

ANTONIO MERONE

PER LA STORIA DELLE RIFORME FISCALI

Il fisco, il fascismo e il metodo Matteotti. Il saggio del prof. Tundo e la scoperta di Matteotti fiscalista: una ricognizione storica, una lezione di democrazia per l'Europa e per il legislatore nazionale. Le radici cattoliche.

“La riforma tributaria. Il metodo Matteotti”, Bologna, University Press, 2024, del prof. Francesco Tundo non è soltanto una pagina di storia della fiscalità. È una pagina della Storia politica del nostro Paese, che non si trova nei manuali scolastici e nelle trattazioni generaliste. Manuali e trattati che da oggi in poi dovranno essere aggiornati, per insegnare ai giovani che le strade della giustizia e dell'uguaglianza sociale, id est della democrazia, si incrociano con quelle della solidarietà sociale ed economica, realizzate attraverso la leva fiscale, e dei principi della convivenza cristiana.

L'istituzione del premio Giacomo Matteotti

SOMMARIO: 1. La “scoperta” del prof. Tundo - 2. Matteotti giurista e politico - 3. Dalla giustizia penale alla giustizia tributaria - 4. Il metodo Matteotti. Qualche riflessione e qualche insegnamento anche per l'UE - 5. Il metodo Matteotti. L'imposizione fiscale come strumento di giustizia - 6. Un progetto ancora in via di attuazione - 7. La fiscalità del deputato Matteotti nella narrazione del prof. Tundo - 8. Verso il regime fascista attraverso la legge sui pieni poteri (fiscali) - 9. L'epilogo. Le parole della riforma Matteotti: qualche simmetria con lo “Statuto dei diritti del contribuente” e l'insegnamento di Papa Francesco.

1. La “scoperta” del prof. Tundo - La celebrazione del centenario del delitto Matteotti è stata l'occasione per rievocare la figura dell'uomo politico in tutte le sue sfaccettature, anche quella del giurista. Un giurista prima impegnato negli studi penalistici e poi convertito agli studi di diritto tributario. Una naturale evoluzione del medesimo interesse, come vedremo. Un interesse che, dalla giustizia del caso singolo, volge lo sguardo verso il più ampio obiettivo della giustizia sociale. Matteotti anticipò e sostenne l'idea che la leva fiscale potesse, e dovesse, essere una efficace arma per abbattere le disuguaglianze sociali¹e su questo terreno si impegnò politicamente, fino al sacrificio personale².

¹ Matteotti, come scrive E.M. Ruffini (*Le tasse contro le disuguaglianze sociali. La modernità di Matteotti sul fisco*, *La Stampa*, 6 gennaio 2025, p. 15) fu pioniere delle imposte progressive, denunciando l'iniquità dei prelievi (già allora!) sui lavoratori dipendenti.

² Ancora oggi la giurisprudenza (anche quella di legittimità) fa fatica a riconoscere che l'interesse erariale alla percezione dei tributi e la tutela del contribuente (intesa anche come equa distribuzione del carico fiscale) non si pongono su un piano di irriducibile antagonismo. V, da ultimo, A. Giovanardi, *La motivazione degli atti impositivi tra legge e giudizio*, *IPSOA Quotidiano*, 18 gennaio 2025, dove l'autore esamina e critica (giustamente) due decisioni della Corte suprema di cassazione (n. 444/2025 e n. 580/2025), nelle quali viene riconosciuta la legittimità di un recupero d'imposta richiesto dall'Agenzia delle Entrate a titolo di abuso del diritto; abuso che la Corte tratta come se fosse un illecito tipizzato, invece che mero illecito residuale. Una

Ripercorrendo la storia politica di Matteotti, si apprende, tra l'altro, che la prima legge a conferire i pieni poteri al fascismo fu una legge di delega al governo per la riforma fiscale. Ed è questa a mio avviso la vera "notizia" storica. La legge 3 dicembre 2022, n. 1601, di conferimento dei pieni poteri al governo per la riforma tributaria e della pubblica amministrazione, senza vincoli di principi e criteri direttivi, fu approvata dal Parlamento, oramai a maggioranza fascista, per mettere a tacere le voci dissenzienti, come quella di Matteotti, il quale aveva strenuamente contrastato le riforme proposte dai precedenti governi. Riforme sempre sbilanciate in danno dei ceti meno abbienti³.

Dunque, la "scoperta" del Matteotti tributarista la si deve al prof. Francesco Tundo, autore de *La riforma tributaria. Il metodo Matteotti* (Bologna, University Press, 2024)⁴. Un delizioso e godibile volumetto che l'ex Presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, ha definito un'opera "necessaria", perché «*Rivela l'aspetto meno noto del pensiero del deputato socialista: l'attenzione alla giustizia fiscale*»⁵. A mio avviso, però, la evidenziazione storica di maggior rilievo, che viene fuori dal saggio, è che lo svuotamento di potere del Parlamento nel ventennio fascista inizia con l'"accaparramento", da parte del governo Mussolini, del potere impositivo, senza limiti di delega. Molte sono le pagine di storia che iniziano con una rivoluzione fiscale,⁶ una genesi però finora inesplorata rispetto alla nascita del governo fascista.

Matteotti – scrive Schulz - propose un sistema tributario equo e ambizioso: precursore di quei principi che la Costituzione italiana avrebbe enunciato molti anni dopo».⁷ Infatti, leggendo il saggio del prof. Tundo, bisogna fare uno sforzo continuo per ricordare che quando Matteotti parlava o scriveva non erano stati ancora scritti i principi della nostra costituzione fiscale. I principi di solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.), di riserva di legge (art. 23 Cost.), di capacità contributiva (art. 53, primo comma, Cost.) e di progressività del "sistema tributario" (art. 53, comma secondo, Cost.) erano di là da venire. Per Matteotti, però, erano evidentemente i parametri naturali della giustizia sociale; parametri che lui non aveva bisogno di attendere che venissero scritti nella Carta costituzionale.

conclusione che contrasta con la stessa norma sull'abuso del diritto che vieta di contestare l'abuso stesso quando la fattispecie sia sussumibile ad una specifica figura di illecito.

³ «...*giurista, economista, tributarista, proprio per le sue competenze Matteotti non poteva non entrare in rotta di collisione con un governo, quello fascista, che teorizzava e praticava la disuguaglianza, le gerarchie sociali, e che, sotto slogan eversivi, toglieva ai poveri per dare ai ricchi*» (A. D'Orsi, *Le tasse per la giustizia sociale: ricordare il metodo Matteotti*», *Il fatto quotidiano*, 19 dicembre 2024).

⁴ In realtà, un autorevole studioso della storia della fiscalità, Gianni Marongiu, trattando dei rapporti tra fisco e fascismo, ricorda la figura di Matteotti e la sua azione di contrasto all'incipiente cultura fascista (G. Marongiu, *Il fisco e il fascismo*, Giappichelli, Torino 2020). Il ricordo di Matteotti si ferma proprio all'inizio del ventennio, il 10 giugno 1924, quando il parlamentare fu assassinato. Dopo avere colto e denunciato i segnali di autoritarismo fiscale, Matteotti non visse la storia legislativa del regime. Pertanto, il saggio di Marongiu, che tratta del periodo fascista, non si occupa delle proposte di riforma fiscale elaborate da Matteotti e sulle sue battaglie per un assetto equo della fiscalità. Temi sui quali, invece, ci illumina il lavoro di Tundo, offrendo alla nostra riflessione i fatti che facevano di Matteotti un naturale avversario del fascismo, prima ancora dell'avvento di questo.

⁵ M. Schulz, *Non c'è democrazia senza una vera giustizia fiscale: l'eredità impreveduta di Matteotti*, in *Il fatto quotidiano*, 2 dicembre 2024, p. 13.

⁶ V. lo *Stamp Act* del 1765, che imponeva tasse interne alle colonie britanniche e che portò alla guerra di indipendenza americana (1775-1783).

⁷ *Ivi*.

Se esiste il diritto naturale, Matteotti ne è stato l'ispirato interprete in campo fiscale: «*perché per lui il Fisco è il primo irrinunciabile strumento di giustizia*»⁸ e il legislatore deve plasmare le leggi scritte tenendo conto di tale funzione.

L'idea che la leva fiscale dovesse essere uno strumento per realizzare la giustizia sociale non poteva, però, non scontrarsi con la prassi invalsa di utilizzare la manovra fiscale con l'obiettivo primario di ripianare il bilancio dello Stato (devastato dal primo dopoguerra), senza troppe preoccupazioni per le ricadute sociali della manovra stessa. Non importava se poi il maggiore onere ricadeva sui ceti meno abbienti: *nihil sub sole novum*.

2. *Matteotti giurista e politico* – Per rievocare però a tutto tondo la figura di Matteotti giurista, occorre fare un passo indietro e tornare agli esordi della sua professione di avvocato. Gli esordi, come già accennato, lo videro impegnato come penalista. Ce lo ricorda sempre il prof. Tundo, nel capitolo introduttivo del suo saggio.⁹ Ma lo ha ricordato e celebrato, nella sua veste di penalista, già un ventennio fa, l'allora ministro per la giustizia Giuliano Vassallo. L'illustre penalista, in occasione dell'ottantesimo anniversario dell'omicidio del parlamentare, così lo ricordava:

«Giacomo Matteotti fu figura poliedrica – e davvero si potrebbe dire “dalle molte vite” – che tutte consumò in un gran fuoco di passione e di abnegazione nello studio, nella ricerca giuridica, sociale e politica, nel lavoro diurno e notturno, nella propaganda, nell'organizzazione, nell'amministrazione, nell'impegno nei consigli comunali e provinciali e nel Parlamento nazionale. Sempre consapevole delle proprie scelte e delle rinunce che esse comportavano, sempre pronto anche al sacrificio, sino a quello supremo, e tuttavia animato, quasi sino alla fine, della speranza di potere un giorno trovare la possibilità di conciliare i propri interessi culturali con la strenua difesa degli interessi del proletariato e la non meno strenua difesa della libertà.

*Matteotti fu studioso di diritto, di diritto penale prima e di pubblica finanza poi; fu organizzatore di leghe bracciantili per il collocamento della mano d'opera in un zona d'Italia devastata dalla miseria, dalle malattie, dall'emigrazione, dalla prepotenza degli agrari; fu amministratore delle pubbliche cose nei comuni e nella provincia del suo Polesine, fu uomo di partito combattivo e coraggioso, fu deputato per ben tre legislature, la terza delle quali fu ahimè ben breve perché la vita gli fu subito tolta».*¹⁰

Il nostro futuro deputato si laurea nel 1907, presso l'università di Bologna con una tesi sulla recidiva. Il relatore è il prof. Alessandro Stoppato, presso il cui studio Matteotti ha anche mosso i primi passi della professione forense. Nonostante gli incoraggiamenti che gli vengono dalla Accademia, la passione politica lo induce ad abbandonare gli studi penalistici. E Vassalli annota:

*«E' l'epoca in cui scrive una lettera alla moglie lamentando di non avere “dieci vite”. Tuttavia, la forzata cessazione non avvenne per gli studi in generale, poiché si dette a quelli più legati alla sua attività politica, e cioè a quelli di economia politica e di scienza delle finanze. Comunque, i suoi scritti di diritto e procedura penale attestano le sue doti di giurista e lasciano pensare che, se avesse continuato, egli avrebbe potuto diventare professore universitario nella materia che più lo aveva appassionato nei suoi più giovani anni»*¹¹.

⁸ A. D'Orsi, *Le tasse*, cit.

⁹ Tundo, *Op. cit.*, pp. 7 e ss.

¹⁰ Giuliano Vassalli, *Intervento alla Camera dei deputati per la Commemorazione di Giacomo Matteotti nell'ottantesimo anniversario della morte*. V. sito Camera dei deputati, Iniziative ed eventi 2004.

¹¹ *Ivi*. Commemorando la figura del Matteotti, studioso della Cassazione, sulle orme di Calamandrei, Giovanni Canzio, primo presidente della Corte Suprema, scrive: «*se fosse vissuto più a lungo, Giacomo Matteotti sarebbe stato non solo un protagonista della vita politica nazionale nel dopoguerra, ma anche, insieme con Piero Calamandrei, tra i più nobili padri costituenti dell'Italia repubblicana, con particolare riguardo alla dibattuta redazione del titolo IV della Costituzione su “La magistratura”*» (*Giacomo Matteotti. Il giurista*, in *Giustizia insieme*, 20 aprile 2024).

La commemorazione del Ministro si conclude ricordando che il deputato Matteotti fu «*esemplare, per diligenza, per competenza, per impegno, per combattività, per fede indomita nella libertà e nella giustizia. ...Un deputato che ha onorato di fronte al mondo l'istituzione parlamentare e l'Italia*».¹²

Tornando ai suoi interessi per la fiscalità, nel biennio 1919/1920, Matteotti denunciò ripetutamente, come ricorda ancora Vassalli, l'incapacità del governo Nitti a porre riparo alla falla creata nel bilancio dell'Italia dalle spese di guerra e ad attuare una politica tributaria che colpisse il capitale e gli arricchimenti di guerra. Attaccò ripetutamente i provvedimenti finanziari del governo che scaricavano sui lavoratori i pesi della guerra, salvaguardando invece i sovrapprofitti della guerra stessa¹³.

3. *Dalla giustizia penale alla giustizia tributaria* – Non è un caso che Matteotti sia passato con disinvoltura dallo studio del diritto penale alla trattazione delle questioni fiscali. Si tratta, infatti, di discipline la cui evoluzione è fortemente condizionato dall'idea che ciascuno ha della giustizia e delle garanzie che i cittadini devono avere rispetto all'esercizio del potere statale.

Storicamente, le strade della giustizia penale e quelle della giustizia tributaria spesso si sono incrociate. E ancora si intersecano. Si pensi alla evoluzione del principio del divieto del *bis in idem* in materia fiscale, maturata nella giurisprudenza delle Corti europee. Una giurisprudenza impegnata nella ricerca della linea di confine tra il delitto di evasione fiscale e gli altri illeciti tributari meritevoli di semplice sanzione amministrativa. Si pensi anche alle insopprimibili interferenze tra l'accertamento fiscale e le indagini penali, quando si tratti di evasioni di rilevante entità. Si pensi, infine, al tormentato rapporto tra giudicato penale e giudicato tributario¹⁴.

La contiguità delle due discipline è testimoniata anche, e prima ancora, dalla storia della legislazione tributaria. Questa, come è noto, ha registrato la prima legge generale di disciplina degli

¹² *Ivi*, nella parte conclusiva della relazione.

¹³ *Ivi*. Il tema degli extraprofitti si ripresenta con i periodi di crisi, belliche o sanitarie che siano.

¹⁴ La storia nasce nel 1929, quasi un secolo fa, quando l'art. 21, 4° comma della legge n. 4/1929, stabilì che l'azione penale per i reati previsti dalle leggi sui tributi diretti poteva essere esercitata soltanto dopo che l'accertamento tributario era divenuto definitivo (c.d. pregiudiziale tributaria). Il regime della pregiudiziale è stato poi sostituito da quello del doppio binario procedurale. Regime, questo, originariamente perfettamente compatibile con la riforma dei reati tributari costruiti su fattispecie meramente sintomatiche dell'evasione, ma che ha posto il problema della disciplina dei rapporti tra giudicato penale e giudicato tributario. Problema che avrebbe dovuto essere risolto a monte in base al principio di specialità delle fattispecie. Di recente, la disciplina dei rapporti tra giudicati è stata rivisitata dall'art. 21 *bis* del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, recante la «*Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205*». L'art. 21 *bis*, citato, è stato aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. *m*), del d. lgs. n. 87/2024, con il titolo: «*Efficacia delle sentenze penali nel processo tributario e nel processo di Cassazione*». La norma stabilisce che «*La sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario, ha, in questo, efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi*». Intanto, però, è stato approvato il T.U. 14 novembre 2024, n. 175, sulla giustizia tributaria, il cui art. 130, lett. *f*), ha abrogato l'art. 21 *bis* citato, perché inserito nell' art. 119 del medesimo T.U. sulla giustizia tributaria. Ma i problemi non sono risolti, perché con la sentenza n. 3800/2025 la Corte Suprema di Cassazione ha ristretto l'ambito di operatività del giudicato penale ai soli effetti sanzionatori, sulla base di argomenti che appaiono francamente forzati. Poi c'è il tema della tassazione dei proventi derivanti da reato che collega le due materie. Un tema che pone il quesito se siano tassabili i redditi derivanti da attività illecita. Come debbono essere tassati, in quale categoria reddituale devono essere classificati e se siano deducibili i costi affrontati per compiere, ad esempio, una rapina. Il tema, come è noto, è oggi disciplinata dall'art. 14, commi 4 e 4 *bis* della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Il legislatore ha esclusi che l'origine illecita di una ricchezza, fin tanto che questa è goduta da qualcuno, possa costituire causa di esenzione dall'imposizione.

illeciti, civili e/o penali, legge che, in parte, è ancora vigente. Il riferimento è alla legge 7 gennaio 1929, n. 4, recante le “*Norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie*”, entrata in vigore unitamente al codice Rocco. Una legge che, appunto, conteneva la disciplina generale degli illeciti finanziari sia che avessero rilevanza penale, sia che si trattasse di semplici violazioni amministrative.¹⁵

Il corretto esercizio del potere impositivo è strumento per realizzare la giustizia sociale, così come l’esercizio del potere punitivo ha la funzione di contenere e reprimere la devianza sociale (devianza che, peraltro, può essere anche di tipo finanziario). Ne deriva che il cattivo funzionamento di uno dei due poteri fa sì che il sistema giustizia sia claudicante¹⁶. La doppia anima, penale ed extrapenale, della fenomenologia giuridica della fiscalità è oggetto di un recente, pregevole, “Quaderno” della Scuola Superiore della Magistratura, intitolato appunto: “*Il diritto tributario nella prospettiva penale e civile*”, al quale si rinvia chi voglia approfondire il tema.¹⁷

Anche sul piano delle procedure istruttorie, i controlli e le indagini fiscali e penali registrano una evoluzione parallela. Soltanto verso la fine del secolo scorso il diritto penale si è lasciato alle spalle il modello processuale inquisitorio e segreto. Con l’avvento dell’anno 2000 anche le procedure tributarie hanno cominciato ad abbandonare, almeno in linea di principio, il paradigma dell’accertamento a sorpresa, realizzato *inaudita altera parte*.¹⁸ La civiltà giuridica e la cultura delle democrazie hanno plasmato in maniera uniforme e parallela le forme più invasive dell’esercizio del potere statale, quali sono appunto il potere di punire e quello di pretendere prestazioni patrimoniali¹⁹.

Fu dunque anche per questa contiguità storica e concettuale delle due aree disciplinari che, come osserva ancora Tundo, Matteotti passò, con naturalezza e con competenza, dal terreno penale

¹⁵ Oggi, come è noto, si torna all’antico con l’approvazione del T.U. delle sanzioni tributarie amministrative e penali, d. lgs. 5 novembre 2024, n. 173. Questo però, a differenza della legge del 1929, che recava soltanto alcuni principi generali, contiene (o dovrebbe contenere) il “catalogo” di tutte le violazioni fiscali.

¹⁶ Come osserva Ruffini, *Op. cit.*, il fisco, per Matteotti, non è una variabile indipendente della società, «è ciò su cui si fonda il patto alla base della comunità ed è dunque inserito in una più ampia visione politica fondata sull’uguaglianza dei contribuenti, un tema che all’epoca non era affatto scontato. Di conseguenza, il sistema tributario è concepito come perno attorno al quale costruire una comunità. Una specie di tessuto connettivo della società che necessita di una sistemazione razionale per poter realizzare la giustizia sociale. L’idea del fisco come leva per ridurre le differenze sociali è lungimirante per l’inizio del Novecento, tanto che avrebbe trovato degna con la collocazione - terminata la dittatura - nella nostra Carta, dove la progressività delle imposte è divenuta addirittura un principio costituzionale. Un principio che deve la sua presenza anche ai semi gettati da Matteotti».

¹⁷ AA.VV., Quaderno n. 14, edito dal Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 2022.

¹⁸ Ci riferiamo all’avvento dello statuto dei diritti del contribuente, strumento legislativo in via di perfezionamento, che comunque ha introdotto il principio del contraddittorio endoprocedimentale, con il suo corollario dell’accesso agli atti (art. 6 *bis* dello Statuto). Ma l’inizio del nuovo millennio è stato caratterizzato anche dalla possibilità di accedere in via ordinaria al giudizio di legittimità sulle pronunce dei giudici tributari. Riforma questa che ha portato alla elaborazione di principi di garanzia e di tutela del contribuente. Contribuente che, prima, era assoggettato alle prassi pressoché insindacabili elaborate dall’amministrazione finanziaria.

¹⁹ Molte altre sono le aree istituzionali di comune interesse per il diritto penale e per il diritto tributario, anche se, ovviamente, non sempre le discipline sono convergenti. Non sono convergenti, ad esempio, secondo la *communis opinio*, le regole di decisione cui deve attenersi il giudice tributario rispetto a quelle imposte al giudice penale. In entrambi i processi, però, ritroviamo, sempre e comunque, un rappresentante dello Stato che “difende” il diritto di punire e il diritto di esigere i tributi. Entrambe le procedure prevedono una fase istruttoria gestita dallo Stato, attraverso l’ente impositore o/e attraverso il P.M. Entrambi i giudizi devono rispettare i principi del “giusto processo”. Recentemente poi anche il giudice tributario è tenuto, nel dubbio, ad “assolvere” il contribuente (v. art. 7, comma 5 *bis*, d.lgs. n. 546/1992)

al terreno tributario: perché le «*radici del concetto di giustizia sono, allo stesso tempo, nel diritto penale...[e nella questione fiscale] materia prima di giustizia sociale*».²⁰ Per Matteotti, la fiscalità, come già accennato, doveva liberarsi del vincolo ancillare di strumento finalizzato esclusivamente alla «*quadratura del bilancio pubblico, purtroppo segnato anche dalle esigenze belliche [all'epoca del dopoguerra della prima guerra mondiale] e diventa[re] un mezzo per guardare e costruire il futuro, [per] diventa[re] materia prima di giustizia sociale*».²¹ La giustizia sociale non conosce le gabbie delle competenze disciplinari e Matteotti sentì di doversi impegnare in attività di contenimento dei poteri dello Stato perché diventassero strumento di attuazione della giustizia e non di prevaricazione.

4. *Il metodo Matteotti. Qualche riflessione e qualche insegnamento anche per l'UE* – L'attualità del “metodo Matteotti” deriva dalla particolare sensibilità dell'uomo, il quale, quando ancora non esisteva la nostra Carta costituzionale, si oppose al facile metodo di ripianare il bilancio dello Stato facendo ricorso alla tassazione sui consumi, metodo questo che penalizza i ceti meno abbienti e accentua le differenze sociali. Matteotti, invece, predicava la tassazione progressiva del reddito personale, su base familiare, che garantisce maggiore equità, anche se richiede un maggiore impegno nei controlli e nella riscossione.

Il metodo Matteotti, però, non è innovativo soltanto nei contenuti. Lo è innanzitutto per l'approccio scientifico ai problemi della fiscalità, fatto di analisi, ricerche ed approfondimenti inconsueti in politica. La sua rigorosa visione «*pragmatica e scientifica confluisce nell'attività parlamentare, fatta di studi, ricerche e statistiche che gli servono come base per i suoi interventi in Aula. Perché Matteotti non affronta i temi politici prima di un attento e scrupoloso studio di ogni aspetto, senza lasciarsi trasportare da una facile e inutile retorica assai in auge all'epoca. Anche questa è una novità assoluta*» che ci fa capire come già «*prima del fascismo Matteotti fosse una spina nel fianco di ogni esecutivo*».²²

Nel merito, il pensiero di Matteotti è attuale anche perché «*l'Italia uscita dalla Grande guerra rivelava sorprendenti analogie con quella odierna, a cominciare dalla pressione fiscale, già all'epoca tra le più alte d'Europa, ... lo sbilanciamento del prelievo sui lavoratori dipendenti, le rendite catastali non aggiornate da decenni, l'insuccesso nella tassazione degli (extra)profitti conseguiti dall'industria bellica durante il primo conflitto mondiale, lo svuotamento del ruolo del Parlamento operato dalla decretazione d'urgenza*».²³

L'insegnamento che si trae dall'opera di Matteotti è che «*Non c'è democrazia sostanziale senza giustizia, sociale e fiscale*».²⁴ Una giustizia che ha bisogno dello Stato di diritto, ma anche di qualcosa in più. Infatti, come scrive M. Schulz, «*La competizione senza regole ha spinto i sistemi fiscali ad una concorrenza al ribasso, causando in molti Paesi difficoltà nel finanziare la salute, l'istruzione, l'assistenza sociale, quelle infrastrutture materiali e immateriali che sono alla base del benessere*»²⁵. La concorrenza fiscali tra gli Stati, talora caratterizzata anche dalla corsa alla costituzione di paradisi fiscali (omologhi delle sacche di privilegi interni che Matteotti combatteva), impone un ulteriore sforzo, per realizzare quella giustizia sociale perseguita da Matteotti. «*L'UE -*

²⁰ Tundo, *Op. cit.*, p. 8.

²¹ *Ivi.*

²² E.M. Ruffini, *Op. loc. cit.*

²³ *Ivi.*

²⁴ V. M. Schulz, *Op. loc. cit.*

²⁵ *Op. loc. cit.*

scrive ancora Schulz - *deve dotarsi di un'autonomia strategica e fare un salto di qualità verso l'Europa politica*».²⁶

5. *Il metodo Matteotti. L'imposizione fiscale come strumento di giustizia* – Nel capitolo introduttivo del suo saggio, il prof. Tundo prospetta una sintesi del “metodo Matteotti”, così come questo gli è apparso all’esito del suo lavoro di ricerca. Ci riferisce che il deputato Matteotti «*Alla questione fiscale ha dedicato una costante e instancabile attenzione, trovando in essa il terreno ideale e la via per quella equità, quella eguaglianza, quella parità di trattamento di cui sentiva l'assoluta urgenza*».²⁷ Ci racconta come nei suoi discorsi Matteotti amasse parlare di “sistema tributario”, riferendosi ad una legislazione che doveva essere considerata come un «*complesso organico, dove ciascun elemento trova una sua specifica connessione con gli altri, con l'insieme e con il contesto. Il contesto economico e sociale, per Matteotti, è il cuore di ogni ragionamento sulla vicenda tributaria perché questa deve incidere sulla realtà, deve trasformarla, deve migliorarla*».²⁸

Si può dire dell’opera di Matteotti, quello che la recente critica politica scrive dell’attività scientifica dello stesso prof. Tundo. Mira a realizzare «*riforme fiscali volte a disegnare, mediante un approccio rigoroso, un sistema tributario giusto e razionale, un fisco che sia l'espressione del diritto piuttosto che il risultato di una stratificazione di manovre dovute a urgenze di cassa*».²⁹ Anche il manifesto politico di Matteotti è finalizzato alla realizzazione di «*un sistema fiscale coerente, fondato sull'imposizione generale e progressiva del reddito, nel segno costante del rispetto delle regole dello Stato di diritto*».³⁰ In questa cornice di sistema, «*un ruolo centrale della riforma era riservato all'imposta progressiva sul reddito della quale si discuteva da tempo senza giungere ad una proposta organica. Per Matteotti l'imposta progressiva deve essere un prelievo destinato inizialmente a cumularsi con le imposte reali in vigore (sui terreni, sui fabbricati, sulla ricchezza mobile) per poi gradatamente riassorbirle*».³¹ Soltanto spostando l’attenzione dai «*cespiti isolati al reddito complessivo ... l'imposizione fiscale diventa strumento di giustizia. Una riforma che avesse introdotto l'imposizione personale progressiva era infatti la sola che potesse perseguire un reale obiettivo di equità*».³² Ogni forma di disgregazione dell’imposizione unificata presenta rischi di iniquità, anche quando si tratti di espedienti utili per far emergere materia imponibile.³³

Come è noto, il dilemma che spesso si presenta al legislatore fiscale è quello del bilanciamento tra equità fiscale e esigenze di cassa. Talora, per invogliare il contribuente a pagare un determinato tributo, viene concessa una riduzione “ingiusta” dello stesso. L’adempimento spontaneo e diffuso, indotto dalla riduzione del tributo, consente all’erario di realizzare un extraggettito, ma lo Stato paga per questo extraggettito il prezzo etico della “ingiustizia” della riduzione concessa. L’alternativa è quella di mantenere il livello ordinario di tassazione, con la consapevolezza che si tratta di un livello che determinerà una forte spinta all’evasione, e quindi un deficit di gettito. A questo punto, il legislatore è costretto a scegliere tra il primato della finanza (cioè, optare per la ingiusta riduzione dell’obbligo fiscale che però garantisce la realizzazione delle risorse finanziarie necessarie allo Stato sociale) e il primato della giustizia (cioè, pretendere il

²⁶ *Op. loc. cit.*

²⁷ Tundo, *Op. cit.*, p. 7.

²⁸ *Ivi.*

²⁹ Renata Targetti Lenti, recensione a Francesco Tundo, *La riforma fiscale. Il metodo Matteotti*, in *Il politico*, n. 261, luglio-dicembre 2024, p. 236.

³⁰ *Op. cit.*, p. 237.

³¹ *Op. loc. cit.*

³² *Op. loc. cit.*

³³ Si pensi alla “cedolare secca” che consente di pagare in maniera fissa/ridotta l’imposta sul reddito da locazione. Il sistema ha fatto registrare tanti contratti di locazione che sarebbero rimasti ignoti al fisco.

pagamento pieno della tassa giusta, più onerosa, rinunciando però al maggior gettito e alla connessa possibilità di erogare più servizi sociali). È la logica anche delle leggi di condono. Non è questa la sede per affrontare il problema dell'“indebitato risparmio d'imposta”. Il tema è emerso soltanto perché, la rappresentazione del Matteotti che viene fuori dal saggio del prof. Tundo, induce a pensare che il nostro deputato oggi, in presenza di taluni interventi legislativi, non esiterebbe ad accusare lo Stato di concorso in abuso del diritto, laddove lo stesso Stato consente risparmi di imposte legali, ma iniqui.

Matteotti, infatti, aspirava a realizzare una costruzione finalisticamente armonizzata, che potesse impedire effetti distorsivi e contrastasse possibili frodi: *«Matteotti intuisce anche che la finalità deve imprimere un segno decisivo al progetto stesso di un prelievo se si vogliono evitare gli effetti distorsivi della tassazione che producono sperequazioni e ingiustizie. Solo sul terreno di una chiara finalità, infatti, si possono combattere i fattori antagonisti alla giustizia fiscale che Matteotti individua, con ricchezza di analisi, non solo nella sperequazione, ma anche nell'evasione, nella vanificazione degli obiettivi, nella traslazione dell'imposta e, da ultimo, anche nella inaffidabilità di un sistema frammentario. Che insegue, anziché “dominare” la realtà storica in cui si inserisce»*.³⁴

Il saggio di Tundo offre alla riflessione degli studiosi di politica e di diritto tributario la visione anticipatrice di un sistema fiscale, quale lo immaginò Matteotti, ispirato a rigore e giustizia, attento alle esigenze erariali e allo stesso tempo rispettoso di quelle che saranno un giorno le garanzie costituzionali. Come scrive Renata Targetti Lenti, *«Nell'anno delle celebrazioni di Matteotti, il volume di Tundo tocca argomenti ancora inesplorati. Il saggio, attraverso una lucida analisi della proposta di riforma avanzata da Matteotti, accompagna il lettore fino ai giorni nostri, ponendo l'accento sul metodo, dal momento che è soprattutto il metodo a conservare forze ed attualità. In questo tempo segnato da conflitti sociali e da bisogni crescenti, il “metodo Matteotti”, cioè una visione della politica fiscale come strumento di equità, può rappresentare, infatti, la via non solo per attuare la giustizia sociale, che è il cuore della nostra Costituzione, ma anche per garantire un processo di sviluppo economico sostenibile»*.³⁵

6. *Un progetto ancora in via di attuazione* - Matteotti non è riuscito a vedere tramutate in legge le sue idee, alcune delle quali sono state trasfuse nella nostra Costituzione. Altre aspettano ancora di essere attuate, mi riferisco al sogno della stesura di un sistema armonico della legislazione tributaria. Un sogno, perché ancora siamo lontani dalla sua attuazione. Ancora oggi la legislazione tributaria, ancorché oggetto di un grande progetto riformatore, insegue le esigenze di cassa dell'Erario. E, purtroppo, anche la giurisprudenza di legittimità più recente sembra dare prevalenza ai valori economici, non soltanto rispetto al valore (teorico?) dell'armonia del sistema, ma addirittura rispetto ai valori umani che permeano la dottrina dei delitti e delle pene. La nostra Corte suprema, ad esempio, ha ritenuto che non sia incorso in eccesso di delega il Governo che, svolgendo la funzione di legislatore delegato, ha previsto una deroga al principio della applicazione della *lex mitior* (deroga, si badi bene, non autorizzata dal Parlamento!) perché *«la previsione di sanzioni più leggere, con conseguente riduzioni di risorse già preventivate ... riversa direttamente i suoi effetti sul raggiungimento di prestazioni standard ... quali le prestazioni sanitarie (art. 32 Cost.), scolastiche (art. 34 Cost.), di sicurezza pubblica, ecc.»* (Cass. sent. n. 1275/2025, pp. 23 e s). Non è questa la sede per ulteriori considerazioni. Qui occorre soltanto segnalare, ancora una

³⁴ Tundo, *Op. cit.*, p. 9.

³⁵ *Op. cit.*, p. 237 e s.

volta, come nell'assetto dell'ordinamento tributario siano presenti ineliminabili tensioni economiche, che il metodo Matteotti mira a contenere.³⁶

Torniamo ai sogni che furono di Matteotti e che, ancora oggi, restano sogni. L'attuale legislatore sogna di realizzare un codice tributario. L'art. 21 della legge delega 9 agosto 2023, n. 111, prevede proprio la compilazione di un codice tributario, che raccolga i frutti della riforma in atto (una delle tante), passando attraverso la fase intermedia della compilazione di testi unici delle diverse materie.³⁷ A parte l'amara considerazione che, dopo oltre cento anni dal delitto Matteotti, ancora il sogno di una legislazione tributaria armonica non è stato realizzato, va accolta con favore l'approvazione dell'art. 21, citato, intitolato *Principi e criteri direttivi per il riordino del sistema tributario mediante la redazione di testi unici e di un codice del diritto tributario*. Questo dispone infatti:

«1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 dicembre 2025, uno o più decreti legislativi, secondo la procedura di cui all'articolo 1, per il riordino organico delle disposizioni che regolano il sistema tributario, mediante la redazione di testi unici, attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) puntuale individuazione delle norme vigenti, organizzandole per settori omogenei, anche mediante l'aggiornamento dei testi unici di settore in vigore;

b) coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, delle norme vigenti, anche di recepimento e attuazione della normativa dell'Unione europea, apportando le necessarie modifiche, garantendone e migliorandone la coerenza giuridica, logica e sistematica, tenendo anche conto delle disposizioni recate dai decreti legislativi eventualmente adottati ai sensi dell'articolo 1;

c) abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili ovvero non più attuali.

2. Il Governo è delegato ad attuare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 6, il riassetto delle vigenti disposizioni di diritto tributario per la raccolta di esse in un codice articolato in una parte generale, recante la disciplina unitaria degli istituti comuni del sistema fiscale, e una parte speciale, contenente la disciplina delle singole imposte, al fine di semplificare il sistema tributario e accrescere la chiarezza e la conoscibilità delle norme fiscali, la certezza dei rapporti giuridici e l'efficienza dell'operato dell'Amministrazione finanziaria. Per quanto riguarda la disciplina della parte generale, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) recepimento dei principi contenuti nello statuto dei diritti del contribuente, di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212;

³⁶ Nella specie, il giudice di legittimità si è assunto il compito di interpretare la legge in base a un bilanciamento di valori costituzionali, mentre il tema era quello pregiudiziale del rispetto dei limiti della delega concessa al governo per legiferare.

³⁷ Allo stato, sono stati approvati, ma non sono ancora "applicabili" (lo saranno dal 1° gennaio 2026) i seguenti testi unici:

- Decreto legislativo 5 novembre 2024, n. 173, in G.U. 28 novembre 2024, n. 279, recante «*Testo unico delle sanzioni tributarie amministrative e penali*», in vigore dal 29 novembre 2024, si applica dal 1° gennaio 2026 (art. 102);
- Decreto legislativo 5 novembre 2024, n. 174, in G.U. 28 novembre 2024, n. 279, recante «*Testo unico dei tributi erariali minori*», in vigore dal 29 novembre 2024, si applica dal 1° gennaio 2026 (art. 100);
- Decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175, in G.U. 28 novembre 2024, n. 279, recante «*Testo unico della giustizia tributaria*», in vigore dal 29 novembre 2025, si applica dal 1° gennaio 2026 (art. 131).

b) *previsione di una disciplina, unitaria per tutti i tributi, del soggetto passivo, dell'obbligazione tributaria, delle sanzioni e del processo; la disciplina dell'obbligazione tributaria prevede principi e regole in materia di dichiarazione, accertamento e riscossione;*

c) *previsione di un monitoraggio periodico della legislazione tributaria codificata».*

Sembra proprio un progetto costruito con il metodo Matteotti.

Per completezza, Tundo ricorda anche che tra gli obiettivi della politica fiscale di Matteotti vi erano anche quelli

- di fissare il «*tetto massimo alla tassazione, perché oltre un certo limite il contribuente potrebbe sentire l'ostilità del prelievo e cercare di sottrarsi al dovere fiscale*»;
- di attuare la «*semplificazione dei meccanismi impositivi... per indurre il contribuente a pagare il dovuto*».³⁸

Quanto al primo obiettivo, oggi l'art. 11 del TUIR fissa al 43% l'aliquota massima dell'imposta lorda applicabile sul reddito netto. Più difficile da realizzare è l'obiettivo della semplificazione che periodicamente il legislatore si propone di realizzare. Nel quadro della megariforma di questi anni, è stato promulgato il decreto legislativo 8 gennaio 2024, n. 1, intitolato *Razionalizzazione e semplificazione delle norme in materia di adempimenti tributari*, emanato dal governo in forza della delega contenuta nell'art. 16 della legge 9 agosto 2023, n. 111. Ma il problema è ancora lontano dall'essere risolto, come è noto a chi segue la stampa specializzata.³⁹

Infine, e qui torniamo alla osservazione iniziale di Martin Schulz, Tundo coglie nel pensiero di Matteotti i primi semi dell'idea di una unione economica europea. Scrive infatti: «*La sua avversione al sistema fiscale dei dazi e, con esso, alle politiche protezionistiche, in cui vede un ostacolo alla crescita dei migliori produttori agricoli e un limite alla qualità dei prodotti offerti ai consumatori, è una brillante anticipazione di quell'idea di mercato unico che tanti anni dopo di lui, ma sulla scia di questa potente visione, avrà fra i grandi protagonisti proprio il nostro Paese*»⁴⁰. Un pensiero, questo, che rende ancora più amari questi giorni (siamo nel marzo del 2025) in cui pare che qualche parte del mondo voglia imboccare tutt'altra direzione, tornando alla follia della politica dei dazi.

7. *La fiscalità del deputato Matteotti nella narrazione del prof Tundo* – Il saggio del prof. Tundo, dopo il capitolo introduttivo, nel quale è raccolto in sintesi il pensiero di Matteotti, procede con la narrazione delle tante iniziative del deputato. La narrazione si sviluppa in dodici capitoli, oltre un epilogo. È una storia che merita di essere ricordata, seguendo il solco tracciato da Tundo.

7.1. Nel primo capitolo, intitolato *Al cuore del problema*, si narra di come Matteotti abbia preso coscienza del fatto che senza equità fiscale non può esserci giustizia sociale. Tundo ricostruisce il quadro socioeconomico dinanzi al quale si trova Giacomo Matteotti quando si affaccia alla vita pubblica e di come egli si sia reso conto che la questione fiscale costituisca il cuore del problema della giustizia sociale. Il reperimento delle risorse finanziarie per far fronte alle esigenze di bilancio del dopoguerra è affidato ad un sistema fiscale inefficiente e frammentario, iniquo specchio di una società in profonda trasformazione che la vecchia classe politica liberale stenta a governare. Capisce che occorrerebbe una profonda riforma fiscale. Una riforma che la

³⁸ *Op. cit.*, p. 10.

³⁹ V., ad esempio, A. Germani, *Correzione degli errori contabili: ancora spazio per semplificare*, in *Il sole 24 ore*, 25 gennaio 2025, p. 24.

⁴⁰ *Op. loc. cit.*

politica non riesce a realizzare: «*Servirebbe uno sforzo enorme per trovare modalità di ripartizione del prelievo che rispondano a maggiori giustizia ed equità, intercettare ricchezze che sfuggono da sempre alla tassazione, ampliare e rinnovare basi imponibili che sono pensate per un modello economico e sociale superato, introdurre l'imposizione personale e progressiva, sfoltire una selva di prelievi che si sono stratificati nel tempo, disciplinare il rapporto tra la finanza dello Stato e quella dei comuni. Occorrerebbe grande coraggio e capacità di visione, nonché competenze economiche e giuridiche per dare forma concreta a quelle misure tributarie in grado di far fronte alle nuove istanze del paese*».⁴¹

7.2. Nel secondo capitolo, intitolato *Un giurista prestato all'economia*, c'è la biografia dell'uomo Matteotti. Nato nel Polesine da famiglia benestante nel 1885, si laurea in giurisprudenza con una tesi in diritto penale (*La recidiva. Saggio di revisione critica dei dati statistici*) che gli offre spunti di riflessione anche su temi sociali e statistici. Lo studio della recidiva in chiave statistica lo porta a riflettere sugli scenari economici che spesso stanno dietro ai problemi giuridici. Tundo racconta che Matteotti venne introdotto agli studi di economia dal fratello Matteo che aveva consuetudini di studio con Luigi Einaudi.⁴² Racconta anche di come gli interessi del giovane Giacomo si orientano prima verso il diritto penale sostanziale (anni 1910/1911) e poi verso la procedura penale (1916/1919). Evidenza come gli studi penalistici lasceranno in Matteotti «*un segno indelebile nella sua formazione, nella sua visione del diritto e sulla sua concezione della forma e dei limiti del potere*»⁴³. Un *format*, quello relativo all'esercizio del potere, che gli tornerà utile nell'affrontare i temi omologhi dell'esercizio del potere impositivo, sia per i profili sostanziali che per quelli procedurali.

Nel paragrafo intitolato *Dal diritto, all'economia, al fisco*, Tundo tocca il tema generale della differenza di approccio e di contenuto del diritto penale rispetto a quello della fiscalità, anche sul piano della formazione universitaria⁴⁴. Dalla comparazione emerge una sorta di primato della politica fiscale, rispetto a quella penale, nell'ottica della realizzazione della giustizia sociale. «*Per Matteotti - scrive Tundo - la questione fiscale, a partire dalla funzione redistributiva e perequativa, si colloca al centro di un'iniziativa riformatrice che vuole segnare una netta discontinuità rispetto alla condizione dello Stato liberale connotata dal rinvio costante delle riforme tributarie*».⁴⁵ Sul piano strettamente politico il discorso del primato della fiscalità, nella realizzazione della giustizia, può essere condiviso. Sul piano della ricerca scientifica e della sistematicità degli ordinamenti, invece, le scienze penalistiche, rispetto alle prassi fiscali,⁴⁶ vantano secoli di elaborazione dottrinale, legislativa e giurisprudenziale.

7.3. Dopo le note biografiche, Tundo procede alla ricognizione e degli scritti di Matteotti e del suo metodo. Nel capitolo terzo, intitolato *Trama e ordito*, infatti, l'A. rileva che i lavori più

⁴¹ *Op. cit.*, p. 13.

⁴² *Op. cit.*, p. 16. Nel secondo paragrafo del capitolo, l'A. parla delle *Solide radici nel diritto penale* di Matteotti.

⁴³ *Op. loc. cit.*

⁴⁴ Scrive l'A.: «*La ricerca in materia penale si differenzia da quella sulle questioni economiche per approccio e contenuti. La prima, sebbene affrontata con rigore di metodo, non è diretta l'analisi di sistema bensì ad aspetti circoscritti, seppur non di minor rilevanza. Ciò, verosimilmente, perché avviene agli inizi di un percorso universitario che implica un avvicinamento graduale ai grandi temi istituzionali. In materia fiscale invece, l'analisi è da subito a tutto campo. Qui l'impegno si correla l'attività amministrativa e politica e non è volto alla speculazione scientifica*» (p. 18).

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 19.

⁴⁶ Fino a prima della approvazione dello *Statuto dei diritti del contribuente* il potere impositivo era totalmente privo di contrappesi.

significativi si collocano tra il 1908 e il 1924, un arco di tempo che comprende quello della grande guerra e dell'avvento del fascismo, segnato quindi da profondi cambiamenti politici e socioeconomici del nostro Paese.

Il tema del metodo viene trattato specificamente nel paragrafo intitolato *Forma e sostanza*, nel quale vengono esaltati il rigore e la profondità che caratterizzavano gli interventi e gli studi di Matteotti. L'A ricorda il giudizio che ne diede Carlo Rosselli: «*Ragionava a base di fatti, freddo preciso, tagliente. ... Quando affermava provava. Niente esasperò più i fascisti del metodo di analisi di Matteotti che sgonfiava uno dopo l'altro tutti loro palloni retorici*». ⁴⁷ Questo suo metodo, fatto di analisi approfondita e rigorosa, consentì a Matteotti di tenere testa anche ai mostri sacri dell'economia (come Einaudi) e della finanza: «*Nell'equilibrio tra sostanza e forma, tra contenuto e comunicazione, le sue espressioni verbali efficacissime descrivono contenuti di uno spessore con il quale, ai giorni nostri, non abbiamo più dimestichezza*». ⁴⁸

Nel merito, come annota Tundo, nel paragrafo intitolato *Tra particolare e generale*, il pensiero e le opere di Matteotti seguono un *percorso inferenziale* caratterizzato da un incessante dialogo tra particolare e generale. «*Le questioni affrontate - scrive Tundo - costituiscono, tutte, tasselli di un grande mosaico in costruzione che, con il passare del tempo, assume forme e consistenza, metodicamente, nella visione di sistema. Matteotti costruisce così trama e ordito del sistema tributario che ha in mente, il che gli consente di dare sempre la giusta collocazione a proposte riformiste che non sono mai sterili assiomi ideologici né tantomeno frammentarie enunciazioni demagogiche*» ⁴⁹. Il quadro dei temi affrontati (il rapporto tra finanza erariale e comunale, la necessità di introdurre l'imposizione personale progressiva come asse portante dell'intera architettura fiscale, la condanna dei dazi doganali e del protezionismo fiscale in tutte le declinazioni) evidenziano la visione sistematica che Matteotti aveva del problema fiscale.

7.4. Nel quarto capitolo, *I pilastri del discorso riformista*, Tundo affronta il tema specifico dei contenuti del pensiero di Matteotti. Nella parte introduttiva, vengono ricordate le sue opere, la giovanile *Le tasse e lo Stato*, del 1908, e *L'imposta sul vino*, del 1919, opere sempre caratterizzate dalla tensione verso la realizzazione della giustizia distributiva.

Nel paragrafo intitolato *I principi e l'azione*, a proposito de *Le tasse e lo Stato*, opera scritta quando Matteotti era poco più che ventenne, Tundo rileva che già in essa «*Prende forma l'idea del prelievo fiscale quale concorso alle spese pubbliche, che colloca il dovere del contribuente al centro dell'esistenza stessa dello Stato, e un embrionale richiamo ai principi di solidarietà e di equità che poi saranno oggetto di graduale sviluppo fino a diventare consustanziali a tutto il pensiero di Matteotti*». ⁵⁰

L'opera risente della formazione penalistica, laddove affronta i temi delle regole che devono disciplinare l'esercizio del potere in genere. «*Le tasse e lo Stato - osserva Tundo -, seppur coevo alla prima produzione scientifica in diritto e procedura penale, si colloca fuori da quest'area. È tuttavia chiaramente visibile una benefica contaminazione tra i suoi due campi di interesse, che attinge ai fondamenti del diritto penale e delle regole dello Stato di diritto. Siamo di fronte ad una riflessione densissima, che delinea la cornice di riferimento all'interno della quale si collocheranno i temi degli anni a venire*». ⁵¹

⁴⁷ *Op. cit.*, p. 23.

⁴⁸ *Op. cit.*, p. 24.

⁴⁹ *Op. loc. cit.*

⁵⁰ *Op. cit.* p. 30.

⁵¹ *Op. cit.*, p. 29.

Nel successivo paragrafo (*La dimensione costituzionale*) vengono ricordati i drammatici momenti della acquisizione dei “pieni poteri” da parte del governo fascista, avvenuta proprio con una legge fiscale, contro la quale nulla poterono le proteste di Matteotti: «*Le parole di Matteotti sono un volo altissimo che, purtroppo, non basterà a salvare il Parlamento dal divenire, per vent'anni e più, solo uno “scenario dipinto”, come aveva preconizzato Filippo Turati nel corso del dibattito in aula*».⁵² L'ultima denuncia di Matteotti è contenuta nell'articolo *Parlamento e Governo*, pubblicato pochi giorni prima del suo assassinio.

7.5. Nel quinto capitolo (*Gli strumenti del mestiere*) si racconta delle esperienze di Matteotti come amministratore di enti locali e della sua contrapposizione alla politica fiscale giolittiana. È una esperienza che, evidenzia Tundo, consentì al nostro deputato di prendere cognizione concreta dei problemi dei bilanci comunali e delle sperequazioni del sistema fiscale.

A proposito di Giolitti (al quale è dedicato un paragrafo intitolato, appunto, *Al tempo di Giolitti, conservatore paternalista*) e del suo programma di riforme fiscali, Tundo mette a confronto il giudizio che ne diede Salvemini, con quello, molto più intransigente che ne diede Matteotti. Scrive, infatti, che il «*programma di riforme fiscali di Giolitti, quanto mai controverso, alla fine confermerà il giudizio di Salvemini che lo aveva definito “conservatore paternalista che riconosceva nei poveri diavoli il diritto di mangiare un po' di più, vestire un po' meglio, e fare il possibile per raggiungere quei risultati; ma non pensò mai che i poveri diavoli potessero cambiare le basi della società in cui erano nati o dovessero ardire di cambiarle”*».⁵³ Matteotti, invece, manifestò subito, nettamente, la sua «*avversione intransigente per il modello di governo, per il trasformismo e il metodo clientelare, in poche parole tutto ciò che il giolittismo rappresenta. E per le sue riforme fiscali, nei confronti delle quali esprimerà giudizi assai severi*».⁵⁴

Il paragrafo di maggiore interesse tributario, anche per la cornice storica in cui si colloca, è quello intitolato *Cambiamenti epocali e finanza comunale*. Dove l'A. ribadisce che l'esperienza nelle amministrazioni locali fece «*acquisire a Matteotti grande dimestichezza con la finanza comunale, di cui si occuperà molto, a partire dalle disuguaglianze e disparità di trattamento determinate da un sistema obsoleto. Una materia che coltiverà e metterà a frutto negli anni successivi, sistematizzandola nel contesto dei grandi problemi fiscali del tempo e in rapporto alla finanza erariale*».⁵⁵

Tundo procede con una accurata ricostruzione del quadro socio-istituzionale nel quale irrompe Matteotti. Scrive, infatti: «*Siamo in un momento storico che dall'inizio del secolo e almeno sino al 1915, è segnato da profonde trasformazioni anche negli assetti demografici ed urbanistici. Ai grandi e medi centri urbani, che hanno una crescita assai rapida a seguito del processo di industrializzazione e subiscono grandi flussi migratori occorrono strutture, sistemi di trasporto, politiche sociali e abitative. E grandi risorse economiche, in relazione alle quali occorre fare scelte di fondo tra il modello di autonomia fiscale e quello di dipendenza dai trasferimenti di risorse dallo Stato*».⁵⁶ Segue la ricognizione delle entrate tributarie, prodotte all'epoca da:

- a) il *dazio-consumo*, l'entrata più rilevante e diversamente strutturata, a seconda che si trattasse di comuni cc.dd. “chiusi” o “aperti”; nei primi, il prelievo avveniva al momento

⁵² *Op. cit.*, p. 32.

⁵³ *Op. cit.*, p. 36. La citazione è tratta da G. Salvemini, *Fu l'Italia prefascista una democrazia? ne il Ponte* 1952, v. nota 12 al testo.

⁵⁴ *Op. cit.*, p. 36.

⁵⁵ *Op. loc. cit.*

⁵⁶ *Op. loc. cit.*

dell'ingresso dei beni all'interno della cinta daziaria del comune, mentre nei comuni aperti il prelievo avveniva in occasione della vendita al minuto dei beni oggetto di imposta;⁵⁷

- b) l'*imposta di famiglia* (il *focatico* o *fuocatico*⁵⁸), istituita nel 1868, che colpiva l'«agiatezza» della famiglia nel suo complesso;⁵⁹
- c) l'*imposta sul valore locativo* delle abitazioni, che i comuni avevano facoltà di istituire o meno e che colpiva i proprietari degli immobili; veniva prelevata sulla base della rendita, effettiva o presunta, ma proprio perché incideva su categorie privilegiate, aveva scarsa applicazione;
- d) l'*imposta di esercizio e di rivendita* che colpiva i soggetti che esercitavano una determinata attività produttiva, indipendentemente dalla effettiva produzione di un reddito.

In questo contesto Matteotti prende coscienza delle tensioni tra esigenze di equità fiscale e esigenze finanziarie della pubblica amministrazione. Ancora una volta Tundo sottolinea l'importanza dell'esperienza fatta da Matteotti come amministratore locale (il terzo paragrafo si intitola proprio *Un formidabile banco di prova*). Una esperienza che lo porterà ad elaborare «*un progetto di sistema fiscale in cui il prelievo comunale è del tutto autonomo da quello erariale e comprende anche imposte sui redditi personali e progressive*».⁶⁰

A questo punto Tundo scrive che la formazione giuridica di Matteotti «*non gli impedisce di cogliere l'importanza dei bilanci e di governare i numeri dei conti pubblici, di cui diventa anzi espertissimo*».⁶¹ È vero, spesso i giuristi hanno poca dimestichezza con la contabilità e i con i bilanci. Il rilievo riguarda specialmente i giuristi di formazione penalistica, quale fu Matteotti. Ma anche in questo Matteotti si distinse. Non solo perché si impadronì lui stesso della materia, ma scrisse che il riscatto dei lavoratori passa anche attraverso la conoscenza degli strumenti di cui si serve la burocrazia per legittimare il proprio potere. Tundo, infatti, riporta un brano, tratto dall'*Ordinamento finanziario del Comune*, nel quale Matteotti scrive: «*molti dei nostri compagni hanno un sacro terrore delle parole Patrimonio, Bilancio, Conto Residui, Imposte, ecc. Sembra loro che si tratti di cose difficilissime o inutili, da abbandonarsi agli impiegati comunali o governativi, i quali poi profitano per addurle come argomenti misteriosi contro le attività socialiste. Bisogna invece persuadersi che si tratta di cose assai semplici: capite una volta, non si dimenticano più. E*

⁵⁷ Nei comuni chiusi, l'imposta aveva natura daziaria, mentre nei comuni aperti aveva natura di imposta di consumo. L'A. spiega anche che queste imposte erano «*fonte di grande sperequazione lungo il territorio dello Stato da Nord a Mezzogiorno e, soprattutto sui beni di prima necessità, determinano un effetto regressivo, incidendo più pesantemente sui ceti meno abbienti appunto*» (*Op. cit.*, p. 37). Non si può non ricordare, a questo proposito, l'esilarante scena in cui Troisi e Benigni, nel film «*Non ci resta che piangere*» sono costretti a pagare più volte «un fiorino» perché un sacco di merce cade fuori della cinta daziaria dopo che il carro che lo trasportava era già entrato nella cinta daziaria stessa.

⁵⁸ Così chiamato perché applicato su ciascun fuoco/focolare familiare.

⁵⁹ L'A. spiega che l'imposta «*nel suo complesso, è applicata con modalità alquanto disomogenee sul territorio nazionale. Il vero problema, tuttavia, discende dalle modalità di determinazione del prelievo. Il focatico si applica per quote fisse e a classi predefinite di contribuenti, cosicché può ben capitare che contribuenti con indici di agiatezza anche sensibilmente diversi, ma che si ritrovano nella medesima classe, possono subire il medesimo prelievo. Non soltanto non si tratta di un'imposta progressiva in senso proprio, ma ha un criterio di determinazione che non risponde nemmeno ad una efficace proporzionalità del prelievo. Nella sostanza si verifica talvolta una parziale progressività, ma con sensibili effetti sperequativi. La struttura dell'imposta verrà talora invocata pretestuosamente quale possibile fattore di perequazione, come ... farà Giolitti per resistere alle crescenti istanze di riforma in direzione di un prelievo progressivo e personale*» (p. 38).

⁶⁰ *Op.cit.*, p. 39.

⁶¹ *Op. cit.*, p. 40

sono d'altra parte cognizioni assolutamente indispensabili per bene condurre qualsiasi amministrazione di Comuni, di Province, di Cooperative, di Aziende agricole o industriali, e in qualsiasi economia, borghese o comunista. I lavoratori devono impadronirsi di questa materia, così come essi conoscono l'uso del martello, l'uso dell'aratro o l'uso della macchina nelle officine. Il Bilancio, i Conti, le Imposte sono appunto gli strumenti del mestiere dell'amministratore pubblico, che il socialismo vuole sottratto ai capitalisti per darlo ai lavoratori.».⁶²

7.6. Nel sesto capitolo si narra di come le proposte di Matteotti abbiano poi preso la forma di un progetto politico sistematico. Un vero e proprio manifesto del socialismo fiscale. *Un manifesto politico*, infatti, è il titolo del sesto capitolo, dove però si registrano anche voci socialiste, di compagni di partito di Matteotti, contrarie al suo progetto. Le iniziative socialiste, negli anni all'inizio del secolo scorso (1917-1920), erano caratterizzate da frammentarietà, genericità e sottovalutazione della rilevanza socioeconomica della fiscalità. Miravano, per lo più, ad incrementare il prelievo sulle successioni e ad introdurre forme di tassazione del patrimonio. Nella primavera del 1919, Matteotti pubblica alcuni articoli su *La questione tributaria*, raccolti poi in un unico volumetto, intitolato *La riforma tributaria*, che costituisce il suo manifesto politico. In esso la questione fiscale diventa strumento per attuare la redistribuzione sociale della ricchezza. Finalità questa che, secondo Matteotti, poteva essere perseguita soltanto con un sistema fiscale unitario, razionale e incentrato sul principio di progressività. L'attenzione di Matteotti è ancora rivolta alle ricadute pratiche degli interventi fiscali, non ancora alla legittimità delle procedure attraverso le quali viene esercitato il potere impositivo: «Successivamente alzerà lo sguardo dal profilo economico e finanziario per puntarlo dritto ai rapporti tra i poteri dello Stato, tra governo e Parlamento, tra burocrazia e rappresentanza parlamentare».⁶³

Segue l'analisi dei nodi critici della fiscalità vigente e l'illustrazione delle proposte di riforma avanzate da Matteotti. Infatti, l'oggettiva difficoltà di sanare i conti pubblici e la incapacità della classe politica lasciarono sopravvivere un prelievo fiscale caratterizzato da sperequazioni, trattamenti di favore e disuguaglianze, cui si aggiunge l'inadeguatezza sistema della misurazione e della tassazione della ricchezza, che determina un'ulteriore disparità di trattamento (il paragrafo è emblematicamente intitolato *Dal guazzabuglio alle disuguaglianze*).⁶⁴ Inoltre, le tre imposte dirette a carattere reale, che gravavano con aliquote differenti sui terreni, sui fabbricati e sulla "ricchezza mobile", non garantivano un prelievo che tenesse conto della ricchezza complessiva. Tanto più che vigeva la prassi degli uffici di stipulare accordi personalizzati sull'ammontare delle imposte da versare (da qui il titolo del paragrafo: *Il prezzo della tassazione separata e l'iniquità degli accordi personalizzati*)⁶⁵. Per fare fronte alle esigenze di bilancio, si faceva ricorso, al solito, a tentativi estemporanei di incrementare le entrate elevando le aliquote o con prelievi straordinari *una tantum* (ma, come titola il paragrafo, *Le misure estemporanee non sono riforme*).⁶⁶ Matteotti, invece, intende affrontare in maniera sistematica e rigorosa la questione fiscale. «La Riforma di Matteotti - scrive Tundo - è ambiziosa e, per il perseguimento degli obiettivi di equità e giustizia fiscale, punta all'imposta generale progressiva sul reddito, in grado di intercettare tutta la capacità contributiva

⁶² *Op. cit.*, p. 41 e s.

⁶³ *Op. cit.*, p. 44.

⁶⁴ *Op. cit.*, p. 45 e s., dove l'A. ricorda che le entrate fiscali erano divise in tre categorie: le imposte dirette, il cui gettito dopo la guerra passò dal 40% delle entrate correnti complessive al 27%, le imposte sugli affari e le imposte sui consumi, che giunsero a costituire il 58 % delle entrate.

⁶⁵ *Op. cit.*, p. 46 e s.

⁶⁶ *Op. cit.*, p. 47 e s.

*personale, ponendo rimedio alla frammentazione delle basi imponibili del sistema vigente e, ad un tempo, a consentire il graduale superamento del prelievo proporzionale».*⁶⁷

L'idea della imposta progressiva, avanzata da Matteotti, era teoricamente gradita anche ai socialisti per il suo carattere rivoluzionario, ma nella pratica si ebbe timore di attuarla. Emblematico, anche qui, il titolo del paragrafo che ne tratta: *L'imposta progressiva: tante parole, pochi fatti*. Tundo annota che lo stesso Salvemini considerava un errore istituire l'imposta progressiva.⁶⁸ Lo storico, deputato antifascista, scrisse infatti, come ricorda ancora Tundo: «*prima di tutto bisogna diminuire le tasse, questo deve essere nel campo tributario il nostro programma minimo, a una nuova e più giusta distribuzione delle tasse restanti si penserà poi*».⁶⁹

Realisticamente, allora, Matteotti ipotizzò una attuazione graduale del suo programma di riforma fiscale. Nella prima fase della riforma la soggettività passiva doveva essere individuata nella famiglia, invece che nel singolo. Nella seconda fase doveva introdursi l'imposta complementare progressiva: «*Si tratta di un prelievo destinato inizialmente a cumularsi con le imposte reali in vigore (terreni, fabbricati, ricchezza mobile) per poi gradualmente assorbirle, diventando imposta personale generale e progressiva sul reddito*»⁷⁰. La funzione della "complementare" era quella di adattarsi alle diverse fortune familiari: «*Per Matteotti una razionalizzazione del sistema che introduca un prelievo incentrato sull'imposizione personale progressiva su base familiare è la sola che consente di perseguire gli obiettivi di equità, poiché in grado colpire una capacità contributiva effettiva e complessiva, e si accompagna a una minore suscettibilità a determinare effetti di traslazione occulta del prelievo, fenomeno che si verifica con le imposte reali, particolarmente con quella sui fabbricati*».⁷¹

All'interno del disegno di riforma generale doveva collocarsi il sottosistema dell'imposizione comunale, caratterizzato dalla previsione di un autonomo potere impositivo e di accertamento dei Comuni, con la compartecipazione di questi anche al recupero dell'evasione (il paragrafo si intitola, infatti, *Un progetto autonomista*).⁷² Matteotti «*preconizza una valorizzazione e un investimento in termini di fiducia nell'amministrazione fiscale e nei suoi funzionari, che ritiene possano «assumere dignità di giudice», in grado di risolvere le «opposte pretese» tra il privato e il comune denunciante da un lato e il contribuente dall'altro*».⁷³ Sono i primi germogli di quello che sarà il contenzioso tributario e il diritto al contraddittorio endoprocedimentale. La riforma prevedeva anche l'accorpamento di tutte le imposte, fatta eccezione per l'imposta fondiaria, «*meno suscettibile di surrettizi trasferimenti agli "strati inferiori della popolazione"*», fermo restando la centralità dell'imposta di famiglia.⁷⁴

«*L'imposta sui fabbricati è invece per Matteotti, "difettosissima". La proposta è di farne un tributo autonomo comunale, tutt'al più con una facoltà di sovrimposizione statale, in ragione della maggiore prossimità dell'ente locale alla materia imponibile. L'intendimento è di rendere più agevoli accertamenti e revisioni degli imponibili, con facoltà di fissare soglie di esenzione in*

⁶⁷ *Op. cit.*, p. 52.

⁶⁸ *Op. cit.*, p. 54.

⁶⁹ Salvemini, *Movimento socialista e questione meridionale*, a cura di G. Arfé, Milano 1963, p. 150, citato *ivi*, p. 54.

⁷⁰ *Op. cit.*, p. 55.

⁷¹ *Op. loc. cit.*

⁷² *Op. cit.*, p. 56.

⁷³ *Op. cit.*, p. 57.

⁷⁴ *Op. loc. cit.*

*relazione alle dimensioni e alle esigenze essenziali delle famiglie, oltre le quali prevedere un'imposizione commisurata all'indice di ricchezza».*⁷⁵

7.7. Nel settimo capitolo si tratta de *Il tempo delle riforme inattuatae* e vi si racconta che, nel 1918, durante il governo di Vittorio Emanuele Orlando (ottobre 1917- giugno 1919) fu insediata una commissione che avrebbe dovuto affrontare i temi economici per il dopoguerra. La commissione era composta di ben seicento membri, divisi in 27 sottocommissioni. La settimana doveva occuparsi dei problemi tributari. I lavori non approdarono a nulla, mentre sopravviveva, e continuò a sopravvivere, la inefficienza delle prassi fiscali vigenti. Inefficienza dovuta al numero eccessivo delle imposte da accertare e riscuotere, mal coordinate, mal gestite e con aliquote ai massimi della tollerabilità. Nonostante l'inefficienza erariale, il peso della pressione fiscale era però insostenibile e non consentiva più alcun margine di manovra. L'evasione fiscale e, successivamente, il fenomeno della fuga dei capitali divennero l'unica difesa possibile per i contribuenti.⁷⁶

A novembre del 1918, scrive Tundo, per potere fare fronte all'emergenza del dopoguerra si rese comunque necessario *«far leva sui tributi esistenti e ..., per la prima volta, si introduce una grossolana imposta complementare progressiva sui redditi, anche se limitata a quelli superiori a un certo ammontare e che si cumula alle tre imposte già esistenti. La misura è aspramente criticata da Matteotti che la definisce «un parto prematuro non vitale», contestandone l'impianto, ritenuto intempestivo, distorsivo e contraddittorio. E, in effetti, non cerca di perseguire l'unificazione dell'imposizione sui redditi né interviene sulla qualità degli accertamenti che è l'altro punto debole del sistema»* (il paragrafo è intitolato, infatti, *Un parto prematuro non vitale*).⁷⁷

Nei successivi paragrafi, *I primi passi incerti di una riforma ambiziosa* e *Il progetto Meda non fa molta strada*, si narra dei tentativi di riforma falliti. Di come la precedente commissione, istituita nel settembre 1916 dal ministro per le finanze Filippo Meda, guidata da Luigi Einaudi, per la elaborazione di una riforma delle imposte sui redditi e dei tributi locali, non avesse portato ad alcun risultato. Di come lo stesso ministro Meda abbia poi presentato alla Camera, il 6 marzo 1919 una proposta di riforma, ispirato ad un progetto di legge del 1906 di Antonio Scialoja: una proposta che comunque non ebbe poi alcun seguito in Aula.⁷⁸

Anche il progetto Meda è oggetto di critiche da parte di Matteotti. La critica parte *«dalla mancanza di visione (e forse anche di un po' di coraggio), dalla sua inadeguatezza a guardare a un sistema tributario capace di far fronte a quell'esigenza di maggiore equità nella distribuzione del prelievo che si impone nella società degli anni a venire»*.⁷⁹ Matteotti rileva che, nel progetto Meda, l'imposta complementare aveva ancora una funzione troppo circoscritta, non si collocava, come invece sarebbe stato necessario, al centro del sistema tributario e quindi non consentiva di perseguire gli obiettivi della giustizia distributiva e della correzione dei fenomeni distorsivi di un prelievo che era ancora dominato da imposte reali. Troppo basso poi era il prelievo fiscale sui

⁷⁵ *Op. loc. cit.*

⁷⁶ *Op. cit.*, p. 59 e s.

⁷⁷ *Op. cit.*, p. 61.

⁷⁸ Per completezza l'A. ricorda che il progetto *«poggia su tre elementi: [a] il riordino delle tre imposte sui redditi (sui terreni, sui fabbricati e di ricchezza mobile) in un'unica imposta normale sull'entrata, con classificazione dei redditi in diverse categorie; [b] l'istituzione di un'imposta complementare sul reddito e di una integrativa sul patrimonio; [c] una nuova articolazione del rapporto tra finanza locale imposte dirette e statali. Un elemento di novità del Progetto è costituito dall'imposizione delle società, che in quel momento sono tassate sulla base delle risultanze del bilancio mentre la proposta Meda sarebbero assoggettate a un'imposizione sull'ammontare dei dividendi distribuiti, laddove gli utili accantonati sarebbero sottoposti all'imposta patrimoniale»* (p. 63).

⁷⁹ *Op. cit.*, p. 64.

terreni, sui fabbricati e sulla ricchezza mobile. Questo implicava il permanere dei limiti dell'impianto esistente, con il peso dei tributi reali che rimaneva troppo elevato ed esposto al rischio dell'effetto di traslazione sui consumatori. La crescente pressione delle imposte su redditi e sui consumi rischiava di avere l'effetto di ridurre i consumi stessi e di innescare fenomeni di fuga dei capitali. Matteotti suggerisce, invece, di introdurre una imposta straordinaria sul capitale (per far fronte alle esigenze di cassa), di limitare il sistema dei dazi-consumo (dannosi per le attività produttive) e di rivedere l'imposta di successione. Questa, infatti, secondo Matteotti, era strutturata a progressività troppo limitata e, comunque, avrebbe dovuto tenere conto della situazione economica generale degli eredi.

7.8. Si giunge così al governo Nitti, il governo delle *Promesse e proposte* (è il titolo dell'ottavo capitolo) che succede a quello di Vittorio Emanuele Orlando e si presenta alla Camera il 9 luglio 1919. Il presidente, come ci ricorda Tundo, è un cattedratico autorevole di scienza delle finanze e di contabilità di Stato. Profondo conoscitore della materia, Nitti ritiene «*fondamentale un sistema tributario equo, pur non condividendo la funzione redistributiva delle imposte. In questa prospettiva crede nella progressività del prelievo ma da conseguirsi non con l'incremento delle aliquote, bensì mediante esenzione dei redditi minimi e detrazioni per carichi familiari. ... Il Ministro delle Finanze è Francesco Tedesco sino al 13 marzo 1920. ... in occasione della sua prima esposizione finanziaria annuncia la riforma fiscale sulla base del progetto Meda e l'introduzione dell'imposta straordinaria sul patrimonio per colpire gli arricchimenti derivanti dalla guerra*». ⁸⁰ Il progetto viene poi criticato ed annacquato e, alla fine, a novembre 1919, verrà soltanto introdotta una imposta straordinaria sul patrimonio detenuto alla data del 1° gennaio 1920. Imposta rateizzata in 30 annualità, sicché inciderà poi in misura insufficiente sul bilancio dello Stato.

Dopo questa parte introduttiva, dedicata a *Le insidie dell'imposta di successione*, Tundo riassume la storia di questa imposta, il cui prelievo viene prima inasprito, aumentando l'aliquota (peraltro in concomitanza con la introduzione dell'imposta straordinaria sul patrimonio), e poi eliminato sotto il governo Mussolini. Intanto, il 16 novembre 1919, *Si torna al voto, Matteotti si appresta ad entrare in Parlamento*, come titola il successivo paragrafo. È in questa attività preparatoria che *Matteotti parla a Milano di un federalismo ante litteram*, come titola ancora il successivo paragrafo, nel quale si narra di un Matteotti che approfondisce i temi della riforma tributaria. In particolare, preparandosi al passaggio dalla amministrazione locale a quella centrale, approfondisce il tema dei rapporti tra tributi erariali e comunali. Tanto che nel suo discorso al *Congresso dei comuni socialisti*, tenuto a Milano a metà ottobre del 1919, si ritrovano, come annota Tundo, i germogli di un *federalismo comunale ante litteram*. «*Il discorso che Matteotti tiene al Congresso è espressione della sua visione complessiva della questione fiscale al centro della relazione c'è ovviamente l'imposta generale, personale e progressiva su base familiare, ma non è tutto. Matteotti ritiene che essa non debba essere destinata esclusivamente alle casse erariali anzi che non debba nemmeno essere amministrata in via esclusiva dallo Stato. Sviluppa, così, un articolato discorso sulle ragioni dell'autonomia tributaria dei comuni, sui suoi presupposti teorici, sulle sue conseguenze in termini distributivi e sulle ricadute pratiche di tale opzione*». ⁸¹ Il contenuto della relazione confluirà poi nella proposta di legge che Matteotti presenterà il 9 giugno 1921, cui farà seguito un apposito «*disegno di legge sull'ordinamento dei tributi comunali che presenterà a dicembre del 1921*». ⁸²

⁸⁰ *Op. cit.*, p. 68.

⁸¹ *Op. cit.*, p. 72.

⁸² *Op. cit.*, p. 74.

7.9. «Con le elezioni di novembre 1919 giunge il punto di svolta nell'impegno politico e istituzionale: Matteotti è eletto in Parlamento, dove porta la proposta di quello che possiamo definire un vero e proprio nuovo "sistema fiscale"». ⁸³ Siamo a *Il cambio di passo*, come titola il nono capitolo. Matteotti varca la soglia di Palazzo Montecitorio il 1° dicembre 1919 e l'attività parlamentare lo impegnerà «per tre legislature, dalla XXV alla XXVII del Regno d'Italia, l'ultima delle quali tragicamente incompiuta perché poche settimane dopo l'elezione viene rapito e ucciso dai sicari fascisti». ⁸⁴

L'esperienza maturata nei comuni e la sua pratica di bilanci porteranno Matteotti a far parte della Giunta generale del Bilancio e poi della Commissione permanente finanze e tesoro. Tundo annota che il nostro deputato «Si cimenta da subito su temi complessi di economia e finanza, confrontandosi alla pari con colleghi avversari dotati di un'esperienza maggiore della sua, che spesso sono anche autorevoli accademici. Entrerà più volte in polemica con Luigi Einaudi, il quale, al di là della dialettica politica, talvolta anche assai aspra, nutre nei suoi confronti una stima profonda. ... Affronta e padroneggia questioni anche molto articolate e tecniche, come nel caso della imposizione sul capitale e della natura reddituale o patrimoniale del prelievo, sulla quale dibatte con Carlo Schanzer, ministro del Tesoro». ⁸⁵ All'esordio della sua vita da parlamentare, narra Tundo nel paragrafo intitolato appunto *Un esordio brillante*, Matteotti attacca duramente la legge di proroga dell'esercizio provvisorio. Attacca l'imposta sul capitale, annunciata dal governo, marchiandolo come provvedimento irrisorio e insufficiente, che avrebbe portato alla fuga dei capitali all'estero e ad investimenti in oggetti improduttivi. E ciò senza nemmeno ottenere la diminuzione del debito pubblico: «Tutte le imposte proposte ricadranno necessariamente sul reddito allontanando i capitali stranieri [...]. Tutte le imposte più alte continueranno a scaricarsi dai ricchi sui poveri, cioè sulla massa dei consumatori [...]. Le imposte sui consumi empiricamente ordinate non colpiscono sufficientemente le manifestazioni di lusso e aggravano il caro vita del popolo a puro profitto degli speculatori e degli intermediari [...]. Per lo stesso empirismo tutto l'ordinamento tributario continuerà ad essere eccitatore delle frodi dei più ricchi». ⁸⁶ Matteotti denuncia che tutte le riforme proposte dal governo, compresa quella dell'onorevole Meda, «rispecchiano la precisa intenzione delle classi borghesi e capitalistiche di scaricare sulle classi popolari mediante la ripercussione delle imposte tutto il peso della guerra e della ricostruzione sociale. Ciò risulta evidente specialmente dalle progettate imposte sui consumi, che sono una vergogna politica, oltre che un empirismo che non è neppure suggerito dalla tecnica finanziaria». ⁸⁷ Tra la fine del 1919 e l'inizio del 1920 il governo Nitti va in crisi, ma Matteotti dalle colonne dell'*Avanti!* continuerà a criticare i progetti di riforma fiscale, sia per la loro iniquità che per la inidoneità ad estinguere il debito bellico. ⁸⁸

Nell'ultimo paragrafo del nono capitolo (intitolato *Il costruttore di cannoni che voleva prima prendere il buco e poi metterci intorno il bronzo*) si narra del secondo governo Nitti, che durerà appena qualche mese, dall'inizio del 1920 a giugno dello stesso anno. Un governo che Matteotti attaccherà per la vacuità del programma, paragonandolo a un costruttore di cannoni che vorrebbe iniziare la produzione iniziando dal buco.

⁸³ *Op. cit.*, p. 77.

⁸⁴ *Op. loc. cit.*

⁸⁵ *Op. cit.*, p. 78 e s.

⁸⁶ *Op. cit.* p. 79 e s.

⁸⁷ *Op. cit.*, p. 80.

⁸⁸ *Op. cit.*, p. 81.

7.10. Nella primavera del 1920 torna al governo Giovanni Giolitti, il quale pone al centro del programma economico «l'importanza del prelievo sui profitti di guerra e l'ampliamento della base imponibile, anche attraverso l'identificazione della ricchezza immobiliare che sfuggiva, mediante l'introduzione della nominatività dei titoli, tema ricorrente ma sensibilissimo sul piano politico, per le forti resistenze del mondo finanziario e bancario».⁸⁹ Il programma fiscale di Giolitti punta su: «l'avocazione allo Stato dei sovraprofiti di guerra; l'accentuazione della progressività dell'imposta sulle successioni, che nel 1902 era stato il primo prelievo progressivo del nostro ordinamento; l'aumento «di molto» dell'imposta sulle automobili private; L'obbligo di rendere nominativi i titoli al portatore di qualsiasi specie».⁹⁰

Matteotti attacca il programma affermando che *Si vuol far credere che si faranno grandi cose, mentre tutto si riduce a ben poca cosa*. È questo il titolo che Tundo assegna al paragrafo nel quale viene riportata l'articolata analisi critica di Matteotti sulle proposte di riforma.

Quanto alla imposta sulle automobili, «*La parametrizzazione del prelievo, contesta Matteotti, non è né proporzionale né progressiva, ma segue il «criterio della linea pazza dell'ubriaco che va a casa»: in alcuni scaglioni progressiva in altri regressiva. Ciò determina distorsioni perché induce, in ultima analisi, i produttori a creare vetture di determinati tipi solo per assecondare la disciplina fiscale e a limitare la produzione di altri ... Critica un elemento centrale del progetto di legge e cioè che l'automobile sia, nella prospettiva della relazione governativa, «sempre indice di agiatezza o meglio di lusso», senza considerare che talvolta è strumento di produzione, di lavoro, di commercio, di esercizio della produzione. Segnala, insomma, l'inquinamento delle scelte produttive ad opera della variabile fiscale e le distorsioni che ne conseguono persino sui consumi che rischiano di sortire effetti imprevedibili e non adeguatamente stimati al momento della predisposizione dei testi normativi».*⁹¹

Sulla nominatività dei titoli, Matteotti attacca il relativo disegno di legge, sia in Aula che con un articolo sull'*Avanti!* (il 21 luglio 1920). Osserva che l'idea della nominatività dei titoli, in linea di principio è giusta, perché mira a tassare tutte le specie di ricchezza mobile, ad attuare l'imposta progressiva per tutti i beni posseduti dai singoli e ad impedire fughe e sperequazioni. Tuttavia, la bontà del principio deve poi coniugarsi con l'obiettivo da raggiungere. L'obiettivo della nominatività dei titoli è quello di incrementare il gettito, ma l'effetto potrebbero essere quello della fuga dei capitali e della disincentivazione al risparmio.⁹² In Aula, Matteotti pronuncia un vero e proprio atto di accusa quando afferma: «*Noi stiamo percorrendo una strada molto pericolosa in Italia. Noi diamo il pane a buon mercato a tutti, compresi i ricchi: noi viviamo tutti in una allegra credenza di ricchezza, perché viviamo tutti sui debiti e ci creiamo un baratro per domani. È ben curiosa codesta vostra classe che non si accorge che sta negando le ragioni, le fonti medesime del capitalismo, e d'altra parte non è capace di creare le prime radici del socialismo».*⁹³

In tema di imposta di successione, Matteotti condivide la proposta di aumentare le aliquote. Anzi formula, a sua volta, la proposta drastica di procedere all'esproprio (a favore dell'ente impositore) dei beni per i quali sia stato dichiarato un valore inferiore a quello reale. Al proprietario

⁸⁹ *Op. cit.*, p. 83 e s.

⁹⁰ *Op. cit.*, p. 85.

⁹¹ *Op. cit.*, p. 86 e s.

⁹² *Op. cit.*, p. 87 e s.

⁹³ *Op. cit.*, p. 89, dove sono riportate testualmente le parole pronunciate da Matteotti. Parole senza tempo, che sembrano pronunciate oggi.

sarebbe stato riconosciuto un indennizzo pari al valore dichiarato, con un piccolo incremento. Una misura per costringere il contribuente a diventare onesto, ma che non venne approvata.⁹⁴

Infine, Matteotti condivide la proposta di avocazione allo Stato dei sovraprofiti di guerra, ritenendo giusto che «*tutto quanto si è guadagnato, non come reddito ordinario di capitale, non come prodotto esclusivo del proprio lavoro o della propria abilità, ma in dipendenza della straordinaria circostanza dello Stato di guerra, debba essere assorbito dallo Stato in rappresentanza di quella collettività che dallo stato di guerra ha avuto distrutta la propria ricchezza, turbata la propria pace, lacerate membra, uccisa la vita*».⁹⁵ Infatti, confiscare i sovraprofiti «*significa togliere una ricchezza ai singoli che l'hanno accumulata a danno della collettività. Ora appunto perché essa viene tolta a quelli che hanno approfittato dalla guerra, dovrà essere devoluta a riparare tutti i danni cagionati dalla medesima guerra alla ricchezza collettiva, alla nazione*».⁹⁶ Tuttavia, Matteotti non risparmia le critiche all'impianto generale del provvedimento e ai suoi meccanismi applicativi, mettendone in luce la scarsa efficacia, gli effetti distorsivi e la inidoneità a colpire i reali «*profittatori di guerra*». La critica è rivolta essenzialmente al metodo giolittiano, privo di trasparenza e finalizzato a trovare sempre una composizione «*non sgradita ai ceti privilegiati*». È una critica che, come rileva Tundo, mira ad evidenziare la mancanza di indipendenza del governo Giolitti, mentre «*le riforme tributarie richiedono indipendenza dalle categorie interessate al prelievo e questo non è, purtroppo, il caso di Giolitti*».⁹⁷

Anche le riforme del governo Giolitti non furono approvate a causa della caduta del governo stesso. Se ne dà conto nell'ultimo paragrafo del capitolo decimo, intitolato, appunto, *L'insuccesso delle riforme giolittiane*, dove si riferisce della caduta del governo Giolitti, ma poi anche della rielezione di Matteotti e dell'ingresso in Parlamento di Benito Mussolini, l'11 giugno 1921.

7.11. Caduto il governo Giolitti, il 4 luglio 1921 giura il governo Bonomi. Il nuovo presidente del consiglio è da sempre fautore della *tassazione progressiva sul reddito complessivo personale*. Ritiene che vi si possa giungere attraverso la trasformazione delle imposte locali di famiglia e di quelle sul valore locativo, le quali, però, dovrebbero passare alla gestione dello Stato, per eliminare ogni forma di discriminazione. Sempre secondo il programma di Bonomi, i tributi reali dovrebbero, invece, essere gestiti dai comuni. Un programma che preoccupa i conservatori ma che è anche distante dalla visione di Matteotti.⁹⁸

Nel discorso programmatico del 18 luglio 1921, Bonomi, tenendo conto (al solito) della gravità della crisi dei conti pubblici, per tranquillizzare il ceto imprenditoriale e per non scoraggiare gli investimenti, si affretta a dichiarare la continuità con la politica finanziaria di Giolitti. In questa linea propone anche la sospensione della nominatività dei titoli, della tassa sui sovraprofiti di guerra e dell'imposta sul patrimonio.⁹⁹ Pochi giorni dopo, il 21 luglio 1921, Matteotti interviene criticamente sul discorso programmatico del Governo. Innanzitutto, «*Mette a fuoco le ragioni della difficoltà del momento, che a suo avviso sono ascrivibili alle politiche dei due governi precedenti, di Nitti e soprattutto Giolitti, il quale non ha fatto altro che vivere alla giornata e sopravvivere a sé stesso nell'esercizio del potere, anche per interposta persona ... lo Stato continua a vivere distruggendo la ricchezza pubblica*».¹⁰⁰ Rileva, poi, che «*la ricchezza dello Stato è stata distrutta*

⁹⁴ *Op. cit.*, p. 90.

⁹⁵ *Op. cit.*, p. 91, dove è riportato il testo tratto dagli atti parlamentari.

⁹⁶ *Op. cit.*, p. 92, anche qui è riportato il testo tratto dagli atti parlamentari.

⁹⁷ *Op. cit.*, p. 92.

⁹⁸ *Op. cit.*, p. 96.

⁹⁹ *Op. loc. cit.*

¹⁰⁰ *Op. cit.*, p. 97.

*mentre quella dei privati si è spostata verso gli speculatori e a danno delle classi lavoratrici.[che] Le misure proposte, la nominatività di titoli e l'imposta sui profitti di guerra, pure astrattamente apprezzabili, sono state, così, gradualmente svuotate e rese inefficaci in omaggio ai ceti nei confronti dei quali avrebbero esercitato i loro effetti più rilevanti».*¹⁰¹ Infine, osserva che chi legge il documento governativo «trova che manca alcun programma, a meno che per programma finanziario del Governo non debba intendersi quello che si riassume nei due capitoli della nominatività e dei sovraprofiti, condannati a morte o all'ergastolo».¹⁰²

Nell'estate del 1921 il Governo Bonomi nomina una Commissione per la riforma fiscale, la quale, in ottobre, al termine dei lavori, presenterà due disegni di legge uno riguardante la riforma delle imposte sui redditi ed un altro sul sistema dei tributi locali. Nessuno dei due, però, avrà seguito.

Il 16 dicembre 1921, Matteotti interviene sul disegno di legge per la proroga dell'esercizio provvisorio per criticare la politica economica e finanziaria del Governo. Dirà che il Governo «è incapace di risolvere la serie gravissima di problemi che si addensano sull'orizzonte del nostro paese. È una incapacità, una impotenza che deriva quasi, più che dalla composizione o dalle singole persone, dalla mancanza di un orientamento, di una direttiva, di un uomo che diriga e coordini le diverse attività; mancanza che si manifesta in tutti i campi dell'amministrazione dello Stato, economici, finanziari e politici».¹⁰³

Il 9 dicembre 1921 Matteotti presenta un progetto di legge sull'ordinamento dei tributi comunale che viene discusso il successivo 22 dicembre. «È - scrive Tundo - il coronamento di un lungo cammino: si tratta di una proposta strutturata sul piano dell'assetto generale e che costituisce un vero e proprio modello di progettazione legislativa»¹⁰⁴. Il progetto viene visto con sospetto dai liberali e, in particolare da Einaudi, i quali vedono nella autonomia finanziaria, progettata da Matteotti, una strategia dei socialisti per conquistare il potere a partire dalla base degli enti locali, governati prevalentemente dai socialisti.¹⁰⁵

Einaudi scrive sul Corriere della sera del 7 aprile 1921 (*Autonomie locali e intemperanze socialiste*) che «L'autonomia degli enti locali è tesi attraente, [del]la quale si discute da mezzo secolo ed ha a suo favore parecchi buoni argomenti». Tuttavia, «Lo Stato non può e non potrà mai, se vuole conservare sé stesso, consentire ad un'autonomia così stravagante e pericolosa. [...] lasciar mano libera ai comuni agli altri enti equivale a dire: voi comuni potete prendervi tutto e lasciare me, Stato, al verde».¹⁰⁶ Einaudi, osserva Tundo, non vuole vedere che «la proposta di Matteotti offre nel complesso una prospettiva di riordino razionale di un impianto tributario

¹⁰¹ *Op. loc. cit.* Tundo riporta anche il seguente passo dell'intervento di Matteotti: «... mettete la migliore arma, mettete il miglior concetto in mano di chi non lo sente o non lo vuole applicare, mettetelo in mano di chi rappresenta in gran parte gli interessi medesimi virgola che da quel provvedimento sarebbero lesi, gli avrete la distruzione letterale di quella legge e di quei provvedimenti virgola che dovevano ricostituire la ricchezza nazionale» (ivi).

¹⁰² *Op. loc. cit.*

¹⁰³ *Op. cit.*, p. 99.

¹⁰⁴ *Op. loc. cit.*

¹⁰⁵ Cinquant'anni dopo, lo stesso timore fu alla base della opposizione alla attuazione delle Regioni, in relazione alla quale i partiti del centro e della destra temevano che fosse lo strumento attraverso il quale le sinistre (che vantavano solide maggioranze in alcune regioni) intendessero fare la scalata al governo centrale.

¹⁰⁶ *Op. cit.*, p. 100.

*obsoleto e ormai non più adeguato ai profondi mutamenti che nel frattempo sono intervenuti nel paese».*¹⁰⁷

Ci si avvia verso la lunga notte fascista. Prima si insediano due governi Facta, quando oramai la crisi del sistema è in atto. Una crisi della classe dirigente, cui si contrappone la figura di Matteotti, politico e tecnico rigoroso, il quale, il 4 ottobre 1922, assumerà anche la segreteria del Partito Socialista Unitario. Intanto falliscono i nuovi tentativi di rimettere mano al sistema fiscale, anche sotto forma di condono (come quello di evitare di trasformare in nominativi i titoli posseduti, pagando una imposta ridotta su dividendi e interessi degli stessi titoli). Di fronte alla incertezza del quadro politico e finanziario, monta la protesta fiscale: «*Si costituiscono addirittura comitati di cittadini a difesa dei contribuenti e per resistere alla temutissima imposizione sul patrimonio di cui si profila l'introduzione*».¹⁰⁸

8. *Verso il regime fascista attraverso la legge sui pieni poteri (fiscali)* – Fin qui, il testo di Tundo ricostruisce il percorso politico e ideologico di Matteotti, un percorso che, per il suo rigore etico e giuridico, lo porterà verso il tragico destino. Morire per la fiscalità, morire per la giustizia che Matteotti vedeva realizzabile soltanto attraverso una equa distribuzione delle risorse economiche. Insomma, un eroe civile della giustizia distributiva, che l'Istituto di Studi Politici S. Pio V, intende ricordare, con l'iniziativa del Laboratorio della fiscalità, assegnando il premio "Giacomo Matteotti".¹⁰⁹

Il prof. Tundo non ha scritto soltanto un saggio di storia della fiscalità, ha scritto una pagina della storia generalista, che non si trova nei manuali scolastici. Manuali che da oggi in poi dovranno essere aggiornati, per insegnare ai giovani che le strade della giustizia e dell'uguaglianza sociale si incrociano con quelle della solidarietà economica e dell'equità fiscale.

Veniamo alla conclusione della vicenda umana e politica di Matteotti, così come ci viene raccontata dal prof. Tundo. L'ultimo capitolo, il XII, intitolato *I pieni poteri*, narra che vanno dalla marcia su Roma, del 28 ottobre 1922, alla uccisione di Matteotti, avvenuta il 5 giugno 1924. Narra dell'esautoramento del Parlamento, ad opera dei fascisti, iniziata proprio con l'approvazione della legge 3 dicembre 1922, n. 1601, intitolata e contenente la *Delegazione di pieni poteri al Governo del re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 dicembre 1922, entrata in vigore lo stesso giorno della pubblicazione.

La riforma fiscale, sulla quale la vecchia classe dirigente non era riuscita a trovare un accordo, offre il pretesto al governo per chiedere ed ottenere i pieni poteri.

Sostanzialmente, la legge si compone di un solo articolo, l'art. 1, in forza del quale, «*Per riordinare il sistema tributario allo scopo di semplificarlo, di adeguarlo alle necessità del bilancio e di meglio distribuire il carico delle imposte; per ridurre le funzioni dello Stato, riorganizzare i*

¹⁰⁷ *Op. cit.*, p. 101.

¹⁰⁸ *Op. cit.*, p.102. All'epoca non era stato ancora approvato il d.lgs. CPS 7 novembre 1947, n. 1559, che punisce la turbativa e la rivolta fiscale e l'istigazione a non pagare le tasse. Reati che sono puniti con la reclusione da un minimo di sei mesi ad un massimo di cinque anni e che recentemente sono stati inseriti nel *T.U. delle sanzioni tributarie amministrative e penali*, approvato con decreto legislativo 5 novembre 2024, n. 173, applicabile dal 1° gennaio 2026.

¹⁰⁹ Il bando del concorso è pubblicato sul sito dell'Istituto S.Pio V. Il premio, intitolato a Giacomo Matteotti, intende promuovere gli studi sulla fiscalità, che siano caratterizzati da un rigoroso metodo scientifico e finalizzati alla realizzazione della giustizia tributaria. Il sottotitolo infatti è "Metodo scientifico e giustizia tributaria".

pubblici uffici ed istituti, renderne più agile le funzioni e diminuire le spese, il governo del re ha, fino al 31 dicembre 1923, facoltà di emanare disposizioni aventi vigore di leggi».

Il Parlamento non stabilisce alcun principio o criterio direttivo per l'attuazione della delega. Il Governo ha mano libera. Ha solo l'obbligo di svolgere il suo compito entro il 31 dicembre 1923 (termine poi prorogato *sine die*), e di *dare conto[?] al Parlamento dell'uso della facoltà conferito dalla legge* (art. 2).¹¹⁰

In uno degli ultimi paragrafi - intitolato *Solo uno scenario dipinto*, per rappresentare lo svuotamento di funzioni del Parlamento - si narra della presentazione del Governo Mussolini, il 16 novembre 1922, e del discorso pronunciato dal *premier* nell'Aula "sorda e grigia" del Parlamento stesso. Nel suo discorso Mussolini minaccerà la Camera¹¹¹ e blandirà il Senato.¹¹² Poi, già il giorno successivo, il ministro del tesoro Tangorra presenterà il disegno di legge sul conferimento dei pieni poteri, in forza del quale il Governo diventerà anche organo legislativo. Nella occasione (magra consolazione!) parole di ferma condanna vengono pronunciate, come annota Tundo, oltre che da Matteotti, anche da Filippo Turati e da Luigi Einaudi.¹¹³

Nel paragrafo che segue, anche questo dal titolo eloquente, *I poteri del principe*, Tundo ricorda le critiche che Matteotti ha formulato, dentro e fuori l'aula parlamentare, contro le leggi sui pieni poteri, specialmente in una materia così delicata come quella dei tributi. Ha confutato la tesi della incapacità del Parlamento di portare a termine una riforma organica della disciplina dei tributi, osservando che l'incapacità è stata determinata proprio dal ricorso continuo alla legislazione per decreti. Una prassi questa che ha determinato l'esautorazione strisciante del Parlamento stesso. Esautorazione che poi, con la legge sui pieni poteri, è stata ratificata e istituzionalizzata. La deludente conclusione della resistenza di Matteotti è racchiusa in un interrogativo senza risposta (o forse in un interrogativo dalla risposta fin troppo evidente!): «*i difetti di funzionamento della Camera ... sono i più soggetti al controllo pubblico, dunque i più facili da rilevare, e solo perciò sembrano i più gravi, poiché la democrazia mostra sempre i suoi limiti, anche più piccoli. A quale scopo, quindi, i pieni poteri?»*.¹¹⁴

In Aula Matteotti tuona: «*per chiedere al Parlamento l'abbandono della sua massima prerogativa, dovrebbe almeno il Governo indicare secondo quale indirizzo esso intenda «meglio distribuire il carico delle imposte»; poiché il capitalista trova che sono meglio distribuite, abolendo quelle che colpiscono il capitale e aggravando quelle sui consumi; il commerciante trova inopportune le imposte sugli scambi, l'erede grida alla spogliazione; [...] Il potere esecutivo esimendosi dallo indicare, sia pure in sintesi, ma specificatamente, le sue intenzioni, si riserva l'arbitrio in ogni campo. Il Parlamento - eletto dai cittadini per rappresentarne e difendere gli*

¹¹⁰ Anche dopo la delega, Matteotti continuò la sua battaglia politica, contrastando a viso aperto ogni atto e ogni manifestazione che non fosse in linea con i principi della democrazia, specialmente se si trattava di atti o provvedimenti di rilevanza fiscale. Comunque, come ancora ricorda Tundo, «*La prima legge presentata in Aula dal Governo fascista è una legge tributaria, anzi una legge per la riforma tributaria, che determina l'esautorazione del Parlamento e, di fatto, apre il varco alla dittatura*» (*Op. cit.*, p.105), mentre Matteotti continuerà «*a contestare la legge sui pieni poteri fiscali, come del resto anche tutte le misure tributarie proposte dal Ministro*» (*Op. cit.*, p.106).

¹¹¹ Tundo ricorda le parole del duce rivolte alla Camera: «*io non voglio, finché mi sarà possibile, governare contro la Camera, ma la Camera deve sentire la sua particolare posizione che la rende passibile di scioglimento fra due giorni o fra due anni*» (*Op. cit.*, p. 107)

¹¹² Anche qui Tundo ricorda le parole del duce, per il quale il Senato era «*una riserva dello Stato, un organo necessario per la giusta ed oculata amministrazione dello Stato*» (*Op. loc. cit.*).

¹¹³ *Op. loc. cit.*

¹¹⁴ *Op. cit.*, p. 109.

*interessi collettivi e privati - votando la legge di delegazione, li abbandonerebbe invece all'arbitrio di un Governo, che nessuno ha conosciuto ancora alla prova della capacità di operare e della coerenza coi più diversi principi in varie occasioni affermati o negati».*¹¹⁵

Sulla stampa, Matteotti scrive che storicamente nessuno mai ha conferito i pieni poteri al governo in materia fiscale e ciò perché la materia richiede un approccio pluralistico: chi ha a cuore i diritti del popolo non può rinunciare a legiferare sulle finanze. Formula quindi l'auspicio (subito platealmente tradito) che nessuno vorrà rendersi complice della concessione dei pieni poteri. Tundo riporta testualmente quanto scrive Matteotti. È un una sintesi dei canoni del buon legislatore tributario.¹¹⁶

- *«in nessun Parlamento d'Europa sono stati dati al governo i pieni poteri in materia di tributi. I Parlamenti traggono anzi la loro origine proprio dal concetto di limitare i poteri del principe o del potere esecutivo, nel prelevamento delle imposte»;*
- *«la risoluzione del problema finanziario esige capacità, cognizione, precisa direttiva politica - il Governo attuale non brilla di competenze tecniche, e ha interesse a mantenere quell'equivoco politico sul quale ha fondato le sue fortune - quindi esso chiede che la dittatura già conquistata con la violenza, sia confermata dal voto più abietto e avvilito che un Parlamento possa dare»;*
- *«chi non voglia distrutti o diminuiti i diritti e le funzioni del Parlamento, chi tiene alla libertà individuale e alle garanzie giurisdizionali, non può abdicare nelle mani di un Governo il sistema tributario, che investe i rapporti più sostanziali tra i cittadini e lo Stato»;*
- *«chi abbia ferma coscienza dei propri diritti e doveri di rappresentante della nazione che lavora e produce, non può rendersi complice della concessione dei pieni poteri, la quale segnerebbe nella storia nazionale il precedente meno degno e più pericoloso».*

La legge sui pieni poteri, come è noto, fu comunque approvata il 25 novembre 2022. La Camera ritenne che *«nell'interesse supremo della Patria, sia necessario munire il Governo del Re di ampi poteri che gli consentano di risolvere liberamente, senza le difficoltà della procedura parlamentare, i più urgenti problemi della finanza e della pubblica amministrazione»*, come recitava il testo dell'ordine del giorno.¹¹⁷

Per la Camera fascista le garanzie costituzionali del sistema parlamentare erano diventate “difficoltà procedurali” di cui ci si doveva liberare per potere approvare la riforma fiscale.

Oramai *Il Parlamento è fuori gioco*, come titola un successivo paragrafo, dove si narra che Matteotti propose un emendamento alla legge sui pieni poteri. Un emendamento che prevedeva, almeno, l'acquisizione del preventivo parere favorevole della Commissione finanze e tesoro della Camera prima della approvazione delle leggi tributarie. Ma l'emendamento fu bocciato perché, come obiettò lo stesso Mussolini, vanificava la legge sui pieni poteri. Quella legge delega che poi fu estesa ad ogni materia, senza nemmeno più i limiti temporali.¹¹⁸

Nei paragrafi che seguono Tundo narra ancora della intransigente (ed irritante per i fascisti) opposizione praticata da Matteotti. Narra del bilancio dello Stato che continuava ad essere in *deficit* e dei provvedimenti fiscali adottati dal governo (abolizione della nominatività dei titoli,

¹¹⁵ *Op. cit.*, p. 109, dove è riportato il brano del discorso di Matteotti.

¹¹⁶ G. Matteotti, *La ragione dei pieni poteri?* in *La Giustizia. Quotidiano del Partito Socialista Unitario Italiano*, 19 novembre 1922. *Op. cit.*, brani riportati alle pp. 109-111.

¹¹⁷ Tundo, *La riforma cit.*, p. 111, l'A. ricorda l'iter procedurale della approvazione della legge. Prima fu votato l'ordine del giorno Sanna-Randaccio, che liquidava come difficoltà procedurali le garanzie del dibattito parlamentare (approvato con 275 voti favorevoli e 90 contrari) e poi fu votato l'articolo, a scrutinio segreto, approvato con 215 voti favorevoli e 80 contrari.

¹¹⁸ *Op. cit.*, p. 111 e s.

riduzione e azzeramento della imposta di successione) che andavano in senso diametralmente opposto a quello enunciato nei programmi elettorali (istituzione di una forte imposta straordinaria sul patrimonio, a carattere progressivo, e tassazione “espropriativa” delle eredità).¹¹⁹

La narrazione prosegue ricordando i vari scontri tra Matteotti e il governo fascista sui temi della fiscalità. Matteotti accusava anche Luigi Einaudi di essere troppo accondiscendente rispetto ai provvedimenti governativi, inclini a favorire i più abbienti. Lo accusava, in particolare, di non contrastare, quanto meno sul piano scientifico, la traslazione del peso del prelievo fiscale sui lavoratori e sui consumatori. Matteotti, giustamente, riteneva che il compito degli economisti fosse proprio quello di studiare i mezzi per far sì che il peso delle imposte non venisse scaricato su soggetti diversi da quelli legittimamente individuati come contribuenti.¹²⁰

La stoccata finale è del 5 maggio del 1923, quando Matteotti scrive su *La Giustizia*: «in Inghilterra una classe dirigente severa e conscia pensava prima a pagare tutte le imposte necessarie al pareggio, e quindi a ridurle in diretta relazione con la riduzione delle spese, sempre attraverso la libera discussione per mezzo degli eletti rappresentanti. In Italia l'ignoranza diffusa permette alla demagogia più volgare di assoldare gli pseudo-scienziati che parlano di nominali aliquote fantastiche, invece di spiegare la sostanza delle cose e perseguire le perequazioni e le evasioni: e infine i ceti più egoisti trovano nel fascismo l'organizzatore dell'assalto ai comuni, come se quello bastasse ad abolire le tasse».¹²¹

Ancora su *La giustizia. Quotidiano del Partito Socialista Unitario* del 2 dicembre 1923, Matteotti scrive, ironicamente: «È interessante ricordare l'evoluzione del pensiero dell'on. Ministro delle Finanze. Il fascismo - è scritto nella relazione al decreto reale - è anche e soprattutto imperniato sul rispetto della famiglia, e sul rispetto delle proprietà romane. Noi ritorniamo, per certi aspetti e salve le differenze nei tempi, alla mentalità quiritaria ... il patrimonio familiare viene considerato intangibile. Pensieri così profondi e tremendi non possono essere sorti improvvisamente nella mente di uno studioso come l'on. De Stefani. Essi devono essere passati per il bagno di una considerazione scientifica. E ne ho trovato le origini nelle prime manifestazioni fasciste del Ministro delle Finanze. Diceva infatti l'on. De Stefani nel suo discorso del 4 maggio 1921 al Teatro Nuovo di Verona: io non concepisco il diritto di proprietà come lo concepivo nei romani. Io considero il diritto di proprietà con un semplice fatto di gestione e basta. È ora di finirla con certi privilegi. Il diritto di proprietà, così come era concepito dai romani, è oggi un privilegio che non deve più essere. Egli diceva, cioè, perfettamente l'opposto di quello che, come Ministro, poi ha scritto e attuato».¹²²

Siamo a dicembre del 1923 e il ministro delle finanze, De Stefani, introduce anche l'imposta complementare e progressiva sul reddito, da cumularsi con le imposte reali. Sarà applicata a partire dal 1925 e si applicherà alle persone fisiche e non alle famiglie. Prevede il cumulo dei redditi delle diverse categorie ed è caratterizzata da una progressività molto tenue. Non è previsto l'accertamento sintetico, né quello presuntivo. L'accertamento deve essere basato su fatti certi e documentati. Una certezza spesso difficile da documentare, circostanza questa che consentiva di mantenere i privilegi della classe dirigente. Matteotti critica il sistema, nel quale è, tra l'altro, è prevista una combinazione di aliquote alte per le imposte reali (sistema proporzionale) e basse per la complementare progressiva. Dovrebbe essere il contrario, osserva

¹¹⁹ *Op. cit.*, p. 112 e ss. Il paragrafo si intitola: *Tra promesse e realtà*.

¹²⁰ *Op. cit.*, p. 114 e s. Il paragrafo si intitola: *Una restaurazione finanziaria tutta da dimostrare*.

¹²¹ *Op. cit.*, p. 115, dove è riportato, in parte, il testo dell'articolo.

¹²² *Op. cit.*, p. 117, dove è riportato testualmente lo scritto di Matteotti, intitolato *Profitti di congiuntura e proprietà quiritaria*.

Matteotti, «*aliquote proporzionali più basse per le imposte reali e sensibilmente più alte per la complementare progressiva*». ¹²³

Nell'ultimo paragrafo del capitolo, intitolato *Un anno di dominazione fascista* (come il saggio scritto nel 1923 da Matteotti), si racconta della critica, rigorosa e documentatissima, che Matteotti sviluppa contro la politica fiscale del governo. L'intenzione del deputato, come spiega Tundo, è quella di far conoscere all'estero (Inghilterra e Francia) le vicende della finanza fascista. Ma l'obiettivo fu raggiunto soltanto dopo la morte di Matteotti, cioè dopo il 10 giugno del 1924.

A conclusione del suo saggio, il prof. Tundo riporta il testo della premessa al volume *Un anno di dominazione fascista*, nel quale, tra l'altro, Matteotti confuta l'alibi secondo il quale tutte le violenze fasciste sarebbero state giustificate dalla necessità di salvare il bilancio dello Stato dalla rovina certa. Ecco cosa scrive Matteotti, così come è riportato dal prof. Tundo: «*il governo fascista giustifica la conquista armata del potere politico, l'uso della violenza e il rischio di una guerra civile con la necessità urgente di ripristinare l'autorità della legge e dello Stato e di restaurare l'economia e la finanza, salvandole dall'estrema ruina. I numeri, i fatti e i documenti raccolti in queste pagine, dimostrano invece che mai tanto, come nell'anno fascista, l'arbitrio si è sostituito alla legge, lo Stato asservito alla fazione, e divisa la nazione in due ordini, dominatori e sudditi. L'economia e la finanza italiana nel loro complesso hanno continuato quel miglioramento e quella lenta ricostruzione delle devastazioni della guerra che erano già cominciati ad avviati negli anni precedenti; ma ad opera delle energie sane del paese, non per gli eccessi o le stravaganze della dominazione fascista; alla quale una sola cosa è certamente dovuta: che i profitti della speculazione e del capitalismo sono aumentati di tanto, di quanto sono diminuiti i compensi e le più piccole risorse della classe lavoratrice e dei ceti intermedi, che hanno perduta insieme ogni libertà e ogni dignità di cittadini*». ¹²⁴

9. *L'epilogo. Le parole della riforma Matteotti: qualche simmetria con lo "Statuto dei diritti del contribuente" e l'insegnamento di Papa Francesco* – L'epilogo è noto, oltre che tragico. Con decreto del 25 gennaio 1924 Mussolini scioglie le Camere e indice le elezioni che verranno svolte con la nuova legge elettorale, la legge Acerbo approvata nel novembre 1923. La legge Acerbo è fatta su misura per le esigenze dei fascisti, i quali si assicureranno 374 dei 534 seggi disponibili. Ai socialisti di Matteotti andranno soltanto 24 seggi.

È noto che Matteotti denunciò i brogli elettorali nel suo ultimo discorso del 30 maggio 1924 e poi andò incontro al suo destino, che si compì il 10 giugno successivo.

Ciò che si ignorava, ma ora non più, è che alla base della personale "resistenza" di Matteotti contro il governo fascista, vi fu lo scontro sulla equità della tassazione e sul mezzo utilizzato da Mussolini per liberarsi delle "fastidiose" procedure parlamentari. Procedure parlamentari che non gli avrebbero consentito di avere mano libera nel dettare le regole fasciste di comportamento dei cittadini. A cominciare dalle regole sulla distribuzione del prelievo fiscale.

Occorre memorizzare i concetti e le parole chiave del metodo Matteotti che più frequentemente ricorrono nel saggio del prof. Tundo. Occorre farlo per verificare quali di questi hanno trovato attuazione, e quali ancora no, nell'ordinamento oggi vigente. In particolare, quali hanno trovato spazio nella Costituzione e nel c.d. *Statuto del contribuente*, la legge 27 luglio 2000, n. 212, recante appunto le *Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente*, recentemente revisionato ed ampliato. ¹²⁵ Un cenno è stato già fatto, ma si tratta di un catalogo e

¹²³ *Op. cit.*, p. 118.

¹²⁴ *Op. cit.*, p. 119.

¹²⁵ D. lgs. 30 dicembre 2023, n. 219, recante *Modifiche allo statuto dei diritti del contribuente*.

di una comparazione utile per ricercare spunti e stimoli per futuri approfondimenti (anche nell'ambito del concorso per l'assegnazione del premio Giacomo Matteotti, istituito proprio per incoraggiare questo tipo di studi).

La giustizia, in tutte le sue declinazioni è l'oggetto dello studio e il fine delle iniziative di Matteotti, prima nelle aule di giustizia e poi nell'agone politico. In campo fiscale, la sua attenzione è sempre tesa ad evitare il fenomeno della *traslazione*, attraverso la quale i "ricchi" scaricano sui "poveri" il peso delle tasse. *Sperequazione, evasione, frammentarietà normativa*, sono i mali che, secondo Matteotti, bisogna evitare in ogni modo. Predica, invece, la fissazione di un *tetto massimo alla tassazione*, per evitare un calcolo di convenienza a favore dell'evasione, ma anche per evitare che maturi l'idea della *ingiustizia* della tassazione, sentita come una forma di *esproprio*.

Matteotti aspira a realizzare un *sistema fiscale*, inteso come complesso normativo, formale, organico, coerente e completo, capace di *incidere positivamente sulla realtà* socioeconomica. Raccomanda, in particolare, l'*armonizzazione tra tributi erariali e tributi locali*, affinché sia sempre garantita la parità di trattamento sull'intero territorio nazionale e la corretta attuazione di un sistema impositivo *progressivo* su base personale.¹²⁶

Il prelievo fiscale, secondo Matteotti, deve essere sentito come un *dovere di concorrere alla spesa pubblica*, così come oggi prevede l'art. 53 della Costituzione. Un dovere che deve avere la sua fonte nella legge (c.d. *principio di legalità*) e non in atti che non siano riferibili al Parlamento, come insegna la critica feroce che Matteotti rivolse alla legge di delega della riforma tributaria con lo sciagurato conferimento dei pieni poteri.¹²⁷

Una considerazione conclusiva: tutte le parole della fiscalità sono prive di senso se le norme tributarie non sono chiare e se le procedure non sono semplici e comprensibili. Chiarezza e semplificazione, già predicati da Matteotti, sono obiettivi che oggi costantemente il legislatore invoca e si pone, ma che spesso vengono traditi. Resta il fatto che, almeno formalmente, l'obbligo della chiarezza delle regole è oggi predicato dall'art. 1 dello *Statuto del contribuente*, tanto che poi gli errori commessi dal contribuente non possono essere sanzionati quando le norme violate non sono chiare (art. 10 dello *Statuto*). Quello della chiarezza è anche un obiettivo tra quelli che persegue anche la riforma fiscale *in itinere* (art. 21 legge n. 111/2023). Le norme fiscali hanno come destinatario il popolo e il popolo per rispettarle le deve comprendere e condividere.

Per completare il quadro della visione innovatrice di Matteotti, va ricordato che, oltre ad avere anticipato l'idea del sistema di imposizione progressiva, propose anche una sorta di federalismo fiscale. Lo fece, come ancora ricorda Tundo, al Congresso dei Comuni Socialisti di Milano dell'ottobre 1919. L'idea prese corpo poi in un progetto di legge che lo stesso Matteotti presentò il 9 giugno 1921. Il tema è ampiamente sviluppato negli ultimi paragrafi dell'ottavo capitolo (*Matteotti parla a Milano di un federalismo ante litteram* e *Una proposta un po' eretica*), dove viene evidenziata la capacità di Matteotti di programmare una riforma sistematica e armonica, per la quale però i tempi non erano ancora maturi. Anzi si trattava di una fuga in avanti di proporzioni tali da non consentire nemmeno di individuare una piattaforma comune dalla quale far partire il dibattito.¹²⁸

¹²⁶ Il primo tentativo di introdurre una imposta complementare, progressiva, sul reddito risale al governo di Vittorio Emanuele Orlando, nel 1918, ma Matteotti lo criticò, definendolo "un parto prematuro" (v. p. 61). Poi, come è noto, l'art. 53 della Costituzione ha sancito il principio secondo il quale «*Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*»

¹²⁷ Oggi, come è noto, la riserva di legge in materia fiscale è sancita dall'art. 23 della Costituzione.

¹²⁸ Tundo, *Op. cit.*, pp. 72 e ss.

Infine, la visione del deputato socialista ha anticipato di un secolo l'insegnamento di Papa Francesco, il quale non perde occasione per ricordare che le tasse, se sono giuste, tutelano i poveri e gli ultimi. La loro riscossione è garanzia di uguaglianza e contribuisce al bene comune.