GIUSTIZIA INSIEME

Diritto Tributario

Riforma tributaria e identità repubblicana

Una scelta di campo contro le disuguaglianze. Il libro di Francesco Tundo

di Enrico Manzon

28 novembre 2026

«Il passato è come una lampada posta all'ingresso del futuro»

Félicité Robert de La Mennais

Le questioni fiscali sono sempre state al centro dell'attenzione nelle aggregazioni sociali, dalla tribù allo Stato; fin dal tributo più antico sono state causa di malcontenti, di rivolte, di qualche grande rivoluzione. La loro centralità si impone anche nel nostro tempo, che anzi è addirittura accentuata dai *mass media*, dai *social* e dall'evoluzione globale dell'economia.

Risulta perciò evidente che i sistemi tributari, le singole imposte, i metodi di accertamento/esazione e la stessa giustizia tributaria, ovunque, sono la conseguenza di una "storia" che, data la loro appartenenza al *sociale* ossia al *pactum societatis*, non è, non può essere, fatta soltanto di "forma" ossia di regole, comportamenti e provvedimenti, ma, anzi e prima di tutto, di "sostanza" ovvero di cultura e di politica.

Per questo, non vi è dubbio che non si possano comprendere adeguatamente i problemi tributari dell' "oggi" e quelli del "domani" senza conoscenza dello "ieri" ossia della storia complessa che hanno alle spalle. Questo è dunque il pregio autentico di *Riforma tributaria e identità repubblicana. Una scelta di campo contro le diseguaglianze* di Francesco Tundo, 2026, Bologna University Press. Una ricerca – accuratissima – delle premesse storiche, inscindibilmente, politiche, sociali, economiche e giuridiche di ciò che nel discorso pubblico odierno si sta

discutendo, anche con forti accenti e con un'evidente divaricazione di posizioni. Con questo libro Tundo ci impone uno *stop*: guardiamo da dove veniamo e quindi ragioniamo su quello che si deve pensare/fare, oggi, per domani. È una lezione precisa. Una lezione che va condivisa.

Ma vediamone gli sviluppi essenziali, che sono poi quelli da provare a cogliere in una recensione, quale è questa.

Le basi costituzionali

Occupandosi del nostro Paese, pur con qualche – significativo – accenno al periodo unitario precedente, il libro parte esattamente da dove deve partire: l'Assemblea costituente, la Costituzione repubblicana.

Storia e diritto cominciano subito a fondersi in un unico crogiuolo, ma evidenziando subito un metodo descrittivo estremamente efficace: le "voci" delle persone che sono state protagoniste degli eventi fondativi della Repubblica ed in particolare di quella parte della Carta che più direttamente attiene alla fiscalità. Con una *vis* narrativa davvero forte, "identificando" queste persone, soprattutto nella loro dimensione pubblica, si raccontano le loro storie, nella Resistenza, nella guerra di Liberazione dal nazifascismo. Storie notissime, note, meno note, in una coralità che l'Autore rappresenta con grande efficacia. Secondo il metodo costante prescelto dall'Autore, la narrazione si snoda alternando le vicende politiche generali con quelle che hanno generato i principi costituzionali che sono l'ossatura primaria del diritto tributario italiano. Protagonisti maggiori e minori, in un quadro completo e complementarizzato.

Così si mettono in chiara luce le scelte fondamentali: il dovere inderogabile di solidarietà economica (art. 2, Cost.), l'eguaglianza formale e sostanziale (art. 3, Cost.), il principio di legalità (art. 23, Cost.), l'obbligo di concorso alle pubbliche spese secondo la propria capacità contributiva e la progressività del sistema tributario (art. 53, Cost.). Il libro espone con minuzia la genetica di queste disposizioni costituzionali, ascrive con precisione le paternità e le ragioni politiche.

Tundo però accende un faro più luminoso su quella che considera la *Grundnorm* della fiscalità italiana: il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, secondo comma, Cost.) e sul suo, riconosciuto e ben noto, Autore: Lelio Basso. E spiega bene le ragioni per le quali questo principio, nel pensiero dell'Illustre costituente, fosse strettamente correlato a quello di cui all'art. 53, Cost., particolarmente in relazione al secondo comma (principio di progressività del sistema).

Tundo peraltro amplia il ragionamento e lo rielabora, anche con il supporto della dottrina. Anzitutto evidenzia che il riflesso, non sempre adeguatamente meditato, di questa “derivazione” (stretta correlazione), lo si coglie nella *sedes* di quest’ultima disposizione costituzionale, la quale non è inserita in Parte Prima, Titolo III, “Rapporti economici”, bensì nel Titolo IV, “Rapporti politici”, quasi “incastonata” tra il dovere di difendere la Patria (art. 52, Cost.) e quello di fedeltà alla Repubblica (art. 54, Cost.,), quindi tra i massimi doveri dello *status civitatis*. Secondo l’Autore, si tratta tuttavia di un “dovere dinamico” ossia, appunto, finalizzato all’attuazione della “promessa” di emancipazione contenuta nell’art. 3, secondo comma, della Costituzione ossia il patto per una «..Repubblica che non si limita a registrare le diseguaglianze, ma si assume il compito di ridurne gli effetti che più incidono sulla tenuta sociale». Quindi, in ultima analisi, per Tundo la correlazione/dipendenza dell’art. 53 (nei due enunciati normativi «..l’uno posto a difesa dell’altro») dall’art. 3, Cost., pone la prima disposizione ben oltre la logica economica e formale della “prestazione patrimoniale imposta” (art. 23, Cost.), nel cuore di una Repubblica che, appunto, non è solo rappresentanza, «ma un processo di inclusione sociale».

Una lunga marcia

Quindi poste le basi storico-interpretative della *Costituzione fiscale*, con la stessa dovizia di particolari e narrazioni, il Libro si sviluppa nella descrizione del suo, lungo ed accidentato, percorso attuativo, *a specchio* dell’evoluzione politica generale, che inevitabilmente lo ha condizionato, dagli anni del “centrismo” (con la nefasta, fortunatamente breve, parentesi del Governo Tambroni nel 1960) a quelli del “centro-sinistra organico”.

Una galleria finemente tratteggiata di protagonisti, politici e studiosi, da Ezio Vanoni a Luigi Preti, da Cesare Cosciani a Bruno Visentini, per citare soltanto quelli che senza dubbio appaiono essere stati i principali. Persone e visioni, spesso diverse, se non addirittura contrapposte, con alcune questioni sempre al centro del dibattito: progressività/proporzionalità; personalità/realità; redditualità/patrimonialità e relativi temi connessi (effettività/cedolarità, *in primis*), con la costante “pregiudizialità” della questione dell’organizzazione dell’amministrazione finanziaria.

E ben ci si avvede che, a distanza di molti anni, siano più o meno le stesse questioni che sono discusse oggi e che divinano il domani della politica fiscale (non solo in Italia).

Tundo ci illustra uno sviluppo lentissimo, negli anni ’50 sostanzialmente dedicati allo “studio” della riforma fiscale, che poi accelera (ma con *juicio*… direbbe Don Ferrer) negli anni ’60, con frequenti *stop and go*, chiaramente dovuti alla “alta sensibilità” socio-politica delle tematiche tecniche implicate. Nella piena e documentata consapevolezza delle cause “di contesto”, generale e specifico, l’Autore tuttavia si sbilancia nel trovare nella politica un “protagonista più protagonista” degli altri: Luigi Preti, il ministro delle finanze nel momento esatto dell’approvazione della legge-delega. Al di là di questo, pur importante, dato storico, dalla narrazione risulta in tutta evidenza il suo fondamentale, decisivo, ruolo propulsivo, che perciò, a buon diritto, gli attribuisce il ruolo di “padre politico” della riforma.

La prima, vera, grande riforma del diritto tributario italiano nella vigenza della Costituzione repubblicana; il primo sforzo serio di attuazione dei suoi valori e principi fondamentali. È la legge 9 ottobre 1971, n. 865, approvata dopo un “ultimo miglio” (Tundo) ancora lungo e complesso. Una riforma organica che – innovativamente, quasi rivoluzionariamente (se il termine non pare eccessivo) – introduce un’imposta generale progressiva sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), cui associa un’imposta proporzionale sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG); che prevede la “discriminazione qualitativa” delle fonti di reddito (in particolare, lavoro/capitale). Questi ne sono i tratti essenziali, cui si aggiungono le previsioni su esenzioni/agevolazioni (*vexatissima quaestio*: citate le posizioni fermamente, ma inutilmente, critiche di Cosciani prima e Preti poi) ed anche un riassetto della giustizia tributaria. Tutte novità di rilievo assoluto, che, retrospettivamente ed al netto delle problematicità successive, che ne hanno determinato notevoli correzioni in tutte le materie trattate, non può che definirsi una Grande Riforma. Non si può infatti dimenticarne il percorso ed il contesto, altrimenti il giudizio storico ne è falsato, come il Libro ci insegna.

Non da ultimo ed opportunamente Tundo ci ricorda che i decreti delegati attuativi sono stati emessi nel successivo biennio 1972/1973 e che quindi in un tempo relativamente breve la riforma è stata “messa a terra”, sul piano normativo primario.

Il volume termina qui.

Una lampada che illumina il futuro

Dalla “riforma Preti/Visentini” (seguendo Tundo possiamo chiamarla così, il primo per la legge-delega, il secondo per l’attuazione amministrativa dei decreti delegati), sono ormai passati

55 anni e molta “acqua” è passata sotto i “ponti” della Repubblica, addirittura (impropriamente, superficialmente) ribattezzata Seconda, Terza (ma, a Costituzione invariata, almeno nei suoi principi fondamentali e nella forma di governo, sempre e solo Prima). Sono iniziate e finite molte “stagioni politiche”, molti protagonisti non ci sono più, il sistema tributario si è notevolmente modificato, ancorché le scelte di base siano, almeno nell’essenza profonda, rimaste quelle del ’71.

Tuttavia, i temi in discussione oggi sono più o meno sempre gli stessi. La ragione è piuttosto semplice: pur nelle forme moderne, nell’era dei *social* e della *new economy* il problema redistributivo, che è il tema centrale di qualsiasi assetto fiscale, trova le sue soluzioni invariabilmente tra un capo e l’altro della aggregazione sociale e della sua disaggregazione politica. Destra e sinistra (che Bobbio insegnava – ma insegna ancora – sono concetti vivi) hanno idee e riferimenti più o meno costanti: se, quanto e come tassare il reddito, il patrimonio, i consumi ossia, secondo i termini costituzionali italiani, le “manifestazioni” (gli indici) della capacità contributiva; accentuare o meno la progressività del sistema fiscale.

Al fondo, tali scelte sono condizionate dalla diversa “filosofia costituzionale” dei c.d. “corpi intermedi” (partiti, sindacati, associazioni di categoria, enti del terzo settore) e rispondono ai loro interessi, categoriali e quindi di “blocco sociale”. Lo si vede nitidamente anche nella ormai incipiente campagna per le elezioni politiche 2027.

Per Tundo non ci sono dubbi, basta il sottotitolo dell’opera, ma comunque la sua “scelta di campo” è ben trasparente nella narrazione e la accompagna dall’inizio alla fine. In ultima analisi, il lavoro che recensiamo è dunque una “lettura paradigmatica” della questione fiscale nel suo complesso, una “storia insegnante” che accende una *lampada sul futuro*, beninteso, dal punto di vista dell’Autore. Com’è lecito nel campo del pensiero libero. Come appare doveroso a chi legge la Costituzione per come è scritta, ma soprattutto la interpreta per come è nata.

Francesco Tundo, ***Riforma tributaria e identità repubblicana. Una scelta di campo contro le disuguaglianze***, Bologna, Bologna University Press, 2026.