sull'evoluzione delle posizioni espresse dagli industriali italiani nel corso degli anni cinquanta rispetto alla partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione europea, si legga la ricostruzione contenuta in Francesco Petri, *Gli industriali italiani e l'Europa: tra interdipendenza e integrazione (1950-1957)*, "Passato e presente", 2003, n. 59, pp. 63-87. Contribuisce alla comprensione dell'altra faccia del miracolo economico, reso possibile anche dal perpetuarsi dell'ingiustizia sociale, Paolo Patanè, *Prevenzione infortuni tra paternalismo e repressione: il caso della Falck negli anni Cinquanta*, "Annali. Studi e strumenti di storia contemporanea", 5 (2000), pp. 185-209.

²⁶ Cfr. Armando Giorgetti, *L'evasione tributaria. Problemi di pratica ed etica fiscale in rapporto alla legislazione repressiva italiana e di altri cinque stati*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1964.

Il rapporto di fiducia reciproca tra amministrazione finanziaria e contribuenti, considerato da Vanoni un presupposto fondamentale per l'ammodernamento del sistema tributario, era completamente assente. Anche per questa ragione i vari tentativi di riforma fiscale in Italia si sono rivelati sempre fallimentari.

Il progetto delineato dalla commissione Cosciani, istituita dal primo governo di centrosinistra nel settembre 1962 con l'obiettivo di raggiungere l'equità fiscale, si arenò assieme ai tanti altri propositi riformatori. Il provvedimento che abolì l'imposta generale sull'entrata (Ige) all'ultimo passaggio, sebbene gradito ai dettaglianti, si aggiunse alle innumerevoli leggi tributarie italiane, senza che venisse riformato il sistema nel suo complesso in modo da spostare l'asse del carico fiscale dalle imposte indirette a quelle dirette. Vanoni, come nel caso dello *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64*²⁷, anche riguardo all'attuazione della riforma tributaria rimase sostanzialmente isolato nella sua stessa maggioranza politica. Le autorità di governo, in seguito alla riforma Vanoni²⁸, invece di cercare di sconfiggere l'evasione, tornarono ad aumentare sia le aliquote sia le esenzioni fiscali²⁹. Il commerciante prendeva coscienza del pessimo modo in cui finiva per essere impiegata gran parte delle entrate fiscali già quando doveva svolgere i tortuosi adempimenti burocratici ne-

cessari al versamento dei tributi, convincendosi così che il denaro versato venisse frequentemente sprecato e, di conseguenza, fosse opportuno dare il meno possibile al fisco. L'aspetto caotico del sistema fiscale italiano impediva ai commercianti, come alle altre categorie imprenditoriali, di acquisire la necessaria consapevolezza dei propri doveri e dei propri diritti tributari, generando distorsioni del mercato e rendendo l'evasione e l'elusione strumenti ai quali ricorrere per non essere sopraffatti tanto dalla complessità del sistema tributario quanto dalla concorrenza sleale esercitata dagli altri evasori e dai soggetti privilegiati dal fisco³⁰.

In un contesto in cui i reati tributari venivano considerati almeno in parte il frutto di una legislazione eccessivamente contorta, le responsabilità della classe dirigente politica assumevano un'importanza centrale, sia per il bisogno di riformare il sistema fiscale sia per evitare atteggiamenti di tolleranza verso l'evasione. Commentando l'impianto di accertamenti fiscali stabilito dalle leggi sulla perequazione tributaria del 1951 e del 1956, il giovane ministro delle Finanze Giulio Andreotti, nel suo intervento all'assemblea generale della Confcommercio nel febbraio 1958, spiegò che la tassazione diretta basata sulle apparenze e sulle presunzioni portava o a ingiustizie o a condizioni di insopportabilità, non sempre correggibili seguendo la strada del concordato, definita dal ministro "como-

²⁷ La versione integrale dello Schema si può leggere per esempio in Pasquale Saraceno, *Gli anni dello schema Vanoni, 1953-1959*, a cura e con introd. di Piero Barucci, Milano, Svimez-Giuffrè, 1982.

²⁸ Ci si riferisce alla legge sulla perequazione tributaria, che nel 1951 aveva introdotto la dichiarazione obbligatoria, annuale e unica dei redditi, e alle norme integrative del ministro Tremelloni del 1956 (l. 11 gennaio 1951, n. 25, *Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario*; l. 5 gennaio 1956, n. 1, *Norme integrative della legge 11 gennaio 1951, n. 25, sulla perequazione tributaria*). Per i contenuti dei principali progetti di riforma economica sostenuti da Vanoni, si veda Ezio Vanoni, *La politica economica degli anni degasperiani. Scritti e discorsi politici ed economici*, a cura di Piero Barucci, Firenze, Le Monnier, 1977.

²⁹ Il problema del fisco nei primi anni cinquanta non trovò molto spazio nella società civile italiana, dove mancavano associazioni capaci di dare voce ai diritti dei consumatori. Un'eccezione fu rappresentata dal Fidus (Fronte italiano di unità sociale), un esempio isolato in una realtà non ancora dominata dal consumo di massa, che provò a delineare un sistema in grado di impedire l'evasione fiscale: cfr. Fronte italiano di unità sociale, *Manifesto dei consumatori per una giustizia economica*, Roma, Tip. Magrelli e Ricci, 1954.

³⁰ Si veda, a questo proposito, Cgic, *Commercio e tributi. Oneri fiscali gravanti sull'esercizio delle attività commerciali*, Roma, Cgic, 1960, pp. 5-6.

da ma irta di spine". La dichiarazione analitica introdotta dalla riforma Vanoni si rivelava quindi fondamentale per un equo e moderno sistema fiscale ma, notava l'onorevole Andreotti, era necessario che le singole imprese mantenessero registrazioni precise e credibili. A questo proposito, il ministro concludeva affermando di avere il sospetto che pochi imprenditori volessero veramente contribuire al consolidarsi del nuovo sistema di accertamento fiscale³¹.

I titolari di esercizi commerciali si lamentavano per il continuo incremento del carico fiscale e contributivo, e ritenevano di essere la categoria maggiormente oberata dai tributi, detestati non solo per il denaro che prelevavano ma anche per gli intralci che arrecavano alla loro attività quotidiana, in quanto, soprattutto in caso di controlli da parte dell'amministrazione finanziaria, essi erano costretti a sottrarre tempo al loro lavoro e a sostenere spese che si ripercuotevano negativamente sui costi di distribuzione e quindi sui prezzi al dettaglio. Inoltre, poiché in Italia il gettito fiscale veniva assicurato prevalentemente dalle imposte indirette, il settore commerciale sosteneva di svolgere, accanto alla propria funzione specifica — quella distributiva — una seconda funzione, sociale, rappresentata dalla riscossione

di una parte consistente del prelievo tributario³². Tra i tributi indiretti italiani primeggiava per entità di gettito l'Ige, un'imposta "a cascata", cioè plurifase e cumulativa, perché pagata per ogni passaggio nella filiera dalla produzione al consumo su un valore che comprendeva anche l'imposta versata sui precedenti passaggi. In Italia i dettaglianti pagavano l'Ige in abbonamento, in base a canoni annui ragguagliati al volume d'affari dichiarato³³. La Confcommercio, sin dalla sua fondazione nel 1946, aveva incessantemente chiesto il pagamento dell'Ige *una tantum*, possibilmente in una fase non successiva a quella di passaggio dalla produzione alla distribuzione commerciale. Infatti i negozianti si sentivano colpiti in modo iniquo da questa imposta rispetto ad altre categorie (artigiani, venditori ambulanti e liberi professionisti), che coprivano solo una parte minoritaria del gettito Ige, presentando una quota d'imponibile dichiarato più bassa in relazione alla proporzione delle denunce presentate³⁴. Il 16 dicembre 1959 fu approvato il disegno di legge che stabiliva l'abolizione dell'Ige sulle vendite al pubblico di materie, merci e prodotti, a eccezione di quelle effettuate da pubblici esercizi di lusso e di prima categoria³⁵. Era la prima di una serie di rivendicazioni storiche dei

³¹ Si vedano le parole poste a conclusione del suo discorso di fronte ai rappresentanti dei commercianti, riportato integralmente nel periodico, diretto dallo stesso Andreotti, "Concretezza. Quindicinale di vita politica", 15 febbraio 1958, n. 4, p. 13. Riguardo ai diversi tipi di obblighi fiscali per i titolari di imprese commerciali, si veda Enale (Ente nazionale addestramento lavoratori del commercio), Cgic (Confederazione generale italiana del commercio e del turismo), *Le imposte di ricchezza mobile e complementare, l'Ige, l'imposta comunale di consumo e l'imposta di famiglia. Nozioni ad uso dei corsi di aggiornamento per dettaglianti*, Roma, Tip. V. Ferri, 1963.

³² Per la visione complessiva del proprio rapporto con il fisco espressa dalle categorie commerciali, cfr. Cgic, *Commercio e tributi*, cit., pp. 6, 10.

³³ Sulle modalità di pagamento dell'imposta sugli scambi negli altri paesi (riguardo ai sei stati della Comunità europea e in Inghilterra), cfr. Camera dei deputati, Segretario generale, *L'imposta sul valore aggiunto nei Paesi della Cee. Testi legislativi e documenti comunitari*, Roma, Servizio studi, legislazione e inchieste parlamentari, 1970, pp. 3-25; riguardo alla Svizzera, cfr. Camera di commercio, industria e agricoltura Roma, *Rapporto della missione di studio sui problemi della distribuzione in Svizzera, Germania e Olanda: 25 maggio-5 giugno 1963*, Roma, Tip. F.lli Palombi, 1963, pp. 33-34.

³⁴ Per i dati cfr. Cgic, *Commercio e tributi*, cit., p. 215. Nel 1958 le denunce Ige dei negozianti corrispondevano al 31,10 per cento del totale delle denunce Ige, per un imponibile pari al 58,92 per cento dell'intero imponibile Ige; gli artigiani, con il 34,26 per cento delle denunce, dichiaravano un imponibile pari solo al 12,08 per cento del totale; gli ambulanti, con il 14,02 per cento, coprivano appena il 3,01 per cento dell'imponibile complessivo; le denunce dei professionisti corrispondevano al 7,26 per cento mentre il loro imponibile rispetto al totale era il 4,64 per cento.

³⁵ L. 16 dicembre 1959, n. 1070. In base all'articolo 6 della legge, venivano esentate dall'Ige anche le entrate degli esercizi prestazioni al dettaglio i cui redditi erano classificati o classificabili nella categoria C1 dell'imposta di ricchezza mobile, quindi degli artigiani titolari di attività a conduzione individuale o familiare.

dettaglianti che, nel corso della legislatura nata dalle elezioni politiche del 1958, furono finalmente soddisfatte. Le associazioni dei dettaglianti apprezzarono notevolmente l'esonero del pagamento per l'ultimo dei passaggi della merce nella filiera distributiva e la condensazione del tributo sui passaggi precedenti³⁶.

Con l'avvento del centrosinistra fu istituita, come si è detto, la commissione Cosciani, per elaborare una riforma fiscale capace di ridistribuire la ricchezza tra la popolazione e superare il modello tributario italiano dominante fino ad allora, basato prevalentemente sulle imposte indirette — che alla fine degli anni cinquanta corrispondevano ancora al 70 per cento dell'intero carico fiscale — e funzionale agli interessi della grande borghesia industriale e finanziaria, la quale si era battuta contro il principio della progressività nell'imposizione fiscale³⁷. L'articolo 53 della Costituzione repubblicana aveva sancito questo principio, ma i tributi continuavano a essere in gran parte ad aliquota proporzionale. Negli anni cinquanta, mentre nei paesi industrializzati si stava consolidando l'imposizione di tipo personale e progressivo sul modello dell'*Income tax* inglese, in Italia la classe dirigente, attraverso il forte peso delle imposte indirette e di quelle proporzionali, preferì comprimere i consumi delle classi meno abbienti e favorire il risparmio delle fasce più ricche della popolazione, che avrebbe dovuto

alimentare gli investimenti privati e contribuire allo sviluppo economico³⁸.

Il nuovo sistema tributario delineato dalla commissione Cosciani, fondandosi su un'imposta personale e progressiva, riduceva il peso relativo dell'imposizione indiretta e incrementava la pressione fiscale sulle classi di reddito più elevate, in particolare sui redditi non derivanti da lavoro dipendente. Il fallimento del centrosinistra tuttavia impedì il rinnovamento del sistema fiscale in questi termini. La riforma degli anni settanta, che introdusse l'Irpef, si sarebbe infatti rivelata l'ennesimo insuccesso della politica tributaria italiana. Il mancato ammodernamento dell'amministrazione finanziaria rese inefficace questa riforma, così come era accaduto venti anni prima per la riforma Vanoni, perché gli uffici e i metodi di lavoro delle strutture statali si dimostrarono incapaci di verificare la documentazione contabile allegata alle dichiarazioni dei redditi, vanificando il tentativo di affermare anche per i redditi d'impresa e di lavoro autonomo il modello di tassazione del reddito effettivo, calcolabile sulla base delle scritture contabili. Anzi, in mancanza della volontà politica di sconfiggere l'evasione e l'elusione fiscale, il principio della progressività si sarebbe tradotto anche in un premio agli evasori i quali, dichiarando il falso, sarebbero rientrati in scaglionando l'aliquota inferiori e conseguentemente avrebbero versato molto meno di quanto dovuto³⁹.

³⁶ Cfr. Cgic, *Relazione sull'attività confederale dell'anno 1960*, cit., pp. 449-502, in cui è riportato un dettagliatissimo elenco di osservazioni in merito all'applicazione della nuova normativa Ige relativamente ai diversi tipi di vendita al minuto.

³⁷ Per un resoconto approfondito dei risultati dell'attività svolta dalla commissione di cui era vicepresidente il professor Cesare Cosciani, si vedano Commissione per lo studio della riforma tributaria, *Sintesi dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria. Documento approvato dalla Commissione nella seduta del 25 maggio 1963*, Roma, Ist. poligrafico dello Stato, 1963; *Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria*, documento di lavoro elaborato dal vicepresidente Cesare Cosciani, Milano, Giuffrè, 1964. Cfr. pure Camera dei deputati, Segretario generale, *L'imposta sul valore aggiunto. Lavori preparatori e norme di attuazione*, snt., [Roma, stampa 1973], p. 9.

³⁸ L'Unione nazionale consumatori denunciava la pessima ripartizione del carico fiscale, soprattutto a livello locale, perché i tributi continuavano a gravare principalmente sui consumi: cfr. Unc, *Le organizzazioni di consumatori*, cit., p. 3. Per la ripartizione del carico fiscale tra imposte dirette e indirette, si vedano i dati contenuti nella *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, relativa all'anno 1959, riportati in Cgic, *Commercio e tributi*, cit., p. 221. Sul modello dell'*Income tax* inglese, si veda A. Giorgetti, *L'evasione tributaria*, cit., pp. 277-284.

³⁹ Per le caratteristiche e i tentativi di riforma del sistema tributario italiano nel dopoguerra, cfr. Simonetta Botarelli, *Le scelte di politica tributaria negli anni delle riforme (1948-1971)*, "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", 2005, n. 1, pp. 54-86. Sulla riforma dell'amministrazione come condizione preliminare per il successo delle riforme tributarie, si vedano anche Vincenzo Visco, *Politica economica ed evasione fiscale*, e Giuseppe D'Alema, *Le*

Liberi dallo Stato: l'assetto particolaristico del sistema di sicurezza sociale

La Confcommercio criticò duramente lo *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64* presentato dal ministro del Bilancio Ezio Vanoni, perché fondato sul principio di affidare allo Stato il compito di programmare l'economia, moltiplicando così le sue interferenze sullo svolgimento delle attività imprenditoriali private, le quali avrebbero dovuto sopportare nuove imposizioni per consentire la diffusione del benessere a fasce sempre più ampie della popolazione. La condanna dell'organizzazione dei commercianti si rivolgeva contro l'intenzione di continuare ad accrescere il ruolo dello Stato nell'ambito dell'economia. Per la Confcommercio era al contrario necessario promuovere il più possibile politiche liberiste e limitare sia i carichi fiscali sia i contributi in favore della spesa sociale che gravavano sulle imprese private. Non si doveva quindi pensare, per esempio, di abbattere la disoccupazione con la dilatazione degli investimenti pubblici, attraverso strumenti come i "cantieri di lavoro", che finivano per togliere risorse alle imprese private⁴⁰.

Intorno allo Schema Vanoni s'incrociarono le dispute scatenate dalla tentazione di superare la crisi della formula centrista aprendo le porte a una stabile collaborazione di governo della Dc con le destre. Quando il senatore democristiano Silvio Gava, promotore in quel periodo dell'alleanza con l'estrema destra a Castellammare, rassegnò le dimissioni da ministro del Tesoro all'inizio del 1956 e lo stesso Vanoni ne assunse l'interim, il Partito nazionale monarchico e il

Movimento sociale italiano chiesero un dibattito in parlamento, in occasione del quale il governo Segni pose la questione di fiducia. I monarchici e i neofascisti votarono contro la fiducia al governo, rivolgendo gli attacchi più duri alla politica economica di Ezio Vanoni, accusata di produrre, attraverso il continuo aumento della spesa pubblica, effetti deleteri sul paese.

Non vi è che un mezzo per liberare l'economia nazionale dall'incubo del fallimento, bisogna che il Governo liberi se stesso dall'ipoteca e dal servaggio della demagogia sinistreggiante⁴¹.

Il senatore Turchi concluse con queste parole la dichiarazione di voto rilasciata a nome del Msi, sostenendo che un indirizzo economico-finanziario come quello proposto da Vanoni non poteva fare altro che favorire l'affermazione politica dei socialisti e dei comunisti.

Il ministro Vanoni, particolarmente addolorato dal modo in cui l'estrema destra strumentalizzava la vicenda delle dimissioni di Gava, accusandolo di seguire una linea demagogica alla ricerca di popolarità tra le sinistre, si rifiutava di accettare che lo Stato italiano mostrasse più compassione per le imprese che evadevano il fisco e il pagamento dei contributi sociali, invece di preoccuparsi prioritariamente della povera gente che affollava le aree più depresse del paese. Vanoni credeva che lo sviluppo dell'economia nazionale dovesse essere promosso attraverso strumenti capaci di favorire l'educazione politica e civile degli italiani, chiedendo a ognuno, in proporzione alle proprie capacità e disponibilità, la sua parte di sacrificio per il progresso del paese⁴².

tappe della riforma: Pubblica Amministrazione e razionalizzazione del sistema impositivo, entrambi in Silvano Andriani, Luciano Violante (a cura di), *Le evasioni fiscali. Politica economica, riforma dell'amministrazione e sanzioni penali*, Bari, De Donato, 1979, pp. 21-44; Silvia Cipollina, *La legge civile e la legge fiscale. Il problema dell'elusione fiscale*, Padova, Cedam, 1992, p. 256.

⁴⁰ Si veda *Dubbi sul piano Vanoni*, "Il Giornale del commercio", 9 aprile 1955, n. 15, p. 1.

⁴¹ *Seguito della discussione sulle comunicazioni del Governo e approvazione di ordine del giorno di fiducia*, in *Ap, S. Discussioni*, Il legislatura, seduta 16 febbraio 1956, p. 14867.

⁴² Per i contenuti dell'ultimo discorso parlamentare di Ezio Vanoni, più volte interrotto da contrasti verbali con esponenti dell'estrema destra, cfr. *Seguito della discussione sulle comunicazioni del Governo e approvazione di ordine del giorno di fiducia*, in *Ap, S. Discussioni*, Il legislatura, seduta 16 febbraio 1956, pp. 14853-14861.

Appena dopo aver concluso il suo discorso nell'aula del Senato, colto da una crisi cardiaca, Ezio Vanoni morì e con lui si spense per sempre il progetto di affermare una democrazia più matura, fondata sul pieno senso di appartenenza e di responsabilità dei cittadini verso la comunità nazionale, capace di lasciarsi alle spalle la strenua difesa di interessi settoriali ai quali si sacrificavano sistematicamente i bisogni collettivi. La Confcommercio apprese la notizia della morte di Vanoni nel pieno delle celebrazioni per il decennale della sua fondazione (1946-1956) e pochi giorni prima dell'adesione ufficiale alla Confintesa⁴³.

Sulla base dei principi espressi da Ezio Vanoni nel proposito di portare ogni cittadino, in base alle proprie possibilità, a contribuire al bene collettivo, attraverso grandi progetti come lo *Schema* e la riforma tributaria, allora sarebbe stato possibile che la Dc cercasse un'intesa con le sinistre in grado di rafforzare la giovane democrazia italiana; al contrario, restò assolutamente dominante nella Democrazia cristiana la volontà di continuare a perseguire forme di contrapposizione politica fondate sulla logica della guerra fredda, che forniva al partito di maggioranza relativa e ai suoi alleati il collante ideologico anticomunista in nome del quale si provava a mobilitare interi settori sociali a proprio sostegno, cercando di mantenere in secondo piano la discussione intorno ai problemi specifici della società italiana. Nell'imminenza delle elezioni amministrative del 1956, riaccendendosi il confronto politico su come potessero essere meglio rappresentati gli interessi del ceto commerciale, la Confederazione nazionale del piccolo commercio (legata alle sinistre) criticò amaramente i contenuti dell'intervento del gio-

vane Giulio Andreotti, allora ministro delle Finanze, che nel corso di una manifestazione promossa dalla sede bolognese dell'organizzazione di categoria concorrente, la Confcommercio, aveva dichiarato che per i commercianti il problema più importante coincideva con la lotta al comunismo. La confederazione di sinistra dei commercianti non accettava il modo in cui gli esponenti delle forze moderate e conservatrici strumentalizzavano l'anticomunismo per evitare di affrontare i problemi concreti del paese, alimentando divisioni che contribuivano a peggiorare ulteriormente la situazione nella società, mentre sarebbe stato utile ritrovare quell'unità tra le forze democratiche che, durante la Resistenza e nell'immediato dopoguerra, aveva consentito all'Italia di rinascere⁴⁴.

Le leggi sull'estensione ai commercianti sia dell'assistenza sanitaria sia della previdenza pubblica furono discusse e approvate in occasione di importanti appuntamenti elettorali — rispettivamente le amministrative del 1960 e le prime elezioni per il rinnovo dei rappresentanti nelle casse mutue della categoria nel 1966 —, a testimonianza della notevole competizione che si era innescata tra le varie forze politiche per acquisire il consenso di un ceto sociale divenuto ancora più numeroso durante il dopoguerra.

Una delle più importanti risposte fornite alla richiesta del presidente della Confcommercio, Sergio Casaltoli (succeduto a Solari nel 1956), di contraccambiare l'appoggio elettorale delle categorie commerciali alla Democrazia cristiana nelle politiche del 25 maggio 1958 con un interessamento serio verso i loro problemi, fu l'estensione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie ai titolari di piccole imprese commerciali e alle loro famiglie⁴⁵. La vicenda relati-

⁴³ *La commemorazione del ministro Vanoni e dei dirigenti scomparsi nel decennio*, "Il Giornale del commercio", 18-25 febbraio 1956, n. 7-8, p. 10.

⁴⁴ Cfr. Gianni Martinelli, *Unione, non divisione, per la rinascita d'Italia!*, "Il Mercurio", febbraio 1956, n. 2, p. 1.

⁴⁵ Il progetto presentato dai deputati democristiani corrispondeva alla proposta di legge, del 21 giugno 1958, di Alcide De Gasperi e altri: *Assicurazione obbligatoria contro le malattie per i titolari di piccole imprese commerciali a conduzione familiare e per i venditori ambulanti*, in *Ap, Cd, Documenti, Disegni di legge e relazioni*, III legislatura, C. n. 47. Tra i firmatari comparivano Edoardo Origlia, presidente dell'Unione commercianti di Milano, e Salvatore Fode-

va alla mutua malattie per i commercianti s'inseriva in un contesto nel quale emergeva una domanda di protezione da parte del piccolo commercio, seriamente preoccupato in quel periodo per l'apertura dei primi supermercati; d'altra parte, nel corso degli anni cinquanta, il numero degli esercizi commerciali era significativamente aumentato, rendendo il settore distributivo un bacino di voti ancora più appetibile rispetto al passato. Il provvedimento sull'estensione dell'assistenza malattie ai commercianti fu discusso in parlamento nel pieno della campagna elettorale per le amministrative del 6 novembre 1960. Il riconoscimento ai commercianti dei diritti previsti dal sistema di sicurezza sociale costituiva un banco di prova per la validità del rapporto di alleanza che la Confcommercio stava instaurando con la Democrazia cristiana. Per questo, il presidente della Confcommercio Casaltoli, concludendo il suo discorso alla Giornata del commercio del 25 settembre 1960 al Palazzo dello sport dell'Eur a Roma (dove erano giunti 20.000 commercianti da ogni parte d'Italia), prima d'invitare gli associati a partecipare alle elezioni amministrative, si rivolse ai partiti politici affinché approvassero velocemente l'estensione dei benefici assistenziali e previdenziali per la categoria del commercio, in modo da dimostrarle la loro effettiva amicizia:

Su questi problemi desidero fare un appello particolare a tutti i partiti che amano veramente i commercianti perché si pronuncino esattamente; ma non si pronunciano a loro comodo: si pronuncino con celerità perché anche noi dobbiamo, una buona volta, sapere

come dobbiamo vedere e dove dobbiamo vedere i nostri amici. (*Applausi*)⁴⁶.

Quattro giorni dopo, nel corso del dibattito sul disegno di legge sulla cassa mutua giunto alla Camera, il comunista Guido Mazzoni, relatore di minoranza, nel commentare l'esito della manifestazione organizzata dalla Confcommercio, chiuse il suo intervento riprendendo le parole di Casaltoli e affermò che i comunisti volevano essere amici dei commercianti. Gli replicò il democristiano Carlo Repposi, relatore per la maggioranza, sottolineando le contraddizioni interne alle sinistre: da un lato esse cercavano di conquistare le simpatie dei commercianti, dall'altro frequentemente, nelle assemblee dei lavoratori, li descrivevano come profittatori⁴⁷.

La dichiarazione di voto della Dc prima dell'approvazione definitiva del disegno di legge fu affidata al senatore Silvio Gava, uno dei primi ministri democristiani a difendere tenacemente le istanze corporative delle categorie commerciali, come quando nel 1957 — nei giorni in cui stavano aprendo i primi supermercati in Italia —, alla guida del ministero dell'Industria e del commercio, aveva sostenuto la necessità di limitare la diffusione della grande distribuzione. Nella dichiarazione di voto sull'assicurazione contro le malattie, Gava indicò nella figura del lavoratore autonomo l'incarnazione della voglia comune a tanti italiani di essere liberi dalla presenza dello Stato nella gestione della propria attività e della propria vita. L'assetto particolaristico del sistema previdenziale e assistenziale italiano derivava da una vi-

raro, anch'egli vicino alla Confcommercio. Pochi mesi più tardi, il 6 dicembre 1958, anche le sinistre, Pci e Psi (onorevole Guido Mazzoni e altri), presentarono in comune un'analoga proposta di legge: *Estensione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie ai venditori ambulanti, ai commercianti al minuto e agli esercenti pubblici*, in *Ap, Cd, Documenti, Disegni di legge e relazioni*, III legislatura, C. n. 681. Entrambi i progetti sarebbero stati discussi nella commissione Lavoro della Camera in seguito alla presentazione da parte del ministro del Lavoro e della previdenza sociale Benigno Zaccagnini, l'11 settembre 1959, del disegno di legge d'iniziativa del governo, scelto successivamente come base per il testo predisposto dalla commissione. Si veda anche *Passa in seduta plenaria il dibattito sulla mutua*, "Il Dettaglio reggiano. Bollettino interno degli associati, a cura dell'Associazione prov. piccoli commercianti di Reggio Emilia", febbraio-marzo 1960, p. 1.

⁴⁶ Cfr. *Cgic, Relazione sull'attività confederale dell'anno 1960*, cit., pp. 22-23.

⁴⁷ Cfr. *Ap, Cd, Discussioni*, III legislatura, seduta antimeridiana 29 settembre 1960, p. 16805.

sione complessiva della società, condivisa da gran parte della piccola borghesia imprenditoriale ed efficacemente interpretata dalla destra democristiana:

Noi diciamo che l'assicurazione sociale per i lavoratori autonomi è congeniale al temperamento degli italiani e alla nostra visione della sicurezza sociale in una società democratica (*approvazioni*), perché stimola l'autonomia, il senso di responsabilità e l'autogoverno dei lavoratori; il che ci preparerà delle generazioni che sapranno, al momento opportuno, partecipare attivamente al governo della cosa pubblica.

Ecco perché, di fronte al sistema di sicurezza sociale mastodontico, centralizzato, indifferenziato, che tutto assorbe e non lascia senso di responsabilità ai titolari delle assicurazioni, noi preferiamo questo tipo di assicurazione, che corrisponde all'animo democratico del popolo italiano⁴⁸.

Nel discorso di Gava, il richiamo ai valori democratici veniva implicitamente presentato in chiave anticomunista, in modo da giustificare l'opposizione alla proposta delle sinistre di superare il modello di sicurezza sociale occupazionale, suddiviso per categorie professionali⁴⁹; in realtà il sistema universalistico di previdenza e assistenza non era affatto esclusivo dei regimi comunisti, anzi, al contrario, era stato sviluppato anche in paesi certo non meno democratici dell'Italia, come la Gran Bretagna e le socialdemocrazie del Nord Europa.

Le elezioni amministrative del 6 novembre 1960 si svolsero pochi mesi dopo i drammatici

fatti di luglio, avvenuti durante il governo Tambroni. L'organo di stampa ufficiale dell'Associazione dei commercianti della provincia di Genova, aderente alla Confcommercio, dopo aver ignorato gli scontri registratisi durante l'estate, invitò gli elettori a votare i candidati delle categorie commerciali e a preoccuparsi dei propri interessi economici, non delle ideologie politiche⁵⁰. I risultati elettorali sancirono tuttavia una significativa avanzata delle sinistre, cui seguì la formazione delle prime giunte di centrosinistra. Il consenso ricevuto dai socialisti e dai comunisti era in parte l'esito anche della chiusura dei ceti imprenditoriali italiani alle proposte di tipo redistributivo e di democrazia aziendale suggerite negli anni precedenti dalle autorità statunitensi per rendere più efficiente l'apparato produttivo del paese e contrastare efficacemente l'influenza politica e sindacale comunista in Italia⁵¹. Tra i commercianti l'apertura di governo ai socialisti, tanto a livello locale quanto a livello nazionale, cominciò ad alimentare serie preoccupazioni. Nonostante la delusione per il risultato delle amministrative, il bilancio del 1960 fu considerato dalle categorie commerciali come il primo decisamente positivo del dopoguerra: quell'anno infatti, oltre a essere stata istituita la mutua malattie, era stata abolita l'Ige all'ultimo passaggio per tutti i dettaglianti e per la quasi totalità dei pubblici esercizi, e varata la legge per la concessione del credito al commercio⁵².

⁴⁸ Si veda dichiarazione di voto di Silvio Gava, in *Ap*, S, III legislatura, 319ª seduta (pomeridiana) 14 ottobre 1960, pp. 15045-15046. Approvato alla Camera il 6 ottobre, il disegno di legge sulla mutua malattie ai commercianti era stato trasmesso al Senato cinque giorni dopo. Al fine di consentire la sua approvazione definitiva prima della sospensione dei lavori parlamentari in vista delle elezioni amministrative, venne seguita la procedura urgentissima.

⁴⁹ Maurizio Ferrera definisce lo stato sociale italiano "particolaristico-clientelare": cfr. Id., *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 246.

⁵⁰ Cfr. *6 Novembre: Elezioni Amministrative*, "Il Commercio ligure", 1° ottobre 1960, n. 10, pp. 1-2.

⁵¹ Per l'accettazione solo parziale da parte italiana del progetto di modernizzazione economica avanzato dagli Stati Uniti, cfr. Luciano Segreto, *Americanizzare o modernizzare l'economia? Progetti americani e risposte italiane negli anni Cinquanta e Sessanta*, "Passato e presente", 1996, n. 37, pp. 55-83.

⁵² Si vedano le considerazioni del presidente dell'Associazione dei commercianti della provincia di Genova, Callisto Bagnara, *Consuntivo di un anno*, "Il Commercio ligure", gennaio 1961, n. 1, pp. 1, 4. Riguardo ai giudizi sull'esito elettorale, cfr. anche *I risultati delle elezioni amministrative*, "Il Commercio ligure", 1° dicembre 1960, n. 12, p. 1. A Genova si sarebbe formata una giunta di centrosinistra. Su quindici soci dell'Associazione dei commercianti guidata da Bagnara, candidati alle amministrative, ne fu eletto solamente uno.

L'estensione della previdenza pubblica ai commercianti fu approvata anch'essa in occasione di un appuntamento elettorale, relativo proprio al primo rinnovo dei rappresentanti nella cassa mutua di categoria, nel 1966. Durante la discussione del disegno di legge per estendere la protezione pensionistica ai commercianti, il democristiano Fernando De Marzi, relatore del provvedimento alla Camera, sostenne la necessità di creare un unico istituto di assistenza e previdenza per i lavoratori autonomi, separato dal sistema di sicurezza sociale dei lavoratori dipendenti⁵³. Coltivatori diretti, artigiani e commercianti, che pure prediligevano casse mutue e fondi previdenziali gestiti dalle singole categorie, per il finanziamento dell'assistenza sanitaria avevano ottenuto un contributo dello Stato che non era invece stato previsto per i lavoratori dipendenti⁵⁴. Le disparità di trattamento previdenziale e assistenziale non erano presenti solo tra lavoratori dipendenti e indipendenti ma anche fra le diverse categorie del lavoro autonomo. Il modo in cui lo Stato ripartiva il proprio contributo per finanziare i servizi previdenziali e assistenziali dipendeva dai differenti livelli di sostegno concessi dalla classe di governo alle varie categorie del lavoro autonomo⁵⁵.

Il sistema pensionistico sarebbe stato esteso ai commercianti soltanto nel corso della quarta

legislatura (16 maggio 1963-4 giugno 1968)⁵⁶, quindi più tardi rispetto ai coltivatori diretti e agli artigiani. Il 13 maggio 1966, in vista delle prime elezioni per il rinnovo delle casse mutue della categoria previste per il 22 maggio, iniziò in parlamento la discussione di un disegno di legge presentato dal secondo governo Moro. Appariva ormai lontano l'immediato dopoguerra, quando le organizzazioni di categoria dei commercianti si lamentavano per l'assenza di propri esponenti in parlamento e per la completa mancanza di attenzione della classe politica nei loro confronti. Alla metà degli anni sessanta la Confcommercio poteva contare su una propria pattuglia di parlamentari che si batteva su più fronti: all'interno della maggioranza, Edoardo Origlia, presidente dell'Unione commercianti di Milano, e altri deputati democristiani vicini alla Confederazione del commercio, come Salvatore Foderaro, che aveva presentato una delle varie proposte di legge per la pensione ai commercianti; nell'opposizione di destra, in particolare Massimo Alesi ed Enrico Demarchi, entrambi del Pli, alla guida rispettivamente dell'Associazione commercianti di Venezia e di Torino. I piccoli commercianti venivano difesi anche dalle opposizioni di sinistra che, durante la discussione del disegno di legge per l'estensione della previdenza, ribadirono la volontà di proteggere

⁵³ Si veda l'intervento di De Marzi nella discussione del disegno di legge per la pensione ai commercianti, *Estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli esercenti attività commerciali ed ai loro familiari coadiutori e coordinamento degli ordinamenti pensionistici per i lavoratori autonomi*, in *Ap, Cd, Discussioni*, IV legislatura (C. n. 2599, S. n. 1714), seduta 30 maggio 1966, p. 23715.

⁵⁴ I contribuiti per la cassa mutua a carico dei commercianti sarebbero stati graduati sulla base del reddito dichiarato ai fini del pagamento dell'imposta di ricchezza mobile. I titolari con redditi superiori ai tre milioni di lire erano esclusi dall'assistenza. Le associazioni dei commercianti legate al Pci avrebbero giudicato la legge sull'estensione ai commercianti dell'assicurazione contro le malattie (l. 27 novembre 1960, n. 1397) da un lato imperfetta e lacunosa, dall'altro sempre più onerosa per i mutuatari: cfr. Vincenzo Branchetti, *Banco di prova: programmazione*, "Il Dettaglio reggiano", dicembre 1963, p. 1. Sulle elezioni dei delegati per la cassa mutua nel maggio 1962, cfr. *Dimostrazione di forza e di compattezza*, "Libertà economica. Organo dei commercianti piemontesi, Torino", 9 giugno 1962, n. 23, p. 1.

⁵⁵ Sull'estensione dell'assicurazione pensionistica ai commercianti, si vedano *Ap, Cd, Commissioni in sede legislativa*, III legislatura, 13ª commissione, seduta 20 settembre 1962, pp. 810-815; *Ap, Cd, Discussioni*, IV legislatura, seduta antimeridiana 31 maggio 1966, pp. 23746-23767. Sulle norme che regolavano il sistema previdenziale e assistenziale a favore dei lavoratori dipendenti, si veda Ente nazionale addestramento lavoratori del commercio, Confederazione generale italiana del commercio e del turismo, *Diritto del lavoro e legislazione sociale. Ad uso dei corsi di aggiornamento per dettaglianti*, Roma, Tip. V. Ferri, 1963.

⁵⁶ L. 22 luglio 1966, n. 613.

il commercio tradizionale dall'espansione dei grandi gruppi privati della distribuzione⁵⁷.

L'energia con cui le categorie del commercio avevano a lungo invocato il diritto alla pensione, pur essendo state particolarmente ostili sin dall'immediato dopoguerra all'aumento della spesa sociale, potrebbe sorprendere. La scarsa coerenza della cultura liberista espressa dalle categorie imprenditoriali italiane si rispecchiava perfettamente nel pensiero degli esponenti della Confcommercio, sia della Dc sia del Pli, che in parlamento tentarono di ottenere per i commercianti benefici previdenziali più ampi di quelli previsti dal governo⁵⁸. Nella richiesta che la pensione fosse concessa in modo retroattivo anche ai commercianti che avevano cessato l'attività negli anni immediatamente precedenti, al Pli si unirono il Pci, il Psiup e Fortunato Bianchi (uno dei deputati della Dc protagonisti dell'estensione della sicurezza sociale ai commercianti): la maggioranza tuttavia respinse la proposta perché avrebbe comportato un eccessivo onere finanziario per lo Stato⁵⁹.

La perdita di consenso delle organizzazioni di sinistra e la libertà di licenziare nelle piccole imprese

La propaganda politica che aveva segnato l'esame alla Camera del provvedimento per la pen-

sione ai commercianti, in vista delle elezioni dei delegati alle casse mutue della categoria, traeva origine dall'importanza che questo appuntamento aveva per verificare la capacità di attrazione esercitata sulle famiglie della piccola borghesia commerciale dalle varie organizzazioni di categoria concorrenti: quelle aderenti alla Confcommercio e quelle legate al Pci. Nelle votazioni del 22 maggio 1966 per il rinnovo delle assemblee provinciali delle casse mutue per i commercianti, 922.852 titolari di imprese commerciali furono chiamati alle urne in rappresentanza di circa 2.500.000 assistiti. I candidati eletti avrebbero a loro volta scelto i propri rappresentanti ai vertici degli organi nazionali della mutua malattie.

I risultati elettorali segnarono un nuovo rafforzamento della Confcommercio nella rappresentanza del settore. Riguardo al commercio fisso, la proporzione di delegati della Confcommercio eletti sul totale salì, rispetto alle elezioni del 1962, dall'84 per cento al 95 per cento. Solamente in tre regioni — Emilia, Toscana e Liguria — la percentuale di delegati della Confcommercio fu inferiore al 90 per cento degli eletti⁶⁰. I consensi della Confcommercio furono ancora maggiori tra gli agenti e i rappresentanti di commercio e aumentarono anche fra i commercianti ambulanti, che costituivano la categoria del commercio più vicina alle sinistre. Infatti l'Anva, l'associazione na-

⁵⁷ Nell'apertura della discussione alla Camera del disegno di legge per la pensione ai commercianti, si vedano, in particolare, oltre agli interventi di Origlia e di Alesi, quelli di Guido Mazzoni, per il Pci, e di Renzo Pigni, per il Psiup, in *Ap. Cd. Discussioni*, IV legislatura, seduta 13 maggio 1966, pp. 23145-23151 e 23153-23155.

⁵⁸ Cfr. le osservazioni del ministro del Lavoro e della previdenza sociale, Giacinto Bosco, democristiano di area fanfaniana, stupito dalle richieste del Partito liberale italiano, partito solitamente contrario all'aumento della spesa pubblica, e la replica di Alesi, in *Ap. Cd. Discussioni*, IV legislatura, seduta 30 maggio 1966, pp. 23716, 23729 e 23734-23735. Il testo di legge che sarebbe stato approvato prevedeva il diritto alla pensione per i coadiutori familiari, specificando che venivano considerati tali il coniuge, i figli, i nipoti in linea diretta, gli ascendenti, i fratelli e le sorelle che lavoravano assieme al titolare dell'azienda. Gli esponenti della Confcommercio nei loro emendamenti avevano invece proposto di estendere il diritto alla pensione anche ai coadiuvanti parenti e affini entro il terzo grado, comprendendo quindi anche suoceri, cognati e generi del titolare che lavoravano nella sua azienda senza un contratto da lavoratore dipendente.

⁵⁹ Sulla proposta di rendere retroattiva la legge per i commercianti che avevano già cessato la propria attività, cfr. *Ap. Cd. Discussioni*, IV legislatura, seduta antimeridiana 31 maggio 1966, pp. 23760-23761 (per la posizione del Pli, si veda anche la dichiarazione di voto affidata a Roberto Cantalupo, pp. 23773-23774).

⁶⁰ Cfr. *I dati delle votazioni di tutte le province*, "Il Giornale del commercio", 28 maggio 1966, n. 21, p. 1.

zionale degli ambulanti legata al Pci, rispetto alle precedenti elezioni, perse la maggioranza in 10 province⁶¹.

La Confcommercio appariva ormai come una potente lobby che le autorità politiche non avrebbero potuto mai più trascurare. La crescita del consenso ottenuta a danno delle organizzazioni di categoria legate al Partito comunista italiano venne presentata dai vertici della Confcommercio come la dimostrazione che le categorie commerciali erano compatte nel sostenere la democrazia. In un'intervista trasmessa dalla Rai, riferendosi ai risultati delle elezioni per le casse mutue tenute poche settimane prima, il presidente Casaltoli affermò: "Il risultato di queste elezioni ha dimostrato chiaramente che quasi un ottavo dell'intero elettorato italiano, costituito appunto dai commercianti, ha votato al 95% per la democrazia"⁶².

Nella contesa per accaparrarsi il consenso della piccola borghesia dedita al commercio, la Democrazia cristiana cercò ancora di mettere in risalto le contraddizioni che emergevano dalla politica di alleanze sociali perseguita dal partito comunista, accusato di strumentalizzare le categorie commerciali senza riconoscersi ideologicamente in esse. Il democristiano De Marzi, relatore alla Camera del disegno di legge per la pensione ai commercianti, ricordò che nel parlamento in quei giorni, durante i quali si stava discutendo l'estensione del sistema previdenziale alle categorie commerciali, i comunisti si erano proclamati amici di queste categorie ma, allo stesso tempo, avevano avanzato una propo-

sta osteggiata tanto dai commercianti quanto dagli artigiani e dai titolari di imprese industriali: applicare la giusta causa nei licenziamenti anche alle aziende con meno di 35 dipendenti⁶³.

Nello stesso periodo in cui si discuteva sulla pensione ai commercianti, mentre l'Italia veniva attraversata da una massiccia ondata di scioperi, in parlamento si stava infatti svolgendo anche l'esame della riforma delle norme sui licenziamenti individuali⁶⁴. In base al progetto di legge in discussione alla Camera, nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato il licenziamento poteva avvenire solo per giusta causa o giustificato motivo. L'articolo 11 del disegno di legge stabiliva però che questa disposizione non si applicasse alle imprese che occupavano fino a 35 dipendenti: si escludeva in tal modo la maggioranza dei lavoratori, in particolare nei settori del commercio, dell'artigianato, dell'agricoltura, dell'editoria giornalistica, e si sanciva un principio che avrebbe favorito il nannismo delle aziende italiane. Nelle commissioni riunite Lavoro e Giustizia della Camera il contenuto dell'articolo aveva provocato un acceso dibattito e dure contestazioni da parte di chi riteneva che esso fosse in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, che dichiara l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge⁶⁵.

Il governo Moro difese l'articolo 11 del disegno di legge con gli stessi argomenti utilizzati dal Pli (che era favorevole a un'estensione ulteriore della libertà di licenziamento), in base ai quali la giusta causa nei licenziamenti doveva essere prevista nelle grandi imprese, perché ca-

⁶¹ Sull'esito delle votazioni per il rinnovo dei rappresentanti nelle casse mutue delle categorie commerciali, cfr. anche *I risultati delle elezioni, e Le dichiarazioni di Casaltoli*, "Giornale del commercio", 28 maggio 1966, n. 21, p. 1, in cui il presidente della Confcommercio esprime la sua grande soddisfazione per l'eccezionale successo dell'organizzazione confederale da lui guidata.

⁶² Si veda *Sguardo panoramico sui problemi del commercio*, "Il Giornale del commercio", 9 luglio 1966, n. 27, p. 1, che riporta il testo dell'intervista a Casaltoli trasmessa dalla Rai la domenica precedente.

⁶³ Si veda in *Ap, Cd, Discussioni*, IV legislatura, seduta 30 maggio 1966, p. 23711.

⁶⁴ La Confcommercio deplorava la serie impressionante di scioperi che stava attraversando il paese in quei mesi, perché paralizzava le attività produttive e dei servizi, creando danni considerevoli all'economia nazionale: cfr. *Sciopero a singhiozzo*, "Il Giornale del commercio", 2 luglio 1966, n. 26, p. 4.

⁶⁵ Sulle ragioni in base alle quali il governo Moro giustificava la scelta di escludere dall'applicazione della nuova normativa sui licenziamenti le imprese fino a 35 dipendenti, si veda l'intervento del ministro del Lavoro Bosco durante il dibattito parlamentare sul disegno di legge, in *Ap, Cd, Discussioni*, IV legislatura, seduta 10 maggio 1966, p. 22982.

ratterizzate dalla spersonalizzazione del lavoro, ma non nelle piccole, dominate da rapporti di fiducia reciproca tra datori di lavoro e dipendenti. I sostenitori della discriminazione fra lavoratori impiegati in aziende con più o meno di 35 dipendenti esprimevano la cultura paternalistica tipica dell'impresa italiana a gestione familiare, nella quale i dipendenti vengono descritti come parte della grande famiglia rappresentata dall'azienda in cui lavorano, secondo una visione funzionale alla volontà dell'imprenditore di agire arbitrariamente, mantenendo il più possibile fuori dall'azienda le norme a tutela dei diritti dei lavoratori e i sindacati che hanno il compito di vigilare sul rispetto di tali norme. Questa interpretazione paternalistica delle relazioni tra datori e prestatori di lavoro veniva spesso espressa dai titolari di esercizi commerciali, i quali generalmente preferivano definire i loro dipendenti come semplici collaboratori⁶⁶.

Il Pci e il Psiup chiesero la soppressione integrale dell'articolo 11, al quale si erano dichiarati contrari anche tre deputati del Psi⁶⁷. Nel motivare questa richiesta, il comunista Angelo Abenante ribaltò l'argomentazione usata dal governo e dal Pli, sostenendo che la vera differenza tra piccole e grandi imprese nei rapporti di lavoro corrispondeva all'assenza dei sindacati nelle aziende di dimensioni minori, dove

non venivano rispettati né i contratti né gli accordi sindacali, con la conseguenza che i lavoratori si trovavano sottoposti all'arbitrio assoluto dell'imprenditore. Perciò la giusta causa nei licenziamenti si rivelava ancora più importante per le imprese con meno di 35 dipendenti, nelle quali, inoltre, non era vero che mancava la spersonalizzazione del lavoro. Abenante fece notare che, soprattutto nel settore commerciale, la spersonalizzazione della prestazione lavorativa era evidente anche nelle attività più piccole, ridotte ormai come gli impianti di dimensioni maggiori a semplici strumenti di distribuzione dei prodotti provenienti dai grandi gruppi industriali⁶⁸.

L'onorevole Abenante aveva colto nel suo intervento un aspetto fondamentale della modernizzazione commerciale, che negli anni del boom economico cominciò ad affermarsi anche in Italia: il ridimensionamento del ruolo svolto dal venditore al dettaglio, il quale — a causa della produzione industriale di massa — perdeva la sua funzione di intermediario attivo che confeziona il prodotto finale e orienta le scelte del consumatore, finendo per ridursi a semplice distributore di prodotti preconfezionati e scelti dal consumatore in base alle indicazioni fornite dalla pubblicità sui moderni mezzi di comuni-

⁶⁶ Sull'insofferenza dei proprietari di attività commerciali contro la sindacalizzazione dei dipendenti e la regolamentazione statale dei rapporti di lavoro, cfr. D. Baviello, *I commercianti e i primi anni della Repubblica*, cit., pp. 125-126.

⁶⁷ I deputati socialisti contrari al mantenimento dell'articolo 11 erano Pietro Lezzi, Giovanni Mosca e Fernando Santi. Anche il Msi propose la soppressione dell'articolo ma in modo parziale, chiedendo infatti di conservare il comma che escludeva dalla nuova normativa la materia dei licenziamenti collettivi per riduzione di personale. Per lo svolgimento degli emendamenti all'articolo 11 presentati dai vari partiti e il parere espresso dal relatore per la maggioranza, il democristiano Raffaello Russo Spena, si veda in *Ap, Cd, Discussioni*, IV legislatura, seduta 12 maggio 1966, pp. 23097-23105.

⁶⁸ Per le motivazioni alla base della richiesta di applicare le norme che impedivano il licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo pure alle imprese fino a 35 dipendenti, si veda anche l'intervento del relatore di minoranza Francesco Cacciatore, vicepresidente del Psiup, in *Ap, Cd, Discussioni*, IV legislatura, seduta 6 maggio 1966, pp. 22891-22899. Gli emendamenti presentati per sopprimere l'articolo 11 furono tutti respinti. L'onorevole Mazzoni, assieme ad altri deputati comunisti, aveva presentato un emendamento che almeno abbassava il limite dei 35 dipendenti per l'applicabilità della nuova normativa, esonerando dall'osservanza delle disposizioni del disegno di legge solo le piccole imprese considerate tali dall'articolo 2083 del codice civile e dall'articolo 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, ma anche questo emendamento fu respinto. Il disegno di legge venne definitivamente approvato dal Senato il 12 luglio (l. 15 luglio 1966, n. 604).

cazione di massa, primo fra tutti la televisione⁶⁹. L'alienazione, che stava iniziando a permeare la società italiana attraversata dallo sviluppo industriale, costituiva uno degli aspetti negativi del processo di modernizzazione capitalistica che, d'altra parte, si tradusse anche in maggiore benessere per la popolazione, emancipazione degli individui e più ampio riconoscimento dei diritti civili.

Sul piano politico non venne colta l'opportunità di rinnovare l'Italia che lo sviluppo economico offriva. Le politiche di tutela del consumatore, le liberalizzazioni, la riforma tributaria e la costruzione dello Stato sociale rappresentarono solo alcuni dei progetti d'innovazione del centrosinistra, che tuttavia si trovò di fronte un blocco d'interessi sociali determinato a impedirne la realizzazione. Sia la grande impresa sia la piccola borghesia imprenditoriale condizionarono le scelte delle autorità politiche in base a una cultura liberista tanto incoe-

rente quanto opportunistica, con il risultato che non si sfruttò la fase di espansione economica per affermare una società più giusta, ma si accentuarono le iniquità.

L'ingresso dei socialisti nel governo, la maggiore forza rivendicativa della classe operaia, e la crescita elettorale del Partito comunista italiano alimentarono ulteriormente negli anni sessanta il sostegno dei ceti imprenditoriali alle associazioni di categoria anticomuniste. L'antisocialismo e l'anticomunismo degli imprenditori e dei lavoratori autonomi italiani derivavano da una visione della libertà come *libertà dallo Stato, dalle regole e dalle tasse*, inconciliabile tanto con il tentativo del Pci di organizzare queste categorie in base ai valori della solidarietà sociale e della Costituzione repubblicana, quanto con l'originaria ambizione del centrosinistra di affermare una società più giusta attraverso l'intervento pubblico⁷⁰.

Davide Baviello

⁶⁹ Sul cambiamento del ruolo dei venditori al dettaglio nel mercato di massa, cfr. Matthew Hilton, *Retailing history as economic and cultural history: strategies of survival by specialist tobacconists in the mass market*, "Business History", 1998, n. 4, pp. 115-137. Si vedano anche, riguardo ai processi di automazione, *Quali le conseguenze dell'automazione per i venditori?*, "Vendere", giugno 1957, n. 3, pp. 141-142; "4° Congresso internazionale sulla distribuzione dei prodotti alimentari", Aida-Losanna, giugno 1959, in *Problemi della distribuzione*, a cura del Cnp, Roma, ottobre 1959, p. 16.

⁷⁰ Sull'azione delle nuove organizzazioni di categoria volute negli anni cinquanta dal Pci (per provare a conquistare il consenso delle piccole imprese a conduzione familiare), rimando al mio "Storia politica e sociale del commercio nell'Italia del miracolo economico", tesi di dottorato, XIX ciclo, Università degli Studi di Firenze, 2007.

Davide Baviello, dottore di ricerca in Storia moderna e contemporanea, svolge attività di ricerca e didattica presso l'Università degli studi di Firenze. Tra le sue pubblicazioni, *I commercianti e i primi anni della Repubblica (1946-1951)*, Milano, Franco Angeli, 2008.