

iustitia



3-4/2021

Anno LXXIV

luglio - dicembre 2021

NUOVA SERIE

S O M M A R I O

Focus

Introduzione al 70° Convegno Nazionale di Studio1

Damiano Nocilla

Sull'inammissibilità del referendum abrogativo parziale dell'art. 579 c.p.....5

Damiano Nocilla

Saggi

Per un nuovo equilibrio tra fisco e contribuente nell'attuazione del tributo. L'opera riformatrice di Ezio Vanoni: fondamenti e attualità.....16

Cesare Borgia

La legislazione antiriciclaggio Vaticana. Il ruolo dell'AIF, l'Autorità di Informazione Finanziaria.....30

Francesco Paolo Schiavone

Recensioni

C. José Errazuriz, *Il diritto come bene giuridico. Un'introduzione alla filosofia del diritto*, EDUSC, Roma 2021, 208 pp.46

Margherita Daverio

N. Irti, *Viaggio tra gli obbedienti, La Nave di Teseo*, Milano, 2021.....51

Claudio Sarteà

Giuseppe Dalla Torre, *Etica, Bioetica e Diritto*. A cura di Laura Palazzani, Prefazione di Francesco D'Agostino, Edizioni Studium, Roma, 2020.....55

Francesco Zini

Focus

Introduzione al 70° Convegno Nazionale di Studio

Damiano Nocilla

Lo scritto anticipa i concetti che, con l'aggiunta dei saluti di circostanza e con alcune modifiche peraltro poco rilevanti, costituiranno l'oggetto dell'indirizzo di saluto ed apertura del 70° Convegno nazionale di Studio dedicato a "Gli ultimi. La tutela giuridica dei soggetti deboli".

Chi segue da un certo numero di anni la nostra attività ricorderà certamente che molti, nostri precedenti convegni di studio sono stati dedicati all'esame della condizione giuridica di singole, specifiche situazioni di fragilità: i minori, le donne, i poveri, gli stranieri *etc...*

Non vi è dubbio che questa tradizione è stata uno stimolo a concepire il Convegno odierno, che trova, però, la sua principale ispirazione nel Magistero dell'attuale Pontefice, il quale - sottolineando l'unicità della c.d. "cultura dello scarto", della tendenza, cioè, a mettere ai margini della società chi, in un modo o nell'altro, sotto questo o quel profilo, si trova in una situazione di svantaggio - ha posto all'attenzione del mondo intero una questione universale: come far agli speciali e imponenti problemi che comporta la sussistenza di quelle situazioni di debolezza, che investono alcune categorie di persone?

Se unico è il disvalore da contrastare (cioè la cultura dello scarto), unico sarà anche il valore, in nome del quale si attiva il contrasto.

E non si dica che sostituire alla cultura del disinteresse e dell'esclusione quella del chinarsi verso le situazioni di fragilità e, se si vuole, quella dell'abbraccio (secondo la felice espressione di Don Primo Mazzolari), non costituisce un problema giuridico, ma etico e tutt'al più politico!

Mi sia consentito, a questo punto, di aprire una parentesi.

È stato sottolineato, a proposito della povertà - ma la notazione potrebbe essere estesa ad ogni tipo di fragilità -, che l'attenzione rivolta al soggetto debole (quale che sia il tipo di debolezza sofferto) non è "unidirezionale", in linea di principio anche chi riceve tale attenzione, a sua volta, dà qualcosa al soggetto (Stato, organizzazione benefica, singolo benefattore), che si sia chinato verso di lui.

Il dono - è stato detto - è un'azione reciproca.

E cioè anche perché devono ormai ritenersi superate alcune idee per lo più circolanti in passato, che giustificavano la beneficenza in tutte le sue forme come moto spontaneo ed unilaterale del soggetto benefattore.

Per esempio, nello Stato monoclasse borghese circolava l'idea che l'attenzione dello Stato-persona verso gli indigeni si fondasse sul timore che questi ultimi si coalizzassero e dessero vita a turbamenti della quiete sociale dei ceti abbienti. Ma altrettanto potrebbe dirsi di quella elaborazione culturale diffusa nel Cristianesimo medioevale, per la quale l'assistenza al malato, al viandante, al povero era solo un mezzo per assicurare a sé stessi la *salus animae*.

Ora, il soggetto debole ci appare sotto un duplice aspetto, ognuno dei quali aspetti si trova, si fa per dire, in dialettica opposizione con l'altro.

Da un lato, per il fatto che fragilità ed emarginazione si trovano ad essere spesso il rapporto di mutua implicazione, malgrado i due concetti attengano a piani diversi, il soggetto fragile è fuori dal gruppo di coloro che, sotto il profilo della sua fragilità, potremmo definire dotati di una forza, per così dire, “normale”. Di fronte a questi ultimi si pone come “oggetto” della loro attività.

È fuori dalla società-attiva, che può assumere nei suoi confronti un atteggiamento che, in prima approssimazione, potremmo dire di indifferenza, di respingimento, di assistenza (o, se si vuole, di recupero).

Ma, d'altro lato, il soggetto fragile è un membro della società, e la costituisce, vi appartiene come soggetto-parte, ne è elemento: è parte costitutiva della vicenda dell'uomo.

Se è così, tuttavia, l'attività che si china sul soggetto fragile e che tende al suo recupero, È tesa a ricostituire la società, a ridare al gruppo la sua completezza, a riproporre la sua compattezza, forza ed efficienza, mentre tanto l'indifferenza quanto l'esclusione, non soltanto negano la dignità del soggetto debole, ma finiscono per rinunciare ad una parte costitutiva della comunità, dello stesso gruppo sociale, ne frantumano l'essenza.

Ed ecco che siamo di fronte ad un'alternativa.

In una prospettiva di indifferenza e di esclusione il soggetto, che incarna una situazione di fragilità, disturba l'equilibrio - direi quasi l'esistenza - della comunità. Sicché, quando il fragile, il debole o il diverso viene percepito, in situazioni estreme, come pericoloso per l'integrità del vincolo che unisce la comunità, rischia di essere qualificato come *hostis*, come estraneo in riferimento all'intero popolo di una comunità statale.

Ritengo necessario fermarmi a questo punto, anche perché chiunque abbia una minima pratica di letture schmittiane percepisce a quale aberrante cultura di morte può condurre questo modo di argomentare.

Ma se soltanto si inverte la prospettiva e si considera che è interesse dello stesso ordinamento che fra i soggetti, che ne compongono la realtà, non vi siano esclusi, ci si trova di fronte all'altro corno del dilemma. Occorre chinarsi sul soggetto debole, trovare forme e strumenti che ne consentano il recupero, incoraggiarne l'inclusione.

A questa stregua il problema si fa inevitabilmente giuridico e si dovrà presupporre l'esistenza di un valore che deve tradursi in discipline di diritto positivo di istituti, organizzazioni, rapporti intersoggettivi: e questo valore sarà quello del contrasto a qualsiasi manifestazione della tendenza ad escludere il soggetto debole.

Debbo fare una considerazione di carattere personale. Mentre parlo mi par di sentire la voce di colui che considero il mio indimenticabile Maestro, che mi dice “ Ma questo è un problema per anime belle! Le situazioni di fragilità sono l'una diversa dall'altra sia per tipo, che per intensità, che per condizioni che ne determinano la rilevanza; e l'ordinamento non può che prevedere a tal proposito discipline giuridiche differenziate.

Il tentativo di individuare un tipo unico di soggetto debole è destinato a fallire, sicché, anche quando la situazione economico-sociale fa emergere nuovi tipi di fragilità sociale, la situazione di questi soggetti avrà giuridica rilevanza solo se ed in quanto l'ordinamento positivo ne abbia fatto l'oggetto di specifica disciplina puntuale”.

L'obiezione è seria e va presa in considerazione.

È intuitivo che diverse sono le ragioni della fragilità del soggetto: chi è fragile dal punto di vista economico è ben diverso da colui che è fragile dal punto di vista fisico o perché disabile o perché affetto dal morbo.

Vi è chi è fragile per ragioni della propria età (il minore, da un lato, e l'anziano, dall'altro) e chi è fragile in ragione del genere di appartenenza. Si può essere fragili per il fatto di essere un migrante, ma anche per la propria

temporanea condizione di viandante; così come si può appartenere ad una categoria debole e discriminata per ragione della propria razza o a causa della religione professata.

Da un diverso punto di vista, può variare anche l'intensità della fragilità presa in considerazione, sicché possono distinguersi fragilità c.d. "assolute" da fragilità, che possono dirsi in certo qual senso, "relative".

Nello stesso tempo occorre essere consapevoli che una forma di fragilità, che assume rilevanza certi fini, può non assumerne alcuna sotto altri aspetti: così, ad esempio, una persona, che sia soltanto impedita nei movimenti, può essere particolarmente esposta a subire le conseguenze dannose di certi reati (percosse, scippi, *etc.*), anche se, poi, la sua fragilità può non avere rilievo per quanto attiene alla capacità di contrattare.

Ma gli esempi potrebbero continuare all'infinito!

Così come infinite sono le modalità, attraverso le quali l'ordinamento può reagire alle diverse forme di fragilità, o sanzionando le varie attività poste in essere in danno delle persone fragili o, all'opposto, disciplinando quelle che singoli, organizzazioni private e gli organismi facenti capo ad amministrazioni pubbliche pongono in essere per venire incontro alle persone, che potremmo definire in vario modo indigenti.

Per chi ritiene che il valore, che si pone e diffonde all'interno di una comunità, quale che essa sia (Stato, associazione, *etc.*), per il solo fatto di essere un valore etico-sociale, assume rilevanza giuridica e deve essere sempre considerato da legislatori, giudici, operatore del diritto in sede di produzione o di interpretazione del diritto positivo; per chi dovesse partire da questo presupposto- si diceva -, non vi sarebbe dubbio sulla necessità che i soggetti, cui è affidata la creazione e l'applicazione della diritto positivo non possano prescindere ogni volta che si dovessero trovare di fronte ad una situazione identificabile come "situazione di fragilità".

Ma occorre riconoscere che un tale ragionamento - che a mio avviso non è altro che uno dei tanti aspetti dell'inevitabile collegamento tra etica e diritto - può essere accusato di atteggiamento giusnaturalista o di giusliberismo: di trasformare cioè, una mera aspirazione alla giustizia del caso concreto in un precetto di diritto positivo.

Ed è proprio per aggirare questa accusa che una larga corrente di sostenitori della c.d. "interpretazione per valori" ritiene che, per poter assumere giuridica rilevanza, per poter divenire cioè, elemento immanente dell'ordinamento, il valore deve assumere "oggettività" all'interno del sistema giuridico.

Tale oggettivazione dei valori si raggiunge selezionando in Costituzione quei valori che sono pervenuti ad "un tale grado di accettazione intersoggettiva da essere qualificati come indispensabili al vivere comune" (A. Longo, 298).

In altri termini i valori capaci di irradiarsi nei più reconditi angoli dell'ordinamento sono quelli articolati in principi normativi, che emergono al livello di principi costituzionali: I valori vivono attraverso la positivizzazione in principi.

Ora, ci si può domandare se il valore di accoglienza dell'emarginato e dello scartato, dell'inclusione del debole e del fragile sia contenuto in un principio esplicitato in una o più singole disposizioni della nostra Costituzione.

A questo proposito, nonna mi sembra difficile ricavare, con metodo induttivo, tra le tante disposizioni costituzionali e legislative - attraverso le singole disposizioni costituzionali, relative a talune categorie di soggetti deboli (penso, *exempli gratia*, agli artt. 10, terzo comma, 24, terzo comma, 27, terzo comma, 29, secondo comma, 30, 31, 32, secondo comma, 34, secondo e terzo comma, 35, 37, 38 *etc.* Cost.), e attraverso le prescrizioni legislative, che

disciplinano situazioni di fragilità anche diverse da quelle costituzionalmente considerate - un principio generale dell'ordinamento, pur non esplicitamente formulato, e tuttavia implicitamente contenuto in una numerosa serie di disposizioni espresse, del quale si può anche dire che caratterizzi l'intero ordinamento.

Un principio che potremmo indicare come principio di “fraternità” o di “solidarietà” e che non fa altro che inverte nel sistema quel valore di inclusione del fragile, del debole, dello scartato.

È un valore quest'ultimo, la cui luce irradia - come si è detto - gli angoli più reconditi dell'ordinamento e che s'impone al legislatore al pari degli altri valori più o meno esplicitamente affermati dalle disposizioni della nostra Costituzione?

E quale ruolo potrà giocare questo valore nel bilanciamento con gli altri valori costitutivi del nostro ordinamento, soprattutto per ciò che attiene al controllo di ragionevolezza operato dalla Corte costituzionale sulla legislazione?

E come si imporrà questo valore agli interpreti delle diverse disposizioni legislative, soprattutto quando questi ultimi dovranno affrontare la tutela di situazioni di fragilità, che non siano state ancora espressamente prese in considerazione dal legislatore con specifiche disposizioni?

Sono tutte questioni alle quali la scienza giuridica dovrà dare una risposta.

Sull'inammissibilità del referendum abrogativo parziale dell'art. 579 c.p.

Di Damiano Nocilla

Si pubblica di seguito un appunto relativo alla inammissibilità del referendum abrogativo promosso dal Comitato Promotore "Eutanasia legale" in data 20 aprile 22 e annunciato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 95 del 21 aprile 2021, sull'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p., concernente l'omicidio del consenziente. Su di esso si è pronunciato l'Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di Cassazione con due ordinanze del 30 novembre e del 16 dicembre 2021.

Tale appunto è stato redatto per contribuire alla formulazione della memoria con la quale l'Unione Giuristi Cattolici Italiani e l'Associazione Scienza&Vita si sono costituite, con separati ma identici atti, nel procedimento innanzi la Corte Costituzionale, relativo all'ammissibilità del referendum con la richiesta di essere ascoltate nella Camera di Consiglio del 15 febbraio 2022.

Le circostanze relative alla redazione dell'appunto ed i tempi stretti nei quali esso è stato elaborato danno ragione del tono particolarmente polemico di alcuni passaggi e dello scarso approfondimento della giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Va precisato, con soddisfazione, che nelle more della pubblicazione di questo appunto, la Corte Costituzionale si è pronunciata in data 15 febbraio 2022 per la inammissibilità del referendum in questione.

I

Occorre preliminarmente soffermarsi sull'equivoco (se non proprio sull'inganno), che ha viziato la raccolta delle firme (in numero certamente molto inferiore a quello propagandato dai promotori e sbandierato dai mezzi di comunicazione di massa) e che vizia tutt'ora la presentazione del quesito e vizierà in futuro l'intera campagna referendaria.

La proposta di consultazione popolare non si propone di intervenire sull'eutanasia, legittimandola, ma depenalizza sostanzialmente l'omicidio del consenziente, fatte salve alcune vicende tassativamente elencate, in cui il consenso deve considerarsi invalido (consenso espresso da un minore o incapace di intendere e di volere o manifestato in seguito a minaccia, inganno, violenza).

In altri termini, quelle che erano quattro distinte fattispecie di reato: e cioè l'omicidio, l'omicidio del consenziente, l'aiuto al suicidio e l'istigazione al suicidio (per il reato di lesioni il consenso della persona offesa dal reato non esclude il reato stesso in forza dell'art. 5 cod. civ.) verrebbero a ridursi, con la nuova disciplina, a tre: l'omicidio, l'aiuto al suicidio, l'istigazione al suicidio, mentre l'omicidio del consenziente non potrebbe più costituire un fatto penalmente rilevante, a meno che il consenso debba giuridicamente considerarsi inesistente, nel qual caso la fattispecie rientrerebbe, però, nel reato di omicidio. Il semplice omicidio del consenziente, quindi, diventerebbe tutt'al più un fatto moralmente condannabile, ma non più un comportamento umano che, a giudizio del legislatore,

contrasta con i fini dello Stato e con lo svolgimento di una corretta vita di relazione, esigendo pertanto come sanzione “una pena (criminale)” (Antolisei).

La conseguenza di ciò sarebbe che l’omicidio del consenziente (fatte salve le ipotesi tassative di consenso estorto o espresso da minore o persona incapace, rientranti invece nel reato di omicidio) non sarebbe penalmente sanzionato in una serie di vicende che vanno ben al di là dell’eutanasia così come generalmente definita. Quest’ultima, infatti, implica uno stato di sofferenza della vittima (*pietatis causa*), l’assistenza medico-sanitaria e l’uso di mezzi indolori per determinarne la morte, mentre, legittimando l’omicidio del consenziente, si finirebbe per ammettere ipotesi omicide addirittura ripugnanti: spettacoli che prevedano, con l’incondizionato e ampio consenso dei partecipanti, la morte certa di uno o più di essi; la vendita del proprio corpo per consentire al trapianto dei propri organi dietro compenso alla famiglia della vittima, che vivrebbe altrimenti in condizioni di miseria; la scommessa sulla propria vita; disposizioni relative alla propria incolumità in caso di incidente sul lavoro; la c.d. eutanasia quando fosse attuata con mezzi cruenti o violenti; *etc.*

Attraverso l’affermazione del diritto di porre fine alla propria vita e della relativa libertà si attuerebbe un regresso della civiltà di molti secoli. Quando a questo proposito si cita un suggestivo scritto di Seneca, si dimentica che quest’ultimo si esprimeva in un’epoca, in cui la vita non aveva il valore, che oggi le viene universalmente riconosciuto, e si aveva una sensibilità verso la crudeltà di gran lunga inferiore a quella odierna.

Dell’assurdità delle conseguenze si rendono conto alcuni dei sostenitori del *referendum* in questione e, per evitare di incorrervi, ricorrono ad argomentazioni che lasciano invero perplessi.

La prima risibile argomentazione è che, nell’interpretare la normativa di risulta dal ritaglio operato dal *referendum*, si dovrebbe tener conto di tutta la campagna a sostegno della richiesta referendaria, che sarebbe stata (in modo menzognero, si potrebbe aggiungere!) costruita sulla legittimazione dell’eutanasia (Donini). Forse la lettura di un manuale elementare di teoria dell’interpretazione avrebbe dovuto insegnare che la c.d. teoria dell’interpretazione basata sulla volontà soggettiva del legislatore è ormai ampiamente e da più di un secolo superata dalla dottrina italiana e straniera (cfr. Betti, Antolisei, *etc.*). Inoltre non va dimenticato che molti di quanti hanno appoggiato la richiesta di *referendum*, lo hanno fatto anche e soprattutto per affermare l’esistenza di un diritto soggettivo di ogni individuo, di scegliere se, come e quando morire (Padovani), intendendo con ciò superare “la non punibilità (anche dell’aiuto al suicidio, andrebbe aggiunto!) quale apparente concessione” per affermare, invece, “un vero diritto civile” (Donini).

L’altro argomento, invece, merita che si spenda qualche parola in più. Esso consiste nel ritenere che il campo referendario sia limitato dalla conservazione dell’art. 580 c.p. (aiuto al suicidio), in ordine al quale la Corte Costituzionale ha consentito (con sent. 242/2019) che esso debba essere considerato non punibile in presenza delle quattro condizioni individuate dalla Corte stessa.

Anche questo argomento è tuttavia privo di fondamento per le ragioni che seguono:

Gli artt. 579 e 580 c.p. prevedono due ipotesi di reato distinte e separate e nulla dice che facciano tra loro sistema, tanto è vero che molti ordinamenti, che in certo qual senso tendono a legittimare l’eutanasia, mantengono l’omicidio del consenziente come ipotesi di reato (Olanda, Germania, Portogallo, Michigan, *etc.*).

Se fosse vero che i due articoli del codice penale costituiscono sistema, non si capirebbe perché mai debbano essere le limitazioni, stabilite dalla Corte perché il suicidio assistito sia dichiarato non punibile, a circoscrivere la nuova formulazione dell'art. 579 c.p. sull'omicidio del consenziente, e non piuttosto la sopravvenuta, libera possibilità di uccidere il consenziente a travolgere i limiti posti dalla Corte sull'ammissibilità dell'aiuto al suicidio. E che quest'ultimo sia l'esito sperato dai promotori è testimoniato dal fatto che si afferma (Donini) che vero fondamento "culturale" della richiesta referendaria è il riconoscimento del diritto a morire e la disponibilità del diritto alla vita (Padovani) e che il vero intento dei promotori è quello di travolgere gli argini imposti dalla Corte con sent. 242/2019, giudicata risalente ad una prospettiva angusta (Padovani).

Del resto, dopo aver sostenuto che "la indiscutibile connessione funzionale e teleologica tra la fattispecie dell'aiuto al suicidio e quella dell'omicidio del consenziente dovrebbe anzi imporre l'estensione analogica della scusante introdotta nell'art 580 c.p. anche all'art. 579 c.p...", si aggiunge, con evidente contraddizione, che " se l'art 579 c.p. venisse parzialmente abrogato nei termini proposti il problema non riguarderebbe affatto la sopravvenienza del testo modificato, quanto, semmai, la sopravvivenza stessa dell'art. 580 c.p."

Ma, se fosse vero quanto scrive l'illustre penalista da ultimo citato, ci troveremmo di fronte a una situazione di totale incertezza normativa: o ritenere che le limitazioni volute dalla Corte all'aiuto al suicidio si estendono alla nuova disciplina dell'art 579 c.p., oppure concludere che le cautele volute dalla Corte sull'aiuto al suicidio in difesa della vita debbano essere disapplicate per irragionevolezza rispetto al ben più ampio e dirompente principio introdotto dal *referendum*. Tutto ciò con buona pace del principio di legalità delle pene (art. 25, comma 3, Cost.)! Le considerazioni appena svolte dimostrano, invece, che la distinzione tra omicidio assistito e omicidio del consenziente è nei fatti e che frutto di ipocrisia è proprio la posizione di chi, come Zagrebelsky, vuole strumentalmente fare di tutt'erba un fascio.

1. Se sono vere le considerazioni più sopra esposte, è anche vero che il *referendum* in questione mira in realtà a rendere irrilevanti le cautele chieste dalla Corte per il suicidio assistito nella sentenza 242/2019, dovendo paradossalmente domandarsi se sia possibile, a questo punto, sottoporre a *referendum* quanto sancito da una sentenza interpretativa della Corte Costituzionale.

2. A conferma dell'indubbia incertezza normativa che si determinerebbe in caso di esito positivo del *referendum* in questione, va ricordato che la nuova formulazione dell'art. 579 c.p. (la quale peraltro manterrebbe la rubrica, che suona ancora "omicidio del consenziente") e l'affermazione di un diritto di disporre della propria vita implicherebbero un'esenzione dal reato di omissione di soccorso di cui all'art. 593, secondo comma, c.p., per chi dovesse assistere inerte e passivo al suicidio altrui (non si capirebbe, infatti, perché lo Stato sia tenuto a non contrastare l'omicidio del consenziente, impedendo l'attuazione della sua libera volontà, mentre il privato cittadino o il pubblico ufficiale debba essere punito per non aver impedito l'attuazione della volontà suicida di un altro soggetto) e che sono gli stessi fautori della richiesta referendaria a ritenere che " una volta che il consenso abbia assunto un ruolo scriminante in una materia così delicata, quale quella del diritto alla vita, la sua prestazione e la prova della sua piena e persistente validità non possono ragionevolmente prescindere da una disciplina legale consentanea all'importanza delle scelte da assumere (Padovani). In conclusione non vi sono ragioni per sostenere che il

referendum in questione riguardi l'eutanasia, in quanto esso riguarda esclusivamente l'omicidio del consenziente: ipotesi quel'ultima ben più ampia della semplice eutanasia, che a sua volta, da un lato, richiede il ricorrere di ben altre condizioni (*pietatis causa*, procedure medicalmente assistite e indolori) e, dall'altro, può anche prescindere al limite dal consenso della vittima (si ricordi il tentativo nazista di contrabbandare per eutanasia la camera a gas per i portatori di gravi *handicap*). Questa lunga premessa era necessaria per illustrare le ragioni di inammissibilità del *referendum* in questione e per poter controbattere - pur ricorrendo alla ripetizione di taluni concetti - le argomentazioni che sono state avanzate per affermare che quelle ragioni non sussisterebbero.

II

Il *referendum* sarebbe inammissibile perché la disciplina, che risulterebbe dalla disposizione referendariamente modificata, sarebbe priva di indicazioni circa la regolamentazione di forme e tempi per la prestazione del consenso all'azione omicida da parte della vittima. È necessario un consenso esplicito o sarà sufficiente un consenso presunto? Basterà che la vittima abbia espresso un consenso generico, oppure occorrerà un consenso puntuale? Ed in qual momento questo consenso dovrà essere espresso: nell'immediatezza dell'azione omicida, oppure sarà sufficiente allo scopo una manifestazione di volontà anche risalente nel tempo?

In senso contrario alla sussistenza di queste cause di inammissibilità sono state avanzate due considerazioni: si è detto, infatti, che la disciplina di tempi e modi per il consenso andrebbe ricercata nella scarsa giurisprudenza formatasi in ordine alla sussistenza del consenso stesso per l'applicazione dell'art. 579 c.p. nella formulazione esistente prima del *referendum*, dimenticando però, che tale giurisprudenza (particolarmente restrittiva) si è sviluppata all'interno di un sistema che in modo assoluto, non prevedeva la disponibilità della propria vita, mentre il *referendum* in oggetto mira ad introdurre - a detta dei suoi sostenitori - esattamente l'inverso principio della piena disponibilità della vita da parte del singolo individuo. Onde quei criteri elaborati in un contesto giuridico-culturale del tutto diverso perderebbero, nello stesso momento in cui nella consultazione dovessero prevalere i "sì", ogni attualità.

La seconda considerazione, della cui inconsistenza ci si è già dati carico, riguarda la supposta estensibilità dei principi affermati dalla Corte Costituzionale nella sent. 242/2019, in ordine alla manifestazione della volontà di metter fine alla propria vita nell'ipotesi di aiuto al suicidio. Ma questa estensibilità non soltanto appare assai dubbia, trattandosi di fattispecie del tutto diverse e di dare efficacia normativa generale a principi che emergono dalla motivazione di una sentenza della Corte Costituzionale di accoglimento *in parte qua*, relativamente ad altra disposizione del codice penale, che prevede un reato sostanzialmente diverso.

Non è casuale che anche sostenitori dell'ammissibilità del *referendum* (Pugiotto) escludono un trasferimento delle limitazioni previste per l'aiuto al suicidio alla nuova formulazione dell'art. 579 c.p., perché altrimenti il *referendum* assumerebbe un significato di mera attuazione della sentenza n. 242/2019; il che sarebbe da escludere. Come si è visto, è proprio l'inverso procedimento interpretativo quello cui puntano i promotori: quello, cioè, per cui dovrebbe essere l'affermazione della libera disponibilità della propria vita a condizionare lo sfondamento dei confini posti dalla Corte Costituzionale alla non punibilità dell'aiuto al suicidio.

Non sembra dubbio, che il ritaglio dell'art. 579 c.p. operato dal *referendum* lascerebbe un vuoto normativo, che sarebbe tollerabile soltanto ipotizzando un'ampia discrezionalità del giudice in ordine alla configurazione del reato, discrezionalità che appare assolutamente inimmaginabile nel diritto penale, senza violare il principio della legalità delle pene e la riserva di legge in materia penale.

III

A parte le suddette lacune legislative risultanti dalla nuova disposizione dell'art. 579 c.p., va sottolineato che l'ambiguità e l'incertezza della normativa di risulta ridonda certamente in una causa di inammissibilità del *referendum* in questione.

Se, come si è messo in rilievo, il giudice ordinario si troverà, in caso di abrogazione parziale dell'art. 579 c.p., di fronte al bivio se interpretare tale abrogazione come se fosse limitata dalle condizioni espresse nella motivazione della sent. 242/2019 della Corte Costituzionale o intendere, piuttosto, tali condizioni travolte dal voto popolare; questa alternativa radicale - si diceva - avrà una portata tale da contrastare con il ridotto ambito di discrezionalità, che la Costituzione vuole sia lasciato al giudice penale e soprattutto lascerebbe indeterminato il fine intrinseco della richiesta abrogativa (C. Cost. sent. n. 29/1987 e n. 6/1995).

In altri termini, la decisione del giudice ordinario se imboccare l'una o l'altra strada, si risolverà in una decisione che dovrà superare la riserva della previa legge in campo penale: la legge penale cioè, la farà il giudice caso per caso, ora decidendo che le condizioni richieste dalla Corte per la non punibilità dell'aiuto al suicidio non abbiano più alcuna ragion d'essere, ora, invece, ritenendo che il consenso necessario, perché l'omicidio del consenziente non costituisca reato, debba sottostare alle condizioni di cui alla predetta sentenza n. 242/2019.

Tale incertezza si risolve - lo si voglia o no - in una vera e propria lacuna nella disciplina sia dell'omicidio del consenziente che del suicidio assistito e - come si vedrà - di altre ipotesi di reato. Tale lacuna non potrebbe essere colmata che da un successivo intervento del legislatore, le cui statuizioni dovrebbero esser poi sottoposte al vaglio di costituzionalità della Corte. *Medio tempore* (cioè tra l'esito del *referendum*, l'intervento del legislatore e l'eventuale sentenza della Corte) si vivrebbe nella più totale incertezza.

IV

Alla luce di una giurisprudenza della Corte risalente al 1981, assai criticata (Luciani) e non esente da qualche ripensamento (sent. n. 28/1987), potrebbe postularsi l'inammissibilità del *referendum* in questione, in quanto esso non investe tutte le disposizioni che dovrebbero contestualmente esser corrette in seguito al parziale intervento ablatorio sull'art. 579 c.p.

Infatti, se si ritiene che tale abrogazione significhi l'affermazione del principio della libera disponibilità della propria vita, il quesito dovrebbe estendersi all'art. 5 cod. civ., che proibisce gli atti di disposizione del proprio corpo,

dai quali possa derivare “una diminuzione permanente dell’integrità fisica”, visto che la morte costituisce evento paradigmatico di tale evenienza.

Oltre che ad estendersi alla disposizione civilistica, la parziale abrogazione dell’art. 579 c.p implica - se non si vuole dar vita a una legislazione incoerente - l’abrogazione anche dell’art. 580 (sull’aiuto al suicidio), mentre, invece, tale abrogazione non è stata indicata nel quesito referendario.

In altri termini, stando alla su accennata giurisprudenza della Corte il quesito referendario mancherebbe di omogeneità, mancando di coerenza-completezza.

V

Altra ragione di inammissibilità è data dal fatto che il quesito referendario, dopo le correzioni apportate - respingendo le richieste dei promotori - dall’Ufficio centrale per il *referendum* della Corte di Cassazione con ordinanza del 16 dicembre 2021, risulta solo formalmente chiaro, mancando ad esso quella chiarezza sostanziale data dalla convergenza del fine perseguito dai promotori con l’effetto derivante dal ritaglio dell’art. 579 c.p. Tale effetto - si è detto - è dato dalla non punibilità dell’omicidio del consenziente, fatte salve le ipotesi di consenso invalido tassativamente elencate nella nuova disposizione.

Il fine dichiarato dai proponenti può ricavarsi dallo stesso sito dell’Associazione “Luca Coscioni”, che recita “il *referendum* vuole abrogare parzialmente la norma penale che impedisce l’introduzione dell’eutanasia legale in Italia. L’omicidio del consenziente, previsto dall’art. 579 c.p. infatti non è altro che un reato speciale (rispetto a quello di portata generale di cui all’art. 575 c.p. sull’omicidio), inserito nell’ordinamento per punire l’eutanasia. Con questo intervento referendario l’eutanasia attiva, previa valutazione del giudice in sede processuale, potrà essere consentita nelle forme previste dalla legge sul consenso informato ed il testamento biologico, ed in presenza dei requisiti introdotti dalla sentenza della Consulta sul “caso Cappato”, ma rimarrà punita se il fatto è commesso contro una persona incapace o contro una persona il cui consenso sia stato estorto con violenza, minaccia o contro un minore di diciotto anni. Dunque l’esito abrogativo del *referendum* farebbe venire meno il divieto assoluto di eutanasia e la consentirebbe limitatamente alle forme previste dalla legge 219/2018 in materia di consenso informato”.

A parte l’evidente errore di ritenere che il codice Rocco abbia costituito un arretramento rispetto al Codice Zanardelli, mentre è vero esattamente il contrario, perché il Codice Zanardelli equiparava l’omicidio del consenziente *tout court* all’omicidio in senso proprio, l’evidente iato tra effetti indicati dai promotori e quelli realmente prodotti dalla parziale abrogazione dell’art 579 c.p. e la non coincidenza tra forma e sostanza del *referendum*, tra la sua dimensione oggettiva e quella soggettiva, grava il *referendum* in questione di una carica di ambiguità ed induce a ritenere che gli effetti del *referendum* - come già implicitamente rilevato dall’Ufficio centrale della Cassazione - eccedono le finalità postesi e dichiarate dai promotori.

Ora, la Corte Costituzionale già nella sent. n. 1/1995 e nella sent. n. 30/1997 ha dichiarato inammissibili quelle richieste referendarie, i cui effetti eccedano quelli che i promotori si sono proposti e hanno esplicitamente dichiarato. Analogamente si sono espresse le sentenze n. 39 e 40 dello stesso 1997 e, più di recente, la sent. n. 43/2000.

Del resto, al fine di determinare l'oggetto del *referendum*, dovrebbe ritenersi irrilevante e priva di giuridico rilievo la finalità politica, che implicitamente i promotori si sarebbero proposti, e cioè quella di introdurre nel nostro ordinamento il principio della disponibilità della vita (Luciani).

VI

Posto che l'intenzione dei promotori si limiti alla mera legalizzazione della eutanasia attiva, la nuova disposizione dell'art. 579 c.p. verrebbe ad inserirsi in un sistema normativo assolutamente eterogeneo rispetto alla disposizione stessa. Infatti, mentre il sistema derivante dagli artt. 575, 580, 582, 593 c.p. e dall'art. 5 cod. civ., parte dall'idea che sia compito della Repubblica scongiurare il pericolo, che coloro che decidono di porre in atto il gesto, estremo ed irreversibile, del suicidio, subiscano interferenze di ogni genere, nonché dall'idea che il suicidio stesso assume - lo si voglia o no - un rilievo sociale, la nuova formulazione dell'art. 579 c.p. risulterebbe assolutamente disomogenea rispetto alla *ratio* sottesa al sistema complessivo delineato dalle altre disposizioni. Onde tale incoerenza di fondo esigerebbe, inevitabilmente, un intervento del potere legislativo che ridesse alla stessa nuova disposizione dell'art. 579 c.p. coerenza con il sistema delineato dai codici, dal quale i promotori, invece, sembrano apparentemente di non volersi discostare, anche se, poi, affermano un diritto soggettivo alla morte in tutta la sua carica dirompente.

VII

Ma anche se si volesse ritenere che lo scopo oggettivo del *referendum* non sia quello dichiarato dai promotori, di legittimare, cioè, l'eutanasia, ma invece, quello di affermare la sussistenza di un diritto del cittadino di decidere se, quando e come morire (va sottolineata in questa sede la parola "come"), non soltanto si determinerebbe un'incompletezza della normativa di risulta, ma ancora una volta una sua incoerenza.

Sofferamoci in questa sede sulle lacune di disciplina dell'omicidio del consenziente, che in qualche modo determinerebbero, nel tempo che dovrebbe trascorrere tra l'esito del *referendum* e l'eventuale intervento legislativo, una sorta di terra di nessuno, in cui tutto ciò che avviene in questo settore dovrebbe essere penalmente lecito: dall'indiscriminata vendita e commercio di organi ai cd. *mortal combat*.

Si dice che, in fondo, il *referendum* affermerebbe la sussistenza di un diritto soggettivo che non avrebbe bisogno di ulteriori disposizioni per poter essere esercitato: i limiti discenderebbero dallo stesso concetto di "consenso", perché, ad esempio, il consenso alla propria uccisione di una persona sana nel corpo e nella mente sarebbe irragionevole e quindi nullo: una sorta - si direbbe - di diritto razionale che determina una nullità al di là del diritto positivo.

Ma il consenso in ogni caso ci sarebbe ed il giudice penale, che deve attenersi alle fattispecie di reato così come descritte dalle norme di legge, non potrebbe non tenerne conto a favore dell'omicida, che abbia invocato il consenso della vittima: *in dubio pro reo!*

Qualcuno ha addirittura ritenuto che in questo caso il *referendum* comporterebbe la votazione in ordine ad un principio generale, all'affermazione del quale dovrebbe seguire una normativa che disciplini l'esercizio del diritto affermato e sancito con il voto popolare. Si paragona perciò, questa votazione a quelle relative al divorzio e all'aborto, dimenticando, però, che in questi due casi si trattava di un procedimento assolutamente inverso, in quanto i contrari ai due istituti chiedevano l'abrogazione della normativa che li regolava, introdotta dal Parlamento, e non proponevano, come si fa con il *referendum* in questione l'introduzione di un principio sinora assolutamente estraneo alla tradizione giuridica di questo paese.

L'affermazione di un diritto al di là della regolamentazione dei suoi limiti e delle condizioni che ne regolano l'esercizio, si risolve o in un'affermazione politica di principio (cioè in una norma programmatica avente, sì, in qualche modo effetti precettivi, ma ben più limitati di una norma pienamente precettiva) o nella prescrizione di un diritto assoluto e illimitato, con tutte le conseguenze contrarie a ogni senso di civiltà ripetutamente messe in evidenza.

Si incorre, perciò, in un'altra ipotesi d'inammissibilità del *referendum* già per tempo indicata dalla Corte Costituzionale (sent. n. 16/1978): e cioè l'uso di un *referendum* abrogativo che manca della propria sostanza per assumere quella di *referendum* propositivo (v. sent. n. 36/1997; n. 50/2000; n.10/2020).

VIII

Altro e diverso problema è quello riguardante il fatto che la normativa di risulta, presa nel suo tenore letterale, contrasterebbe con il diritto alla vita previsto e tutelato dalla Costituzione, così come tale diritto è stato sinora interpretato dalla Corte Costituzionale.

Quest'ultima, in alcune sentenze (da ultimo la sent. 242/2019, ma v. prima già la sent. 35/1997), ha affermato la necessità della tutela di interessi ritenuti fondamentali dalla Costituzione e tra questi ha annoverato il diritto alla vita, riconducendo tale diritto all'art. 2 Cost., e, quindi, annoverandolo tra i diritti inviolabili.

Con ciò ha (neppure troppo implicitamente) ammesso il rilievo sociale di tutti gli eventi, che in un modo o nell'altro investono la questione della vita umana. Mettere quest'ultima nella piena disponibilità dell'individuo significherebbe dimenticare che proprio l'art. 2, tutelando la vita, finisce per affermare che tale tutela rientra tra “ i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica, sociale” .

Bollare alcune espressioni della sent. 242/2019 come “enfasi aggiunta” (Padovani), allorché essa afferma - proseguendo nel suo dire, che esclude che l'incriminazione dell'aiuto al suicidio sia di per se' in contrasto con la Costituzione - che “alla luce del vigente quadro costituzionale” può scorgersi la necessaria “ tutela della diritto alla vita, soprattutto delle persone più fragili e vulnerabili, che l'ordinamento penale intende proteggere da una scelta estrema e irreparabile come quella del suicidio”, aggiungendo che vi è uno scopo, “di perdurante attualità, di tutelare le persone che attraversano difficoltà e sofferenze, anche per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre

in atto il gesto estremo ed irreversibile del suicidio subiscano interferenze di ogni genere” (anche di carattere economico, si potrebbe dire!); oppure sottolinea che, vietando condotte che spianino la strada al suicidio si adempie al “compito della Repubblica di porre in essere politiche pubbliche volte a sostenere chi versa in simili situazioni di fragilità, rimuovendo, in tal modo, gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.)”; bollare queste espressioni come puramente enfatiche - si diceva - appare veramente irrispettoso ed esagerato.

La Corte ha affermato con chiarezza che dall’art. 2 Cost. (così come dall’art. 2 CEDU e - si dovrebbe aggiungere - dagli artt. 2, 3 e 4 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea) “discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo : non quello - diametralmente opposto - di riconoscere all’individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi l’aiuto a morire”.

Ad avviso della Corte (e della Corte europea dei diritti dell’uomo) non esiste un diritto costituzionalmente protetto di rinunciare a vivere (ordinanza 207/2018).

Da queste chiare affermazioni, che configurano come valore esplicitato in un principio costituzionale, quello della tutela della vita, discende l’evidente incostituzionalità della normativa di risulta conseguente al taglio referendario, sembrando un mero artificio logico quello di chi (Pugiotto) sostiene che l’abrogazione dell’art. 579 c.p., per il solo fatto di esser parziale e di mantenere la punizione per omicidio puro e semplice di chi abbia ucciso in una delle circostanze, in cui il consenso sarebbe invalido, renderebbe il nuovo art. 579 c.p. conforme a Costituzione.

Si dimentica, ragionando in quest’ultimo modo, l’ampiezza che è suscettibile di assumere l’omicidio del consenziente e le conseguenze gravide di sviluppi, che da tale ampiezza derivano, e che fanno orrore ad ogni persona civile.

Si è consapevoli che la Corte ha ripetutamente distinto tra giudizio di ammissibilità del *referendum* e giudizio di costituzionalità della normativa di risulta, escludendo che nella prima sede possano venire in questione profili attinenti alla valutazione della conformità a Costituzione della normativa seguente al taglio referendario. Ma in questo caso il nuovo articolo 579 c.p. violerebbe in modo talmente evidente diverse disposizioni, che costituiscono parametro del giudizio di costituzionalità, da giustificare l’eccezionale intervento della Corte diretto ad evitare farraginose e pericolose lungaggini nell’assestamento di una normativa che dovrebbe operare un adeguato bilanciamento tra valori: quello del diritto alla vita e quello del rispetto della soggettiva volontà del suicida.

IX

Fonti del diritto di rango primario sono - fra l’altro - nel nostro ordinamento:

- 1) la legislazione, che costituisce atto di esercizio di una funzione normativa in senso, per così dire, positivo;
- 2) le decisioni della Corte Costituzionale in sede di sindacato di costituzionalità delle leggi, che sarebbero secondo la definizione kelseniana atti di esercizio di funzione legislativa in senso negativo;
- 3) il *referendum* abrogativo, anch’esso atto di legislazione solo ablativa.

Tuttavia, mentre i primi due atti (legge e sentenze di accoglimento della Corte) sono chiamati ad operare un bilanciamento tra i valori costituzionali (anzi, la Corte potrà anche a valutare l'operato del legislatore ordinario), il terzo non è in grado di pervenire a tale bilanciamento, data la sua natura esclusivamente ablativa di disposizioni, mentre la Corte - attraverso il sindacato sulla ragionevolezza della legislazione e lo strumento delle sentenze parziali e interpretative - incide su norme, non limitandosi al mero ritaglio delle sole disposizioni, ed è in grado di imporre anche un proprio bilanciamento di valori costituzionali.

Il *referendum* in questione, soprattutto se interpretato nel senso più radicale voluto da alcuni suoi sostenitori, opererebbe non nel senso di un bilanciamento di valori, ma in quello della soppressione di un valore (quello della tutela della vita), schiacciandolo su quello del più radicale individualismo.

Salvo poi ad adombrare, però, l'ipotesi che il bilanciamento dovrebbe essere operato, in un incerto futuro, dal legislatore (cioè dal Parlamento).

X

La verità è che non si è voluto seguire la strada maestra, per operare adeguatamente il bilanciamento tra valori costituzionali: e cioè quella di sollevare o, meglio, di far sollevare, questione di costituzionalità *in parte qua* delle disposizione dell'art. 579 c.p.

Provocando lo scrutinio di costituzionalità di tale disposizione si sarebbe consentito alla Corte Costituzionale - pur nell'inerzia del Parlamento - di procedere al bilanciamento tra i valori indicati ed all'armonizzazione della propria pronuncia con il complesso della normativa scaturente dal codice penale e dal codice civile (il che la Corte avrebbe ben potuto fare utilizzando lo strumento dell'art. 27 legge n. 87/1953). Non si è voluto perseguire questa strada maestra, né si è voluto lasciare al Parlamento il tempo di ponderare, assimilandoli, i diversi aspetti del problema per pervenire ad una normazione adeguata e correttamente formulata.

In definitiva, non si è voluto alcun bilanciamento di valori costituzionali (ammesso e non concesso che sussista un valore costituzionale nel disporre a piacimento della propria vita, e non piuttosto un valore di dignità della vita che debba realizzarsi ed essere difeso anche al momento della morte) e si è voluto inammissibilmente travolgere con una pronuncia referendaria una sentenza della Corte Costituzionale (la n. 242/2019), che si era incamminata sulla strada del bilanciamento di valori.

Se il vero oggetto della richiesta referendaria è quello testé indicato, non pare ci possano esser dubbi sull'inammissibilità del *referendum* in questione.

XI

É evidente che ogni argomento pro o contro l'ammissibilità del *referendum* può essere discusso, poiché nessun argomento preso singolarmente può apparire, per chi si ponga su uno dei due fronti avversi, decisivo in un senso o

nell'altro. Quello che è certo, però, è che le due posizioni, nella loro radicalità, esprimono valori che rivendicano protezione.

Ma il problema è che occorre guardare alle cose nel loro insieme. E se si vuole essere oggettivi, occorre riconoscere che il complesso dei dubbi avanzati sull'ammissibilità di questo *referendum* assume un peso tale da consigliare e giustificare - anche agli occhi di coloro che sostengono un diritto di scegliere se, quando e come morire - una pronuncia della Corte di inammissibilità della consultazione popolare.

Non a caso anche autori, inclini a giustificare l'ammissibilità del *referendum* in questione (Romboli), hanno finito per argomentare che “solo circoscrivendo adeguatamente le ipotesi di eutanasia medicalmente riconosciuta si possono soddisfare i requisiti di certezza, tenendo in conto il dovere di protezione della persona umana e salvaguardando, però, il nucleo di autonomia inerente alla dignità di ogni persona” e - “ricordando le ipotesi in cui la Corte ha dichiarato inammissibili le richieste referendarie non perché contrarie ad alcuno dei limiti espressi o impliciti..., ma perché gli scopi percepiti avrebbero richiesto più complesse operazioni di trasformazioni dell'assetto legislativo, che attraverso l'istituto referendario non si potevano attuare” (sent. n. 35 e n. 50 del 2000) - hanno concluso che “questa motivazione, unitamente all'assenza di una tutela minima del diritto alla vita,..... sembra rappresentare il più serio ostacolo all'ammissibilità” di questa consultazione popolare.

Saggi

Per un nuovo equilibrio tra fisco e contribuente nell'attuazione del tributo.

L'opera riformatrice di Ezio Vanoni: fondamenti e attualità.

Di Cesare Borgia

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'intento di delineare la fisionomia di una comunità politica nuova: il Codice di Camaldoli. – 3. L'apporto di Vanoni alla Costituente, con particolare riferimento alla materia tributaria e ai principi che oggi la governano. – 4. Un codice sorretto dai principi generali. – 5. Vanoni Ministro: l'impulso per un rinnovato rapporto tra contribuente e fisco. – 6. L'essenzialità della posizione del privato nella determinazione della "giusta imposta": la partecipazione del contribuente all'accertamento tributario. – 7. Conclusioni.

“Il segreto non è tanto nello scrivere una legge, ma nel creare, attraverso la persuasione politica e morale, un clima nel quale si senta che, difendendo la razionale ed eguale applicazione dei tributi, si difende non una legge formale dello Stato, ma l'essenza stessa della vita dello Stato”. (E. Vanoni, Discorsi pronunciati alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica in sede di discussione del bilancio, Roma, Poligrafico dello Stato, 1948, pp. 19-20)

1. Premessa

La lezione politica e giuridica di Ezio Vanoni¹ è sempre di grande attualità². Come è stato autorevolmente affermato in dottrina, il suo insegnamento etico-politico, oltre che giuridico, è stato ed è il punto di riferimento per capire il valore civile del Diritto Tributario³.

¹ La bibliografia completa di Ezio Vanoni è contenuta in A. MAGLIULO, *Ezio Vanoni, la giustizia sociale nell'economia di mercato*, Roma, 1991. Per quanto concerne opere, scritti e discorsi, si vedano: *Discorsi sul programma di sviluppo economico*, con presentazione di A. SEGNI, Roma, 1956; *Opere giuridiche*, a cura di F. FORTE e C. LONGOBARDI, 2 volumi, Milano, 1962; *Scritti di finanza pubblica e di politica economica*, a cura e con introduzione di A. TRAMONTANA, Padova, 1976; *La politica economica degli anni degasperiani. Scritti e discorsi politici ed economici*, a cura e con introduzione di P. BARUCCI, Firenze, 1977; *Discorsi parlamentari*, a cura e con introduzione di A. TRAMONTANA e presentazione di A. FANFANI, 2 volumi, Roma, 1978.

Sul pensiero e sull'opera di Ezio Vanoni si vedano: A. SEGNI, *Ricordo di Ezio Vanoni*, Milano 10 aprile 1956 / Discorso pronunciato dal Presidente del Consiglio Antonio Segni, Bergamo, Grafica Monti, 1956; Ezio Vanoni. *Giurista ed economista*, Atti del Convegno, Università degli Studi di Milano, 16 giugno 2016, a cura di G. Ragucci, Milano, 2017; F. FORTE, *Il pensiero di Ezio Vanoni sulla teoria e sulla politica della imposizione degli scambi*, Milano, 1956; G. VIGNA, *Ezio Vanoni. Il sogno della giustizia fiscale*, Milano, 1992; A. TRAMONTANA, *Il contributo di Ezio Vanoni alla formazione della Carta costituzionale*, in *Economia pubblica*, 1987, 7-8, p. 319 ss.; *Studi in memoria del prof. Ezio Vanoni*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1956, nr. Monografico; F. FORTE, *Ezio Vanoni economista pubblico*, a cura di S. BERETTA e di L. BERNARDI, Soveria Mannelli, 2009; G. MARONGIU, *Ezio Vanoni Ministro delle finanze*, con prefazione di F. Forte, Torino, 2016; L. EINAUDI, *Di Ezio Vanoni e del suo piano*, in *Prediche inutili*, dispensa seconda, Einaudi, Torino, 1956; G. DELLA TORRE, *Una nota su Ezio Vanoni, l'“officina” Griziotti e l'Istituto nazionale della finanza corporativa, 1937-1943*, in *Ezio Vanoni tra economia politica e cultura e finanza*, Atti del Convegno Nazionale di Studi, a cura di D. Ivone, Salerno-Amalfi 11-12 ottobre 2006, Napoli, 2010, 497; V. MASTROIACOVO, *Il diritto tributario alla prova del regime tra urgenze di guerra e ambizioni di sistema*, in *La costruzione della “legalità” fascista negli anni Trenta*, a cura di I. Birocchi-G. Chiodi-M. Grondona, Atti del Convegno dell'Istituto Betti del 29 novembre 2019, RomaTrE-Press, 2020, 141 ss.

² Come sostenuto anche da F. GALLO, *L'attualità del pensiero di Vanoni*, in F. CIAPPARONI (a cura di), *Ezio Vanoni, giurista cattolico e politico: dal Codice di Camaldoli alla Riforma tributaria. Atti dell'incontro di studio, Roma 26 novembre 2016*, Jus Quia Justum Edizioni, UGCI – Unione Giuristi Cattolici Italiani, 2018, 93.

³ E. DE MITA, *Maestri del Diritto Tributario. Ezio Vanoni, Enrico Allorio, Antonio Berliri, Gian Antonio Micheli, Enzo Capaccioli*, Milano, 2013.

Il punto d'inizio della storia intellettuale e politica di Vanoni sicuramente è da ricondurre agli anni della formazione e della ricerca nell'Ateneo pavese, vissuti alla Scuola di Benvenuto Griziotti. Le embricature fra diritto ed economia visibili nell'opera scientifica e nell'azione politica di Vanoni, “*sono un'eredità di Benvenuto Griziotti, il segno dell'appartenenza alla Scuola pavese: il suo imprinting*”⁴.

Vanoni fu una delle personalità di massimo prestigio della Democrazia Cristiana. Come è stato evidenziato, il suo merito maggiore fu quello di aver dato spessore scientifico, profondità di pensiero e radici etiche alla sua azione politica⁵.

Fu tra i cattolici sui quali De Gasperi esercitò un forte richiamo alla concretezza e difatti la caratteristica della sua opera fu il senso concreto della sua politica economica, che – come è stato notato – si manifestò anche con l'importanza che egli diede, soprattutto nel campo dei tributi, alla efficienza della pubblica amministrazione⁶.

Nell'opera di Vanoni è possibile cogliere i nessi che egli vide fra etica ed economia, efficienza ed equità, giustizia sociale ed economia di mercato, mezzi e fini intermedi per il bene comune⁷.

Vanoni indagò il fondamento primo e la funzione del diritto tributario all'interno dell'ordinamento giuridico. Nel suo pensiero il diritto tributario è disciplina del dovere di concorrere alle spese pubbliche, come dovere di solidarietà. Il sistema tributario deve necessariamente fondarsi su un rapporto di collaborazione tra amministrazione e contribuente⁸.

Forte della lunga militanza nell'ambiente cattolico, era fra quei cattolici che già pensavano all'Italia nel dopoguerra e che si erano posti come obiettivo quello di fondare le nuove istituzioni sul riconoscimento dei diritti del cittadino⁹.

Durante la sua partecipazione alla formazione del c.d. Codice di Camaldoli, sembra già essere mosso dal principio che vede il primato etico sulla scienza economica; principio che lo accompagnerà nella sua militanza politica a partire dalla partecipazione all'Assemblea Costituente.

Per quanto concerne la materia tributaria, la Costituzione prevede l'obbligo di tutti di concorrere alle spese pubbliche, la calibratura dell'imposizione tributaria sulla capacità contributiva di ciascuno, la progressività del sistema impositivo; questi importanti pilastri, però, come autorevolmente ricordato, non erano scontati al momento in cui si mise mano alla redazione della Costituzione¹⁰. Infatti, alla ben nota formula costituzionale di cui all'articolo 53 della Costituzione si giunse grazie ad un pregresso lavoro di più generale approfondimento sull'uomo, considerato singolarmente e nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità; sulla sua dignità originaria, da cui discendono diritti inviolabili ed una eguaglianza radicale da riconoscere e promuovere; sui suoi rapporti con lo Stato,

⁴ S. CIPOLLINA, *Leggendo il libro di Francesco Forte su “Ezio Vanoni economista pubblico”*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2009, 149.

⁵ E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, in F. CIAPPARONI (a cura di), *Ezio Vanoni, giurista cattolico e politico: dal Codice di Camaldoli alla Riforma tributaria. Atti dell'incontro di studio, Roma 26 novembre 2016*, cit., 43.

⁶ *Ibidem*.

⁷ E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, cit., 44.

⁸ E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, cit., 46.

⁹ F. CIAPPARONI, *Premessa*, in F. CIAPPARONI (a cura di), *Ezio Vanoni, giurista cattolico e politico: dal Codice di Camaldoli alla Riforma tributaria. Atti dell'incontro di studio, Roma 26 novembre 2016*, cit.

¹⁰ G. DALLA TORRE, *Introduzione*, in F. CIAPPARONI (a cura di), *Ezio Vanoni, giurista cattolico e politico: dal Codice di Camaldoli alla Riforma tributaria. Atti dell'incontro di studio, Roma 26 novembre 2016*, cit., 10.

concepito non più secondo l'antica idea del dominio, ma secondo quella del servizio alla persona ed alla società; sul dovere di tutti di concorrere al progresso materiale o spirituale della società, culminante nei più generali doveri di solidarietà politica, economica e sociale¹¹.

Con Vanoni Ministro delle Finanze entra in vigore la Legge 1 gennaio 1951, n. 25 denominata “*Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario*”, ove già dal titolo primo intitolato “*Norme sulla dichiarazione annuale dei redditi*” si evince una sorta di rivoluzione copernicana: per l'appunto il capovolgimento del tradizionale principio impositivo, che ha sempre visto l'amministrazione finanziaria imporre al cittadino un prelievo coattivo, e la trasformazione – con l'abbandono della corrisposta diffidenza – in un comprensivo dialogo, mosso da una fiducia reciproca, tra il fisco ed il contribuente, il quale, sotto la propria responsabilità, denuncia i propri redditi nella consapevolezza di poter essere così partecipe, attivamente, del benessere collettivo¹².

2. - *L'intento di delineare la fisionomia di una comunità politica nuova: il Codice di Camaldoli*

Del lavoro preparatorio di cui si è detto un passaggio importante fu segnato, nel 1943, dal documento redatto da un gruppo di intellettuali cattolici riuniti presso il monastero di Camaldoli, passato poi con il nome di “Codice di Camaldoli”, che influenzò fortemente la vicenda italiana del secondo dopoguerra, a partire dalla elaborazione della Carta Costituzionale.

Come è stato sottolineato, i cattolici eletti nell'Assemblea Costituente erano gli unici portatori di un progetto preciso di Costituzione, questo grazie ad una serie di iniziative nelle quali esso era stato elaborato: dalla Settimana Sociale del 1945, su “*Costituzione e Costituente*”, al “*Programma della DC per la nuova Costituzione*”, presentato dalla ampia relazione tenuta nel 1946 da Guido Gonella, al I° Congresso Nazionale della Democrazia Cristiana¹³.

Il ruolo maggiore fu però del documento di Camaldoli, sia per la sua organicità, sinteticità e chiarezza, sia per aver preceduto ed influenzato tanto i lavori della Settimana Sociale che la redazione del testo di Gonella.

Preme mettere in evidenza che il Codice di Camaldoli nasce in seguito ad un immenso travaglio materiale, intellettuale, spirituale e morale, di coscienza, ma anche religioso. Questo gruppo di intellettuali cattolici voleva davvero delineare la fisionomia di una comunità politica nuova, ispirata ai grandi valori della tradizione cristiana e al tempo stesso aperta anche al futuro¹⁴.

Nella presentazione del documento, pubblicato in volume dalla Editrice *Studium* nel 1945 sotto il titolo “*Per la comunità cristiana. Principi dell'ordinamento sociale*” quel sentire trapelava chiaramente¹⁵.

Sostanzialmente l'organica enunciazione dei capisaldi della dottrina sociale della Chiesa e la loro declinazione nel concreto contesto spaziale e temporale, voleva essere un contributo di idee e suggerimenti per la ricostruzione di

¹¹ Come magistralmente messo in evidenza da G. DALLA TORRE, *Introduzione*, cit., 11.

¹² F. CIAPPARONI, *Premessa*, cit., 9.

¹³ G. DALLA TORRE, *Introduzione*, cit., 11 ss.

¹⁴ G. DALLA TORRE, *Introduzione*, cit., 12.

¹⁵ Per approfondire, si veda G. DALLA TORRE, *Introduzione*, cit., 12 ss.

una società libera ed egualitaria, di uno Stato democratico, in un contesto internazionale in cui la pace non fosse mera assenza di guerra ma il risultato di una molteplicità di rapporti basati sulla giustizia e sulla solidarietà¹⁶.

Proprio nel Codice di Camaldoli è possibile rintracciare, insieme all'impianto ideale di fondo della Costituzione, una serie di valori e di principi che segnano la prima parte del testo costituzionale, compresi quelli in materia tributaria la cui paternità si deve attribuire a Ezio Vanoni.

Vanoni aveva partecipato ai lavori di Camaldoli e, insieme a Pasquale Saraceno, aveva redatto la parte relativa all'attività economica pubblica.

Tra le pagine del Codice si afferma che il tributo ha una funzione di giustizia sociale¹⁷.

Come è possibile leggere nel documento, il compito della giustizia sociale è quello di promuovere una equa ripartizione dei beni per cui non possa un individuo o una classe escludere altri dalla partecipazione ai beni comuni.

A fondamento di tale equa distribuzione deve porsi una effettiva e non solo giuridica uguaglianza dei diritti e delle opportunità nel campo economico, per cui sia attribuito a ciascuno il suo secondo giustizia e non secondo privilegi precostituiti o conferiti da un ordinamento che ostacoli taluni individui o gruppi sociali nello sforzo di migliorare le loro condizioni.

Nel documento già si sottolinea la dimensione "etica" del dovere tributario, configurato come dovere morale, oltre che giuridico, di soddisfare alle imposte esattamente, entro i limiti fissati dalle leggi. Si afferma anche che l'evasione tributaria deve essere condannata, perché in contrasto con tale dovere.

Nel Codice di Camaldoli è poi chiaramente delineato il rapporto tra eguaglianza e solidarietà che deve contraddistinguere anche l'azione tributaria¹⁸. Si legge che l'attività finanziaria, in quanto agisce sulla vita economica sia nel momento della raccolta dei mezzi sia attraverso le forme e i modi del loro impiego, deve essere improntata alle esigenze riconducibili alla giustizia sociale.

E sempre nel Codice si legge anche che il tributo, determinando il passaggio di beni economici dal privato all'ente pubblico e, quindi, sottraendo beni alla spesa privata per sostenere la spesa pubblica, opera per sua natura una redistribuzione di beni disponibili tra i vari impieghi e consumi, pertanto "*il tributo, accanto alla sua funzione immediata di procurare mezzi per la spesa pubblica, esercita la funzione mediata di concorrere a modificare secondo i principi della giustizia sociale la distribuzione della ricchezza e l'organizzazione della vita economica e sociale*".

Le disposizioni del Codice in materia tributaria si debbono in particolare a Ezio Vanoni¹⁹.

Proprio in merito alla rivoluzione copernicana in precedenza accennata, bisogna evidenziare come Vanoni già nel volume "*Natura e Interpretazione delle leggi tributarie*" del 1932²⁰ enuncia quello che poi sarà il nucleo del proprio pensiero: quello per cui la attività finanziaria dello Stato è sostanzialmente volta non a limitare i diritti della

¹⁶ G. DALLA TORRE, *Introduzione*, cit., 13.

¹⁷ E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, cit., 47.

¹⁸ G. DALLA TORRE, *Introduzione*, cit., 14.

¹⁹ G. DALLA TORRE, *Introduzione*, cit., 16.

²⁰ E. VANONI, *Natura e Interpretazione delle leggi tributarie*, nella collana "Studi di economia, diritto, politica e finanza" diretta da Benvenuto Griziotti, Padova, 1932 riedito in E. VANONI, *Opere Giuridiche*, a cura di F. Forte e C. Longobardi, Milano, Vol. I, 1962.

persona ma, al contrario, a garantirne la effettività, assicurando il loro effettivo esercizio e la loro espansione attraverso il sostegno delle istituzioni pubbliche²¹.

Un'idea per molti aspetti rivoluzionaria e soprattutto in grado di scardinare la considerazione del sistema fiscale come mera manifestazione del potere coercitivo dell'autorità.

In generale, per Vanoni bisognava vedere nella materia tributaria una forte dimensione valoriale. Questo riaffiora nitidamente nel Codice di Camaldoli e queste sue idee Vanoni ebbe a trasfondere nell'azione politica ed amministrativa come Ministro delle Finanze nei Governi centristi di De Gasperi, fino alla famosa riforma che portava il suo nome contenuta nella legge 11 gennaio 1951, n. 25, sulla perequazione tributaria.

1. – *L'apporto di Vanoni alla Costituente, con particolare riferimento alla materia tributaria e ai principi che oggi la governano*

Il 2 giugno 1946 Vanoni fu eletto nelle liste della DC all'Assemblea Costituente e fu chiamato a far parte della Commissione dei 75 (con Ruini, Calamandrei, Dossetti, Einaudi, Moro, Leone).

Nei due discorsi pronunciati alla Consulta nazionale e all'Assemblea Costituente, nel gennaio e nel luglio del 1946, sono già impostati tutti i temi dell'azione politica e finanziaria che egli svolgerà nel decennio successivo.

I temi che Vanoni seguì per la redazione della Costituzione sono: la copertura delle leggi finanziarie; l'ordinamento regionale; la posizione del Presidente del Consiglio dei Ministri e la formulazione del principio di capacità contributiva oggetto dell'articolo 53 della Costituzione²².

Come è stato evidenziato da autorevole dottrina, l'apporto più importante di Vanoni alla Costituente riguardò i principi che oggi governano la materia tributaria, il principio di capacità contributiva e quello di legalità²³.

Egli si preoccupava del fondamento del potere di imposizione e del suo limite.

Per Vanoni è necessario che la Costituzione qualifichi la potestà di imporre i tributi e segni i confini della sua competenza, per l'imprescindibile necessità di chiarire uno dei fondamentali rapporti di diritto-dovere che presiedono alla organizzazione politica della società.

Il dovere dei singoli di contribuire ai carichi pubblici e il diritto degli enti pubblici di chiamarli a contribuire, merita di essere affermato esplicitamente nella Carta Costituzionale, proprio per dichiarare che nello Stato democratico la cosa pubblica è la cosa di tutti e che tutti hanno l'obbligo di concorrere all'azione comune col proprio sacrificio personale.

²¹ G. DALLA TORRE, *Introduzione*, cit., 16 ss.

²² Sull'articolo 53 si vedano, tra i tanti, P. BORIA, *Art. 53*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 1055; F. BATISTONI FERRARA, *Commentario alla Costituzione Branca*, sub. art. 53, Bologna-Roma, 1994; L.V. BERLIRI, *La giusta imposta*, Milano, 1975; E. DE MITA, *Capacità contributiva*, in *Digesto comm.*, II, Torino, 1987; E. DE MITA, *Fisco e Costituzione*, Milano, 1984 e 1993; E. DE MITA, *Interesse fiscale e tutela del contribuente*, Milano, 1991; A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, Torino, 2003; A. FEDELE, *La funzione fiscale e la «capacità contributiva» nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Diritto tributario e Corte costituzionale*, a cura di L. Perrone e C. Berliri, Napoli, 2006; F. GAFFURI, *L'attitudine alla contribuzione*, Milano, 1969; F. GALLO, *L'uguaglianza tributaria*, Napoli, 2012; E. GIARDINA, *Le basi teoriche del principio della capacità contributiva*, Milano, 1961; G. MARONGIU, *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria. Profili storici e giuridici*, Torino, 1991; F. MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva*, Padova, 1973; R. SCHIAVOLIN, *Il principio di progressività del sistema fiscale*, in *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2007; F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, I, Torino, 2011.

²³ E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, cit., 49 ss.

Viene così affermato quel principio di “solidarietà contributiva” che, proprio perché costituzionalizzato, acquista un significato del tutto nuovo²⁴.

In merito al problema di delimitare il campo d’azione della potestà tributaria quanto all’oggetto, Vanoni constatava l’insufficienza dello Statuto Albertino, che facendo riferimento alla “proporzione degli averi” sembrava individuare nella proprietà il limite al potere di imposizione.

Anche la formula della Costituzione di Weimar “tutti i cittadini contribuiscono senza distinzione ai carichi pubblici in rapporto ai loro mezzi secondo la misura fissata dalla legge”, sembrava a Vanoni inadeguata a fornire un limite alla potestà di imposizione.

Secondo Vanoni, la capacità contributiva era, più che una qualità obiettiva ed immutabile, il risultato di una valutazione: un giudizio che involge una valutazione sull’equilibrio politico del momento e sugli elementi oggettivi che qualificano la posizione del singolo, quali la ricchezza posseduta o consumata e i relativi elementi accidentali²⁵.

Altro elemento da sottolineare del contributo di Vanoni alla formulazione dell’articolo 53 è quello di avere superato il riferimento soggettivo ai soli cittadini, rilevando che negli Stati moderni non vi è mai stata differenza apprezzabile nella costruzione concreta dell’obbligo dei cittadini e degli stranieri nel contribuire alle spese pubbliche, una volta rispettato il principio di territorialità. Così propose una formula che evitasse il dubbio di un diverso fondamento dell’obbligazione tributaria di cittadini e stranieri: tutti, dunque, nel rispetto del principio di territorialità, sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche, cittadini e non cittadini che siano.²⁶

Per quanto concerne, invece, il principio di legalità, considerato che durante il fascismo la competenza impositiva veniva riconosciuta anche al potere esecutivo, Vanoni ritenne che, incidendo il tributo su taluni dei diritti fondamentali della persona, la competenza esclusiva spettasse al potere legislativo, assumendo l’importanza di una garanzia di libertà²⁷.

Oggi uno dei principi garantisti dell’ordinamento è che nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge (articolo 23).

2. – *Un codice sorretto dai principi generali*

Vanoni è considerato il padre del progetto di codificazione tributaria per una sistematizzazione della materia. Più nello specifico, per la costruzione di un sistema tributario efficiente, pensava ad un codice o legge fondamentale dei tributi concernente le regole e i principi²⁸ generali sulla dichiarazione e sull’accertamento, sui privilegi, sul rimborso, sulla giurisdizione, cui assicurare una certa permanenza nel tempo, sia dando ad essa il carattere di legge costituzionale, sia richiedendo particolari forme o garanzie per la sua modificazione; un coordinamento dei fatti imponibili e delle regole proprie dei singoli tributi, una gerarchia tra i vari ordini di norme, “*diretta a garantire la*

²⁴ E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, cit., 50.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, cit., 51.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Sull’importanza dei principi e il riflesso che gli stessi dispiegano nell’applicazione del diritto tributario, si vedano assolutamente: A. FEDELE, *Il valore dei principi nella giurisprudenza tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2013, I, 875 ss.; A. GIOVANNINI, *Il Diritto tributario per principi*, Milano, 2014.

chiarezza e la semplicità nell'applicazione e nella interpretazione delle leggi che li reggono, con grande vantaggio per i cittadini, per lo Stato e per l'educazione civica rispetto all'obbligo tributario"²⁹.

La codificazione richiedeva un'assimilazione completa nella applicazione delle leggi vigenti; una lenta elaborazione, operata attraverso la sottoposizione del progetto alla osservazione e alla critica di tecnici, pratici e studiosi, come è accaduto per l'emanazione di codici in altri campi del diritto.

Implicava un sistema di norme elaborato intorno ai principi generali, da determinare previamente e successivamente collegare sistematicamente alle singole norme.

Per Vanoni non si trattava di un semplice coordinamento di testi legislativi, perché la codificazione, incidendo sulla disciplina sostanziale dei tributi, aveva lo scopo di accentuare la coerenza fra le singole norme e i principi distributivi del carico tributario.

Elaborò un codice da lui redatto negli anni 1942-1943.

La codificazione di una parte generale doveva rispondere al bisogno di rendere semplice, chiaro e razionale l'ordinamento dei tributi.

La parte speciale poteva limitarsi a dare a ciascuna imposta la descrizione della fattispecie, i criteri per la depurazione e la valutazione della base imponibile, l'aliquota e le altre disposizioni particolari.

Per Vanoni la codificazione tributaria doveva essere il punto di partenza per procedere ad una riforma generale del sistema tributario e sarà soprattutto nei discorsi pronunciati in Parlamento nel corso della prima legislatura che tale proposito si manifesterà con estrema chiarezza.

3. – *Vanoni Ministro: l'impulso per un rinnovato rapporto tra contribuente e fisco*

La sua nomina a Ministro avvenne il 26 maggio del 1946.

I discorsi pronunciati da Vanoni in Parlamento delineano alcuni indirizzi generali di politica tributaria e finanziaria che avrebbero dovuto costituire la base di una nuova ed originale impostazione dell'attività legislativa ed amministrativa³⁰.

Come è stato notato da autorevole dottrina, il sistema tributario richiedeva già da allora una radicale opera di revisione. Molteplicità dei tributi, complessità dei testi legislativi, norme che intralciavano la vita economica ed inducevano ad evadere il fisco, sperequazioni intollerabili³¹.

Si richiedeva, peraltro, anche una riforma dell'organizzazione dei metodi di lavoro dell'amministrazione finanziaria.

La riforma, secondo Vanoni, avrebbe dovuto portare ad una radicale trasformazione dei rapporti fra fisco e contribuenti, stabilendo un clima di rispettiva fiducia³².

²⁹ E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, cit., 51.

³⁰ E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, cit., 53.

³¹ *Ibidem*.

³² V. BASSI, *Riflessioni sulla natura del concorso alle spese pubbliche, da intendere, in via principale, come esercizio del munus proprio del contribuente, ovvero come esercizio di una funzione finanziaria di rilievo pubblico*, in F. CIAPPARONI (a cura di), *Ezio Vanoni, giurista cattolico e politico: dal Codice di Camaldoli alla Riforma tributaria. Atti dell'incontro di studio, Roma 26 novembre 2016*, cit., 19 ove l'Autore afferma che la novità di Vanoni è rappresentata dal fatto che ha fondato il diritto tributario sulla fiducia nei rapporti tra cittadino e comunità.

Vanoni insiste su tale aspetto morale, sottolineando come ogni riforma legislativa e amministrativa avrebbe scarso effetto qualora i cittadini non siano convinti della necessità e dell'equità dell'imposizione fiscale³³.

Egli affermava le seguenti parole: *“Occorre rovesciare la posizione psicologica di molti dei nostri concittadini nei confronti del fisco e creare un clima nel quale si senta che, difendendo la razionale ed uguale applicazione dei tributi, si difende non una legge formale dello Stato, ma l'essenza stessa della vita dello Stato”*³⁴.

Due problemi di essenziale importanza per la creazione di un clima di fiducia tra Stato e contribuenti erano quelli del livello delle aliquote e del sistema di accertamento.

Vanoni concretamente chiedeva strumenti per una costruzione del sistema fiscale in conformità del disegno che aveva come obiettivo la giustizia fiscale, che era a sua volta uno dei presupposti essenziali di una democrazia.

Egli sapeva bene che gli italiani per il lungo passato di dominazioni, per la mancanza di consuetudine con la democrazia non riuscivano ad identificarsi con lo Stato e di conseguenza subivano il tributo³⁵.

Per tutte queste ragioni, prima di incidere nell'ordinamento legislativo, nella struttura, nell'apparato, bisognava incidere nelle coscienze.

La prima e fondamentale tappa della rivoluzione che meditava è sicuramente il disegno sulla perequazione tributaria presentato in Parlamento.

La legge n. 25 del 1951 (detta di perequazione tributaria) fu approvata al Senato all'unanimità e alla Camera a grande maggioranza. Vanoni afferma le seguenti importanti parole: *“Perequazione vuol dire far pagare di più a chi può di più, per sgravare i meno abbienti; una distribuzione interna del tributo senza inasprire l'onere totale, è un dovere dello Stato”* e soprattutto *“Lo sforzo che io ora ho compiuto è stato quello di dare l'impressione ai cittadini che l'amministrazione è giusta, che l'amministrazione può arrivare a dare giustizia a tutti, ai piccoli e ai grandi, in modo che ognuno sopporti la sua parte di sacrificio”*³⁶.

Pensando alla necessaria lealtà tra contribuenti ed amministrazione, come superamento di una diffidenza reciproca, fu allora resa obbligatoria la dichiarazione annua dei redditi³⁷.

Con la riforma del 1951 veniva capovolta la posizione cementata nei secoli che vedeva il contribuente suddito del Fisco; con la dichiarazione dei redditi era il contribuente che si raccontava e le sue asserzioni facevano testo fino a prova contraria.

³³ E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, cit., 54.

³⁴ Parole pronunciate alla Camera il 21 ottobre 1948.

³⁵ E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, cit., 56.

³⁶ E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, cit., 57.

³⁷ Sul tema, all'epoca molto controverso, della valenza della dichiarazione e delle eventuali successive rettifiche, si veda E. VANONI, *La dichiarazione tributaria e la sua irretrattabilità*, ora in *Opere Giuridiche*, 1961, I, 349 ss.

Per approfondire, si vedano anche: E. ALLORIO, *Sulla riforma del procedimento di imposizione e sulla disegnata riforma del processo tributario*, ora in *Problemi di diritto*, vol. III, Milano, 1957; C. MAGNANI, *La dichiarazione annuale dei redditi*, Padova, 1974; M. NUSSI, *La dichiarazione tributaria*, Torino, 2008, in particolare 5 ss.

Più in generale, sulla dichiarazione dei redditi, si vedano: G. MARONGIU, *Alle radici dell'ordinamento tributario italiano*, Padova, 1988, 200; N. D'AMATI, *Dichiarazione tributaria*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, 1988.

Come messo in evidenza da autorevole dottrina, la dichiarazione si poneva, quindi, come cemento di un nuovo rapporto fondato sulla reciproca fiducia³⁸. Vanoni poneva la persona del cittadino contribuente in posizione di parità e reciprocità con il fisco³⁹.

Il secondo elemento della riforma fu il carattere personale del sistema, come forma di giustizia fiscale, e lo sforzo di ridurre le esenzioni fiscali alle quali Vanoni era particolarmente ostile, come forma di sperequazione.

Vanoni si preoccupò anche del coordinamento della finanza dello Stato con quella locale.

La riforma doveva, quindi, realizzarsi nei seguenti tre tempi: I) un rinnovamento radicale del costume diretto a trasformare i rapporti Fisco-cittadino da rapporti di reciproco sospetto o di ostilità dichiarata in rapporti di mutua collaborazione secondo la legge del 1951; II) norme precise e tecnicamente moderne con riguardo soprattutto all'istituto dell'accertamento; III) legge delega per un razionale riordinamento del sistema tributario, nel senso di semplificare e ammodernare.

Dal punto di vista finanziario la legge ebbe successo: nonostante la riduzione generale delle aliquote, le entrate mostrano in quegli anni una costante e sensibile espansione.

Tuttavia lo slancio riformatore di Vanoni non fu colto fino in fondo, soprattutto non venne colto il primo significato della legge di perequazione tributaria: il nuovo rapporto che si voleva instaurare fra fisco e contribuente.

Negli ultimi anni Vanoni avviò la preparazione di quello che doveva diventare il T.U. sulle imposte dirette del 1958, un modello di tecnica legislativa da imitare. Quel testo fu poi elaborato da Di Gennaro e Visentini.

4. – L'essenzialità della posizione del privato nella determinazione della "giusta imposta": la partecipazione del contribuente all'accertamento tributario

Il tratto culturalmente distintivo dell'opera riformatrice di Ezio Vanoni è stato quello di avviare un rinnovato rapporto tra contribuente e fisco. Come è stato notato da autorevole dottrina, l'idea di riconoscere al contribuente un ruolo partecipativo nell'ambito dell'accertamento si ritiene sia riconducibile proprio alle fondamentali opere di Vanoni, che appunto teorizzò e introdusse con l'obbligo generalizzato di dichiarazione la prima ed essenziale forma

³⁸ E. DE MITA, *Ezio Vanoni*, cit., 58.

³⁹ F. FORTE, *Principio contrattualista e principio di capacità contributiva nel pensiero di Ezio Vanoni*, in F. CIAPPARONI (a cura di), *Ezio Vanoni, giurista cattolico e politico: dal Codice di Camaldoli alla Riforma tributaria. Atti dell'incontro di studio, Roma 26 novembre 2016*, cit., 86.

di partecipazione del contribuente all'accertamento del tributo⁴⁰. Difatti, il tema dell'accertamento è uno dei cardini su cui Vanoni costruì l'autonomia del diritto tributario e la sintesi tra etica, politica ed economia nella scienza del tributo⁴¹.

A Vanoni non sfugge la fragilità di un sistema precipuamente incardinato sull'intervento sistematico ed indefettibile dell'organo pubblico e, di conseguenza, la necessità di spostare il cardine della fase attuativa del rapporto di imposta dall'ufficio al contribuente⁴².

In un ordine politico totalmente ostile, Vanoni era riuscito a smantellare il mito ideologico “*in dubio pro fisco*”. Negli anni '50 introdusse il tema della buona fede, dell'affidamento nei rapporti tra fisco e contribuente, affermando che era giusto che il primo sforzo, il primo passo lo facesse lo Stato⁴³.

Come è stato magistralmente evidenziato in dottrina, già nelle Norme generali del diritto tributario del 1942, quindi nel Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente del 1946, ed infine nel progetto di riforma tributaria del 1950 egli individua nel dovere di solidarietà il criterio di partecipazione del privato – attraverso il tributo – alla spesa pubblica; correla a questo dovere quello di imparzialità dell'amministrazione e pone nelle Norme generali la fase di attuazione del tributo quale momento essenziale della realizzazione di un prelievo “giusto” in quanto finalizzato a consentire quella partecipazione solidale che è espressa dalla effettiva tassazione in base alla capacità contributiva manifestata dal presupposto⁴⁴. Questo schema si completa attraverso le leggi di perequazione tributaria, in cui appunto la perequazione si realizza – rispetto alla situazione previgente – nel collegamento tra la nozione sostanziale del tributo e la sua corretta attuazione attraverso gli strumenti dell'accertamento e della riscossione.

⁴⁰ A. FANTOZZI, *L'accertamento*, in A. FANTOZZI (a cura di), *Diritto Tributario*, Torino, 2012, 541.

Per approfondire, sul tema della partecipazione del contribuente si vedano: A.F. BASCIU, *La partecipazione del cittadino alla fase di attuazione della norma tributaria*, in *Rass. trib.*, 1995, in particolare p. 1174 ove l'Autore magistralmente evidenzia come alcuni autori, ragionando sul presupposto che la concreta applicazione del tributo sia espressione di una funzione pubblica che di necessità si traduce in un provvedimento di imposizione, assegnavano alla dichiarazione del contribuente nel sistema delle imposte sui redditi la funzione di portare a conoscenza dell'Amministrazione i dati e gli elementi necessari alla determinazione dell'imposta e coerentemente, quindi, lo definivano come l'atto iniziale di un procedimento di imposizione; L. SALVINI, *La partecipazione del privato all'accertamento*, Padova, 1990; L. SALVINI, *La “nuova” partecipazione del contribuente (dalla richiesta di chiarimenti allo statuto del contribuente ed oltre)*, in V. UCKMAR (a cura di), *L'evoluzione dell'ordinamento tributario italiano*, Padova, 2000, 588 ss; P. SELICATO, *L'attuazione del tributo nel procedimento amministrativo*, Milano, 2001; R. MICELI, *La partecipazione del contribuente alla fase istruttoria*, in A. FANTOZZI-A. FEDELE (a cura di), *Statuto dei diritti del contribuente*, Milano, 2005, 258.

Sul procedimento di imposizione, si vedano assolutamente: F. MAFFEZZONI, *Il procedimento d'imposizione nell'imposta generale sull'entrata*, Morano, Napoli, 1965; AA. VV., *Studi sul procedimento amministrativo tributario*, Milano, 1971; A. FEDELE, *A proposito di una recente raccolta di saggi sul procedimento amministrativo tributario*, in *Riv. dir. fin.*, n. 1, 1971, 433 ss.; G.A. MICHELI, *Considerazioni sul procedimento tributario di accertamento nelle nuove leggi d'imposta*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1974, I, 620 e ora in G.A. MICHELI, *Opere minori di diritto tributario*, vol. II, Milano, 1982, 145 ss. ove l'Autore ribadisce l'idea già delineata nel *Corso di diritto tributario*, Torino, 1970, a pagina 170 secondo cui il procedimento è il modo di essere tipico della funzione pubblica; L. SALVINI, *Procedimento amministrativo (Dir. Trib.)*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, vol. V, 2006; F. TUNDO, *Procedimento tributario e difesa del contribuente*, Padova, 2013.

⁴¹ Anche per approfondire, si veda A. FANTOZZI, *Attualità del pensiero di Ezio Vanoni in tema di accertamento tributario*, in *Riv. dir. trib.*, 2000, I, 599 ss.

⁴² G. FALSITTA, *Osservazioni sulla nascita e lo sviluppo scientifico del diritto tributario in Italia*, in V. UCKMAR (a cura di), *L'evoluzione dell'ordinamento tributario italiano*, Padova, 2000, 91 ss.

⁴³ G. MARONGIU, *Ezio Vanoni Ministro delle Finanze*, in F. CIAPPARONI (a cura di), *Ezio Vanoni, giurista cattolico e politico: dal Codice di Camaldoli alla Riforma tributaria. Atti dell'incontro di studio, Roma 26 novembre 2016*, cit., 135.

⁴⁴ A. FANTOZZI, *Attualità del pensiero di Ezio Vanoni in tema di accertamento tributario*, cit.

Invero, come è stato sostenuto, le Disposizioni generali che, pur mantenendo prevalente l'autorità autoritativa della amministrazione, rendono centrale la collaborazione e la partecipazione del contribuente attraverso la dichiarazione unica annuale analitica, cui deve corrispondere l'accertamento analitico, attraverso le regole sulla retrattabilità della dichiarazione e la sua integrabilità, attraverso la remissione dell'imposta dovuta "in casi eccezionali di comprovata ingiustizia o eccessività", appaiono più avanzate delle leggi di perequazione tributaria e dei successivi progetti di riforma che per ragioni politiche, di opportunità e di organizzazione amministrativa non poterono tenerne conto⁴⁵.

La modernità, quindi l'attualità, del pensiero di Vanoni sta proprio nella sua straordinaria propensione a dettare delle Disposizioni generali con efficacia di legge rinforzata che stabilissero l'essenzialità, o meglio la dignità⁴⁶, della posizione del privato nella determinazione della "giusta imposta" (cioè conforme a capacità contributiva).

Nell'ottica di Vanoni, il cittadino cessa di essere un puro suddito fiscale, inchiodato ad un ruolo di subalternità nel rapporto fiscale, ed è chiamato ad essere partecipe di una rivoluzione copernicana, di grande civiltà giuridica. Lo Stato legislatore-impositore non è infatti titolare di soli diritti, ma anche di doveri, perché il rapporto d'imposta deve essere improntato al principio dell'equità bilaterale⁴⁷.

Era l'avvio di *"un percorso che, negli anni (ce ne vorranno parecchi), avrebbe portato una dottrina e una giurisprudenza, prima minoritarie, a ritenere che l'art. 97 Cost. costituisce il cardine di un rapporto tra cittadino e amministrazione non improntato a criteri di alterità"*⁴⁸.

La nozione di "buon andamento" non si sarebbe più ridotta solo alla rapidità, alla semplicità, all'efficacia dell'attività amministrativa ma avrebbe comportato: il necessario contraddittorio con i destinatari nella ipotesi di provvedimenti ablatori; la previa ricerca del consenso del destinatario dell'atto; la conoscibilità del procedimento di formazione del provvedimento; il perseguimento della parità di trattamento degli amministrati⁴⁹.

Tuttavia, ed è bene evidenziarlo, per molto tempo giurisprudenza e prassi amministrativa ricostruirono l'assetto complessivo del sistema fiscale attenuando gran parte delle modifiche e degli apporti teorici formulati da Vanoni.

Come è stato attentamente notato da autorevole dottrina, gli aspetti di progresso, innanzitutto in ordine alla formazione in contraddittorio dell'atto di accertamento, furono sostanzialmente sterilizzati con l'ammissione contro il tenore della legge di dichiarazioni sintetiche, in cui l'obbligo del contribuente era trasformato in una situazione di onere, con il conseguente riconoscimento di una illimitata discrezionalità dell'amministrazione finanziaria nel determinare il livello di analicità nella ricostruzione del reddito nonché con il consentire al contribuente la scelta del livello di sintesi a cui dovesse svolgersi l'accertamento⁵⁰. Le istanze garantistiche del disegno prefigurato da Vanoni finivano così svuotate di effettivo carattere precettivo.

Inoltre, giurisprudenza e prassi si consolidarono nel senso che scritture contabili e bilancio, risposte a questionari ed ispezioni contabili, la dichiarazione stessa assumevano non tanto il ruolo di elementi condizionanti i

⁴⁵ A. FANTOZZI, *Attualità del pensiero di Ezio Vanoni in tema di accertamento tributario*, cit.

⁴⁶ Come giustamente ribadito da A. FANTOZZI, *Attualità del pensiero di Ezio Vanoni in tema di accertamento tributario*, cit.

⁴⁷ S. CIPOLLINA, *Leggendo il libro di Francesco Forte su "Ezio Vanoni economista pubblico"*, cit., 150.

⁴⁸ G. MARONGIU, *Ezio Vanoni Ministro delle Finanze*, cit.

⁴⁹ G. MARONGIU, *Ezio Vanoni Ministro delle Finanze*, cit., 135.

⁵⁰ A. FANTOZZI, *Attualità del pensiero di Ezio Vanoni in tema di accertamento tributario*, cit.

fondamenti, il contenuto, i limiti del potere amministrativo, quanto piuttosto di elementi condizionanti della mera forma dell'accertamento tributario. Ne derivava che i vincoli tracciati da Vanoni nei sofisticati procedimenti normativi venivano relegati al solo piano formale⁵¹. Più nello specifico, la presunzione di veridicità della dichiarazione, l'onere dell'amministrazione di provare l'inesattezza o l'infedeltà delle dichiarazioni, con conseguenze sui diversi metodi fiscali di accertamento, l'opponibilità all'amministrazione dei risultati fondati su una contabilità regolarmente tenuta, il carattere derogatorio ed eccezionale di forme di accertamento basate su elementi indiziari e compiute in maniera induttiva, hanno di fatto costituito gli aspetti qualificanti della collaborazione del contribuente nell'accertamento delle imposte sui redditi.

Dalla partecipazione del contribuente così intesa non si è allontanato neppure il legislatore della riforma degli anni '70⁵²: un complesso rigido di regole per l'accertamento lascia, infatti, poco spazio all'intervento del privato e nessuna immediata tutela⁵³.

Rispetto a una attuazione del prelievo ispirata ai principi di legalità, di stretta vincolatezza e di imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione, le forme di partecipazione del privato si limitavano, quindi, a quelle rigorosamente previste dalla legge: la dichiarazione, la tenuta delle scritture contabili, la soggezione all'esercizio dei poteri istruttori (risposte ai quesiti, ai questionari, alle richieste di documenti e chiarimenti). In definitiva, la partecipazione del privato era in funzione di collaborazione all'esercizio dell'attività accertativa⁵⁴.

Il contribuente aveva la facoltà di proporre allegazioni senza che da esse derivassero situazioni soggettive a suo favore come tali tutelabili. Detto altrimenti, si trattava di ipotesi di partecipazione del privato in funzione collaborativa nell'interesse del fisco: difatti erano disposte e apprezzate dalla legge, che ne determinava i contenuti e gli effetti.

Per tutte queste ragioni, probabilmente, la concezione "alta" della collaborazione tra Stato e cittadino nell'attuazione del tributo – sostenuta con forza da Vanoni – inizierà a riflettersi nelle premesse per un nuovo ruolo del contribuente soltanto verso la fine degli anni '80, quando – come sostenuto da autorevole dottrina – anche nel nostro Paese si presterà la giusta attenzione alle esigenze di "civiltà" del fisco⁵⁵.

L'irrompere sulla scena della fiscalità di massa giustifica una nuova forma di partecipazione del privato non in funzione di collaborazione, bensì in funzione di contraddittorio, cioè in difesa (azionabile) dei propri diritti e interessi. Il primo caso di partecipazione in funzione difensiva, così come unanimemente riconosciuto dalla dottrina, è la richiesta di chiarimenti.

⁵¹ Anche per approfondire, si vedano: S. LA ROSA, *Metodi di accertamento e riforma tributaria*, in *Riv. dir. fin.*, 1978, 216 ss.; S. LA ROSA, *Scienza, politica del diritto e dato normativo nella disciplina dell'accertamento dei redditi*, in *Riv. dir. fin.*, 1981, 558 ss.; A. FANTOZZI, *I presupposti dell'accertamento sintetico e induttivo*, in *Riv. Notariato*, 1977, I, 887; A. FANTOZZI, *Prospettive dell'accertamento nella riforma tributaria*, in *Riv. Guardia di fin.*, 1981, 10.

⁵² Per approfondire, si veda L. DEL FEDERICO, *L'evoluzione del procedimento nell'azione impositiva: verso l'amministrazione di risultato*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 4/2013, 858 ss.

⁵³ Sul punto, magistralmente S. LA ROSA, *Amministrazione finanziaria e giustizia tributaria*, Torino, 2000, 107 ss.

⁵⁴ Per questa prospettazione, come anche per approfondire, si vedano assolutamente i seguenti contributi: L. SALVINI, *La partecipazione del privato all'accertamento*, Padova, 1990; L. SALVINI, *La "nuova" partecipazione del contribuente (dalla richiesta di chiarimenti allo statuto del contribuente ed oltre)*, in *Riv. dir. trib.*, 2000, I, 13 ss.

⁵⁵ A. FANTOZZI, *L'accertamento*, in A. FANTOZZI (a cura di), *Diritto Tributario*, cit., 543 ss.

La “civiltà” dei rapporti tra fisco e contribuente diviene finalmente un parametro di valutazione e di apprezzamento dell’attività legislativa: in questa innovativa prospettiva si assiste ad una generale rivalutazione della partecipazione del privato nell’attuazione del tributo e al proliferare di strumenti diretti a consentirla e a trarne benefici in termini di stabilità degli accertamenti e di riduzione del contenzioso.

Tuttavia, nonostante la mutata atmosfera, i diversi istituti in cui si articola la partecipazione del privato all’accertamento del tributo risentono, in diverso modo, delle esigenze contingenti che ne hanno ispirato l’introduzione, nonché della tradizionale concezione autoritativa basata sulla indisponibilità della posizione soggettiva dell’ente impositore. Pertanto, come è stato magistralmente evidenziato, essi formano un sistema disorganico, che ha origini diverse nel tempo e rispetto al quale “*un’ottica unitaria e moderna, basata sulla rilevanza giuridica delle situazioni soggettive coinvolte, stenta ancora a farsi avanti*”⁵⁶.

Nonostante lo straordinario impulso di Vanoni per un rinnovato rapporto tra contribuente e fisco e l’esigenza sempre più sentita della previsione generale di una fase di partecipazione difensiva⁵⁷, anche e soprattutto alla luce delle istanze europee⁵⁸ e in virtù della inclusione del principio del contraddittorio tra i principi generali del procedimento amministrativo in ambito comunitario, ancora oggi ci si imbatte in un quadro normativo che è in ogni caso quello di previsioni episodiche⁵⁹ e apparentemente non estensibili in via interpretativa.

Eppure davvero le asimmetrie che caratterizzano il rapporto tra contribuente e fisco possono essere corrette attraverso la valorizzazione del contraddittorio endoprocedimentale che, a sua volta, costituisce uno dei caratteri del “giusto procedimento”⁶⁰, il cui fine ultimo, al pari di quello che dovrebbe orientare il “giusto processo”, è quello di pervenire alla attuazione della giusta imposta⁶¹.

Oltretutto, come è stato notato in dottrina, tanto più intenso è il carattere autoritativo della pretesa, nonché incisiva la riqualificazione della rappresentazione dell’obbligazione tributaria originariamente offerta dal contribuente, e tanto più, deve essere assicurato al destinatario dell’atto della finanza prospettare, anzitutto,

⁵⁶ A. FANTOZZI, *L’accertamento*, in A. FANTOZZI (a cura di), *Diritto Tributario*, cit., 544.

⁵⁷ La dottrina tributaria, in prevalenza schierata per l’affermazione dell’esistenza di un principio generale ed immanente secondo cui il contraddittorio preventivo sarebbe in ogni caso obbligatorio, ritiene di poter giungere a tale conclusione valorizzando l’interpretazione del dato positivo, oltre che in senso costituzionalmente orientato, anche in senso comunitariamente orientato. Sul punto, sia consentito rinviare a C. BORGIA, *La lotta per il diritto al contraddittorio in materia tributaria: una via interpretativa per giungere al riconoscimento del principio del giusto procedimento*, in *Diritto e pratica tributaria*, 3/2020, 845 ss.

⁵⁸ A. MARCHESELLI, *L’indifettibilità del contraddittorio tra i principi interni e comunitari*, in *Corr. trib.*, 2010, 1776.

⁵⁹ A. FANTOZZI, *Violazione del contraddittorio ed invalidità degli atti tributari*, in *Riv. dir. trib.*, 2011, I, 137.

⁶⁰ Sul tema, anche per i riferimenti di dottrina e giurisprudenza nelle note, sia consentito rinviare a C. BORGIA, *Dalla fondazione costituzionale del giusto procedimento al contraddittorio preventivo generalizzato nel diritto tributario*, in *Diritto e pratica tributaria*, 3/2021, 1065 ss. ove si dà conto delle principali elaborazioni teoriche che si sono fatte carico di approfondire i rapporti tra giusto processo e giusto procedimento, giungendo a prospettare una rilevanza costituzionale del secondo principio. Nel lavoro, si dà, inoltre, conto anche di una diversa ricostruzione che – muovendosi all’interno del quadro costituzionale della funzione amministrativa – tenta di agganciare la “giustizia” nel procedimento amministrativo ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento. Questo tentativo di modificare dall’interno la funzione amministrativa, in modo tale che la stessa possa assumere proprio il giusto procedimento a canone obiettivo di esercizio, ha anche il pregio di “attualizzare” il rapporto tra autorità e libertà, tra governanti e governati, perché è in grado di far emergere moduli procedurali partecipati funzionali non soltanto al diritto di difesa dei privati ma alle stesse esigenze dell’azione amministrativa (basti pensare alla partecipazione in quanto funzionale alla completezza della fase istruttoria).

⁶¹ S. F. COCIANI, *Il contraddittorio preventivo di nuovo all’attenzione della Consulta. Verso il riconoscimento del principio del giusto procedimento?*, in *Rass. trib.*, 3/2019, 572.

all'interno del procedimento, le sue ragioni⁶². E ciò, non tanto (e comunque non solo) in una prospettiva difensiva degli interessi del contribuente, quanto, piuttosto nell'interesse stesso dell'amministrazione finanziaria perché una pretesa frutto di un effettivo confronto tra le parti è tendenzialmente dotata di un più elevato grado di verosimiglianza rispetto a quanto non lo sia una pretesa che tale confronto non abbia potuto giovare.

L'audizione e l'intervento del contribuente è indubbiamente strumentale alla realizzazione piena dell'interesse della pubblica amministrazione (segnatamente dell'amministrazione finanziaria) – retto dal principio di cui all'articolo 97 della Costituzione (all'interno del quale, fra l'altro, il contraddittorio si colloca) – la cui azione deve perseguire l'imparziale attuazione della legge.

Come è stato evidenziato da autorevole dottrina, l'obliterazione del contraddittorio endoprocedimentale è contraria sia al principio di imparzialità che a quello di buon andamento della pubblica amministrazione, giacché il primo impone che l'amministrazione, prima di provvedere, accerti diligentemente la situazione di fatto e il secondo impone di evitare l'emissione di accertamenti “al buio”, come tali suscettibili di essere modificati o ritirati alla luce degli elementi successivamente offerti dal contribuente⁶³.

Garantire il contraddittorio soltanto quando previsto, per tutte le ragioni evidenziate, non sembra accettabile. La rafforzata partecipazione del privato al procedimento applicativo del tributo deriva da esigenze di civiltà giuridica indotte dalla internazionalizzazione dei rapporti e dalla globalizzazione dei mercati⁶⁴.

5. – Conclusioni

Vanoni tentava di risolvere i problemi reali di un Paese in gravi difficoltà economiche e non solo. Per queste ragioni, ricercava costantemente i punti di contatto tra il diritto e la realtà sociale, con la consapevolezza, e soprattutto la speranza, di delineare un orizzonte più vasto.

Tutto il suo operato ricorda l'ammonimento di Piero Calamandrei, il quale affermava che “*quello che più importa, in fatto di diritti, non è tanto la loro proclamazione teorica, quanto la concreta determinazione dei mezzi pratici più adatti ad assicurarne l'osservanza*”.

Le opere giuridiche e gli scritti parlamentari di Ezio Vanoni svelano la costante attenzione al ruolo del diritto tributario nel suo sviluppo economico, politico e sociale. Aspetti che, per usare le sue stesse parole, “*si presentano come le diverse facce di uno stesso poliedro dove ognuna risulta in funzione delle altre, poiché tutte devono dare l'idea dell'insieme*”.

Senza dubbio si trattava di una metodologia fondata su una concezione innovativa del sistema fiscale. Detto altrimenti, le prime forme di fiscalità dal volto umano sono certamente riconducibili al pensiero di Vanoni.

⁶² S. F. COCIANI, *Il contraddittorio preventivo e la favola di Fedro della volpe e della maschera da tragedia*, in *Riv. dir. trib.*, 2018, I, 114.

⁶³ Cfr. G. MARONGIU, *La necessità del contraddittorio nelle verifiche fiscali “tutela” il contribuente*, in *Corr. trib.*, 2010, 3052.

⁶⁴ C. BORGIA, *La lotta per il diritto al contraddittorio in materia tributaria: una via interpretativa per giungere al riconoscimento del principio del giusto procedimento*, cit., 873.

Una prospettiva di analisi che reggeva sulla convinzione che non vi sia possibilità di un sistema democratico, senza un ordinamento tributario equo e affidabile. Infatti, per Vanoni la riforma fiscale è la pietra angolare di ogni Stato di diritto⁶⁵.

Proprio perché ha in mente forme di fiscalità dal volto umano, con riferimento ai rapporti giuridici tributari – in contrasto con il pensiero dominante – ribadisce a più riprese una sostanziale solidarietà di interessi tra contribuente e Stato impositore.

Tutta l'opera di Ezio Vanoni è mossa dal desiderio di stabilire tra lo Stato e il contribuente un rapporto – non di potere ma di diritto – basato su canoni di lealtà, correttezza e buona fede.

In conclusione, per certi aspetti si può affermare come, nelle finalità funzionali, anticipi i contenuti dello Statuto dei diritti del contribuente nelle sue alte aspirazioni di garanzia di diritti di difesa.

In Vanoni vi è la consapevolezza di come il tributo sia legato alla vita dello Stato ma anche alla partecipazione del cittadino a quella vita.

La sua lezione era, è e sarà sempre attuale.

⁶⁵ E. VANONI, *Discorso al Senato*, 25 luglio 1950.

La legislazione antiriciclaggio Vaticana.
Il ruolo dell’AIF, l’Autorità di Informazione Finanziaria.
Di Francesco Paolo Schiavone

Sommario: 1. Premessa. – 2. L’evoluzione normativa vaticana in tema di antiriciclaggio. – 2.1. La riforma sotto il pontificato di Papa Francesco. – 3. Il ruolo dell’Autorità di Informazione Finanziaria (AIF): Competenze e struttura.

1. Premessa

Il riciclaggio di proventi illeciti è oggi un fenomeno dai notevoli riflessi economici, politici e sociali e la globalizzazione della finanza e del credito ne rappresentano un aspetto significativo.

Tale fattispecie si pone infatti come una minaccia per l’economia globale a causa dei suoi effetti destabilizzanti per il sistema finanziario e può confluire in un inquinamento dei mercati, condizionando sempre di più le transazioni commerciali attraverso flussi di liquidità, volti ad alterare gli assetti finanziari e le economie legali.

In un quadro di questo tipo la dimensione transnazionale delle attività illecite ha richiesto processi di armonizzazione internazionale della disciplina antiriciclaggio, al fine di prevenire la continua movimentazione di fondi illeciti in presenza delle lacune legislative degli ordinamenti statuali.

La comunità internazionale e l’Unione Europea per tali ragioni si sono dotate di strumenti normativi volti a contrastare il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo attraverso interventi coordinati.

Di recente infatti abbiamo assistito all’entrata in vigore della IV direttiva antiriciclaggio n. 849/2015⁶⁶ a dimostrazione del costante impegno profuso per contrastare qualsiasi forma di criminalità organizzata, che potenzialmente potrebbe minacciare la stabilità finanziaria europea e di conseguenza gli equilibri economici mondiali.

* Cultore della materia di diritto tributario, finanziario e processuale tributario (IUS/12) presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Napoli – “Federico II”.

Autore di pubblicazioni e monografie in ambito fiscale e praticante avvocato presso l’Ordine di Salerno.

⁶⁶ La direttiva in questione ha modificato il precedente regolamento dell’Unione Europea n. 648/2012 del Parlamento e del Consiglio Europeo.

Nel dicembre 2009 la Santa Sede, in nome e per conto di Città del Vaticano, si è aperta alla necessità dei tempi, ratificando la Convenzione monetaria 2010/C 28/05 al fine di impegnarsi a recepire tutte le direttive e gli atti giuridici comunitari volti a prevenire e contrastare il fenomeno del riciclaggio⁶⁷.

L'anno successivo abbiamo assistito ad un'importante opera di innovazione legislativa, prima con Papa Benedetto XVI e successivamente con Papa Francesco, sia adeguando i sistemi finanziari vaticani, in materia penale e tributaria, agli standard comunitari richiesti, sia rispettando il peculiare legame esistente tra diritto vaticano e diritto canonico⁶⁸.

La Santa Sede così facendo ha svolto il proprio ruolo come parte attiva e garante nell'attuale contesto di globalizzazione economica dei mercati ed ha successivamente stipulato nell'aprile del 2015 una Convenzione con l'Italia, al fine di assicurare un continuo scambio di informazioni in campo fiscale per la lotta all'elusione ed all'evasione fiscale.

L'obiettivo dell'elaborato è quello di analizzare nel dettaglio l'evoluzione normativa vaticana rispetto al fenomeno dell'antiriciclaggio, confrontandola con la disciplina attualmente vigente nella Città del Vaticano ed approfondendo il ruolo di un fondamentale organismo di informazione finanziaria, quale l'**AIF**, compiendo quindi un importante passo in avanti nell'ottica della maggiore trasparenza delle operazioni finanziarie transnazionali.

2. L'evoluzione normativa vaticana in tema di antiriciclaggio.

Il recente processo normativo, relativo alle misure di prevenzione e contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, non ha riguardato esclusivamente Città del Vaticano, quale stato indipendente, ma anche la Santa Sede.

Quest'ultima, in base al diritto canonico, non è solo l'autorità suprema della Chiesa, identificabile con il sommo pontefice, ma comprende - nella sua definizione propria - anche la Segreteria di Stato, il Collegio Cardinalizio, il Consiglio per gli Affari Pubblici e tutti gli altri organismi della Curia Romana⁶⁹.

Diviene necessario quindi inquadrare l'evoluzione normativa nell'ultimo ventennio.

⁶⁷ E. BANI, *Finanze Vaticane e Unione Europea. Le riforme di Papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, Bologna, 2015, pp. 6-10.

⁶⁸ Cfr. Benedetto XVI, Motu Proprio "Legge sulle fonti del diritto dello stato della Città del Vaticano", n. XXLI, 1° ottobre 2008, "AAS suppl.", LXXIX, 200, art. 1.1.

⁶⁹ P.A. D'AVACK, *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1968, passim.

Il punto di partenza imprescindibile è rappresentato dalla Convenzione del 2000 con l'Italia, che aveva la funzione di agente per l'Unione Europea⁷⁰ nella trattativa finalizzata a consentire al Vaticano l'utilizzo della moneta unica europea.

In virtù di tale impegno lo Stato di Città del Vaticano non avrebbe potuto emettere banconote, monete o sostituti monetari di qualsiasi tipologia se non in virtù di un accordo sulle condizioni di tali emissioni e pertanto divenivano applicabili sul suo territorio solo le norme comunitarie relative a banconote e monete in euro⁷¹.

L'onere di collaborazione nella lotta alla contraffazione e falsificazione monetaria fu successivamente delineato e meglio evidenziato nella stipula della seguente convenzione monetaria del 2009, senza l'intermediazione dell'Italia, direttamente tra Unione Europea e Città del Vaticano e ciò determinava a tutti gli effetti un reciproco e reale interesse delle parti stipulanti a prevenire le attività illegali correlate alla tipologia oggetto della disamina⁷².

In tale contesto pertanto era stato previsto che gli istituti finanziari, con sede nello Stato Vaticano, potessero accedere ai sistemi di regolamento interbancario ed ai sistemi di pagamento dell'Eurozona, in base alle condizioni fissate dalla Banca d'Italia e nel rispetto degli accordi con la BCE (Banca Centrale Europea).

Successivamente fu Papa Benedetto XVI a disporre l'emanazione di una serie di interventi legislativi, volti alla prevenzione della frode, del riciclaggio e della contraffazione monetaria.

Nella lotta per contrastare i reati di falsificazione di monete la legge n. CXXVIII del 30 dicembre 2010⁷³ dettò infatti la disciplina volta alla realizzazione di una sinergia tra le competenti autorità vaticane e quelle italiane.

Un esempio classico era il caso in cui venivano intercettate all'interno di Città del Vaticano banconote presunte false; quest'ultime andavano inviate alla Presidenza del Governatorato, che a sua volta aveva il compito di inviarle alla Banca d'Italia per gli opportuni adempimenti comunitari.

L'obiettivo poteva infatti essere perseguito avvalendosi di un'efficiente cooperazione internazionale relativa allo scambio di informazioni sulla falsificazione e l'immissione in circolazione di banconote e monete; nello specifico l'autorità vaticana poteva organizzare il proprio personale, autorizzandolo a partecipare ad incontri e seminari di aggiornamento, organizzati dalla Commissione Europea.

⁷⁰ Non essendo Città del Vaticano membro dell'Unione Europea era un procedimento volto a consentire l'utilizzo dell'Euro ad un paese extracomunitario e l'Italia stipulò apposita Convenzione anche con la Repubblica di San Marino il 29 novembre del medesimo anno.

⁷¹ Convenzione monetaria, 29 dicembre 2000, cit., punto 10.

⁷² Cfr. Tra gli autori sul tema: A. FUCCILLO, *La Convenzione monetaria SCV/UE e la concorrente sovranità finanziaria di Italia e Vaticano* ss., Bologna, 2015, pp. 129.

⁷³ La Legge CXXVIII del 30 dicembre 2010 all'art.1 recita che: "Ai fini della presente legge si intendono per falsificazione le seguenti attività: a) tutti i fatti fraudolenti consistenti nella fabbricazione o alterazione di banconote o di monete in euro, indipendentemente dal mezzo impiegato; b) l'immissione in circolazione fraudolenta di banconote false o di monete false in euro; c) il fatto fraudolento di importare, esportare, trasportare, ricevere o procurarsi banconote o monete false in euro, per metterle in circolazione sapendo che sono false; d) il fatto fraudolento di fabbricare, ricevere, procurarsi o possedere: strumenti, oggetti, programmi informatici e qualsiasi altro procedimento destinati per loro stessa natura alla fabbricazione di monete false o banconote false in euro o all'alterazione delle stesse."

Va aggiunto che la successiva legge, n. CXXX del 30 dicembre 2010, ha permesso di introdurre ulteriori regole in materia di riproduzione e/o sostituzione di banconote danneggiate.

Nell'ipotesi in cui la Direzione dei servizi di sicurezza e protezione civile avesse il potere di rilevare una fattispecie delittuosa di questo tipo avrebbe avuto la possibilità di trattenere le banconote, al fine di presentarle al Promotore di Giustizia vaticano, che svolge funzioni assai simili a quelle del Pubblico Ministero all'interno del nostro ordinamento.

Un altro intervento normativo di non poco conto è rappresentato dalla legge n. CXXIX, relativo alla regolamentazione dell'emissione di monete in euro, nonché per la determinazione del volto papale da riportare sulle banconote.

Infatti, nel caso in cui vi fossero riproduzioni illecite, è prevista tutt'ora l'applicazione di leggi civili e penali vaticane, nonché l'attivazione delle procedure dell'Ufficio Filatelico e Numismatico del Governatorato⁷⁴, che è l'autorità competente alla tutela dei diritti d'autore all'interno di Città del Vaticano.

Inoltre è possibile osservare che, al fine di assicurare una collaborazione costante con l'Unione Europea, è stata prevista la possibilità di provvedere al ritiro della circolazione di monete false, inviandole successivamente alla Commissione Europea.

Contestualmente Papa Benedetto XVI con Motu Proprio, in esecuzione della Convenzione Monetaria del 2009, aveva previsto che le misure di prevenzione e contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo fossero applicabili anche ai Dicasteri della Curia Romana ed a tutti gli organismi ed enti indipendenti della Santa Sede.

Così facendo si è assistito ad una vera e propria determinazione della suprema autorità ecclesiastica, che ha delegato al giudice il perseguimento di fatti criminosi nell'ordinamento della Chiesa⁷⁵.

⁷⁴ Legge n. CXXIX, 30 dicembre 2010, art. 6.

⁷⁵ G. DALLA TORRE, *Il diritto penale nella Città del Vaticano, Evoluzioni giurisprudenziali*, Torino, 2014, pp. 5-7.

Un'estensione di questo tipo ha prodotto come effetti un'inevitabile dilatazione della giurisdizione dei Tribunali vaticani nei confronti di suddetti enti, nella misura in cui essi si trovino a svolgere attività finanziarie, come quelle indicate all'art. 2 della legge poc'anzi citata.⁷⁶

Tale fenomeno non è del tutto anomalo, considerando che l'ultraterritorialità della giurisdizione del giudice vaticano è da tempo consolidata, in virtù di quel processo di globalizzazione finalizzato ad attenuare il principio di territorialità del diritto positivo⁷⁷.

Un'ulteriore fase di armonizzazione del diritto vaticano⁷⁸ è avvenuta poco dopo con la costituzione dell'AIF, l'autorità di informazione finanziaria, la cui finalità è quella di assicurare un controllo continuo e preventivo del riciclaggio e del finanziamento terroristico rispetto ad ogni soggetto dello Stato vaticano, della Curia e di ogni altro organismo indipendente della Santa Sede.

⁷⁶ La disposizione prevede che: “1. Ogni soggetto, persona fisica o giuridica, ente ed organismo di qualsivoglia natura, incluse le filiali e le succursali di soggetti esteri, che svolge professionalmente un'attività consistente: a. nel ricevere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto; b. nell'intermediazione assicurativa; c. nell'assunzione di partecipazioni; d. nella raccolta di depositi o di altri fondi rimborsabili; e. nel compimento di operazioni di prestito; f. nello svolgimento di servizi di pagamento; g. nell'emissione e gestione di mezzi di pagamento; h. nel rilascio di garanzie e di impegni di firma; i. nella locazione di cassette di sicurezza; j. nello svolgimento di operazioni in cambi per proprio conto o per conto della clientela; k. nell'acquisto e nella vendita o anche nella mediazione di beni immobili o imprese; l. nella gestione di denaro e di strumenti finanziari; m. nell'apertura o nella gestione di conti o depositi bancari, libretti di risparmio o depositi di titoli; n. nella costituzione, gestione o amministrazione di trust, società o strutture analoghe nonché nella prestazione di servizi relativi a società o trust; o. nello svolgimento di servizi di investimento aventi ad oggetto strumenti finanziari; p. nell'esercizio, in via principale, strumentale o sussidiaria, della professione di revisore dei conti, contabile esterno e consulente tributario; q. nell'esercizio, in via principale, strumentale o sussidiaria, della professione di notaio e di legale, quando prestano la loro opera o partecipando in nome e per conto del cliente ad una qualsiasi operazione finanziaria o immobiliare o assistendo i loro clienti nella progettazione o nella realizzazione di specifiche operazioni (acquisto e vendita di beni immobili o imprese; la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni dei clienti; l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di risparmio o conti titoli; l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società, la costituzione, la gestione o l'amministrazione di società; la costituzione, la gestione o l'amministrazione di trust, società o strutture analoghe); r. nella negoziazione di beni (soltanto quando il pagamento è effettuato in contanti per un importo pari o superiore ad euro 15.000) è tenuto ad osservare gli obblighi di adeguata verifica, di registrazione dei rapporti e delle operazioni, di conservazione delle informazioni ad essi inerenti e di segnalazione delle operazioni sospette; a tali fini deve predisporre adeguati assetti organizzativi e procedure, nonché assicurare un'adeguata formazione del personale.

2. I soggetti di cui al comma che precede adottano, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente Legge, ogni provvedimento necessario per assicurare il puntuale ed immediato adempimento degli obblighi previsti. Dei provvedimenti assunti dovrà essere data comunicazione, entro i successivi dieci giorni dalla loro adozione, all'Autorità Finanziaria.”

⁷⁷ N. PICARDI, *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario*, 2012, pp. 1-3.

⁷⁸ Sul tema A. SARAIS, *L'istituzione dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF): l'impegno della Santa Sede nel contrasto degli illeciti finanziari*, 2012, p. 2.

L'Autorità in questione ha anche provveduto all'elaborazione di indici di anomalia per la segnalazione di operazioni sospette, al fine di creare un potente strumento di trasparenza associato ad una valida normativa antiriciclaggio, finalizzata ad una tracciabilità efficace delle movimentazioni finanziarie.

Possono essere presi in considerazione come esempi di condotte anomale l'effettuazione di operazioni da parte di soggetti rientranti nelle liste di persone associate ad indagini riguardanti fatti di terrorismo o richieste da parte di organizzazioni non profit che - per le loro caratteristiche - appaiono incoerenti con l'attività dichiarata o normalmente esercitata⁷⁹.

A seguito però delle direttive del Moneyval⁸⁰, la legge n. CXXVII ha subito delle modifiche per colmare alcune lacune normative, proprio in virtù dell'emanazione del decreto d'urgenza n. CLIX del Governatorato della Santa Sede.

Il nuovo testo legislativo ha posto come obiettivo preponderante l'interconnessione tra le autorità competenti, affidando il compito di coordinamento alla Segreteria di Stato.

Quest'ultima è divenuta referente principale per la definizione delle politiche in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio e terrorismo e cura l'adesione della Santa Sede ai trattati ed agli accordi previsti a livello internazionale.

Alla Pontificia Commissione è stata conferita la competenza di adottare regolamenti generali ed invece alla Gendarmeria la possibilità di stipulare Protocolli di intesa con le autorità di altri Stati, ridimensionando l'organigramma statale della gestione interna.

Inoltre, grazie a suddetto intervento, sono stati meglio definiti i fenomeni legati al riciclaggio ed è stata introdotta la disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche⁸¹.

Sul punto Moneyval ha rilevato però che la responsabilità amministrativa dell'ente ecclesiastico non sia riscontrabile se le persone fisiche, agenti in nome e per conto dello stesso, non vengano condannate per delitti di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

La Santa Sede infine, agendo anche per conto dello Stato di Città del Vaticano, ha ratificato la Convenzione di Vienna nel 1998 in tema di traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, nel 1999 la Convenzione di New

⁷⁹ Cfr. Istruzione n. 4 di informazione finanziaria disciplinante l'indicazione di indici di anomalia, punti 8.1 e 8.4 relativi al finanziamento del terrorismo.

⁸⁰ Nel 1997, il Consiglio d'Europa ha istituito il "comitato ristretto di esperti per la valutazione delle misure contro il riciclaggio di denaro", recante l'abbreviazione ufficiale di PC-R-EV, in quanto sottocommissione del Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC), per *Comité Européen pour les Problèmes Criminels*.

Nel 2002, il nome del comitato è stato cambiato in "Comitato di esperti per la valutazione delle misure contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo", con la sigla Moneyval, sulla base del fatto che "l'abbreviazione" PC-R-EV "non esprime l'obiettivo delle attività del comitato in modo sufficientemente chiaro".

Nella loro riunione del 13 ottobre 2010, il Comitato dei Ministri ha adottato una risoluzione che elevava Moneyval, dal 1° gennaio 2011, a un "meccanismo di monitoraggio indipendente all'interno del Consiglio d'Europa, direttamente responsabile del Comitato dei Ministri.

⁸¹ Decreto n. CLIX, 25 gennaio 2012, art. 42-bis.

York per la repressione del finanziamento terroristico e nel 2000 a Palermo la Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, rendendo tali convenzioni direttamente applicabili nell'ordinamento senza necessità di recepimento⁸².

Questa lunga disamina dell'evoluzione storico-normativa ci ha permesso del resto di porre le imprescindibili premesse per poterci addentrare nella riforma in tema di legislazione antiriciclaggio vaticana, avvenuta sotto il Pontificato di Papa Francesco.

2.1 La riforma sotto il Pontificato di Papa Francesco.

In linea di continuità con la lotta al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo la Santa Sede ha rinnovato il suo impegno nell'adoperare gli strumenti giuridici sviluppati dalla Comunità internazionale e contemporaneamente Papa Francesco, con il Motu Proprio dell'11 luglio del 2013, ha realizzato un'importante riforma dell'ordinamento penale⁸³.

Nel dettaglio infatti è stata estesa la giurisdizione dei Tribunali vaticani a tutti i reati commessi da pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, anche al di fuori del territorio di Città del Vaticano.

Il paragrafo 3 del Motu proprio ha specificato che per pubblici ufficiali si intendono i dipendenti della Curia Romana e delle Istituzioni collegate alla Santa Sede, i legati pontifici, i soggetti che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione ed infine ogni altra persona titolare di un mandato amministrativo o giudiziario, a titolo permanente o temporaneo, remunerato o gratuito, a prescindere dal livello gerarchico.

Nell'agosto dello stesso anno inoltre il Pontefice ha previsto l'attribuzione all'AIF della funzione di vigilanza prudenziale sugli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria ed ha esteso la giurisdizione giudiziaria degli organi della Santa Sede alle organizzazioni non profit, che presentano personalità giuridica canonica e sede nello Stato Pontificio.

Contestualmente abbiamo assistito all'istituzione del Comitato di Sicurezza Finanziaria (CO.SI.FI.), il cui fine è quello di coordinare le Autorità competenti della Santa Sede e di Città del Vaticano, con il potere di prevenire anche la proliferazione delle armi di distruzione di massa e si rafforzava il ruolo dell'AIF nella cooperazione internazionale, ammettendola all'Egmont Group.

Quest'ultimo è un forum globale che riunisce tutte le unità di informazione finanziaria ed è composto da ben 149 Stati; l'obiettivo è quello di condividere pratiche e regole di collaborazione internazionale.

⁸² Sono incluse le norme in materia di estradizione e cooperazione internazionale.

⁸³ V. CONSORTI, *Le riforme di Papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, Bologna, 2015, pp. 7 ss.

Nello stesso periodo è stata disposta l'istituzione di una Commissione di monitoraggio delle attività dello IOR (Istituto delle Opere di Religione), per una migliore armonizzazione della missione della Chiesa e della Sede Apostolica, raccogliendo e presentando al Pontefice i risultati dell'Istituto⁸⁴.

La Santa Sede si è inoltre impegnata a fornire la documentazione dettagliata delle innovazioni legislative dell'ultimo anno ai valutatori del Moneyval, ottenendo riscontri positivi rispetto al processo di adeguamento del sistema operativo finanziario del Vaticano e dando rilievo ai principi generali di efficienza, vigilanza e trasparenza finanziaria.

Proprio sulla base di questi tre principi nell'ottobre del 2013 la Pontificia Commissione Vaticana ha approvato la legge n. XVIII, partendo dal presupposto che – pur non esistendo un libero mercato all'interno di Città del Vaticano – le attività illecite minacciano sempre di più la stabilità del settore economico, professionale e commerciale.

In tal modo diviene fondamentale contribuire alla prevenzione di tali fattispecie criminose, quali in primis il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo, adottando adeguati sistemi di vigilanza e informazione finanziaria nonché assicurando il controllo delle frontiere⁸⁵.

Così facendo conseguentemente è sorto un vero e proprio testo unico in materia finanziaria vaticana, articolato in ben otto Capi e nello stesso tempo si è delineato un adeguamento della legislazione vaticana ai parametri Moneyval e del GAFI⁸⁶.

La prima parte della suddetta legge, n. XVIII, prevede al capo II la regolamentazione dell'attività di valutazioni di rischi, il terzo capo si occupa della cd. "adeguata verifica", il quarto del trasferimento internazionale di fondi; a seguire gli obblighi di registrazione e conservazione dei dati e dei documenti da parte dei soggetti obbligati nonché la segnalazione delle attività sospette, rispettivamente ai capi V e VI.

Infine nell'ultimo capo (VIII) si consacra il ruolo dell'AIF, attribuendo ad essa - in questo assetto normativo - un diffuso potere di regolamentazione e controllo sanzionatorio.

All'interno della disciplina in esame va inoltre sottolineato che intercorre una netta distinzione tra l'attività istituzionale e quella professionale svolta dagli enti soggetti al monitoraggio.

⁸⁴ Sul tema si veda D. DURISOTTO, *Euro e Stato Città del Vaticano. I rapporti di valutazione e di avanzamento. MONEYVAL e la riforma di legge sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*, in Osservatorio Costituzionale, 2014, p. 2.

⁸⁵ R. ZANNOTTI, *La normativa antiriciclaggio dello Stato Vaticano*, Annali di Diritto Vaticano, Città del Vaticano, 2015, pp. 94-96.

⁸⁶ Il GAFI un'organizzazione intergovernativa fondata nel 1989 su iniziativa del G7 per sviluppare politiche di lotta al riciclaggio di denaro. Nel 2001 il suo mandato si è espanso per includere il finanziamento del terrorismo.

Controlla i progressi nell'attuazione delle raccomandazioni del GAFI attraverso "revisioni tra pari" ("valutazioni reciproche") dei 38 paesi membri.

Il segretariato del GAFI è ospitato nella sede dell'OCSE a Parigi.

Quest'ultima è configurata dalla legge come attività economica organizzata, esercitata in maniera abituale, al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi, svolta in nome e per conto di terzi e trova applicazione la disciplina della vigilanza prudenziale⁸⁷.

L'attività istituzionale invece – pur essendo legata alle operazioni di natura finanziaria – risulta esente dalla disciplina della vigilanza prudenziale.

Ne deriva quindi che l'attività professionale sia sottoposta tanto alla normativa riciclaggio quanto alla vigilanza prudenziale, mentre l'attività istituzionale, pur essendo espressiva della sovranità della Santa Sede, sia soggetta esclusivamente alla disciplina antiriciclaggio.

Emerge di conseguenza lo spirito del diritto finanziario vaticano, quale diretta rappresentazione della natura giuridica canonica degli enti, mentre la normativa finanziaria assolve la funzione della regolamentazione temporale degli enti operanti nella realtà economica globale⁸⁸.

Tali enti infatti riflettono tutti i profili di specialità dell'ordinamento vaticano ed essendo dotati di personalità giuridica canonica sono sottoposti all'autorità della Santa Sede, al fine di valorizzarne al meglio la missione, come si evince dalla lettura del canone 414 del Codice di diritto canonico⁸⁹.

Gli insegnamenti del Pontefice, in materia economico-finanziaria, si riscontrano anche nel Titolo VI della legge oggetto di disamina, soffermandosi sulle misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale⁹⁰.

Il legislatore vaticano aveva infatti fissato come obiettivo quello di meglio attribuire concreta rilevanza al valore della pace, che diversamente rischiava di trasformarsi in una mera dichiarazione di principio, attribuendo infatti una competenza funzionale diretta ed esclusiva al Presidente del Governatorato sul tema.

Così facendo quest'ultimo, sentita la Segreteria di Stato – che mantiene il suo ruolo essenziale di coordinamento – può approvare e aggiornare periodicamente, con ordinanza, la lista dei soggetti in relazione ai quali sussista fondato motivo di ritenere che possano minare la sicurezza internazionale.

⁸⁷ Dalla lettura della definizione è possibile ravvisare un'analogia con l'art. 2082 del c.c. italiano, che disciplina il ruolo dell'imprenditore commerciale.

⁸⁸ E' possibile asserire che in questo ambito il legame con l'ordinamento canonico e con i principi di diritto divino sia in sintonia con la Dottrina sociale della chiesa. Sul tema I. CORTESI, *Il diritto vaticano in materia finanziaria, Considerazioni preliminari*, pp. 44-45.

⁸⁹ La norma in questione prevede che le persone giuridiche siano costituite o dalla stessa disposizione del diritto oppure dalla concessione speciale da parte della competente autorità per mezzo di decreto, come insieme di persone ordinate alla missione della Chiesa, che trascende il fine dei singoli.

⁹⁰ Si ricordano le parole di Benedetto XVI, Lettera Ap. in forma di Motu proprio del 30 dicembre 2010: “La pace purtroppo, ai nostri tempi, in una società sempre più globalizzata, è minacciata da diverse cause, fra le quali quella di uso improprio del mercato e dell'economia e quella, terribile e distruttrice della violenza, che il terrorismo perpetra, causando morte e sofferenze, nonché odio ed instabilità sociale. “

Tali nominativi permettono un'identificazione inequivocabile dei soggetti in questione e tale iscrizione è sottoposta ad una specifica valutazione, disciplinata all'art. 72 comma 1 lettera a-d della legge di riferimento⁹¹.

Va altresì precisato che per l'iscrizione nella lista non è richiesta né una condanna penale né la pendenza di processi penali, ma la sola sussistenza di fondati motivi di sospetto.

Viene attribuita anche la prerogativa mediata, sotto forma di proposta, al Promotore di Giustizia, al Capo della Gendarmeria ed all'AIF di presentare al Presidente del Governatorato una proposta di inclusione dei soggetti rispetto ai quali vi sia il fondato motivo di ritenere un eventuale coinvolgimento in attività di terrorismo, ricordando però che essi hanno l'onere di trasmettere ed allegare anche le informazioni e documentazioni pertinenti.

E' naturalmente ammessa la possibilità per il Presidente, sentita la segreteria di Stato, di rimuovere dalla lista i soggetti nei cui confronti è venuto meno tale fondato motivo; allo stesso tempo si garantisce l'eliminazione del nominativo di chi è stato iscritto per errore o motivo infondato.

Inoltre va rilevato che si concede all'AIF il potere di disporre blocchi preventivi su fondi e risorse economiche dei soggetti rientranti nella suddetta lista, informando gli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria.

In tal modo i fondi e le risorse, oggetto di blocco preventivo, non possono essere utilizzati per trasferimenti o operazioni finanziarie; il provvedimento può tuttavia essere dichiarato inefficace se nel termine di 15 giorni dalla data d'adozione il soggetto non sia iscritto alla lista.

Data la particolare complessità della procedura, eventuali terzi in buona fede, che vantino diritti su fondi o risorse bloccate, possono promuovere un giudizio civile per l'accertamento del loro diritto con conseguente e potenziale restituzione dei beni o risarcimento del danno.

A tal punto dell'analisi diviene di fondamentale importanza approfondire l'organizzazione e la struttura dell'Autorità di Informazione Finanziaria che, come abbiamo avuto modo di osservare, è divenuta nell'ambito delle riforme un pilastro per la vigilanza e per l'*intelligence* della lotta al riciclaggio ed al finanziamento delle attività terroristiche.

3. Il ruolo dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF): Competenze e struttura.

L'AIF⁹² è l'autorità centrale per la vigilanza e la regolamentazione del contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo ed è stata istituita da Papa Benedetto XVI con la Lettera Apostolica in forma di Motu Proprio in data 30 dicembre 2010.

⁹¹ Il legislatore vaticano si riferisce a coloro che commettono, partecipano, organizzano, preparano, facilitano o finanziano atti di terrorismo; promuovono, reclutano o partecipano ad un'associazione che si propone il compito di atti di terrorismo; coloro che forniscono, vendono o trasferiscono armi, ordigni esplosivi o altri ordigni letali a chi commette atti di terrorismo o chi finanzia un programma illecito di proliferazione di armi di distruzione di massa.

⁹² L'Autorità di Informazione Finanziaria ha sede nello Stato di Città del Vaticano, presso Palazzo San Carlo, ed è dotata di personalità giuridica pubblica.

Nel diritto canonico le persone giuridiche sono titolari di diritti e obblighi in base alla loro natura ex. Canone 113, paragrafo 2 del codice di diritto canonico.

Successivamente Papa Francesco ha modificato ed integrato le funzioni dell'organo mediante due distinti interventi: il Motu proprio "La Promozione" e il Motu proprio "Mediante".

Con il primo intervento è stata attribuita la funzione di vigilanza prudenziale degli enti che svolgono attività professionale di natura finanziaria, mentre con il secondo vi è stato un allineamento alle richieste dei valutatori di Moneyval, riformando totalmente la struttura interna dell'istituzione.

L'Autorità di conseguenza oggi è composta da un Presidente, un Consiglio direttivo ed un Direttore ed al fine di garantire una separazione funzionale sono state previste procedure e misure ad hoc, ponendo da un lato l'ufficio per la vigilanza e la regolamentazione e dall'altro l'ufficio per l'informazione finanziaria.

Nello specifico il Consiglio direttivo è composto da quattro membri e da un Presidente, nominati dal Papa con cadenza quinquennale, tenuto conto che le persone candidabili non possano trovarsi in situazioni di conflitto di interesse e debbano godere di onorabilità e competenze nei settori giuridico-economici e finanziari.

Esso formula le linee di politica generale, le strategie fondamentali di approvazione del programma delle verifiche a distanza e le ispezioni in loco dei soggetti vigilati, così come predisposto dal Direttore.

Ogni anno il Consiglio direttivo è tenuto altresì all'approvazione del bilancio consuntivo, entro il 31 marzo, nonché del bilancio preventivo, entro il 31 ottobre.

Deve inoltre approvare un rapporto pubblico contenente dati, informazioni e "statistiche non riservate" in base all'attività svolta dall'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni ed un rapporto confidenziale per la Segreteria di Stato.

Al vertice di tale organo troviamo il Presidente, che possiede la rappresentanza legale dell'ente ed il potere di firma e deve convocare e presiedere le sedute del Direttivo, con cadenza trimestrale, stabilendo l'ordine del giorno ed il coordinamento dei lavori.

L'ultima figura istituzionale da tenere in evidenza nell'organigramma gerarchico è il Direttore che, seguendo le linee di politica generale, deve dirigere ed organizzare le attività dell'Autorità.

La sua nomina avviene ad opera del Segretario di Stato ogni cinque anni, su proposta formulata dal Presidente ed una volta insediato è tenuto all'assunzione ed alla formazione del personale.

Entro il 28 febbraio di ogni anno il Direttore deve proporre al Consiglio direttivo il bilancio consuntivo ed entro il 30 settembre il bilancio preventivo; deve inoltre collaborare e coordinare gli altri organi all'AIF nonché le altre articolazioni della Santa Sede, partecipando sia alle sedute del Consiglio direttivo, senza diritto di voto, sia del Comitato di Sicurezza Finanziaria, trasmettendo i rapporti, i documenti ed i dati al Promotore di Giustizia presso il Tribunale vaticano.

Lo stesso Direttore dovrà partecipare alle delegazioni della Santa Sede presso le istituzioni finanziarie e presso gli organismi tecnici internazionali, competenti in materie di prevenzione e contrasto del riciclaggio e finanziamento del terrorismo; viene inoltre coadiuvato da un Vicedirettore, nominato a sua volta dal Segretario di Stato su proposta formulata dal Presidente⁹³.

⁹³ La disciplina sovracitata è contenuta all'interno dello Statuto AIF, 15 novembre 2013, agli art. 4-7.

L'AIF è inoltre dotata di risorse umane e materiale per le sue funzioni istituzionali e consta nella sua articolazione interna di capi ufficio, membri del personale ed esperti, tenuti altresì ad occuparsi della regolamentazione del diritto di accesso alle informazioni ed alla collaborazione interna ed internazionale.

Per ragioni di completezza si osserva infine che tutta la documentazione raccolta debba essere utilizzata esclusivamente ai fini ordinamentali vaticani e risulta coperta dal segreto d'ufficio⁹⁴.

Dopo la completa disamina della struttura organizzativa dell'AIF risulta opportuno delineare tutte le sue competenze ad oggi, a seguito dell'intervento di riforma legislativa.

Innanzitutto l'Autorità di Informazione Finanziaria svolge la funzione di vigilare sugli enti che svolgono professionalmente attività finanziarie per il contrasto del riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo, effettuando anche ispezioni in loco, verifiche a distanza ed esami a campione al fine di raccogliere ed analizzare tutte le necessarie informazioni.

E' altresì l'ente predisposto alla vigilanza prudenziale sugli organismi economici e dispone, grazie alla disciplina attuale, del potere di irrogazione sanzionatori attraverso alcuni specifici strumenti.

Vanno annoverati infatti il richiamo scritto e le sanzioni pecuniarie in caso di totale o parziale inadempimento, mentre nei casi più gravi l'AIF può proporre al Presidente del Governatorato l'adozione di interdizione dall'attività nel settore economico, commerciale o professionale, in capo a persone fisiche.

L'Autorità può inoltre segnalare le attività sospette al Promotore di Giustizia⁹⁵, con una finalità perfettamente sinergica, in quanto può accedere tempestivamente ed approfonditamente a tutte le informazioni di natura finanziaria, amministrativa ed investigativa, oltre ad avere competenza in materia fiscale nell'ipotesi di frode, elusione ed evasione fiscale⁹⁶.

Tra le attività svolte si evidenziano anche la raccolta e l'analisi delle dichiarazioni di trasporto transfrontaliero di denaro contante, avvalendosi della collaborazione della Gendarmeria dello Stato Vaticano ed infine la vigilanza sull'applicazione degli adempimenti in materia di adeguata verifica nelle distinte tipologie, in base all' "alto o basso rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo", che ci apprestiamo ad esaminare.

Preliminarmente si osserva che il procedimento di adeguata verifica sia mirato all'acquisizione, da parte dell'ente obbligato, di informazioni sulla clientela con conseguente creazione di un profilo di rischio riciclaggio.

I soggetti obbligati, sia persone fisiche sia giuridiche, vengono individuati attraverso un controllo sulle attività professionali di natura finanziaria, nel rispetto degli obblighi regolamentari e nel caso in cui non fosse possibile svolgere tale verifica la normativa in esame prevede il divieto esplicito di instaurazione di un rapporto o transazione con tali soggetti, ex art. 17 comma 4 lettera B della legge n. XVIII dell'ottobre 2013.

Infine vanno distinte le ipotesi di basso ed alto rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

⁹⁴ C. CARDIA, *Una piccola rivoluzione. Le nuove forme vaticane in materia finanziaria*, Regno – Attualità, IV, 2011, pp. 72 ss.

⁹⁵ Il Promotore di Giustizia dell'ordinamento vaticano altro non è che il Pubblico ministero dell'ordinamento italiano.

⁹⁶ G. MELIS, *L'elusione fiscale e l'abuso del diritto nella legge delega: alcune riflessioni*, Campobasso, 2016, pp. 25-30.

Nel primo caso si osserva che l'AIF può ricorrere ad una verifica con procedimento semplificato, seppur proporzionato alla categoria ed all'area geografica del soggetto in questione e non è esente dall'attuazione dei predetti obblighi di registrazione, conservazione ed eventuale segnalazione di attività criminose e/o sospette.

Di contro però, in caso di alto rischio, i soggetti sono obbligati a sottostare alla procedura rafforzata, nelle ipotesi di cui agli art. 26-30 e 41 della legge.

Per ragioni di completezza annoveriamo i casi in cui la controparte non sia fisicamente presente, o ove ci si riferisce a persone politicamente esposte, polizze di assicurazioni sulla vita connesse ad investimenti, attività complesse ed inusuali etc.

Si potrebbe ritenere che i soggetti che svolgano le attività di natura finanziaria occasionalmente siano esenti da tale normativa, invece al fine di una maggiore trasparenza e rispondenza alle finalità del legislatore vaticano, le decisioni di questo tipo devono essere motivate in forma scritta ed eventualmente revocate in ipotesi di circostanze giustificatrici.

Le materie di competenza dell'Autorità di Informazione Finanziaria si dimostrano tecnicamente assai complesse e trasversali, di conseguenza un continuo controllo ed aggiornamento della disciplina consentirebbe sicuramente un miglioramento degli standard qualitativi e del raggiungimento degli obiettivi di prevenzione perseguiti dall'ordinamento vaticano e dalla Santa Sede⁹⁷.

Si osserva conclusivamente che l'attuale contesto globale abbia richiesto tale intervento normativo in materia di antiriciclaggio anche all'interno dello Stato di Città del Vaticano, consentendo una vera e propria armonizzazione con tutto il filone comunitario sul tema.

Il sistema finanziario e tributario vaticano necessitava infatti di una nuova architettura economico-finanziaria; ciò comporterà un miglioramento significativo della prevenzione di tali fenomeni e nel tempo sicuramente, con ulteriori interventi, il grado di efficienza risulterà sempre più elevato da un punto di vista statistico.

⁹⁷ F. MORONI, *Normativa antiriciclaggio vaticana*, Roma, 2018, pp. 90-100.

RECENSIONI

C. José Errazuriz, *Il diritto come bene giuridico. Un'introduzione alla filosofia del diritto*, EDUSC, Roma 2021, 208 pp.

Di Margherita Daverio

Il volume “Il diritto come bene giuridico. Un'introduzione alla filosofia del diritto” sorge dalla pluriennale esperienza di ricerca e didattica dell'Autore, docente di Filosofia del diritto nell'ambito della facoltà di Diritto Canonico della Pontificia Università della Santa Croce di Roma.

Come promesso dal titolo, nel volume viene illustrata, secondo la prospettiva del realismo giuridico classico, la concezione del diritto inteso come bene giuridico, ovvero “quel bene che, appartenendo ad un soggetto (una persona umana o una realtà sociale), gli è dovuto da un altro soggetto” (p. 19). Come annunciato dal sottotitolo, il volume è un'introduzione, nel senso pregnante del termine, al metodo (la razionalità filosofica) e ai contenuti (il concetto di diritto, di bene giuridico, di giustizia, di diritto naturale e diritto positivo) della filosofia del diritto, nonché ai suoi presupposti (la realtà delle relazioni umane, la persona, l'intersoggettività). Pur essendo rivolto agli studenti, il testo è più che un manuale ad esclusivo uso didattico; in un tono chiaro e pacato, il volume presenta i caratteri di profondità e accuratezza di un'indagine filosofico giuridica *tout court* sul tema dell'essenza del diritto, entro cui si articola la concezione del diritto come bene giuridico.

Che cosa è il diritto? L'intero volume risponde a questo interrogativo, una domanda cruciale – se non *la* domanda – certamente per la filosofia del diritto, ma anche per le altre branche del diritto, compreso il diritto canonico ai cui studenti il testo si rivolge. La domanda sull'essenza del diritto è di interesse per gli studiosi di materie giuridiche, che nelle loro ricerche non possono eludere la riflessione sui presupposti fondamentali del diritto stesso o, se eludono tale riflessione, presuppongono implicitamente una risposta a tale domanda. Lo stesso vale per i giuristi che quotidianamente operano *con* il diritto e *per* il diritto attraverso la loro professione, chiamati a conoscere il *sensu* unificante di fondo della realtà di cui si occupano: “affermare la rilevanza esistenziale e concreta della questione sull'essenza del diritto equivale a sostenere la necessità di una filosofia del diritto per comprendere a fondo il mondo giuridico e agire (soprattutto professionalmente) in esso” (p. 27). Alla base dell'indagine vi è infatti l'auspicio, da parte dell'autore, di “gettare ponti, come tante volte si è tentato di fare, tra la teoria filosofica sul diritto e la pratica, senza dimenticare la connessione con gli indirizzi affini (etici, politici, sociologici)” (sempre p. 27).

Scorrendo l'indice si può notare che il volume si apre presentando la rilevanza della questione dell'essenza del diritto (capitolo I) e compiendo un percorso storico nelle origini del concetto di bene giuridico nel realismo giuridico classico (capitolo II), nonché in alcune proposte contemporanee riguardo all'essenza del diritto (capitolo III). Dopo una presentazione analitica del diritto come bene giuridico (capitolo IV), ne vengono illustrati i presupposti immediati (capitolo V) e vengono poi introdotti i beni giuridici fondamentali (capitolo VI), i rapporti tra diritto naturale e diritto positivo (capitolo VII), il collegamento tra bene giuridico e realtà politica (capitolo VIII). Nella sua parte finale, il volume tratta della conoscenza dei beni giuridici (capitolo IX) e dei presupposti filosofici del diritto come bene giuridico, ovvero la visione ontologica e trascendente del diritto come bene giuridico (capitolo X).

In questa recensione vogliamo invitare il lettore alla lettura del testo, presentando con maggiore dettaglio alcuni aspetti, in particolare le origini filosofico-giuridiche del concetto di bene giuridico e i tratti essenziali di tale nozione, nonché identificando alcuni “fili rossi” di particolare rilievo.

L’Autore introduce la concezione del diritto come bene giuridico, innanzitutto ripercorrendone le origini nel realismo giuridico classico (Aristotele, i giuristi del diritto romano, Tommaso d’Aquino), attraverso poi l’oblio di tale tradizione, nella modernità ma non solo (sono introdotte e discusse le posizioni di Occam, Lutero, Suarez, Hobbes, del giusnaturalismo razionalistico, fino al positivismo giuridico di Kelsen), per giungere alle istanze contemporanee riguardo all’essenza del diritto, con particolare riferimento al pensiero di alcuni autori, che partono da prospettive diverse tra loro, ma che si inseriscono nella corrente comune della giusfilosofia di ambito anglosassone (Hart, Raz, Dworkin, Rawls, Finnis). Come riferimento generale, l’impostazione del volume risuona del pensiero di Michel Villey e specialmente di Javier Hervada, cui si deve la ripresa contemporanea del realismo giuridico classico.

L’Autore offre un primo approccio al concetto di bene giuridico, indicandolo come punto di riferimento (l’“unità concettuale”) di ciò che è giuridico, discutendo dei limiti, al riguardo, del concetto legalistico di norma (che è intesa come giuridica solo in relazione alla sua coercibilità e/o alla forza sanzionatoria) e di diritto soggettivo (che esige un criterio di riconoscimento della pretesa del singolo e soprattutto presuppone l’oggetto su cui si esercita il diritto soggettivo). Il diritto inteso come bene giuridico consente infatti di spiegare l’unità delle varie accezioni della giuridicità: ad esempio, il diritto come realtà relazionale, il diritto soggettivo o facoltà di esigere, la norma giuridica, la giustizia, l’obbligatorietà, e via dicendo. Entrando nel vivo della proposta del testo, il bene giuridico è quel bene che, appartenendo ad un soggetto (una persona umana o una realtà sociale), gli è dovuto da un altro soggetto: “Il bene giuridico è un bene di qualcuno, un bene suo, ma che viene chiamato giuridico in quanto è oggetto di un debito da parte di qualcun altro” (p. 20). Tale prospettiva, da un lato “pone come fulcro il bene (ad es. la vita umana o una casa) avente un certo rapporto con il diritto” (p. 19); dall’altro, fa consistere il diritto nello stesso bene dotato delle caratteristiche che lo fanno essere un diritto, ovvero il rapporto con il soggetto titolare del bene e con il soggetto che ha il dovere di riconoscere che tale bene è dovuto al primo soggetto. Il bene giuridico, dunque, esprime contestualmente la relazione tra il soggetto, il bene che gli è dovuto, e il soggetto destinatario del dovere di attribuire al primo soggetto il bene stesso. La giuridicità del bene si manifesta nel fatto di essere dovuto, e tale carattere di obbligatorietà risiede proprio *tra* soggetto titolare e soggetto debitore, ovvero nella relazione; la giuridicità, in tal modo, è fondata realisticamente sui rapporti umani in quanto rapporti di giustizia, in questa fase non in senso morale (ciò che è giusto fare) ma nel senso di rapporti intersoggettivi considerati secondo la dimensione di “ciò che è dovuto”.

La prospettiva del bene giuridico viene articolata lungo il testo evidenziando e argomentando i caratteri del bene giuridico (cfr. il capitolo IV, *Presentazione analitica del diritto come bene giuridico*) che lo rendono compiutamente tale. Un primo elemento è la titolarità del bene e la sua dipendenza da altri. La titolarità del bene e la sua dipendenza da altri include vari tratti: il carattere dell’alterità o intersoggettività, poiché il bene giuridico presuppone l’esistenza di due soggetti, uno che è titolare del bene, e l’altro che è debitore al primo soggetto del medesimo bene; il carattere dell’obbligatorietà, dal momento che il bene giuridico esiste come tale proprio in quanto è dovuto – il punto di riferimento prioritario nella definizione del bene è quello del debitore che deve dare o rispettare il bene dell’altro; il carattere dell’esteriorità, perché il godimento del bene dipende dall’agire esterno di un

altro soggetto. Su quest'ultimo punto, è da notare che il carattere dell'esteriorità non comporta che solo i beni materiali siano beni giuridici; anzi, i principali beni giuridici sono quelli inerenti alla stessa persona umana (vita, integrità fisica e salute, sicurezza e ambiente sano, libertà, mobilità, intimità, ...): "La specificità giuridica di questi beni è certamente legata alla loro dimensione esterna e sensibile, ma questa dimensione non può essere separata dalla realtà umana complessiva di tali beni, i quali altrimenti diverrebbero delle mere apparenze, non reali" (p. 111). Oltre al legame inscindibile con la giustizia, su cui ritorneremo più avanti, il bene giuridico possiede ulteriori tratti caratterizzanti: l'esigibilità e coercibilità, in quanto in riferimento al bene giuridico il titolare del bene ha la facoltà di esigere l'attuazione o il rispetto della propria attribuzione del bene e, in questo senso, il diritto soggettivo si afferma in conseguenza del bene giuridico; la facoltà di esigere e il processo, poiché il bene può essere esercitata sia informalmente, tramite attività che tendono ad ottenere il rispetto o la soddisfazione dello stesso bene, e il processo, come discussione organizzata volta a chiarire la verità in merito alle pretese in caso di conflitto, per determinare quali siano i beni giuridici davvero esistenti nella singola situazione; inoltre, la coercibilità, per cui è la violazione del bene giuridico l'unica giustificazione del ricorso alla coazione. Nell'insieme di questi caratteri, costitutivamente legati alla natura stessa del bene giuridico come realtà relazionale, il riferimento a tale bene fonda l'esistenza di norme autenticamente giuridiche: il valore essenziale della norma giuridica come espressione della verità pratica si realizza compiutamente nell'orientamento al bene giuridico. Dal bene giuridico sorgono le norme "naturali", quelle cioè che riguardano direttamente il bene; al bene giuridico orientano le norme "positive" che tutelano il bene stesso; gli aspetti naturali e quelli positivi della norma nel bene giuridico si trovano inestricabilmente uniti e dunque le norme che riguardano gli uni e gli altri coesistono, formando congiuntamente un solo ordine (e non un doppio ordinamento, uno naturale, l'altro positivo). L'Autore riporta l'esempio del bene dell'alimentazione umana, che ha aspetti naturali evidenti, oggetto di norme dichiarative, secondo cui il cibo è necessario per la vita e la salute delle persone; la determinazione concreta di quali alimenti sono in ogni momento dovuti al singolo dipende da aspetti d'indole normativa, come i contratti di compravendita o donazione o le leggi che regolano diversi aspetti del cibo, come conservazione e igiene (cfr. pp. 124-125). In caso di contraddizione tra norme positive e norme naturali, le norme positive, nella prospettiva del bene giuridico, vanno interpretate e applicate in modo da armonizzarle con quelle naturali. A questo proposito, "il rapporto essenziale della norma di diritto con il bene che ne è oggetto fa sì che *le norme giuridiche per eccellenza sono quelle riguardanti l'obbligatorietà del bene*" (p. 125) mentre le norme relative all'esigibilità e alla coattività del bene sono di indole secondaria.

Dopo questa breve sintesi dei caratteri del bene giuridico, passiamo ora a identificare alcuni "fili rossi" – non esaustivi dei temi trattati nel testo – che si possono individuare in riferimento alla proposta della concezione del diritto come bene giuridico, di particolare interesse per la filosofia del diritto. Ne evidenziamo alcuni.

1) Nella concezione del diritto come bene giuridico la dimensione relazionale – cruciale anche in altre prospettive filosofico giuridiche che studiano il diritto a partire dal suo senso antropologico ed esistenziale, come ad esempio l'ontofenomenologia di Sergio Cotta – è presente a più livelli. Elemento costitutivo del diritto è infatti la relazionalità a partire dal suo oggetto reale, il bene giuridico con la determinazione del bene di ciascuno e del dovere dell'altro a seconda del suo rapporto con lo stesso bene. Il bene giuridico è infatti un concetto doppiamente relazionale: una prima relazione è quella tra il bene e il soggetto che ne è titolare; una seconda, è quella tra il bene e il soggetto che ne è debitore al titolare del bene. "La prima di queste due relazioni è un presupposto necessario del

diritto; la seconda integra il diritto costitutivamente. Al centro delle due relazioni c'è il bene" (p. 20). Inoltre, il bene giuridico per il carattere dell'alterità sopra menzionato implica l'esistenza di un due soggetti, e si fonda sull'intersoggettività come elemento umano, in riferimento ad un rapporto con l'alterità che non è estrinseco bensì costitutivo del diritto stesso.

2) È di particolare rilievo la portata epistemologica della concezione del diritto come bene giuridico, che l'Autore sviluppa compiutamente nel testo. La prospettiva del bene giuridico infatti "tiene insieme" molteplici livelli rilevanti per il diritto. Innanzitutto, il diritto e la giustizia: il diritto come "cosa giusta" (cioè il bene di cui il soggetto è titolare e che dunque gli è dovuto da almeno un altro soggetto) è inseparabile dalla giustizia; d'altro lato, la giustizia non è creatrice del diritto ma lo presuppone e ne esprime il compimento. La ragione essenziale per il comportamento giuridicamente corretto è l'esistenza di un bene giuridico da dare o da rispettare; l'obbedienza alla norma è giuridicamente rilevante nella misura in cui la norma ha come oggetto il bene giuridico. Diritto e giustizia sono dunque strettamente collegati non in senso valoriale ma nella concreta realtà relazionale del bene dovuto. Ancora, aspetti naturali – preesistenti e fondativi rispetto alla dimensione positiva del diritto – e aspetti positivi – misurabili criticamente alla luce del rapporto con il bene giuridico – esprimono in unità la giuridicità del bene.

3) In continuità con i due punti appena segnalati, ontologicamente ed epistemologicamente, si recupera il *télos* interno del diritto: "L'essere del diritto non si coglie in una situazione statica che ognuno pretende di conservare. Al contrario, l'essere del diritto comporta una dinamica finalistica, in cui la finalità immediata è costituita dalla stessa soddisfazione o rispetto del diritto" (p. 21).

4) A partire dalla concezione del diritto come bene giuridico, si giunge a riconoscere la "personalità" del diritto come uno dei presupposti della giuridicità. Il diritto come bene giuridico presuppone che sia una persona umana (o una realtà sociale riconducibile alla persona umana) il titolare del bene e del debito, dal momento che il rapporto di spettanza e dovere, intrinsecamente legato alla relazionalità e all'intersoggettività, si dà solo in riferimento all'umano. Si tratta di un aspetto di interesse in sé e in particolare per il riconoscimento della persona umana come presupposto del diritto, nonché la centralità di quest'ultima nel mondo giuridico. Ciò è anche significativo in risposta alle istanze di "artificializzazione" in ambito giuridico, si pensi ad es. al dibattito regolatorio in merito alle tecnologie di intelligenza artificiale (IA) in grado di svolgere alcuni compiti in maniera autonoma o all'operare del diritto sempre attraverso tecnologie IA. Inoltre, se nel dibattito contemporaneo il concetto di persona può risultare difficilmente recuperabile nella sua oggettività senza premesse filosofiche adeguate, nella prospettiva del bene giuridico tale concetto può essere riconosciuto come presupposto implicito della giuridicità partendo proprio dalla riflessione sul diritto e sulla sua essenza.

5) Nella linea del realismo classico, la prospettiva del bene giuridico esprime compiutamente una visione *ontologica* del diritto che a nostro avviso ben si completa con una visione fenomenologico-esistenziale che intende il diritto come struttura relazionale, a partire dal riconoscimento del suo senso di attività umana orientata alla coesistenza.

Infine, va segnalato che i presupposti filosofici del diritto, ovvero il rapporto tra diritto ed etica, lo stesso concetto di persona umana appena richiamato, o ancora una visione ontologica e trascendente del diritto, nel testo vengono tematizzati alla fine, dopo averli "guadagnati" giuridicamente nel corso dell'analisi. Ovvero, non è necessario condividere una concezione filosofica del bene o una concezione morale della giustizia, ad esempio, per

poter riconoscere e comprendere la rilevanza della prospettiva del bene giuridico, che ha in sé i caratteri di riferimento unitario della giuridicità. L'importante contributo del testo in questa direzione è che, per comprendere *realisticamente* la giuridicità, è cruciale innanzitutto muovere dalla riflessione sull'essenza del diritto nei suoi tratti fondamentali.

In isolamento nella sua tenuta abruzzese durante i mesi complicati della pandemia galoppante, Natalino Irti si racconta indotto alla riflessione sui meccanismi psicologici e sociali che sorreggono internamente il diritto ed il suo senso politico, l'obbedienza. Scrive così un compatto saggio sull'obbedienza che ci propone alcune riflessioni meritevoli di attenzione critica.

Il noto civilista italiano non è nuovo a queste incursioni nella teoria del diritto e persino nella filosofia, come sanno coloro che ne seguono le pubblicazioni sin dai tempi della (giustamente celebre) *Età della decodificazione* (uscita per la prima volta nel 1979). Anche questa volta muove dall'interno di una concezione sostanzialmente positivista dell'ordinamento, in cui la norma è fatta coincidere con il comando di chi ha il potere di renderne effettiva l'obbedienza (appunto): ma le prospettive alternative, ed in particolare quella che risale a Giuseppe Capograssi, non vengono sottaciute od occultate, bensì criticate apertamente. A parere di Irti, e con specifici riguardo alla teoria dell'esperienza giuridica capograssiana, non sarebbe chiaro soprattutto come dall'azione del soggetto si possa pervenire alla regola oggettiva. Su questa presunta aporia sarebbe poi inderivabile dalla norma il vincolo dell'obbedienza, vale a dire l'effetto soggettivo dell'imposizione oggettiva.

(A ben vedere, sia nella dottrina capograssiana sia nel pensiero di chi l'ha poi sviluppata, ed in particolare Sergio Cotta, la transizione dalla dimensione soggettiva dell'azione, da cui tutto comincia nel mondo esterno che è quello delle relazioni sociali di cui si occupa il diritto, alla dimensione oggettiva della regola comune, avviene attraverso tappe ontofenomenologiche a cui Cotta medesimo ha dedicato pagine definitive in quello che è probabilmente il suo capolavoro giusfilosofico, *Il diritto nell'esistenza*. Ma è giusto che ognuno faccia il proprio mestiere, ed il prezzo da sostenere per le contaminazioni tra giuristi positivi e filosofi del diritto – contaminazioni sempre feconde se non proprio necessarie – è talvolta anche questo).

Nella concezione adottata e difesa da Irti, che in questo è scrupolosamente fedele al lascito kelseniano, delle norme l'unica dimensione che legittimamente siamo chiamati a verificare è quella della validità: se la norma è (proceduralmente) valida, essa ha tutte le ragioni per pretendere l'obbedienza dei consociati che ne sono i destinatari. Ogni verifica ulteriore, ed in particolare la verifica circa la giustizia (e non solo la cosiddetta, intermedia ed ambigua, "giustizia" di cui parlano alcuni, di solito traducendo

espressioni inglesi), resta preclusa qui al sindacato dell'agente: che ogniqualvolta decida di disobbedire alla norma è dunque fuori dall'ordinamento, e dell'ordinamento (cioè dell'ordine che il diritto vorrebbe costruire e presidiare), si fa nemico. Non residua alcun margine per l'obiezione di coscienza, che infatti – occorre dare atto ad Irti di essere del tutto coerente in proposito – viene ridotta ad un elementare (qualcuno direbbe persino banale) contrasto tra legge e coscienza: laddove l'obiezione di coscienza è il tormentato istituto, indubbiamente giusnaturalista, che ipotizza e prende sul serio il contrasto tra due norme giuridiche ed il bivio obbedienziale che la loro incompatibilità spalanca davanti al destinatario simultaneo di entrambe. Non è perché la mia coscienza mi indica di disobbedire alla norma per salvaguardare le sue prerogative (quali, poi?) che come obiettore mi trovo tra due fuochi, bensì proprio perché due norme entrambe vincolanti sono inconciliabili ed io devo scegliere a quale obbedire, che sorge un conflitto *nella* coscienza dell'agente, la quale alla fine si determina verso l'uno o l'altro corno del dilemma comportamentale. Antigone non contrappose i dettami della propria coscienza ai decreti di Creonte, ma due categorie *di leggi* che nella fattispecie si mostravano incompatibili, quelle degli dei e quelle degli uomini: e risolutamente optò per le prime, sapendole infallibili, eterne, veritiere.

Non è che ad Irti sfugga del tutto questo punto. A p. 56 in effetti egli scrive del “dovere di controllare la legittimità, formale *e sostanziale*, dell'ordine [inteso come comando, cioè, kelsenianamente, la norma giuridica secondo Irti], e di non prestarvi obbedienza se questo giudizio si conclude in senso negativo” (mio il corsivo): la posizione potrebbe essere avvicinata persino a quella di Radbruch ed alla celebre formula che ne prende il nome, anzi a ben vedere essa va persino oltre il moderato giusnaturalismo del pensatore tedesco. Purtroppo, all'interno dell'apparato concettuale di Irti non vi è spazio per un approdo alla *sostanza* (naturale? giusnaturalistica? etica?) della legittimità, a meno che non si stia parlando di una legittimazione politica che ci precipita dalla padella di Kelsen nella brace di Schmitt. Con un'espressione che non si sa se è più salomonica o più dilatoria, Irti conclude la spinosa *querelle* affermando che “solo la storia sarà giudice dell'urto tra il diritto di oggi e l'impazienza per un diritto di domani” (p. 62). Se vogliamo dare un significato preciso a queste parole, dobbiamo attribuire personalità (e capacità cognitiva, e potere valutativo) alla storia (di che cosa si tratta? Degli uomini della prossima generazione? Di un'entità impersonale e rigorosamente non umana, dunque di nessuno? La domanda equivale a quest'altra: a chi siamo disposti ad assegnare la potestà – e la responsabilità – del giudizio sul diritto, e dunque sulla condotta degli obbedienti e dei disobbedienti? Domanda di non piccolo momento in un libro sull'obbedienza al diritto); dobbiamo poi essere favorevoli alla natura dilemmatica del rapporto tra diritto reale e diritto ideale (altrimenti, non avrebbe senso parlare di un conflitto, di uno iato, addirittura di un “urto”, come dice Irti), ed infine dobbiamo assumere un atteggiamento che difficilmente

Irti sarà incline a concederci: quello di chi confida nell'esistenza di un diritto di domani tale da urtare con quello di oggi in modo da suscitare dubbi sulla piena rispettabilità di quest'ultimo. Sempre che Irti, con queste misteriose parole, non voglia semplicemente dirci che l'unica strada per sopportare quest'urto è quella dell'esilio (la diserzione è preclusa per via della sua natura eversiva).

Non se ne esce: nell'orizzonte rigorosamente positivistico è inammissibile difendere o contestare l'obbedienza alle norme giuridiche vigenti, se non come conformità all'ordine costituito, ed allo stesso modo è impossibile criticare o appoggiare la disobbedienza ad esse. L'introduzione del *deus ex machina* non sembra dunque funzionare: Irti la chiama "scelta dell'inizio" (p. 67), e si tratterebbe di una sorta di opzione fondamentale di obbedire alla legge, in base alla quale diventa poi inammissibile la disobbedienza. La scelta iniziale è considerata fonte non solo di "ordine pace sicurezza" (al cui fondamento vi sarebbe appunto l'obbedienza, sul piano collettivo), ma anche di coerenza con se stessi, e dunque di fedeltà al proprio piano di vita (una nuova maniera di descrivere la rousseauviana circolarità democratica: l'obbedire solo a se stessi? L'ennesima, dunque, impresa disperata, tesa a conciliare l'eteronomia del diritto con la libertà dei singoli, intesa come autonomia?). L'autore evoca persino la *Grundnorm*, identificata adesso con tale scelta dell'inizio: che è anche l'inizio del "viaggio degli obbedienti" che dà titolo al libro, nonché "l'origine produttiva e dinamica della società" (p. 113). Per spiegarla meglio, Irti osserva che "mentre esigenze di 'giustizia' possono spingerci a contestare o rifiutare un intero sistema di norme (e dunque a scegliere un altro principio), il bisogno di 'giustificazione' viene soddisfatto all'interno dello stesso ordinamento" (p. 73). La distinzione tra giustizia e giustificazione è interessante ma non viene ulteriormente sviluppata, forse anche perché chi l'ha tentato ha potuto constatare la convergenza tra le istanze della prima e lo schema della seconda (ancora di Cotta potremmo ricordare le stimolanti tesi presentate in *Giustificazione e obbligatorietà delle norme*, libro chiave del 1981 recentemente e meritoriamente ristampato da un editore romano, e che con denso procedere filosofico propone un'autentica filosofia giuridica dell'obbedienza).

Irti prende anche, e nettamente, le distanze dagli orientamenti che richiamano il senso comune come criterio di giudizio per la giustificazione delle norme (e dunque come fondamento della loro obbligatorietà ed orizzonte di senso dell'obbedienza ad esse): "l'intuizione comune è entità misteriosa e inaccessibile, di cui taluni si dichiarano interpreti, capaci di ascoltare la voce e di tradurla in regole di vita. Qui non c'è sicurezza, ma mutevole soggettivismo. [...] Non ordine, ma accendersi e spegnersi di intuizioni. La 'trama dei giuristi', proprio divenendo 'autonoma', si scioglie da questi arbitrii interpretativi e introduce l'austero rigore dell'oggettività". Per Irti, par di comprendere, oggettività coincide con formalismo, e formalismo rimanda a competenza tecnica. Scientifico, dunque, è tecnico: ed una giurisprudenza che aspiri

all'oggettività (sarebbe la stessa cosa della giustizia? O della giustizia ci siamo liberati nel nome del medesimo tecnicismo degli operatori giuridici?), non può che affidarsi alla forma delle regole, obliterando il contenuto. È passato molto tempo dalla prima apparizione dei *Lineamenti di dottrina pure dal diritto*, opera geniale per l'epoca in cui apparve e per l'influsso che ebbe su generazioni di giuristi, ma opera datata segnata da una crisi per molti irreversibile del giuspositivismo normativista: è passato molto tempo, ma ancora quella prospettiva ha i suoi sostenitori, ed autorevoli.

Irti dedica l'ultima parte del suo saggio alle "ragioni dell'obbedienza", che raggruppa sotto diversi standardi: il conformismo, la paura, lo scambio (l'interesse per un mutuo vantaggio), il legittimismo, la cittadinanza. E conclude con aperture gloriose all'obbedienza per amore ed all'obbedienza per coerenza (e per giuramento). Si tratta più di una tassonomia che di una rimessa in discussione di quanto argomentato nella parte centrale del libro, che abbiamo considerato criticamente sopra. Libro la cui lettura resta comunque raccomandabile, se non altro per affilare riflessioni e spunti che orientano e motivano all'obbedienza (o ad un'intelligente disobbedienza), in tempi in cui lo sgretolamento ufficiale dei riferimenti assiologici nella hegeliana "pappa del cuore" o nel postmoderno nichilismo neutralista e neutralizzante, vorrebbe sottrarre terreno e magari non lasciare scampo alla classica *recta ratio*.

Di Francesco Zini

Il volume raccoglie tutti gli scritti principali di Giuseppe Dalla Torre sui temi di bioetica, con volumi, articoli e saggi su tematiche di inizio vita (aborto, procreazione assistita), fine vita (eutanasia, rifiuto delle terapie, accanimento clinico), cura e sperimentazione (comitati di etica), pluralismo culturale e obiezione di coscienza.

Oltre alla raccolta di studi in onore di Giuseppe Dalla Torre curati da Laura Palazzani su bioetica e diritto con la prefazione di Francesco D'Agostino di cui si raccomanda l'attenta lettura, è presente un link che permette di accedere ad ulteriori contenuti di ulteriori saggi, studi e articoli di Giuseppe Dalla Torre che non sono presenti nel testo del volume cartaceo e che vogliono dare conto del suo contributo fondamentale alla bioetica e al biodiritto, fin dal sorgere di queste due discipline, che hanno in seguito assunto un rilievo scientifico autonomo e determinante per la comprensione di alcuni fra i principali e più complessi problemi della società contemporanea.

Da questa presentazione dei testi è possibile intravedere fin da subito una linea continua ed originale, innanzitutto stilistica. La chiarezza espositiva di Giuseppe Dalla Torre risulta sempre presente e costituisce una cifra ineludibile del suo lavoro di studio. Chiarezza non significa semplicità, ma il tentativo ogni volta di ricondurre tematiche complesse ad un'esposizione accessibile e comprensibile, dove si evidenziano i problemi e le analisi e dove si lasciano intravedere le risposte e le eventuali soluzioni.

L'altra cifra più contenutistica presente in tutti gli scritti di Giuseppe Dalla Torre è costituita dal continuo rimando ai principi ed ai valori fondamentali della persona umana. Anche in questo caso tali rimandi non costituiscono semplici deduzioni sillogistiche o asserzioni dogmatiche dalla quale dedurre giudizi o applicazioni consequenziali, anzi i valori fondamentali a cui Giuseppe Dalla Torre fa riferimento in ogni suo scritto, appaiono delle "scoperte" lungo il tracciato dell'esposizione, con continui spunti di riflessione dialettici, argomentando sempre pro e contro le singole questioni, per evidenziare i diversi livelli di analisi e per far emergere la giusta collocazione che emerge intrinsecamente dalle stesse argomentazioni, che mai si escludono o si contraddicono, ma si completano e si implementano tra di loro.

Questa forza intrinseca delle idee e dei valori costituisce la linea di pensiero che segue ogni suo contributo, sia nell'articolo per una prestigiosa rivista scientifica, sia per la partecipazione ad un convegno, sia per le questioni bioetiche e biogiuridiche più generali e sistematiche, sia per i contributi ai dibattiti legislativi de iure condendo.

Inoltre una terza cifra è possibile scorgere negli studi di Giuseppe Dalla Torre e costituisce un elemento innovativo e unico per l'illustre accademico: la continua tensione interdisciplinare che "scende" dalla dimensione teoretica ed astratta (*ex cathedra*), per immergersi nelle possibilità concreta di trovare delle soluzioni pratiche nel dibattito culturale, politico e parlamentare sui singoli temi di bioetica, per cercare di raggiungere quel "compromesso alto", inteso sempre come una "sintesi verticale" tra i diversi interessi, da contrapporsi ad un compromesso "basso e contingente", che non risolve i problemi, ma li amplifica.

In questo senso Giuseppe Dalla Torre non solo anticipa un metodo ermeneutico che sarà poi ripreso e risemantizzato dai suoi numerosi allievi, ma fonda una “bioetica critica” e argomentativa, che non rinuncia all’ampiezza e alla ricchezza degli interessi e degli argomenti sempre a favore della persona, facendo costantemente richiamo esplicitamente al fenomeno religioso e teologico. Questa ampiezza di significati racchiude la capacità di contenere dentro il testo dei suoi studi, i molteplici significati delle questioni bioetiche, così da “elevare” ogni volta il ricercatore e lo studioso verso ulteriori dimensioni di comprensione.

Infine è costantemente presente il riferimento al personalismo ontologico, inteso a richiamare e a riconoscere il valore della persona e il suo primato di fronte a tutti gli altri interessi. La persona che secondo Dalla Torre è sempre presente come criterio di giudizio nel biodiritto e nella bioetica, come un riferimento costante per garantire le tutele e i diritti soprattutto nelle condizioni di maggiore debolezza e fragilità.

Da questo punto di vista dobbiamo essere grati a Giuseppe Dalla Torre per un tale sintesi che ha manifestato lo sforzo intellettuale non solo per lo spessore indiscutibile degli studi sempre attuali, ma perché questa sua testimonianza preziosa di studioso ci riporta a “prendere sul serio” quella chiamata verso una tensione continua alla ricerca anche nel dibattito contemporaneo sulle principali questioni bioetiche e biogiuridiche, nelle quali ogni persona è inserita, partecipando attivamente e fecondando il proprio tempo a disposizione con responsabilità e attenzione. In questo senso la sua *lectio magistralis* potrà continuare a generare per il futuro estensione nuovi approfondimenti da parte di giovani studiosi e a suscitare ulteriori e nuovi studi.

Da questa raccolta postuma di scritti, ad un anno dalla scomparsa di Giuseppe Dalla Torre, emerge una linea teorica in grado di indirizzare anche l’attuale e futura riflessione bioetica e biogiuridica sulle nuove tematiche emergenti. Dalla Torre tematizza un’autentica “teoria generale del biodiritto”, delineando i percorsi, i criteri, gli approcci e le modalità che il legislatore potrebbe seguire nell’ambito della normativizzazione delle principali questioni bioetiche nei diversi ambiti applicativi, con riferimento ai principi ed ai valori della dignità della persona umana, della giustizia e della solidarietà.