



LORENZA MORELLO

No taxation without representation

LORENZA MORELLO

No taxation without representation



Collegati per scoprire tutti i titoli del nostro catalogo

Segui **Filodiritto** su Facebook™, LinkedIn™ e Instagram™ per conoscere le nostre novità

ISBN 979-12-80225-37-5

Prima Edizione: Marzo 2022, Filodiritto Editore

© Copyright 2022 Filodiritto Editore

filodiritto.com

inFOROmatica S.r.l., Via Castiglione, 81, 40124 Bologna

inforomatica.it

tel. 051 9843125 - fax 051 9843529 - commerciale@filodiritto.com

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i film, i microfilm, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi. Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15 % di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le fotocopie utilizzate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale, o comunque per esigenze diverse da quella personale, potranno essere effettuate solo a seguito di espressa autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazione per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana, 108 - 20122 Milano.

e-mail: autorizzazioni@clearedi.org, sito web: www.clearedi.org

Lorenza Morello, giurista poliglotta, ha compiuto i propri studi nelle più severe scuole da Oxford a Montreal, passando per Strasburgo, laureandosi a Torino con il massimo dei voti, insignita del premio Bruno Caccia. Ha all'attivo centinaia di studi e pubblicazioni.

A mio padre, che per primo mi ha insegnato il valore di lottare per ciò in cui si crede. A qualsiasi costo.

Indice

Prefazione	4
Capitolo I: “Galassia no vax”	
1. I c.d., “no vax” nel mondo	6
2. Le motivazioni dei c.d., “no vax”	6
Capitolo II: “Resistenza fiscale”	
1. Il dovere tributario	8
2. la resistenza fiscale: definizione	10
3. Le argomentazioni a favore e contro la resistenza	11
Capitolo III: “Etica della resistenza”	
1. Chi resiste è un delinquente?	12
2. Che fine ha fatto l’etica?	12
3. Una nuova dottrina morale	14
4. Giustizia, bene comune e redistribuzione	14
5. La cd Pandemia e l’aumento delle diseguaglianze	16
6. <i>Fides</i>	16
7. Il senso di vergogna	17
8. Il ritorno dell’ <i>Ars boni et aequi</i>	18
Capitolo IV: “Resistenza e globalizzazione”	
1. La resistenza fiscale per il ripristino dell’uguaglianza sostanziale	20
2. Globalizzazione e “imaginary representation”	21
3. La sentenza n. 1842/2021 e la compressione dei diritti fondamentali al tempo del Covid	23
Conclusioni	32

“Rifiutarsi di pagare le tasse è uno dei metodi più rapidi
per sconfiggere un governo”
(Mahatma Ghandi)

Prefazione

La convinzione secondo cui un governo non debba tassare una popolazione a meno che quella popolazione non sia rappresentata politicamente ha molteplici precedenti storici.

L'articolo 12 della Magna Charta Libertatum (provvedimento che il re d'Inghilterra noto come “Giovanni Senzaterra” fu costretto a concedere ai baroni del Regno il 15 giugno 1215) recitava: “*No scutage not aid shall be imposed on our kingdom, unless by common counsel of our kingdom*”, ovvero: “**Nessuna imposta può essere applicata dal Re se non è stata approvata dal concilio del Regno**”.

Circa quattrocento anni più tardi, durante la guerra civile inglese (1642 – 1651), il parlamentare John Hampden¹ si rifiutò di pagare le tasse destinate alla flotta da guerra.

Lo slogan politico utilizzato durante la rivoluzione americana (1765 – 1783) ***No taxation without representation*** (“nessuna tassazione senza rappresentanza”) è il motto con cui le Tredici colonie esprimevano il loro malcontento nei confronti del Regno di Gran Bretagna. I coloni americani ritenevano di non essere rappresentati dal Regno Unito e che, quindi, tutte le tasse loro imposte dagli inglesi (come, per esempio, lo *Stamp Act* ed il *Townshend Acts*) fossero incostituzionali e costituissero una negazione dei diritti, in quanto inglesi di origine.

Quando gli Stati Uniti d'America erano ancora un insieme di tredici piccole colonie inglesi situate nella parte nord-orientale del continente americano, infatti, l'Inghilterra, dissanguata economicamente dalla ‘Guerra dei sette anni,’ impose ai sudditi americani una serie di tasse per rimpinguare le casse statali. Intrise di cultura illuministica e consapevoli che il consenso dei contribuenti nella determinazione delle imposte fosse uno dei cardini tradizionali della libertà inglese fin dai tempi della *Magna Charta*², **le tredici colonie rifiutarono il pagamento delle tasse e posero l'alternativa di inviare i propri rappresentanti al Parlamento di Londra o di essere esonerati da ogni tassa non approvata dai loro rappresentanti.**

La frase ***No taxation without representation*** venne riportata per la prima volta sulla prima pagina di un volume del London Magazine nel febbraio del 1768, e dedicata a un discorso su un disegno di legge inerente al potere che deteneva il Regno Unito sulle colonie tenuto da Charles Pratt I, conte Camden, nel parlamento britannico.

Questo principio ha dato poi il via alla guerra d'indipendenza che culminò, il 4 luglio del 1776, nella **Dichiarazione d'Indipendenza degli Stati Uniti d'America.**

Da allora questo principio ha permesso la nascita dapprima dello **Stato liberale** e poi di quello **democratico e sociale.**

In altre parole: molti in quelle colonie credevano che la mancanza di diretta rappresentanza nel lontano Parlamento britannico fosse una lesione dei propri diritti come inglesi e quindi che le leggi che tassavano i coloni, e altre leggi che si applicavano solo alle colonie, fossero incostituzionali.

¹ **John Hampden** (nato 1594, Londra-morto 24 giugno 1643, Thame, Oxfordshire, Eng.) divenne rapidamente uno specialista in materia di tassazione e un caro amico di Sir John Eliot, uno dei principali critici puritani della corona. Nel 1627 Hampden fu imprigionato per quasi un anno per aver rifiutato di contribuire con un prestito forzato richiesto dal re Carlo. Hampden resistette per principio al pagamento del denaro della nave, un prelievo raccolto dal re per l'allestimento della sua marina. Tuttavia, solo il Parlamento aveva il potere di riscuotere le tasse e Hampden pensava che, poiché il Parlamento poteva riunirsi solo su convocazione del re, Carlo stava, in effetti, eliminando la necessità di chiamare il Parlamento se poteva imporre lui stesso le tasse. Il re sosteneva, tuttavia, che il denaro delle navi fosse un tipo di tassa che per consuetudine non necessitava dell'approvazione del Parlamento. Nel 1635 Hampden si rifiutò di pagare 20 scellini in denaro per le navi e il caso fu sottoposto ai 12 giudici della Corte dello Scacchiere. Sebbene sette dei giudici sostenessero Carlo e cinque si schierassero con Hampden (1638), la stretta maggioranza ricevuta dal re potrebbe essere stata un fattore che ha incoraggiato una diffusa resistenza all'imposta.

² Vedi *supra*.

Tuttavia, durante il periodo della rivoluzione americana, solo 1 su 20 cittadini britannici aveva rappresentanza in Parlamento, e nessuno di questi faceva parte delle colonie.

Il motto “No taxation...” coglie un sentimento fondamentale per la causa della guerra civile inglese, così come articolata dal John Hampden che disse: **“Ciò che un re inglese non ha alcun diritto di chiedere, un soggetto inglese ha il diritto di rifiutare”**.

La situazione che **da marzo 2020** riguarda pressoché tutto il mondo attualmente conosciuto e che verrà qui indicata per semplicità con il termine **“pandemia”** ha evidenziato come **in tutti gli stati, in media circa il 20% dei cittadini non si ritrova nelle cosiddette politiche sanitarie** varate dagli stati stessi. In Italia questa osservazione è all’evidenza di tutti. Così come lo è l’assoluta mancanza di rappresentanza parlamentare di quella che è stata definita una **“minoranza rumorosa”**.

Parte di questa minoranza, dal 15 febbraio 2022, è stata estromessa dal mondo del lavoro, sebbene in salute ed **“abile”** allo stesso, per il semplice fatto di non essersi sottoposta ad una inoculazione divenuta obbligatoria in Italia per gli over 50. Precedente unico nella storia.

Sono inoltre molteplici le restrizioni imposte a coloro che sono sprovvisti di certificato che comprovi l’avvenuta somministrazione di almeno tre dosi dello stesso o due dosi più l’avvenuta guarigione (che ammalarsi dopo essersi inoculati ad un siero che dovrebbe proteggere dal virus per il quale si viene sottoposti ad apposito trattamento lascia alquanto perplessi, ma si lasciano queste osservazioni ai medici esperti del tema), ivi compreso l’accesso alla posta o in banca per poter quindi accedere a servizi essenziali o disporre dei propri denari. È inoltre stata prevista una sanzione pari ad una somma di 100Euro una tantum per colpire tutti i **“renitenti”** (indipendentemente dalle ragioni, siano esse ideologiche o cliniche).

Nonostante l’estromissione da molti servizi essenziali, nonostante la totale impossibilità di godere di qualsiasi attività pubblica o ricreativa, nonostante addirittura la minaccia di poter godere e disporre dei frutti pensionistici, frutto di un accantonamento e di un sacrificio che nulla dovrebbe avere a che spartire con norme successive e per di più incostituzionali, **tutti questi individui restano ovviamente a pieno titolo soggetti di imposta**.

Ne discende che per costoro, e per chiunque nel mondo per motivi anche differenti gravi nella stessa condizione, è di primaria importanza essere a conoscenza del fatto che: **“i cittadini che non hanno rappresentanza parlamentare hanno il diritto di rifiutare il pagamento delle imposte che uno stato vuole imporre loro”**.

Capitolo I Galassia no vax

1. I c.d., “no vax” nel mondo

Posto che a parere di chi scrive, semplificare il dibattito e le motivazioni che fondano le ragioni di coloro che ad oggi non hanno voluto sottoporsi al siero identificandoli con il nome di “no vax” è, per molteplici ragioni, oltreché sbagliato, riduttivo e semplicistico, i dati (posto che avere dati veritieri su questo tema è quanto mai difficile, in quanto il dibattito e i dati sono ormai notoriamente falsati all’origine) dicono che In Italia ci sono, nel momento in cui queste pagine vengono rogate, almeno **8 milioni di persone** (il 14% della popolazione circa) che **hanno deciso di non vaccinarsi**. Un numero che è quasi pari all’intera popolazione dell’Austria.

Stando ai dati di un’indagine condotta da Morning Consult, società di ricerca apartitica, con oltre 75 mila interviste settimanali sull’andamento delle campagne vaccinali anti Covid nel mondo, ha tracciato una classifica dei Paesi più refrattari alle vaccinazioni e sui fattori che stanno alla base del loro scetticismo.

Gli ultimi dati si basano su **sondaggi condotti in 15 Paesi tra il 19 ottobre e il 25 ottobre 2021 in 15 Paesi**, dagli Usa al Giappone, passando per l’Italia. Alla domanda: «hai fatto il vaccino o no?» gli intervistati potevano rispondere «Sì»; «No, ma lo farò in futuro»; «No, e non sono sicuro di farlo in futuro» o «No, e non ho intenzione di farlo». Risposte «chiuse» che permettono di distinguere quelli che vengono definiti “no vax radicali”, che rifiutano senza mezzi termini i vaccini, dagli “esitanti vaccinali”, ovvero persone che, nonostante non siano contrarie a immunizzarsi in modo preconcetto hanno dubbi, preoccupazioni o altre motivazioni che fanno loro rallentare o evitare le vaccinazioni. **Il Paese più riluttante alle dosi si conferma la Russia**, dove il livello di penetrazione vaccinale è poco sopra il 30% e c’è un **43% di diffidenti**: un russo su quattro ha dichiarato che non si vaccinerà e un altro 18% si è detto incerto, senza contare quelli che – sono il 23% – rinviando l’iniezione. **Se in Russia i vaccini non sono mai decollati, diversa la storia degli Usa, retrocessi da primi a quasi ultimi.**

Dopo aver rappresentato per mesi il modello globale di riferimento per inoculazione delle dosi, gli Stati Uniti ora arrancano con il tasso di copertura vaccinale completa tra i più bassi dei Paesi del G7 e il più alto tasso di no vax dopo la Russia: **il 27%** (il 18% di contrari e il 9% in forse). Così oggi **più di un americano su quattro afferma di non avere intenzione di farsi vaccinare** o di non essere sicuro di farlo: **circa il doppio rispetto a francesi o italiani.**

Dopo le due superpotenze, al terzo posto per no vax figura la Germania con il 16% di scettici: l’11% di negativi più il 5% di indecisi. Valori analoghi per il Canada. Poco meno di **Francia (13%: il 9% ostili e il 4% incerti)** – patria storica dello scetticismo vaccinale in Europa occidentale –, Gran Bretagna (**12%: 8% più 4%**) e Australia (**14%: 8% più 6%**). Ed arriviamo **all’Italia, con il 7% di negativi e il 5% di indecisi, al netto di un 4% che assicura si vaccinerà in futuro.**

A seguire Corea del Sud, Giappone, Spagna, Brasile, Messico, India e Cina.

2. Le motivazioni dei cd No Vax

L’aspetto più interessante della ricerca è che ha sondato le motivazioni dei “no vax” nei vari Paesi: **in Russia, Giappone e Sud Corea prevale il timore degli effetti collaterali**, in **Canada la preoccupazione per test clinici «troppo veloci»** (quindi ritenuti poco attendibili), in Brasile e India i dubbi sull’efficacia del vaccino. La percentuale più elevata di persone che ritengono basso il rischio di infettarsi è in India (18%), seguita da Germania (11%) e Regno Unito (10%), mentre **in Europa si conferma la Francia il Paese più diffidente verso tutti i vaccini (7%)** e verso le società produttrici (9%).

Quanto all'Italia, il **28% dei cosiddetti no vax risulta scettico per via dei test considerati troppo veloci**, il 6% si ritiene a basso rischio di contagio, il 5% si dichiara contrario a tutti i vaccini, un altro 5% non crede che quello anti-Covid sia efficace e altrettanti nutrono sfiducia nelle aziende produttrici.

Un sondaggio di Ipsos sull'attitudine dei cittadini nei confronti dei vaccini conferma un quadro, almeno in parte, politicamente diviso: il 14% degli elettori della Lega e il 10% degli elettori di Fratelli d'Italia dichiara di non voler fare sicuramente il vaccino, contro il 2% del Pd e il 7% del M5.

Capitolo II Resistenza fiscale

1. Il dovere tributario

“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato ai criteri di progressività”

Il dovere tributario rappresenta certamente la modalità concreta e materiale mediante la quale si attua il principio solidaristico che attraversa tutta la nostra Costituzione. A norma **dell’articolo 53 co.1** della Carta costituzionale italiana esiste **l’obbligo, per tutti i cittadini, di concorrere alle spese pubbliche sulla base della capacità contributiva di ciascuno**. Si tratta di un **principio fondamentale di giustizia fiscale e di uguaglianza sostanziale**: il pagamento dei tributi, in particolare delle imposte dirette, deve avvenire secondo criteri obiettivi quali le risorse economiche effettivamente in possesso del contribuente, in applicazione del duplice principio di “progressività” e di “personalità”.

Il secondo comma dell’articolo 53 statuisce che il sistema tributario italiano, ovvero l’ordinamento complessivo che riguarda i tributi, sia ispirato ai suddetti criteri. Ciò significa che maggiori oneri sono posti a carico dei possessori di redditi più elevati e il prelievo fiscale aumenta in misura più che proporzionale all’aumentare della ricchezza, con l’applicazione di un’aliquota che aumenta progressivamente all’aumento della base imponibile.

A parità di reddito, poi, il sistema introduce elementi di differenziazione, (principio di personalità delle imposte), corollario dell’equità o uguaglianza sostanziale (articolo 3 Costituzione co.2). Ne consegue che il dovere contributivo è primario dovere di **“solidarietà economica e sociale”** di cui parla l’articolo 2 della Costituzione che, a sua volta, collega in modo inscindibile i diritti inviolabili e i doveri inderogabili, individuando nel dovere di concorrere alle spese pubbliche una *condicio sine qua non* per l’esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti per tutti i componenti della comunità, sia in quanto singoli che in quanto appartenenti alle formazioni sociali in *cui si svolge la loro personalità*. **Ma dove trova il suo fondamento l’obbligo fiscale, non più inteso come sopruso del sovrano privo di qualsiasi giustificazione, ma come *do ut des* della rappresentanza politica?** Il processo inizia appunto nel **1215** con l’emanazione della già citata **Magna Charta Libertatum**, la cui centralità risiede da una parte nella constatazione che essa è **ancora diritto vigente in Inghilterra e USA**, e dall’altra perché rappresenta un tratto caratterizzante dell’identità inglese, fondamento del liberalismo e del tentativo di differenziarsi rispetto alle tradizioni continentali. Essa, inoltre può anche considerarsi, a ragion veduta una prima forma rudimentale di Costituzione che testimonia **l’idea di un potere limitato e non più assoluto, *lex facit regem***.

Storicamente rilevante nell’ottica dello “scambio politico” resta, poi, la rivoluzione americana del 1776 che ha consacrato il principio **“No taxation without representation”**, a partire dalle ragioni della ribellione delle colonie al Parlamento inglese, e la conseguente richiesta di una propria rappresentanza, come visto in apertura. Nel Regno Unito, intorno al 1760, le Colonie americane venivano considerate un vero e proprio dominio soggetto alla legislazione del Parlamento inglese. Le colonie si ribellarono e, attraverso il boicottaggio di nuovi tributi, ebbe inizio un lento processo storico che sfocerà nella guerra d’indipendenza. **La questione della tassazione diventò dunque una via privilegiata attraverso la quale i coloni americani riuscirono ad elaborare una protesta politica di portata rilevante per la storia occidentale**. Tematiche ancora oggi di attualità nel dibattito americano quali la **tassazione**, la **rappresentanza**, il **federalismo**, la **spesa pubblica** e il **diritto di voto**, in particolare, il dibattito sul “potere di tassare” è stato crocevia e catalizzatore del dibattito Costituzionale americano. Ma il **legame tra tassazione e rappresentanza** e la sua evoluzione nel tempo **continua ad accendere il dibattito attuale** a casa nostra così come in Europa.

Nel nostro Stato questo principio è stato codificato **nell'articolo 23³ della Costituzione italiana** secondo cui: *“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”*. **Sembra, infatti, che il legame tra tassazione e rappresentanza, principio chiave posto dall'articolo 23, si sia progressivamente affievolito, fino quasi a sparire** se osservato nel contesto di appartenenza dell'**Italia all'Unione Europea**.

L'articolo 4 dello **Statuto dei diritti del contribuente** afferma quello che dovrebbe essere un principio cardine del rapporto tra i contribuenti e il fisco, ossia il *“No taxation without representation”*. «Non si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti». In parole povere, per l'**imposizione di nuovi tributi** o balzelli deve essere trattata nelle competenti Commissioni e a seguire, è **necessaria una votazione parlamentare**.

L'**articolo 23** è probabilmente il **diretto discendente** del principio *“No taxation without representation”* nella nostra Costituzione. *“Se la ratio democratica della riserva, da questo punto di vista, appare ancora connessa alla composizione dell'organo parlamentare, ne è tuttavia mutata radicalmente la ragione giustificatrice. Essa è individuabile ora, anziché nella preoccupazione di proteggere gli interessi patrimoniali da interferenze eterogenee, nella necessità di garantire un adeguato processo politico nel bilanciamento degli interessi privati con quelli pubblici. È opportuno quindi prendere atto che in questo processo evolutivo la virtù democratica della riserva di legge in materia tributaria, proprio nel suo implicito collegamento al principio di auto imposizione, ha subito una profonda metamorfosi.*

Ne consegue, come inevitabile sviluppo logico, la necessità di riconsiderare la stessa idoneità del principio no taxation without representation a garantire ancora nei medesimi termini quella sua originaria vocazione che lo legava direttamente alla «sovranità popolare»”. **La riserva di legge, in esso contenuto, si traduce, infatti, nella possibilità per gli elettori di conoscere quale parte politica ha prodotto o, quantomeno votato, il tributo**. Questo tipo di trasparenza serve al “bravo” cittadino per valutare se confermare nelle urne il proprio voto, o dare fiducia ad una altra parte politica. Inoltre, nel processo di discussione e approvazione del tributo in Parlamento, che è l'organo deputato a legiferare, viene garantito il dibattito democratico, all'interno del quale la legge si conforma alle esigenze delle parti, della maggioranza ma anche delle minoranze. Il fisco rappresenta, infatti, uno strumento decisivo nel rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale ai sensi dell'articolo 3 comma 2 Costituzione

Le cose, come sappiamo, non sono andate né come sperava Vanoni né come era stato prescritto dai padri costituenti. A partire dalla legge Curti del 1964, e poi con i principi posti dalla legge quadro per la finanza e la contabilità regionale del 1976, fino ad arrivare alla L. n. 468/1978 che si esplicita l'obiettivo di qualificare il bilancio come “sede e strumento non più solo di previsione-gestione amministrativo-finanziaria ma anche di politica economica di breve-medio periodo, impostato e

³ Nel secondo dopoguerra, in particolare nel 1946 c'è grande entusiasmo perché, per la prima volta si vota a suffragio universale con la possibilità per le donne di accedere, per la prima volta appunto, al voto. L'Italia da Monarchia si trasforma in Repubblica e si dota di una nuova Carta costituzionale: la Costituzione repubblicana del 1948. All'articolo 23 Costituzione i padri costituenti ribadiscono che il binomio tassazione- rappresentanza è principio cardine dello Stato democratico, e fanno ricorso a tutta la loro esperienza e competenza nella speranza di non ripetere gli errori del passato. Il ministro Ezio Vanoni diventa il primo fautore di importanti riforme, sulla scia del dettato costituzionale. Egli propone la stesura di un nuovo patto fiscale tra Stato e contribuenti, impedendo al governo di legiferare in materia tributaria fatta eccezione per i casi previsti dall'articolo 77 della Costituzione. In seguito, denunciando la confusione del sistema tributario, propone di scindere il codice tributario in una parte generale con forza di legge costituzionale e una parte speciale, più dettagliata, con forza di legge ordinaria, e dunque passibile di modifiche più celeri. Ciò avrebbe garantito una maggiore linearità del sistema tributario e una sua stabilità almeno nell'impianto fondamentale.

Il proposito di Vanoni non fu mai realizzato anche se ben coerente con la plurisecolare teoria del “consenso ai tributi” e, soprattutto, con la neofita Carta costituzionale che all'articolo 23 dice che il potere di tassare appartiene a quelle istituzioni che rappresentano i contribuenti, la maggioranza e le minoranze.

verificato con la partecipazione attiva del Parlamento” (Maccanico, 2001, p. 23). **Le cause di una così fragile corrispondenza tra tassazione e rappresentanza in Italia sono da ricercare nell’istituzione della legge finanziaria nel 1978, nel ricorso abusato alla decretazione d’urgenza, nell’attribuzione al governo di deleghe troppo generiche, nonché nell’utilizzo di norme retroattive e interpretative che hanno ridotto il ruolo del Parlamento a quello di ratificatore di decisioni assunte in sede governativa.**

La legge ordinaria, di derivazione parlamentare, sembra ormai essere diventato l’ultimo strumento attraverso il quale imporre tributi e ciò è paradossale.

Ancora più paradossale è dare la colpa di questo al bicameralismo perfetto o ai Regolamenti parlamentari, mentre la realtà dei fatti ci rimanda ben altro. *In particolare, tra il dopoguerra e l’inizio degli anni Settanta, in tutte le economie avanzate si manifesta un impulso molto forte all’incremento della dimensione della spesa, legato a un ruolo più impegnativo dello Stato sia nell’offerta di servizi pubblici, sia nelle politiche di carattere redistributivo.* Ogni anno, nella legge di bilancio si prevedono le spese in base alle previsioni di entrate; queste previsioni, però, sono spesso “troppo ottimistiche” con la conseguenza che, in corso d’opera, bisogna tappare i buchi creati da politiche volte a catturare l’immediato favore elettorale con manovre correttive dell’ultimo minuto. Si smarrisce così, deroga dopo deroga, cavillo dopo cavillo, l’impianto originale del sistema tributario, che oggetto di modifiche parziali e settoriali, perde i requisiti di chiarezza e semplicità. **I tributi non sono più il democratico frutto di un ampio e costante dibattito parlamentare,** dalla Camera e dal Senato si levano solo silenzi mortificati. La logica del tributo come “risorsa” ha progressivamente prevalso sulla logica del tributo come “contributo” in un rapporto tra Stato e cittadino che evidentemente non è più alla pari come dovrebbe essere. La gestione dei tributi è progressivamente passata dal Parlamento al governo e, infine, alla “fredda” burocrazia dei ministeri. Il tecnico reperisce le risorse in maniera celere e apparentemente indolore perché scavalca il dibattito e la mediazione politica, il **potere di tassare** si è **spostato** dalle **“aule del consenso”** alle **“stanze dell’autorità”**.

La conseguenza più drammatica è che la burocrazia non applica solamente le norme ma, ahinoi, le scrive pure.

L’abuso dei decreti-legge e le continue manovre correttive hanno anche ricadute meramente funzionali: pagare i tributi in Italia è sempre più difficile, il contribuente fatica a capire le disposizioni legislative e, quindi, ad applicarle. Un **sistema così incerto** non può che generare una progressiva **crisi nel rapporto cittadini-istituzioni** che va a concretizzarsi in una dilagante **disaffezione alla politica.**

2. La resistenza fiscale – definizione

Con l’espressione **“resistenza fiscale”** si identifica comunemente un gesto di ribellione consistente nel rifiuto di pagare le tasse allo Stato.

Tale gesto è spesso dovuto ad una forte opposizione a determinate politiche del governo tanto da un punto di vista civile che economico, oppure un’opposizione allo Stato in quanto istituzione in sé e per sé.

Laddove della guerra civile inglese e della rivoluzione americana abbiamo già ampiamente trattato per quanto rileva ai fini della presente, giova invece ricordare che **il primo caso riconosciuto di resistenza fiscale avvenne nel I secolo a.C., quando degli zeloti residenti in Giudea rifiutarono di pagare le tasse imposte dall’impero romano**⁴.

⁴ I fomentatori di questa protesta fiscale vennero torturati e uccisi, come testimoniato dalla stessa Bibbia.

3. Le argomentazioni a favore e contro la resistenza

Storicamente i resistenti fiscali⁵ hanno utilizzato diversi argomenti a favore della propria lotta, tra i quali:

- Il governo esercita un'oppressione fiscale tale da rendere schiavi i contribuenti.
- Il governo non è legittimato.
- Il governo attua un regime di corruzione e malaffare.
- Il governo è inefficiente e malfunzionante.
E quello che a noi qui più interessa ovvero il tema della
- Mancanza di rappresentanza (*no taxation without representation*).

Si noti che, laddove le eccezioni che vengono sollevate ai sostenitori della resistenza fiscale possono tutte raggrupparsi in un breve elenco:

- In una democrazia ognuno deve contribuire al bene della collettività.
- Il governo, perdendo le entrate dei *resistenti*, sarà costretto ad aumentare le tasse a chi le paga.
- Chi evade usufruisce comunque dei servizi dello Stato
- La resistenza fiscale porta risultati differenti ai fini della protesta

nessuna di queste tesi ha però nulla da eccepire al fatto che chi paga una tassa, in uno stato che si dice democratico, debba avere una propria rappresentanza parlamentare.

Si noti altresì che **l'equiparazione tra evasione fiscale e resistenza fiscale non ci pare corretta** tanto dal punto di vista ideologico quanto da quello delle conseguenze legali in capo al "resistente" piuttosto che all' "evasore". Laddove infatti, per propria definizione e natura, l'**evasione** consista nel mancato pagamento delle imposte attuato attraverso sotterfugi, artifici e comunque non alla luce del sole, la **resistenza** per propria natura e per le motivazioni che ne stanno alla base, ha evidenza *ictu oculi* e, ovviamente, per essere fondata deve avere delle ragioni di diritto e di politica che legittimino le azioni dei resistenti stessi.

La resistenza fiscale ha invero molteplici precedenti nella storia, di cui verranno citati qui solo i più noti.

Durante tutti gli anni trenta negli Stati Uniti, nella c.d., "Grande Depressione" si formarono varie associazioni di contribuenti aventi come scopo la protesta fiscale nei confronti delle elevate tasse imposte sulla proprietà. La più famosa di queste associazioni fu l'*Association of Real Estate Taxpayers*.

Un altro esempio è da rinvenirsi durante la seconda guerra mondiale. Un po' come successe per la prima, anche durante la seconda guerra mondiale ci fu infatti una diffusa protesta fiscale scaturita dalla contrarietà per la guerra in atto. In particolar modo, tale protesta venne attuata dai cosiddetti *cristiani anarchici*.

Sempre procedendo in ordine cronologico non possiamo non menzionare la resistenza fiscale messa in atto nel corso della Guerra del Vietnam. Agli inizi del 1968, 448 editori e giornalisti scrissero una lettera sul *New York Post* dove esprimevano il loro aperto dissenso alla guerra del Vietnam e annunciavano la loro protesta fiscale. Nel 1970 cinque docenti dell'università di Harvard e nove membri del Massachusetts Institute of Technology tra i quali i Nobel Salvador Luria e George Wald, annunciarono la loro protesta fiscale. Nel 1972 fu invece il senatore democratico Philip Hart ad iniziare uno sciopero fiscale contro la guerra vietnamita.

Tra gli ultimi esempi vi è poi Beit Sahour. Tra il 1988 e il 1989, durante la prima Intifada, i palestinesi della città di Beit Sahour fecero una protesta fiscale nei confronti di Israele. Il risultato di tale protesta fu un assedio che durò per 45 giorni.

⁵ La resistenza fiscale è anche chiamata protesta fiscale o sciopero fiscale, pertanto i resistenti possono essere di volta in volta definiti "protestanti" o "scioperanti" fiscali.

Capitolo III Etica della resistenza

1. Chi resiste è un delinquente?

Da sempre chi decide di resistere, per qualsiasi ragione, contro il volere o i dettami della pubblica Autorità, siano esse norme di natura penale o civile, poste a tutela di qualsiasi bene ivi compresa la solidità finanziaria dello stato o la cd “salute pubblica” viene tacciato di essere un individuo senza etica e senza morale. **Anche laddove le norme fiscali siano palesemente inique, anche laddove l’Amministrazione pubblica si riveli un pozzo senza fondo in cui i denari si disperdono e non si sa dove finiscano e, ancor più ultimamente, anche laddove le cosiddette norme di tutela della salute pubblica siano in realtà solo norme che privano i cittadini dei propri diritti fondamentali senza raggiungere il fine ultimo che si sono preposte, chi resiste è un delinquente da combattere. Ma siamo proprio sicuri che sia così?**

2. Che fine ha fatto l’etica?

Nell’ambito della situazione sopra delineata risuonano estremamente attuali le parole dell’imperatore filosofo **Marco Aurelio**, utili anche a comprendere il ricorso ai codici di autoregolamentazione: «Al mattino comincia subito a dire a te stesso: avrò da fare con gente che mette il naso negli interessi altrui; con ingrati; con violenti; con furbi; con malevoli; con gente non socievole. Tutto questo accade a costoro per ignoranza del bene e del male»⁶.

Ecco dunque rivelata la potenziale utilità di questo tipo di dichiarazioni: **colmare le lacune morali di generazioni intere, partendo proprio dalle presunte ovvietà**⁷.

Senza un adeguato schema di ragionamento, infatti, l’uomo non è in grado di distinguere efficacemente le azioni nobili da quelle vili, con due gravi conseguenze. La prima tocca il piano interno e riguarda il rischio che un soggetto si trovi a compiere azioni riprovevoli senza saperlo, o ancora peggio senza volerlo. La seconda, di rilevanza esterna, concerne la valutazione che ciascuno può compiere nei confronti degli altri consociati e che, senza attenzione ai valori, può portare a classificazioni basate su parametri falsati.

Anche in assenza di una norma che riprovi una certa condotta dichiarandola illegale, un soggetto può essere trattenuto dal compiere la medesima perché la ritiene immorale, a prescindere dall’emanazione o dall’abrogazione di un precetto⁸.

Privo di punti di riferimento invece, si potrà cadere facilmente in errore o adottare comportamenti sistematicamente sbagliati, ma idonei a divenire abitudini. Concentriamoci ancora un momento su questo punto, e cioè sul fatto che quando il vizio diventa *routine*, non desta più lo sdegno di nessuno. Certo questa valutazione è molto più facile da farsi quando si valuti il comportamento di un privato, ma quando questi comportamenti sistematicamente scorretti sono compiti da multinazionali o da Governi, come si riconoscono?

Pensiamo alla pubblicità. Il colosso *Coca-Cola* da anni si è impegnato a promuovere solo campagne pubblicitarie non ingannevoli, nel rispetto delle categorie più influenzabili come ad esempio i bambini.

Ma quanti di noi oggi credono nelle miracolose doti di un prodotto reclamizzato? Praticamente nessuno. Perché ormai siamo abituati al fatto che la pubblicità è ingannevole, e ciò sarebbe forse da

⁶ Sul punto, cfr. M. AURELIO, *Contro le lusinghe del mondo*, trad. di Franco Cordelli, Milano, *Bur*, 2009, cit., p.11.

⁷ Sul punto, cfr. S. BIASCO, *Un Gioco senza regole: l’economia internazionale alla ricerca di un nuovo assetto*, Milano, Centro di studi americani, 1984, cit.

⁸ Per un’ampia trattazione di questo tema, cfr. R. SACCO, *Il diritto muto*, il Mulino, Bologna, 2015.

considerarsi sbagliato, ma noi chiudiamo rassegnati e frettolosi la questione dicendo che è *normale così*.

Lo stesso atteggiamento che larga parte della collettività ha tenuto nei confronti delle politiche sanitarie attuate nel corso della cosiddetta “pandemia”, sebbene palesemente illogiche e discordanti tra loro. Un po’ impauriti da ciò che i media continuavano a ripetere e mostrare ininterrottamente ed un po’ privi di parametri per attuare il cosiddetto “fact checking” si sono affidati alla narrazione e agli ordini che da essa discendevano a corollario. È così che in tanti hanno creduto ciecamente (complice sicuramente il fatto di non voler più essere rinchiusi in casa) nel miracolo del siero chiamato vaccino. Che poi i media abbiano ricevuto fondi⁹ per pubblicare ogni giorno i dati passati dai governi senza alcuna verifica (come invece previsto dalla Carta dei Doveri del Giornalista) lascia basiti taluni e assolutamente indifferenti talaltri.

In questa prospettiva, **sarebbe ad ogni modo auspicabile che tutti gli organismi internazionali e le organizzazioni non governative si impegnassero ad una piena trasparenza.** Un approccio più responsabile è doveroso anche per i mezzi di comunicazione.

Non è infatti vero che mezzi di comunicazione sociale favoriscono la libertà e globalizzano lo sviluppo e la democrazia per tutti semplicemente perché moltiplicano le possibilità di interconnessione e di circolazione delle idee.

Per raggiungere simili obiettivi bisogna infatti che essi siano centrati sulla promozione della dignità delle persone e dei popoli, e siano espressamente posti al **servizio della verità**. I *media* possono costituire un valido aiuto per far crescere la comunione e la morale delle società, quando utilizzati per la ricerca di ciò che è vero e giusto.

Si aggiunga inoltre che rispettare le esigenze morali più profonde della persona può avere anche importanti e benefiche ricadute sul piano economico:

«*Nam oeconomia indiget ethica ad recte agendum; non qualibet ethica, sed ethica personae amica*¹⁰»: “L’economia infatti ha bisogno dell’etica per il suo corretto funzionamento e non di un’etica qualsiasi, bensì di un’etica amica della persona”. E che rispetti quindi le scelte di ogni individuo.

Da anni si fa un gran parlare di **etica** in campo economico, finanziario, aziendale. Nascono centri di studio e percorsi formativi di *business ethics*; si diffonde nel mondo sviluppato il sistema delle certificazioni etiche, sulla scia del movimento di idee nato intorno alla responsabilità sociale dell’impresa. Ma **nella gestione della crisi sanitaria generata dal Covid-19 si è parlato solo di etica come “scelta” degli individui e delle comunità a sottoporsi al siero, dimenticando ogni altra forma di etica** che prevedrebbe, come già detto, un corretto accesso all’informazione; l’applicazione di norme cogenti solo nel rispetto della gerarchia delle fonti e dopo un confronto in ambito parlamentare; l’assenza di discriminazione della *dissenting opinion* e, soprattutto, che si evitino metodi surrettizi (quali l’interdizione dall’esercizio di pressoché tutte le attività sociali senza un fondato motivo – e per fondato motivo si intende un motivo inequivocabilmente fondato sui dati e con la confutazione empirica degli stessi) per camuffare un obbligo quale quello vaccinale che non si ha la forza o la volontà di imporre.

Ma un discorso così impostato rischia di rimanere privo di contenuti concreti.

È bene, dunque, elaborare anche un valido criterio di discernimento, in quanto si può facilmente notare un certo abuso dell’aggettivo etico che, adoperato in modo generico, si presta a designare contenuti anche molto diversi, al punto da far passare sotto la sua copertura decisioni e scelte contrarie alla giustizia e al vero bene dell’uomo.

Tutto dipenderà dai canoni di riferimento di questa nuova dottrina morale.

⁹ GU 249 18 ottobre 2021, DI 10 settembre 2021 et GU 279 9 Novembre 2021 DI12 ottobre 2021.

¹⁰ Aristotele, *Etica Nicomachea*.

3. Una nuova dottrina morale

«Desidererei ricordare a tutti, soprattutto ai governanti impegnati a dare un profilo rinnovato agli assetti economici e sociali del mondo, che il primo capitale da salvaguardare e valorizzare è l'uomo, la persona, nella sua integrità: L'uomo infatti è l'autore, il centro e il fine di tutta la vita economico-sociale»¹¹.

Ci auguriamo dunque che mediante un accurato intervento dell'uomo anche la **finanza**, nelle sue vesti rinnovate dopo anni di cattivo utilizzo che ha danneggiato l'economia reale, ritorni ad essere uno strumento finalizzato alla miglior produzione di ricchezza ed allo sviluppo. E, persino paradossale sottolinearlo ma tant'è, lo stesso dicasi per la **medicina**.

La verità è senza dubbio il primo valore da recuperare, tanto nelle relazioni umane quanto in quelle istituzionali.

Probabilmente la tecnologia ha giocato un ruolo fondamentale nel far assaporare all'uomo il gusto della menzogna infatti, celati dietro uno schermo, possiamo fingere identità diverse minimizzando il rischio di essere scoperti. E lo stesso possiamo fare con ciò che diciamo o che vogliamo si pensi.

Verità che dovrebbe accompagnarsi alla dignità, ma troppo spesso superata da una spregiudicatezza che porta a sgomitare e calpestare tutto e tutti, per di arrivare allo scopo prefissato¹².

La verità da sola però non basta, ma deve essere integrata da un altro valore che ci indichi la corretta modalità per accostarsi agli altri: **la carità, un valore relazionale.**

Ecco dunque spiegato, partendo da considerazioni tratte dal vivere quotidiano, il nesso dei due capisaldi da cui l'Enciclica di Benedetto XVI prende il nome:

«*Caritas in veritate*¹³ è principio intorno a cui ruota la dottrina sociale della Chiesa, un principio che prende forma operativa in criteri orientativi dell'azione morale. Ne desidero richiamare due in particolare, dettati in special modo dall'impegno per lo sviluppo in una società in via di globalizzazione: la giustizia e il bene comune».

4. Giustizia, bene comune e redistribuzione

Ogni azione dell'uomo dovrebbe essere mossa dall'intento di agire sempre *recte* mentre le uniche conseguenze di cui solitamente ci si preoccupa sono le possibili sanzioni legali, dimenticando che anche la materia sanitaria e economica dovrebbero essere permeate e permeabili ai principi della morale, per citare ancora il Papa Emerito nell'Enciclica di cui sopra:

«La dottrina sociale della Chiesa ha sempre sostenuto che la giustizia riguarda tutte le fasi dell'attività economica, perché questa ha sempre a che fare con l'uomo e con le sue esigenze. Il

¹¹ Così Benedetto XVI nella sua "Caritas in Veritate", da cui tutti i corsivi seguenti se non diversamente identificati.

¹² Una conferma in tal senso si ritrova anche nel testo dell'Enciclica:

«Le modalità con cui l'uomo tratta l'ambiente influiscono sulle modalità con cui tratta sé stesso e, viceversa. Ciò richiama la società odierna a rivedere seriamente il suo stile di vita che, in molte parti del mondo, è incline all'edonismo e al consumismo, restando indifferente ai danni che ne derivano. È necessario un effettivo cambiamento di mentalità che ci induca ad adottare nuovi stili di vita, nei quali la ricerca del vero, del bello e del buono e la comunione con gli altri uomini per una crescita comune siano gli elementi che determinano le scelte dei consumi, dei risparmi e degli investimenti».

¹³ «Sono consapevole degli sviamenti e degli svuotamenti di senso a cui la carità è andata e va incontro, con il conseguente rischio di fraintenderla, di distrometterla dal vissuto etico e, in ogni caso, di impedirne la corretta valorizzazione. In ambito sociale, giuridico, culturale, politico, economico, ossia nei contesti più esposti a tale pericolo, ne viene dichiarata facilmente l'irrelevanza a interpretare e a dirigere le responsabilità morali. Di qui il bisogno di coniugare la carità con la verità non solo nella direzione, segnata da san Paolo, della *veritas in caritate*, ma anche in quella, inversa e complementare, della *caritas in veritate*. La verità va cercata, trovata ed espressa nell'economia della carità, ma la carità a sua volta va compresa, avvalorata e praticata nella luce della verità. In questo modo non avremo solo reso un servizio alla carità, illuminata dalla verità, ma avremo anche contribuito ad accreditare la verità, mostrandone il potere di autenticazione e di persuasione nel concreto del vivere sociale. Cosa, questa, di non poco conto oggi, in un contesto sociale e culturale che relativizza la verità, diventando spesso di essa incurante e ad essa restio».

Sul punto, *cfr.* Papa Benedetto XVI, *Enciclica Caritas in veritate*, cit.

reperimento delle risorse, i finanziamenti, la produzione, il consumo e tutte le altre fasi del ciclo economico hanno ineluttabilmente implicazioni morali. Così ogni decisione economica ha una conseguenza di carattere morale.

Tutto questo trova conferma anche nelle scienze sociali e nelle tendenze dell'economia contemporanea.

Forse un tempo era pensabile affidare dapprima all'economia la produzione di ricchezza per assegnare poi alla politica il compito di distribuirla. Oggi tutto ciò risulta più difficile, dato che le attività economiche non sono costrette entro limiti territoriali, mentre l'autorità dei governi continua ad essere, al momento in cui questo scritto viene redatto, ancora soprattutto locale.

Per questo, i canoni della giustizia devono essere rispettati sin dall'inizio, mentre si svolge il processo economico, e non già dopo o lateralmente.

Inoltre, occorre che nel mercato si aprano spazi per attività economiche realizzate da soggetti che liberamente scelgono di informare il proprio agire a principi diversi da quelli del puro profitto, senza per ciò stesso rinunciare a produrre valore economico. Le tante espressioni di economia che traggono origine da iniziative religiose e laicali dimostrano che ciò è concretamente possibile».

Una giustizia, insomma, che **non guardi solo alle ragioni di mercato** ma al **benessere reale dei propri consociati**. E nell'epoca della globalizzazione la comunità da considerare sarà quella mondiale, per realizzare il bene comune e non portare a nuove forme di schiavitù:

«L'attività economica non può risolvere tutti i problemi sociali mediante la semplice estensione della logica mercantile. Questa va finalizzata al perseguimento del bene comune, di cui deve farsi carico anche e soprattutto la comunità politica».

Ancora una volta il discorso non può arrestarsi sul piano teorico ma necessita di una valida strategia di intervento, dove giustizia e redistribuzione siano gli assi portanti di una serie di leggi e altre azioni operative:

*«Nell'epoca della globalizzazione l'economia risente di modelli competitivi legati a culture tra loro molto diverse. I comportamenti economico-imprenditoriali che ne derivano trovano prevalentemente un punto d'incontro nel rispetto della giustizia commutativa. La vita economica ha senz'altro bisogno del contratto, per regolare i **rapporti di scambio tra valori equivalenti**. Ma ha altresì bisogno di leggi giuste e di forme di redistribuzione guidate dalla politica, e inoltre di opere che rechino impresso lo **spirito del dono**.*

L'economia globalizzata sembra privilegiare la prima logica, quella dello scambio contrattuale, ma direttamente o indirettamente dimostra di aver bisogno anche delle altre due, la logica politica e la logica del dono senza contropartita».

L'attenzione così si sposta dai grandi paesi capitalisti a quelli emergenti, che rischiano di venire schiacciati da una globalizzazione male amministrata, come è accaduto fino ad oggi. In Paesi come l'Africa che da sempre hanno il più alto tasso di bambini nati sieropositivi, dove pochi hanno accesso all'acqua potabile e vedere bambini che lappano dalle pozzanghere è ahimè una triste normalità, e dove – salvo rari casi – ci si è sempre disinteressati di fare delle campagne di educazione e di prevenzione adeguate, il Covid sembra diventato la nuova falcidia di cui preoccuparsi.

Occorrerebbe inoltre distinguere tra considerazioni economiche o sociologiche di breve e di lungo termine.

Questi stati, piegati dalla fame, accettano e hanno accettato norme e imposizioni da parte dei grandi colossi multinazionali che promettevano loro di renderli competitivi nell'immediato futuro, precludendo però la strada di uno sviluppo di lunga durata.

Vanno, allora, attentamente valutate le conseguenze sulle persone delle tendenze attuali verso un'economia del breve, talvolta brevissimo termine. E l'etica di chi conduce gli individui e le comunità su quel sentiero. Ciò richiede una nuova e approfondita **riflessione sul senso dell'economia e dei suoi fini**, nonché una revisione profonda e lungimirante del modello di sviluppo, per correggerne le disfunzioni e le distorsioni.

Già **Papa Paolo VI** nella sua Enciclica *Populorum progressio*¹⁴ chiedeva di configurare un **modello di economia di mercato capace di includere, almeno tendenzialmente, tutti i popoli** e non solamente quelli adeguatamente attrezzati ed esortava ad impegnarsi nel promuovere un mondo più umano per tutti, nel quale tutti avessero «qualcosa da dare e da ricevere, senza che il progresso degli uni costituisca un ostacolo allo sviluppo degli altri». Dove, quindi, tutti si sentano rappresentati.

Se oggi si avverte più che mai la necessità di rinnovare un tale appello significa che **fino ad ora nessuna considerazione di tipo etico è riuscita ad arginare le ragioni del mercato.**

Poiché però nella gestione del mercato secondo questi schemi qualcosa è andato comunque storto, non resta che augurarsi che i fatti dell'ultimo anno e mezzo abbiano almeno l'effetto di sollecitare un cambiamento di rotta.

5. La “pandemia” e l'aumento delle disuguaglianze

L'aumento sistemico delle ineguaglianze tra gruppi sociali all'interno di un medesimo paese e tra le popolazioni dei vari paesi, oggi acuite dal bipolarismo “sì/no” vax, non tende a erodere soltanto la coesione sociale, mettendo così a rischio la democrazia, ma ha anche un impatto negativo sul piano economico, attraverso la progressiva erosione del capitale sociale, e cioè di quell'insieme di relazioni di fiducia, di affidabilità, di rispetto delle regole, indispensabili ad ogni convivenza civile.

Ogni cittadino, relativamente al dibattito *de quo*, **dovrà pertanto essere considerato prima di tutto individuo**, da trattarsi con dignità e a senza discriminazione alcuna. Solo così sarà possibile un'autentica opportunità di crescita e di riscatto sociale.

6. Fides

Nonostante una pallida ripresa nei consumi, l'atmosfera che si respira tra la popolazione è ancora fortemente pessimistica. La classe politica, tanto quella italiana quanto quella estera, è pesantemente screditata. E i enti di guerra che soffiano da ogni dove non lasciano certo ben sperare.

L'unica preoccupazione, oserei dire ossessione, è quella di mantenere la salute ed il posto di lavoro. Ed a breve potrebbe aggiungersi il ben più grave tema di salvarsi da un **terzo conflitto globale**. Nei comunicati ufficiali che parlano di nuove politiche e nuove leggi leggiamo tra le righe l'arrivo dell'ennesima beffa.

E la situazione non migliora certo parlando di banche.

Dunque il panorama è chiaro: **siamo nel pieno di una crisi di fiducia**. Ma come è possibile uscirne? Credevamo che il termine fiducia fosse relegato alla sfera morale e religiosa, pareva essere l'ennesimo concetto vago che può significare tutto e al contempo niente.

Qualunque cosa rappresenti, sta di fatto che **la mancanza di fiducia ha inflitto il colpo decisivo alle politiche sanitarie e alle economie di mezzo mondo**. Una crisi tecnica, settoriale, può essere fronteggiata con rimedi dello stesso tipo.

Ma di fronte ad un'infinita serie di falsi dati, falsi temi, false comunicazioni, la situazione si fa più complessa.

L'alta finanza comprende solo ora che anche la più fredda logica di mercato risente dei sentimenti umani, in primis della fiducia nelle istituzioni.

¹⁴ Enciclica sociale resa pubblica da Papa Paolo VI il 26 marzo 1967.

Come sempre accade nella prassi della Chiesa, il titolo riprende le parole d'apertura del documento:

«Lo sviluppo dei popoli, in modo particolare di quelli che lottano per liberarsi dal giogo della fame, della miseria, delle malattie endemiche, dell'ignoranza; che cercano una partecipazione più larga ai frutti della civiltà, una più attiva valorizzazione delle loro qualità umane; che si muovono con decisione verso la meta di un loro pieno rigoglio, è oggetto di attenta osservazione da parte della Chiesa».

Sul punto, *cfr.* Papa PAOLO VI, Enciclica *Populorum progressio*, disponibile su www.vatican.va.

Il *quivis de populo* soffre per definizione di un timore reverenziale verso le classi di potere, un timore che oggi è divenuto più che mai **diffidenza**. Di fronte alla mancanza di liquidità si è compreso che il motore principale della finanza fosse proprio il piccolo investitore, lo stesso che poi si è visto sfumare i risparmi durante gli inutili lockdown.

Per ridare impulso al mercato occorrerà dunque ripartire da qui, basando le politiche del futuro sulla trasparenza e sulla verità, ma il cammino sarà necessariamente molto lungo e complesso. Infatti il mercato, lasciato al solo principio dell'equivalenza di valore dei beni scambiati, non riesce a produrre quella coesione sociale di cui pure ha bisogno per ben funzionare. **Senza forme interne di solidarietà e di fiducia reciproca, il mercato non può pienamente espletare la propria funzione economica.** Ed oggi è questa fiducia che è venuta a mancare, e **la perdita della fiducia è una perdita grave.**

7. Il senso di vergogna

Tra i tanti sentimenti che necessiterebbero di essere rivalutati ritengo di poter annoverare anche la vergogna, sovente annebbiata dalla smania di arrivismo.

Si tratta di un sentimento che entra in crisi ogni qual volta il sistema dimostri che i furbi, pronti a calpestare tutto e tutti, possono avere la meglio sui giusti.

Purtroppo le vicende lo dimostrano molto spesso.

Il furbo non conosce vergogna, non si gira indietro a guardare chi ha ingiustamente risentito delle sue azioni ma guarda dritto al proprio fine. Nel momento in cui si sente scoperto poi, cambia argomento e ci saluta, senza abbandonare il suo ghigno beffardo.

Alla disistima sociale non ci pensa proprio, tanto ha le tasche piene e siede su poltrone privilegiate, ed è tutto quel che serve.

Nell'antichità classica la reputazione aveva un grande rilievo, basti pensare all'ostracismo greco ed al giudizio di *infamia*, fino alla *damnatio memoriae*.

Oggi gli esempi di politici ed amministratori che rassegnano pubbliche dimissioni a seguito degli scandali sono rare eccezioni. Questa dovrebbe essere la normalità. Gli antropologi parlano di **cultura della vergogna**¹⁵ per qualificare quelle comunità che piuttosto che imporsi infiniti divieti, fondano i loro principi su modelli positivi di comportamento; solo chi si conforma a tali schemi è degno della pubblica stima mentre la trasgressione è considerata tanto grave da comportare l'espulsione dal clan.

Applicando rigidamente questo modello rischieremmo di vedere dimezzati molti organi politici ed amministrativi, ma assisteremmo finalmente ad un'autentica selezione di tipo qualitativo.

Dello stesso avviso anche Guido Rossi, padre della legislazione *antitrust*, sottolinea la cattiva impostazione del sistema normativo a tutela del consumatore, che dedica troppo spazio alle sanzioni penali da infliggere *ex post facto*, piuttosto che tentare di arginare il fenomeno sul nascere mediante un apparato di sanzioni amministrative deterrenti e la costruzione di una morale degli affari:

«Mi sono altre volte pronunciato a sfavore delle sanzioni penali in questa materia (a differenza che nel diritto societario), e quindi non mi lamenterò della loro insufficienza. Viceversa intendo energicamente sottolineare che le sanzioni amministrative pecuniarie sono veramente risibili (da un milione a cinquanta milioni delle vecchie lire) rispetto alla potenziale gravità delle condotte abusive o scorrette. Né sono indicati dei criteri specifici per la commisurazione della sanzione.

Ma soprattutto manca completamente un apparato, che sarebbe certo di superiore deterrenza, di sanzioni amministrative interdittive, che precludano all'ente e/o all'amministratore l'ulteriore esercizio della stessa attività nell'ambito della quale sono state compiute le irregolarità»¹⁶.

Il rischio per questi di incorrere in una grave sanzione morale oltreché giuridica dovrebbe rafforzare, come in un circolo virtuoso, il **potere preventivo di moral suasion** dell'organo di vigilanza rispetto ad alcune prassi operative su cui si siano levati sospetti d'irregolarità.

¹⁵ Sul punto, cfr. G. ROSSI, *Il conflitto epidemico*, cit., p. 138.

¹⁶ Sul punto, cfr. G. ROSSI, *La cultura della vergogna contro le truffe in Borsa*, in *Repubblica*, 26 giugno 2004, p. 1.

Nell'ambito dei **mercati farmaceutico o finanziario**, sto invocando ancora una volta, in alternativa alle sanzioni penali classiche, quelle che con l'aiuto d'una vigile autorità di controllo rientrerebbero nell'ambito della cultura della vergogna, comunemente identificata col "perdere la faccia".

«La discussione sulla natura della pena è molto aperta e che, soprattutto nella dottrina americana, si discute assai sulle giustificazioni teoriche di questo sistema sanzionatorio che, mutuato dall'antropologia, è singolarmente trascurato dalla dottrina penalistica italiana. Non credo che, in termini di deterrenza, le sanzioni di vergogna, avendo questo carattere pubblico, siano inferiori alle pene detentive o d'altro genere, spesso peraltro opache, anche perché nei mercati finanziari (e farmaceutico n.d.r.) la loro preferenza dovrebbe quantomeno essere dettata dal fondamentale requisito che li contraddistingue rispetto ad altri settori dell'attività umana: cioè la trasparenza. Infatti, se è vero che mancano studi empirici per verificare l'impatto e gli effetti delle sanzioni di vergogna, non corre dubbio che il discorso generalizzato nei confronti di tutti i reati che diluisce l'effetto della sanzione di vergogna, non vale certo per l'importanza che può assumere la perdita della reputazione nell'ambito dei mercati finanziari»¹⁷.

8. Il ritorno dell'*ars boni et aequi*¹⁸

Alla radice di ogni intervento prospettato si ritrovano sempre gli stessi obiettivi: **accrescere il livello di democrazia globale, ridurre le forme di iniquità sociali ed economiche**. Che poi altro non sono che i temi cari alle personalità che ogni anno si riuniscono al forum di Davos¹⁹.

È interessante allora apprendere come alla base del termine *ius* vi sia lo stesso intento.

Ancor prima di G. B. Vico, lo studioso Scipione Gentili, eruditissimo giureconsulto della seconda metà del sec. XVI, aveva infatti affermato che il termine *ius* deriverebbe da un'antichissima radice «jò» che significa manifestazione di dolore. La natura stessa avrebbe dato agli uomini tale esclamazione dolorosa per manifestare dolore ed invocare, al tempo stesso, pietà ed aiuto.

«**Jò**» sarebbe il grido che i primi uomini vaganti nelle selve terrestri, senza leggi e senza costumi morali, alzavano al cielo allorché, alcuni di essi, i più forti, li opprimevano.

Quindi, *ius* sorge da questa occasione in cui i poveri ed i deboli chiedono aiuto contro i potenti. Questa tesi, poi ripresa dal Vico²⁰, si fonda sulla profonda intuizione che il diritto rappresenta il supremo valore della società umana.

Dunque, lo *ius* non deve e non può essere ridotto ad un'immensa matassa di leggi e leggine, di diverso rango e derivazione, ritenute esclusivamente materia tecnica.

Considerando il diritto come puro tecnicismo ci si allontana da ogni questione di giustizia, di equità e di rispetto verso le altre comunità, coeve o future.

Il nuovo approccio prevede invece di abbandonare una visione esclusivamente tecnica ed utilitaristica per aprirsi a visioni più ampie, che tengano in debito conto l'impatto umano di ogni scelta politica, quasi come a voler accogliere lo «Jò» di pietà e aiuto che arriva dalle aree più povere del Mondo.

Stiglitz ha parlato di *post Washington consensus*, oggi la si chiama *global economic governance*.

L'etica è un valore, e il marketing se ne sta accorgendo.

L'etica però costa e, pertanto, mal si concilia con la massimizzazione del profitto. Il giusto compromesso sta nel trasformare un onere costoso in un investimento di comunicazione che consenta di vendere di più²¹.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Definizione dello *ius* tradizionalmente attribuita a Celso.

¹⁹ Il Forum di Davos, meglio conosciuto come World Economic Forum, ondato nel 1971 dall'economista tedesco Klaus Schwab, è un'organizzazione non governativa che riunisce aziende, leader, attori e numerose altre personalità influenti a livello globale.

²⁰ Sul punto, cfr. G. B. VICO, *Principi di scienza nuova d'intorno alla comune natura delle Nazioni*, a cura di F. NICOLINI, Napoli, Ricciardi, 1953, cit., p. 514.

²¹ Ad esempio: comunico con un forte appeal sulla *moral suasion* al mio segmento di mercato che faccio tessere i tessuti in Italia e non in India dove sfruttano il lavoro minorile.

Uno strumento che certifica l'etica di una azienda è il bilancio etico. Nei prossimi anni il bilancio etico sarà sempre più importante per gli *stakeholder* rispetto a quello in cui sono riportati solo i numeri di conto economico e patrimoniali. Il bilancio etico consentirà di valutare i fondamentali contenuti strategici sui quali si basa il business dell'azienda per decidere se investire/finanziare l'azienda stessa²². E sarà un interessante parametro con il quale leggere i bilanci delle multinazionali del farmaco con gli spaventosi profitti generati dalla vendita di farmaci di diversa natura in tutti questi anni e dal febbraio 2020 in avanti. Ansiolitici e antidepressivi compresi, oltre al siero genico volgarmente definito “vaccino”.

Come detto in apertura, i temi dell'etica, della partecipazione e della solidarietà sono da sempre alla base dei lavori che ogni anno vedono confluire i grandi della Terra nel World Economic Forum a Davos, appunto. Dall'incontro tenutosi nel maggio del 2020, all'esito di detti lavori è stata varata una proposta, a firma del Principe Carlo di Galles e del fondatore Schwab, per ricostruire l'economia in modo sostenibile dopo la pandemia di COVID-19²³. Le componenti fondamentali della proposta denominata “Great Reset” sono le seguenti: la prima consiste nel creare le condizioni per una “economia degli stakeholder” o portatori di interesse, si intende un'economia basata su coloro che hanno interesse ad acquistare i prodotti o aderire al progetto; la seconda comprende la costruzione in un modo più “resiliente, equo e sostenibile”, basato su metriche ambientali, sociali e di governance (ESG) che comprenderebbero progetti di infrastrutture pubbliche più verdi. La terza componente è “sfruttare le innovazioni della Quarta Rivoluzione Industriale” per il bene pubblico.

Nel discorso di apertura dei dialoghi, Kristalina Georgieva, la direttrice del Fondo monetario internazionale, ha elencato tre aspetti chiave della risposta sostenibile: crescita verde, crescita più intelligente e crescita più equa. Si pone quindi l'obiettivo di migliorare il capitalismo rendendo gli investimenti più orientati al progresso reciproco. **Nessuna riflessione risulta** però essere stata fatta sul tema della **rappresentanza politica** con riferimento alla **tassazione**.

²² Faccio un esempio. Se baso il mio business su fornitori che usano prodotti certificati che non inquinano che puntano su energie rinnovabili e sono a loro volta sensibili verso i temi etici dello sviluppo posso essere più appetibile per un finanziatore rispetto a uno che basa il suo business sfruttando bambini inquinando l'ambiente ecc. che al momento ha un conto economico più interessante. Quest'ultimo è un conto economico basato sullo sfruttamento che non offre adeguate garanzie sul mantenimento nel tempo di tali redditività semplicemente perché privo di vision strategica.

²³ Si consiglia vivamente la lettura di “COVID-19: The Great Reset” ad opera di Schwab e Malleret, Forum Publishing disponibile su Amazon. Nel giugno 2020, il tema del 51° incontro annuale del Forum economico mondiale del gennaio 2021 è stato annunciato come “Il grande reset”, collegando i leader globali di persona e online a Davos con una rete multi-stakeholder in 400 città in tutto il mondo. Il grande reset è stato anche il tema principale del vertice del WEF 2021 a Lucerna a maggio dello stesso anno.

In Canada è stata fatta una petizione per fermarlo che ha ottenuto 80.000 firme in meno di 72 ore, questo perché una teoria della cospirazione sostiene che il fine del Great Reset sarebbe quello di introdurre il Nuovo Ordine Mondiale. Secondo *il New York Times*, la BBC, *The Guardian*, *Le Devoir* e *Radio Canada*, gruppi americani di estrema destra e gruppi legati a QAnon, avrebbero diffuso teorie della cospirazione senza alcun fondamento al momento della comparsa del forum. Teorie aumentate in fervore poiché leader come il neo-eletto presidente degli Stati Uniti Joe Biden e il primo ministro canadese Justin Trudeau presentano, nei loro discorsi, idee basate su un “reset”. Il consiglio di chi scrive è di leggere l'interessante libro di Schwab e Malleret in modo che ciascuno possa formare la propria opinione in merito.

Capitolo IV

Resistenza e globalizzazione

1. La resistenza fiscale per il ripristino dell'uguaglianza sostanziale

Abbiamo visto in apertura come la convinzione secondo cui **un governo non debba tassare una popolazione a meno che quella popolazione non sia rappresentata politicamente** abbia molteplici precedenti storici.

Si è poi analizzato come il dovere tributario rappresenti la modalità concreta e materiale mediante la quale si attua il principio solidaristico che attraversa tutta la nostra Costituzione. A norma dell'articolo 53 co.1 della Carta costituzionale italiana esiste l'obbligo, per tutti i cittadini, di concorrere alle spese pubbliche sulla base della capacità contributiva di ciascuno. Si tratta, secondo giurisprudenza e dottrina, di un principio fondamentale di giustizia fiscale e di uguaglianza sostanziale.

Ebbene, nella trattazione di cui alla presente abbiamo poi evidenziato oltre ai motivi giuridici, quelli etici e morali che fanno da sottostante a tutta la materia fiscale, volgarmente intesa.

Nella narrazione dominante che, come in ogni epoca storica, è sempre governata dal Potere, da sempre vige l'equivalenza evasore fiscale=delinquente. Ovvero colui che ha a cuore solo sé stesso e il proprio benessere e disattende un dovere giuridicamente e legalmente sancito ledendo così tutta la collettività. **Ma siamo così sicuri che tutti gli evasori siano uguali e, soprattutto, che siano sempre dei delinquenti?**

Si faccia l'esempio di due imprenditori i quali hanno un debito di 100 (la valuta e l'unità di misura la scelga il lettore a proprio piacimento) con l'ente preposto alla riscossione, nel caso nostrano l'ADE²⁴. Il primo imprenditore, anzi imprenditrice, che chiameremo Tizia, ha contratto questo debito perché, prima dei lockdown, la sua era una attività in crescita e aveva deciso di ampliare la propria azienda indebitandosi, quindi, con la banca. Il lockdown e le chiusure conseguenti allo stesso, però, hanno messo Tizia in seria difficoltà e la Banca, dopo la sospensione prevista per legge, ricomincia a chiedere il pagamento delle mensilità pregresse oltre agli interessi maturati. Lo stesso dicasi per le imposte non versate per il periodo di chiusura che lo Stato, nella Sua magnificenza, non ha mai nemmeno lontanamente pensato di cancellare (chi scrive aveva infatti proposto in varie sedi la cancellazione totale del periodo di imposta per i mesi di chiusura argomentando come sia profondamente iniquo far ripartire una azienda a debito, ma questa idea cadde, come tante altre, nel vuoto) ma solo di sospendere. Ebbene, Tizia, una volta riaperta la propria azienda, non riesce a far fronte ai pagamenti dei fornitori, degli stipendi e di tutte le altre spese che gravano sulla vita di un'impresa e, così, ha un contenzioso con l'Agenzia per un totale di 100, come detto. C'è poi un altro imprenditore, Caio, che ha anch'egli un contenzioso equivalente a quello di Tizia, ma i suoi debiti sono stati contratti perché lui, amante della bella vita, si è indebitato con le banche per vivere al di sopra delle proprie possibilità e comprarsi qualsiasi bene di lusso gli venisse in mente. Ebbene, di fronte all'Ente di riscossione ci sono due persone che dal punto di vista etico e morale sono diametralmente opposte ma verranno invece trattate allo stesso modo perché, si dice, al diritto "non interessano i motivi" a meno che questi siano illeciti e comuni alle parti²⁵. Laddove poi un bravo difensore entri nel merito per difendere Tizia e transare la Sua posizione, questo non influisce sul presupposto a monte, ovvero l'applicazione dello stesso trattamento a due soggetti antipodici. E la parità di trattamento, in questa situazione, è palesemente discriminatoria nei confronti di Tizia.

²⁴ Agenzia delle Entrate e non (anche se in effetti il richiamo ci sta, l'Oltretomba come indicato nella mitologia classica).

²⁵ I motivi vengono in rilievo soprattutto negli atti liberali poiché questi comportano un'attribuzione patrimoniale a favore di un soggetto senza alcun corrispettivo e, quindi, si ritiene soprattutto per ragioni – o meglio motivi – personali. In ambito contrattuale il principio della rilevanza dei motivi può essere derogato dalle parti introducendo una condizione (1353 ss.cc.).

In altre parole, abbiamo due posizioni paritarie nel quantum ma diverse nel merito, trattate però in modo uguale.

Ora si faccia invece l'esempio di altri due cittadini, Sempronio e Mevia. Entrambi hanno una casa in montagna nella stessa regione, casa di cui non hanno potuto usufruire durante il ben noto lockdown ma hanno continuato a pagare le imposte relative a detti immobili. Quindi sono due cittadini attenti e diligenti e senza pendenze fiscali. Quando arriva il "magico siero" per evitare le nuove chiusure Sempronio, solerte e sollecito, corre a farsi inoculare tutte le dosi per le quali viene convocato e così beneficia di tutti i super mega certificati per poter esercitare liberamente i propri diritti. Mevia, invece, sebbene non sia contro il siero, è scettica e, senza avere motivi di salute specifici, essendo una persona sana che si sottopone al controllo del tampone come richiesto dalle norme ogni volta che vuole effettuare delle attività per le quali tale certificato costituisce un prerequisito, lo fa. E il risultato è sempre negativo.

Ebbene, un giorno, il Governatore della Regione in cui Sempronio e Mevia hanno le proprie seconde case, decide che solo chi è sottoposto al siero potrà circolare liberamente all'interno della Regione stessa, andando al cinema, al ristorante ecc. e per gli altri non vi sarà più possibilità di farlo perché, lo zelante presidente, non ritiene più il tampone uno strumento accettabile. Ecco che due cittadini nelle stesse condizioni, ed entrambi in regola con la legge in quanto, al momento di questi accadimenti, l'obbligo di inoculazione del siero non è ancora stato sancito, vengono palesemente discriminati per arbitrio della pubblica Autorità.

In altre parole, abbiamo due posizioni paritarie in quanto nessuna delle due ha infranto la legge, trattate però in modo diverso.

Ecco che, in questo caso, i motivi di un soggetto (che per il diritto sono sempre irrilevanti come visto nel caso precedente) diventano rilevanti e ragione di discriminazione, sebbene nessuna norma di legge sia stata infranta.

L'uguaglianza sostanziale, posta come caposaldo della nostra società all'articolo 3 della Costituzione, è quindi stata palesemente violata dal Governatore.

Quali strumenti avrà dunque Mevia per potersi opporre a tale discriminazione? Smettere di pagare le imposte comminate da un Governatore che, palesemente, non rappresenta chi la pensa come lei, facendosi forte del principio "No taxation without representation", appunto.

Se la tassazione e la rappresentanza sono inseparabilmente unite: "Dio le ha congiunte e nessun Parlamento (britannico) le può separare" **la resistenza di Mevia sarà non solo un atto pienamente legittimo, ma bensì un atto dovuto anche nei confronti dei concittadini che la pensano come lei.**

2. Globalizzazione e "imaginary representation"

In realtà, **secondo molti studiosi oggi la globalizzazione, di fatto, separa tassazione e rappresentanza**, e la rappresentanza fiscale rischia di ridursi a un'*imaginary representation*, che rievoca, ovviamente in forme diversissime da allora, quella rappresentanza solo virtuale contestata dai coloni americani.

Fondamentale quindi interrogarsi per capire se si sia tornati ad una concezione di "*rappresentanza virtuale*" o se il legame tra rappresentanza e tassazione non sia poi così indissolubile.

La disaffezione alla politica pone degli interrogativi in questo senso. Se i cittadini non vanno più a votare è proprio perché non credono di poter influire sulle decisioni, prese nei palazzi del potere, troppo distanti da loro. **Ma anche i cittadini che non votano pagano le tasse. Ma, se non hanno votato, chi li rappresenta?** Ecco quindi che il tema di mancanza di rappresentanza e tassazione allarga il proprio ambito di applicazione²⁶.

Chiediamoci pure se questo legame sia mai realmente stato soddisfatto in Italia. Nell'Italia liberale si votava in base al censo, quindi solo chi contribuiva economicamente alle casse dello Stato

²⁶ A scanso di equivoci o di facili manipolazioni, non si vuole in nessun modo legittimare la resistenza fiscale con il semplice astensionismo di voto, bensì invece spingere il lettore ad una riflessione più ampia su quanto sia complesso e articolato il legame tra rappresentanza e tassazione.

potrebbe avere diritti politici. Questo tipo di concezione è stata superata con l'avvento dello Stato democratico-sociale che ha aperto le porte del voto a tutti, anche a coloro che, non solo non contribuiscono perché nullatenenti, ma ricevono soldi dallo Stato che fornisce assistenza sociale nell'ottica del raggiungimento di un'uguaglianza sostanziale tra i cittadini.

Dobbiamo chiederci se è nella cittadinanza che risiedono i diritti politici o nella tassazione.

A onore del vero, ci sono chiari esempi di **rappresentanza senza tassazione** e di **tassazione senza rappresentanza**. Primo esempio di rappresentanza senza tassazione è costituito dagli **italiani all'estero**: la legge italiana garantisce il diritto di voto anche a emigrati di precedenti generazioni che hanno ormai perso ogni legame con la madrepatria e, spesso, non conoscono nemmeno la lingua italiana. La rappresentanza politica è inoltre garantita ai **cittadini indigenti** che, per ovvi motivi, non pagano le imposte. Da qui una serie di incongruenze nel binomio rappresentanza-tassazione, dovute al fatto che la rappresentanza e la tassazione sono collegate a due status differenti: la prima è collegata alla cittadinanza e alla maggiore età, la seconda al concetto di residenza. Poi ci sono i casi di tassazione senza rappresentanza: due gruppi di persone, i **minori** e gli **stranieri** (migranti da altri paesi a cui non viene riconosciuta la cittadinanza) in Italia, pur pagando le tasse, non possono accedere ai diritti politici, secondo la normativa italiana. Un'ulteriore distinzione è necessaria tra migranti **extracomunitari** e **comunitari**. Questi ultimi, dopo Maastricht e l'introduzione della cittadinanza europea, hanno ottenuto il diritto di voto almeno per le elezioni amministrative e per le elezioni europee. La cittadinanza europea fa erroneamente riferimento esclusivamente alla residenza in un Paese membro, senza valutare se l'individuo è un contribuente, cioè paga le tasse e contribuisce al PIL del Paese. Ancora più controversa è la posizione degli extracomunitari, essi non possono votare anche se pagano le tasse e risiedono in Italia da più anni.

In questo momento storico e vista l'alta percentuale di **cittadini** che **pressoché ovunque nel mondo**, e di certo in Italia, **non hanno rappresentanza parlamentare** né tantomeno governativa, è **fondamentale** che i **non aderenti alle cosiddette "politiche sanitarie"** degli ultimi mesi **agiscano** affinché una parte del parlamento diventi portatrice dei diritti e degli interessi legittimi di questi ultimi, che **rappresentando oltre il 20% del Paese e contribuiscono in maniera importante alle entrate pubbliche, senza poter minimamente contribuire a dettarne la linea politica.**

È evidente che sono **necessarie modifiche** volte a contemperare la rappresentanza di questa parte di popolazione a cui, **diversamente**, non resterà quale unico e legittimo strumento di difesa dei propri diritti, quello della **resistenza fiscale per mancanza di rappresentanza**.

Abbiamo già evidenziato quanto il problema fiscale sia, oltre che tecnico-economico un problema dai risvolti morali e politici. Tutte analisi che non possono prescindere dall'osservazione del quadro attuale e contingente nel nostro paese come Stato sovrano e come membro dell'UE. Molte questioni relative alla relazione tra rappresentanza e tassazione restano aperte, anzi se ne sono aggiunte di nuove. Esempi di rappresentanza virtuale o di imperfetta rappresentanza sono sotto gli occhi degli osservatori attenti, i quali denunciano la condizione di minorità in cui versano molti contribuenti ai quali è negata la possibilità di esprimere il proprio consenso alle scelte impositive attraverso il legittimo esercizio del voto. **Il livello di rappresentanza non è affatto soddisfacente, e per taluni centri di interesse come quello di chi non vuole sottoporsi all'inoculazione del siero** (ad oggi non obbligatoria per legge, ma resa tale dall'interdizione da pressoché tutte le attività economiche e sociali a chi non vi si sottoponga) **è totalmente inesistente.**

Stiamo assistendo ad una vera e propria crisi di rappresentanza. Lo stesso sistema democratico sta scoprendo i limiti della rappresentanza, ma resta il fatto che è **necessario ritrovare una nuova relazione tra rappresentanti e rappresentati anche in relazione alla tassazione.**

Non possiamo dimenticare che uno dei **legami** più forti tra una **persona e il posto in cui vive** rimane il fatto di **pagare le tasse in quel posto**. Tuttavia, molte decisioni relative al fisco sono prese non dagli organi legislativi ma dal potere esecutivo, sia a livello nazionale e locale che a livello europeo. Lo stesso potere che ha imposto ad oggi tutte le politiche sanitarie con un dibattito parlamentare scarsissimo, per non dire nullo.

Non si pretende qui di addurre soluzioni a questi “vuoti di rappresentanza”, ma una cosa è certa: **la parola “contribuire” non può essere ridotta a mero artificio retorico**, è fondamentale riscoprire insieme il valore del contributo, che deve, però, avere come controbilanciamento la rappresentanza. **Non è accettabile, in uno stato di diritto o sedicente tale, intendere il cittadino solo come una fonte di prelievo fiscale**, giacché questo lo ridurrebbe al pari di uno **schiaivo**, soggetto senza diritti ma solo centro di doveri.

Il problema è forse più politico che economico, urge, infatti, ritrovare fiducia nella politica e nelle istituzioni. Serve, quindi, un **nuovo patto fiscale** tra lo Stato e i contribuenti e bisogna **restaurare un circolo virtuoso tra il consenso alle tasse e la spesa pubblica, contrastando alla base tanto il fenomeno dell’evasione fiscale, quanto quello dell’imposizione sperequata o senza rappresentanza**.

3. La sentenza n.1842/2021 e la compressione dei diritti fondamentali al tempo del Covid

Partiamo dagli ultimi “horribilia facta” che riguardano l’Italia. Il decreto-legge n. 127 del 21 settembre 2021 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Come oramai ben noto, dal 15 ottobre al 31 dicembre 2021 tutti i lavoratori del settore pubblico e privato hanno dovuto dotarsi del green pass, che viene rilasciato dal Ministero della Salute al sussistere di una delle seguenti condizioni: vaccinazione con entrambe le dosi, ove previste, per la durata del certificato di 12 mesi; guarigione dalla Covid (in tal caso è prevista una sola dose, se necessaria a seconda degli anticorpi), con durata di 9 mesi; tampone con esito negativo valido per 48 ore (72 ore, come previsto dalla legge di conversione del decreto-legge di agosto, ma solo a seguito di tampone molecolare).

Lascia perplessi che l’immunità acquisita col vaccino duri di più di quella naturale perché è accertato scientificamente che vale la cosa opposta, ancor di più sorprendente è la disposizione di cui all’articolo 5 del decreto, che consente il rilascio del green pass anche ai vaccinati risultati positivi dopo la vaccinazione²⁷.

Sul punto, **l’articolo 77 della Costituzione** prevede che “in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge”, i cosiddetti decreti-legge (“Decreto Legge”), i quali “perdono efficacia sin dall’inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione”. **Dov’è l’urgenza richiamata dal dettato costituzionale se un decreto-legge contiene misure che entrano in vigore quasi un mese dopo?** È evidente, a parere di chi scrive, che il governo abbia valicato, in questo caso ed in molteplici casi successivi²⁸ i limiti delle sue attribuzioni costituzionali, sconfinando nell’**“eccesso di potere”**, sindacabile soltanto dal Parlamento in sede di conversione in legge del decreto, dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione del decreto e infine dalla Corte costituzionale.

Le conseguenze di questo decreto per la vita dei lavoratori sono piuttosto pesanti.

Ora, come sancito dalla sentenza n. 1842/2021, depositata in data 17 febbraio 2022 e da qui per il prosieguo oggetto di analisi approfondita²⁹: **“Nel momento in cui viene meno lo stato di emergenza, i diritti e le libertà fondamentali debbono riespandersi nel loro alveo originale**, poiché la compressione degli stessi ha raggiunto e superato il limite massimo di tollerabilità; compressione che non può ulteriormente protrarsi, né a tempo predeterminato, né, a maggior ragione, ad libitum, attraverso continui e reiterati prolungamenti di operatività”.

²⁷ Poiché parametri di durata vengono continuamente variati dal Governo italiano quindi è possibile che dal momento in cui questo testo viene redatto a quando verrà eventualmente pubblicato, siano mutati rispetto alla presente analisi.

²⁸ Fino ad arrivare al 15 febbraio 2022 u.s.

²⁹ Tutte le citazioni, ove non diversamente specificato, sono dalla stessa tratta ed alla stessa riferite.

Ebbene, tutto ciò, in molti Stati del Mondo, e di certo ad oggi in Italia, non è accaduto. Ecco allora che non può non evidenziarsi una volta di più quella **frattura** nel patto che lega lo Stato con i propri cittadini, meglio conosciuto come **patto con il Leviatano**³⁰.

La panoramica svolta per pervenire alla decisione della fattispecie in disamina nella succitata sentenza permette di rilevare quale **compressione dei diritti fondamentali** sia stata realizzata in Italia al tempo della diffusione del virus Sars-Cov-2 avuto riguardo alla **libertà personale** (articolo 13 Costituzione), alla **libertà di movimento e di riunione** (articoli 16 e 17 Costituzione), al **diritto di professare liberamente la propria fede religiosa**, anche in forma associata (articolo 19 Costituzione), al **diritto alla scuola** (articolo 34 Costituzione), al **diritto al lavoro** (articolo 36 Costituzione), al diritto alla **libertà di impresa** (articolo 41 Costituzione).

Ripetiamo per ribadire l'importanza quanto stabilito nella Sentenza: *“Nel momento in cui viene meno lo stato di emergenza, i diritti e le libertà fondamentali debbono riespandersi nel loro alveo originale, poiché la compressione degli stessi ha raggiunto e superato il limite massimo di tollerabilità; compressione che non può ulteriormente protrarsi, né a tempo predeterminato, né, a maggior ragione, ad libitum, attraverso continui e reiterati prolungamenti di operatività”*.

Si rileva che a causa della **epidemia da COVID-19**, al fine di tutelare la salute pubblica, sono state emanate disposizioni che hanno comportato la **sospensione e compressione di alcune libertà garantite dalla nostra Carta Costituzionale**, come previsti dagli articoli 13 e seguenti della stessa. Si tratta di libertà che concernono i diritti fondamentali dell'uomo e costituiscono il **“nucleo duro”** della Costituzione stessa, tanto che, secondo la dottrina maggioritaria³¹ **non sono revisionabili nemmeno con il procedimento di cui all'articolo 138 Costituzione** – Revisione della Costituzione – ragione per cui occorre verificare se, a quali condizioni e con quali modalità, in situazioni emergenziali, tali diritti possano essere compressi a tutela di altri diritti anch'essi costituzionalmente previsti.

Si deve evidenziare che l'**Ordinamento Costituzionale Italiano non contempla né lo stato di eccezione, né lo stato di emergenza**, che è una declinazione dell'**eccezione**, al di fuori dello **stato di guerra**, previsto all'**articolo 78** della Costituzione.

Lo stato di emergenza è una condizione giuridica particolare che pur essere attivata al verificarsi di eventi eccezionali. Questa particolare situazione emergenziale richiede, pertanto, un intervento urgente e con poteri straordinari al fine di tutelare i cittadini e porre rimedi ad eventuali danni.

Tuttavia, per fronteggiare una tale situazione gli strumenti idonei a cui si fa ricorso devono trovare, comunque, un **fondamento di rango costituzionale**, specie per quanto attiene ai presupposti, qualora incidano e impattino su diritti costituzionalmente garantiti.

Orbene, si ribadisce nuovamente (e ci si scusa con il lettore per queste ripetizioni che più volte ricorreranno da qui alla fine del testo, ma sono volte a far comprendere con maggior enfasi la portata di ciò che è stato compiuto in questi mesi) **la Costituzione italiana non prevede alcun articolo** che disciplini **lo stato d'emergenza/d'eccezione**, volta a ricomprendere tutte quelle situazioni diverse (purché interne) che non si riferiscano al vero e proprio “stato di guerra” previsto ex articolo 78 Costituzione (inerente conflitti bellici esterni).

Peraltro, la situazione attuale causata dal Covid-19 non è nemmeno giuridicamente assimilabile allo “stato di guerra”, per cui non è possibile far ricorso all'applicazione analogica dell'articolo 78 Costituzione.

L'assenza di uno specifico diritto speciale per lo stato di emergenza è frutto di una **consapevole scelta dei padri costituenti**; infatti, **la proposta di introdurre la previsione dello stato di emergenza per ipotesi diverse da eventi bellici** (come ad esempio per motivi di ordine pubblico

³⁰ Il *Leviatano, o la materia, la forma e il potere di uno stato ecclesiastico e civile* (*Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil* generalmente abbreviato in *Leviathan*) è probabilmente il libro più conosciuto di Thomas Hobbes, pubblicato nel 1651 in inglese e nel 1668 in un'edizione riveduta in latino.

³¹ Così nella succitata sentenza Cfr. **C. Mortati**, in “Una e indivisibile”, Milano, Giuffrè 2007, p. 216; **G. Azzariti**, in Revisione Costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione, in *Nomos*, Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale, n. 1-2016, p. 3.

durante lo stato di assedio) **non venne accolta, onde evitare che attraverso la dichiarazione dello stato di emergenza si potessero comprimere diritti fondamentali con conseguente alterazione dello stesso assetto dei poteri.**

L'allora Presidente della Consulta **Marta Cartabia**, oggi Ministro della Giustizia, il 28 aprile 2020 ebbe a dichiarare: «Non c'è un diritto speciale, anche in emergenza. La Costituzione sia bussola per tutti».

In dottrina si rileva che all'interno dell'ordinamento costituzionale italiano è comunque rinvenibile un "implicito statuto costituzionale dell'emergenza", quale espressione dei tradizionali principi del *primum vivere* e del *salus rei publicae*, è costituito dai principi di unità ed indivisibilità della Repubblica, di tutela della salute pubblica e della pubblica sicurezza, da specifiche fonti sulla produzione normativa determinata dalla necessità ed urgenza e **dall'intangibilità dei principi supremi del vigente ordine costituzionale**, primi su tutti i **diritti fondamentali**, i quali – per espressa volontà dei padri costituenti – si trovano tra loro in rapporto di integrazione reciproca e mai di prevalenza di uno rispetto agli altri: “dalla **sentenza 83/2013 della Consulta** si evince chiaramente che la tutela dei diritti non può ingigantirsi **a tal punto da tiranneggiare sulla protezione di altri diritti di pari natura costituzionale.**”

Pertanto, qualora emergano situazioni emergenziali, in cui si ravvisi la necessità di dare attuazione ai principi precauzionali del *primum vivere* e del *salus rei publicae*, occorre sempre tener presente che **non è possibile istituire una gerarchia tra le varie figure di diritti fondamentali, non sussistendo nell'ordinamento costituzionale alcuna presunzione assoluta di prevalenza di un diritto su tutti gli altri.**

Quindi, qualora l'esercizio di un diritto comporti, in caso di necessità ed urgenza, la limitazione di altri, ciò deve avvenire nel rispetto dei principi della legalità, riserva di legge (assoluta o relativa), necessità, proporzionalità, bilanciamento e temporaneità, in quanta, altrimenti, si determinerebbe l'insorgere del cd. “**diritto tiranno**” (avanti al quale tutti gli altri diritti dovrebbero soccombere), con conseguente non solo violazione della Costituzione, ma addirittura **superamento del perimetro delineate dalla carta costituzionale** (non una incostituzionalità ma una “**a-costituzionalità**”³²). Poiché nella situazione venutasi a creare con la diffusione del virus denominato Sars-Cov-2, si è ravvisata la necessità di contemperare la tutela dei diritti fondamentali del singolo individuo con quella della salute pubblica, garantita dall'articolo 32 Costituzione, non è irrilevante, ai fini del decidere, verificare se **la composita filiera normativa emergenziale** posta in essere dal Governo - costituita dalla deliberazione dello stato di emergenza e successive proroghe, dai decreti legge e dai DPCM – **rispetti o meno principi di legalità e di riserva di legge, di temporaneità, ragionevolezza, bilanciamento, e proporzionalità**, così come sanciti dalla Carta Costituzionale, e se, pertanto, le delibere emesse dal Consiglio dei Ministri, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri **abbiano o meno una copertura normativa.**

Lo statuto dell'emergenza ad hoc³³, delineate dal Governo, trae “origine” dalla Delibera 20 del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 – emessa in forza del combinato disposto degli articoli 7, comma 1, lettera c), e 24, comma 1 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 – con cui veniva dichiarato per sei mesi lo stato di emergenza nazionale “in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”.

Il **Decreto Legislativo n. 1 del 02.01.2018 (c.d., Codice della Protezione Civile)**, prevede, infatti, all'articolo 24, la deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri dello stato di emergenza, da pubblicarsi sulla Gazzetta Ufficiale, qualora ricorrano le “emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo di cui all'articolo 7 lett. c). Tale delibera rientra nel novero dei provvedimenti non aventi forza di legge, di cui alla previsione di cui alla lett. a) dell'articolo 3 (Norme in materia di controllo della Corte dei conti) della legge n.

³² *Ibidem*, Cfr. F. Giulimondi, “la Costituzione ai tempi del coronavirus (sottacendo sulla “**costituzione sospesa**”)”, in *Foroeuropa*, 2020, n. 2

³³ *Ibidem*, come definite da autorevole dottrina, Cfr. **M. Calame Specchia, A. Lucarelli, F. Salmoni** – Sistema Normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela, in *Rivista AIC* 2021 n. 1.

20/1994, e, come tale – anche per espressa previsione del comma 5 dell’articolo 24 Decreto Legislativo n. 1/2018, essa è esclusa da qualsiasi controllo preventivo circa la legittimità e fondamento, mentre rimane soggetta al successivo vaglio dell’autorità giudiziaria.

Pertanto, ai fini della sua **giustiziabilità**, si deve verificare se la delibera de qua sia stata effettivamente emanata sulla base di sussistenti presupposti normativi.

Orbene, il Decreto Legislativo n. 1/2018 all’articolo 7 individua le tipologie degli eventi emergenziali, fra le quali rientrano, lett. c), le: “emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall’attività dell’uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d’intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell’articolo 24”.

Si tratta a questo punto di verificare se il “**rischio sanitario**” connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, fondante la delibera del Consiglio dei Ministri, rientri o meno negli “eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall’attività dell’uomo”, di cui all’articolo 7 sopra citato, evidenziandosi che per tali si intendono le calamità naturali, quali terremoti, maremoti, alluvioni, valanghe ed incendi.

Si deve rilevare come **l’epidemia o la pandemia non rientrino in alcun modo nell’ambito della calamità naturale**, per il semplice motivo che sono dimensioni di crisi del tutto diverse fra di loro. Infatti, la pandemia, e “una epidemia con tendenza a diffondersi ovunque, cioè a invadere rapidamente vastissimi territori e continenti.

La **pandemia** può dirsi realizzata soltanto in presenza di queste tre condizioni: un organismo altamente virulento, mancanza di immunizzazione specifica nell’uomo e possibilità di trasmissione da uomo a uomo; l’epidemia è una manifestazione collettiva d’una malattia (colera, influenza ecc.), che rapidamente si diffonde fino a colpire un gran numero di persone in un territorio più o meno vasto in dipendenza da vari fattori, si sviluppa con andamento variabile e si estingue dopo una durata anche variabile.

La calamità naturale si configura dinanzi ad “ogni fatto catastrofico, ragionevolmente imprevedibile, conseguente a eventi determinanti e a fattori predisponenti tutti di ordine naturale, e a loro volta ragionevolmente imprevedibili”.

La calamità naturale, pertanto, non ha nulla a che fare con l’epidemia/pandemia, provocata da agenti virali o batterici.

Il Legislatore, nel redigere un testo onnicomprensivo sulla **Protezione civile come il Decreto Legislativo 1/2018, non ha indicato il rischio epidemico** fra quelli a causa dei quali occorre intervenire, previa dichiarazione di stato di emergenza comunale, regionale o nazionale.

Il Legislatore, ad esempio, cita nel dettaglio l’inquinamento marino all’articolo 24, comma 8, Decreto Legislativo 1/2018, ma non fa alcun riferimento all’epidemia.

Certamente non è credibile inserire il plesso epidemia-pandemia nella locuzione “rischio igienico-sanitario”, ex articolo 16, comma 2, Decreto Legislativo 1/2018.

Il rischio igienico sanitario – di competenza delle ASL – individua e valuta i fattori di rischio chimico e biologico, oltre le relative misure di prevenzione e protezione per la salute dei lavoratori, dei consumatori e degli utenti, nonché le misure di sicurezza per la salubrità degli ambienti di lavoro e professionali, di ristorazione, intrattenimento e commercio, degli edifici e delle strade a partire dalla raccolta e gestione dei rifiuti e, infine, degli alimenti e dei prodotti eno-agro-gastronomici.

Dentro i piccoli argini del rischio igienico sanitario – di competenza legislativa esclusiva delle Regioni – non si possono far rientrare le dimensioni nazionali ed internazionali di una pandemia, di spettanza normativa esclusiva dello Stato. Pertanto, le disposizioni normative poste a base della **dichiarazione dello stato di emergenza del 31.01.2020** nulla hanno a che vedere con situazioni di “rischio sanitario”, qual è quello derivato dal virus Sars-Cov-2 (certamente evento calamitoso), riguardando altri e diversi eventi di pericolo: “eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall’attività dell’uomo” (recita l’articolo 7 comma 1) lett. C Decreto Legislativo n. 1118), vale a dire **calamità naturali, quali terremoti, maremoti, alluvioni, valanghe ed incendi**, con la

conseguenza che **viene meno il fondamento giuridico di rango primario della delibera del 31.01.2020.**

Venendo meno la fonte normativa primaria, occorre far ricorso alla Carta Costituzionale e, come già sopra ampiamente argomentato, in essa non è riscontrabile alcuna disposizione che conferisca poteri particolari al Governo, tranne che venga deliberato dalle Camere **lo stato di guerra**, nel qual caso (le Camere) “conferiscono al Governo i poteri necessari” (articolo 78 Costituzione).

Manca, perciò, un qualsivoglia presupposto legislativo su cui fondare la delibera del Consiglio dei Ministri del 31.1.2020, con consequenziale **illegittimità** della stessa per essere stata emessa in violazione dell’articolo 78, **non rientrando tra i poteri del Consiglio dei Ministri quello di dichiarare lo stato di emergenza sanitaria.**

In conclusione, **la delibera dichiarativa dello stato di emergenza adottata dal Consiglio dei Ministri il 31.1.2020 è illegittima** per essere stata emanata **in assenza dei presupposti legislativi**, in quanto non è rinvenibile alcuna fonte avente forza di legge, ordinaria o costituzionale, che attribuisca al Consiglio dei Ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza per rischio sanitario. A fronte della illegittimità della delibera del Consiglio dei Ministri del 31.01.2020, **devono reputarsi illegittimi tutti i successivi provvedimenti emessi per il contenimento e la gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19**, nonché tutte le successive proroghe dello stesso stato di emergenza.

Peraltro, oltre all’acclarata illegittimità della dichiarazione dello stato di emergenza, si ravvisano violati i principi di legalità e di **riserva di legge**, in quanto – nel modello emergenziale costruito dal Governo - le libertà fondamentali sarebbero state limitate formalmente da norme di rango primario (ovvero dai vari Decreti Legge fin in qui adottati) ma **nella sostanza sono state comprese dai DPCM, atti di natura amministrativa.**

Con la dichiarazione dello stato di emergenza, il Governo assume la gestione dell’emergenza sanitaria da Covid-19, mediante il ricorso alla decretazione d’urgenza, di cui all’articolo 77 Costituzione, a sua volta posta alla base dei DPCM, con i quali sono state adottate misure più stringenti e limitative dei diritti fondamentali degli individui, anche rispetto a quanto previsto negli stessi decreti – legge, primo tra tutti il decreto legge n. 6 del 23 febbraio 2020.

Invero, il D.L. n. 6/2020 costituisce una “**delega in bianco**” a favore del governo, dotando sé stesso e lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri di **poteri extra ordinem.**

Difatti, il D.L. n. 6/2020 conferisce al Governo ed in particolare al Presidente del Consiglio – all’articolo 1 – ampi poteri con delega in bianco, con il limite del rispetto dei criteri dell’adeguatezza e della proporzionalità, laddove si dispone che “le autorità competenti possono adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all’evolversi della situazione epidemiologica”, nonché – all’articolo 2 – **una delega in bianco, senza limitazione alcuna**, laddove si dispone che “le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell’emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell’epidemia da COVID-19”, senza specificazione alcuna in ordine alla tipologia e alle misure atipiche, anche fuori dai casi disciplinati dall’articolo 1, comma 1 e, dunque, diverse da quelle previste nel decreto legge in questione, con ciò **eludendo sia la riserva di legge posta a livello costituzione, sia il principio di legalità non solo formale ma anche sostanziale.**

Quindi, ogni misura di contenimento e di gestione dell’emergenza, dettata dall’evolversi della situazione epidemiologica, e adottata, sulla base della suddetta procedura, nella forma giuridica del **DPCM**, ovvero di un atto monocratico, di titolarità e responsabilità politica del presidente del consiglio dei ministri, come tale **sottratto al vaglio del Presidente della Repubblica**, del Parlamento, della Corte Costituzionale e della stessa Corte dei Conti. 24 In tal modo – come affermato da autorevole dottrina cui si intende aderire³⁴ – il fondamento giuridico, costituito dai decreti legge, si presenta a “**maglie larghe**”, consentendo ai DPCM **un eccesso di discrezionalità**, non proporzionata ed adeguata.

³⁴ *Ibidem*, cfr. **A. Lucarelli** - Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria, in Rivista AIC 2020 n. 2.

Essi, pertanto, esplicano, di fatto, la loro carica e funzionalità emergenziale con **una portata extra ordinem**, tale da violare riserva di legge assoluta e principio di legalità sostanziale.

Difatti, **il governo non perimetra, né limita l'azione dei DPCM.**

Nel caso di specie, si tratta di un ampio trasferimento di poteri a favore del presidente del consiglio dei ministri che, con discrezionalità, ogni qualvolta ritenga che la misura sia adeguata e proporzionata per affrontare la crisi epidemiologica, può adottare atti amministrativi, e finisce per innovare l'ordinamento giuridico.

Di fatto, la riserva di legge assoluta che, a determinate condizioni, legittima la limitazione dei diritti fondamentali, a partire dalla **libertà di circolazione**, si trasforma in una riserva di atto amministrativo (DPCM), con **un evidente vulnus** al principio di legalità sostanziale.

L'innovazione ordinamentale, introdotta dai DPCM, si palesa laddove la norma (decreto-legge), che si atteggiava nebulosamente quale fondamento attribuzione del potere, non delinea né limiti formali, né sostanziali all'esercizio di tale potere, al di fuori della locuzione «adozione di atti adeguati e proporzionati per affrontare la crisi».

Si tratta, dunque, di **atti amministrativi capaci di incidere potenzialmente ed in effetti incidono su tutta la prima parte della Costituzione, con violazione della riserva di legge assoluta e del principio di legalità.**

Pare evidente come sia stata conferita al Presidente del Consiglio una delega generale, sia in violazione dell'articolo 76 Costituzione (rilevandosi che una siffatta delega non potrebbe nemmeno essere conferita al Consiglio dei Ministri, senza indicazione da parte del Legislatore (*rectius* Parlamento) dei limiti e degli ambiti in cui esercitare la funzione legislativa delegata), sia in violazione dell'articolo 78 Costituzione, in quanto la situazione di emergenza sanitaria non rientra nella previsione di tal norma costituzionale (ove, per altro, si parla di conferimento al Governo, quale organo collegiale, dei poteri necessari e non di certo qualsiasi potere). In altri termini, viene delegato al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di attuare misure restrittive, molto ampio e **senza indicazione di alcun limite, nemmeno temporale, con compressione di diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione**, quali la libertà personale (articolo 13 Costituzione), la libertà di movimento e di riunione (articoli 16 e 17 Costituzione), il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, anche in forma associata (articolo 19 Costituzione), il diritto alla scuola (articolo 34 Costituzione), il diritto al lavoro (articolo 36 Costituzione), il diritto alla libertà di impresa (articolo 41 Costituzione), e tutto ciò, si ribadisce, non con legge ordinaria, ma con un decreto del Presidente del Consiglio, che risulta inficiato da illegittimità per diversi motivi, tra cui: a) mancanza di fissazione di un effettivo termine di efficacia; b) elencazione meramente esemplificativa delle misure di gestione dell'emergenza adottabili dal Presidente del Consiglio dei Ministri; c) omessa disciplina dei relativi poteri.

Pertanto, alla luce delle deduzioni sopra svolte, si deve rilevare, a parere di questo giudice e non solo, come da argomentazioni di eminenti costituzionalisti ed ex presidenti, vice presidenti e consiglieri della Corte Costituzionale (**Cassese, Baldassarre, Marini, Cartabia, Onida, Maddalena**), oltre che da decisioni di giudici di merito (Frosinone, Roma, Reggio Emilia), la indiscutibile illegittimità del DPCM del 8/3/2020 (come pure di quelli successivi emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri), ove viene stabilito all'articolo 1 che, allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanco-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia, sono adottate le misure volte ad evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori di cui al presente articolo, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute, consentendo il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza;” e ove, all'articolo 4, rubricate Monitoraggio delle misure, il mancato rispetto degli obblighi di cui al DPCM de quo viene punito ai sensi dell'articolo 650 c.p.

Disposizione poi estesa a tutto il territorio nazionale per effetto del D.P.C.M. (“DPCM”) 9 marzo 2020, recante misure urgenti di contenimento del contagio sull’intero territorio nazionale, innovando l’ordinamento giuridico con misure sempre più stringenti e limitative delle libertà.

Difatti, con tali provvedimenti, aventi natura meramente amministrativa, si è stabilito un divieto generale e assoluto di spostamento, salvo alcune eccezioni; divieto che si configura, perciò, in **un vero e proprio obbligo di permanenza domiciliare e come tale limitativo del diritto di libertà personale**, rilevandosi come la possibilità di spostamento per comprovate esigenze lavorative veniva riconosciuto unicamente ai lavoratori che esplicavano la propria attività nell’ambito dei c.d., servizi essenziali, mentre tutte le restanti attività economiche erano state sospese.

Per la nostra Costituzione **uno dei diritti fondamentali, il più importante, è costituito dalla libertà personale.**

Infatti, dopo l’articolo 3, che sancisce la pari dignità sociale di tutti i cittadini, la Carta Costituzionale indica una serie di diritti inviolabili, fra i quali pone **al primo posto quello della libertà personale**, l’articolo 13, il quale nei primi tre commi dispone: “La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dall’autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l’autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere **comunicati entro quarantotto ore all’autorità giudiziaria** e, se questa non li **convalida** nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. [...]”, sancendo così l’invulnerabilità della persona (**habeas corpus**) nei confronti di potenziali abusi delle pubbliche autorità e richiedendo la sussistenza di precisi presupposti giuridici per poterne limitare la libertà.

Esso si presenta, cioè, non “come illimitato potere di disposizione della persona fisica, bensì come diritto a che l’opposto potere di coazione personale, di cui lo Stato è titolare, non sia esercitato se non in determinate circostanze e col rispetto di talune forme” (**Corte Costituzione sentenza n. 11/1956**). Nel nostro ordinamento giuridico, l’obbligo di permanenza domiciliare configura una fattispecie restrittiva della libertà personale e, in quanto tale, **può essere irrogata solo dal Giudice con atto motivato nei confronti di uno specifico soggetto**, sempre in forza di una legge che preveda “casi e modi”.

Quindi, “in nessun caso l’uomo potrà essere privato o limitato nella sua libertà se questa privazione o restrizione non risulti astrattamente prevista dalla legge, se un regolare giudizio non sia a tal fine instaurato, se non vi sia provvedimento dell’autorità giudiziaria che ne dia le ragioni” (Corte Costituzione sentenza n. 11 del 19 giugno 1956), avendo il Costituente posto a tutela della inviolabilità personale tre garanzie: a) la riserva di legge assoluta, per cui solo il legislatore può intervenire in materia e porre dei limiti; b) la riserva di giurisdizione, potendo solo l’autorità giudiziaria emettere provvedimenti restrittivi della libertà personale; c) l’obbligo di motivazione, dovendo essere esplicitate le ragioni alla base dei provvedimenti restrittivi.

Perciò, il vietare ad una persona fisica ogni spostamento anche all’interno del territorio in cui vive o si trova, configurandosi quale vero e proprio obbligo di permanenza domiciliare, a mente dell’articolo 13 Costituzione, richiede una specifica disposizione legislativa e un atto motivato dell’autorità giudiziaria.

Consegue, allora, che un DPCM, fonte meramente secondaria, non atto normativo, non può disporre limitazioni della libertà personale, come invece disposto dal DPCM del 8/3/2020, ove sono adottate le misure volte ad evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori previsti dal medesimo decreto, nonché all’interno dei medesimi territori, e successivamente estese a tutto il territorio nazionale dal DPCM 09.03.2020, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute” ed una siffatta previsione viola all’evidenza il citato articolo 13 Costituzione 28.

Altro diritto che risulta violato è quello della libertà di circolazione, di cui all’articolo 16 Costituzione, in forza del quale “Ogni Cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del

territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza [...]”.

L'articolo 16, come è dato leggere, afferma e tutela la libertà di circolazione dei cittadini, cioè la libertà di muoversi liberamente da un luogo ad un altro, senza necessità alcuna di richiedere permessi o render conto ad alcuno dei motivi dei propri spostamenti, e, nel far salve le limitazioni a tale libertà, pone dei limiti alla discrezionalità del legislatore, predeterminando già alcuni contenuti che la legge deve avere, c.d. principio di riserva di legge rinforzata, in quanto la libertà di circolazione e soggiorno può essere impedita solo in via generale, nel senso che l'inciso “limitazioni che la legge stabilisce in via generale” “debba essere applicabile alla generalità dei cittadini, non a singole categorie” (cfr. Corte Costituzione n. 2/1956), e per motivi di sanità e sicurezza, principio che comunque impedisce restrizioni stabilite sulla base di atti aventi natura diversa dalla legge statale.

Le limitazioni sono dunque garantite da una riserva di legge, con la conseguenza che solo atti aventi valore primario possono prevederle (legge, decreto legge e decreto legislativo) e non provvedimenti aventi natura amministrativa, quali sono per l'appunto i DPCM.

Per altro, come già in precedenza rilevato, il Decreto Legge del 23.02.2020 n. 6, convertito, con modifiche, dalla legge del 05.03.2020 n. 13, nell'attribuire alle autorità competenti il potere di adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica”, faceva riferimento ad alcune zone specifiche, alle zone c.d. “rosse”, e non già all'intero territorio nazionale e, né in sede di conversione del decreto, né con altra fonte primaria, è dato rinvenire alcuna estensione, tant'è che il DPCM dell'08.03.2020 si applicava solo alla regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbania[-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia, mentre solo con il DPCM del 09.03.2020 venivano estese le disposizioni del primo DPCM a tutto il territorio nazionale.

Consegue, allora, che le misure limitative alla libertà di circolazione di cui ai successivi DPCM risultano essere prive di fondamento legislativo di rango primario, in patente violazione, quindi, della stessa riserva di legge di cui all'articolo 16 Costituzione.

Né può costituire fonte di rango primario l'articolo 2 del Decreto Legge n. 6/2020 (“Ulteriori misure di gestione dell'emergenza – 1. Le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1.”) ove quel semplice rinvio a “ulteriori misure”, senza specificazione alcuna in ordine alla tipologia, misure atipiche, diverse da quelle previste dall'articolo 1, costituisce di fatto un vulnus ed elusione alla riserva di legge imposta dall'articolo 16 Costituzione.

Non può invocarsi, al fine di attribuire efficacia e legittimità dei DPCM 08.03.2020 e 09.03.2020, la clausola di salvezza degli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanate ai sensi del Decreto Legge n. 6/2020, contenuta nell'articolo 2 comma 3 del Decreto Legge del 25.03.2020 n. 19, prevista a fronte dell'espressa abrogazione del Decreto Legge n. 6/2020, già convertito con la Legge 5.03.2020 n. 13, ad eccezione degli articoli 3, comma 6-bis, e 4, ma comprovante la carenza della disciplina dettata dall'articolo 2 del Decreto Legge n. 6/2020, in merito alla mancata specificazione contenutistica dei DPCM.

Difatti, benché l'articolo 2 comma 3 del Decreto Legge n. 19/2020 faccia salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanate ai sensi del Decreto Legge n. 6/2020, si ritiene che tale clausola non possa incidere sulla invalidità derivata di cui sono, comunque, affetti i provvedimenti nel frattempo emanati, tra cui per l'appunto i DPCM e i conseguenti atti amministrativi, considerato che il principio di legalità presuppone che la norma abilitante preceda e non segua quella abilitata e che il nesso tra la situazione emergenziale e le misure adottate deve essere rigorosamente individuate, in modo che possa essere rispettato il criterio di proporzionalità e adeguatezza a superare l'emergenza e a ripristinare la normalità sociale e costituzionale.

D'altro canto, proprio la salvezza degli effetti di atti invalidi, in quanto derivanti da fonte normativa (Decreto Legge n. 6/2020) costituzionalmente illegittima (per violazione dei principi di riserva di

legge e di legalità) determina la stessa illegittimità costituzionale dell'articolo 2 comma 3 del Decreto Legge n. 19/2020, ciò in quanto esso si pone in rapporto di reiterazione implicita del Decreto Legge n. 6/2020, che continua così a fungere da base legale (non conforme alla Costituzione) dei DPCM emanati ed emanandi.

Peraltro, si deve notare come nel corso della gestione della situazione emergenziale, il Governo abbia proceduto a ripetute e successive proroghe dello stato di emergenza, che hanno previsto ad oggi come termine ultimo il 31.03.2022, il che dimostra, in realtà, il passaggio dallo stato di emergenza epidemiologico alla gestione ordinaria dell'epidemia, con il conseguente venir meno dei presupposti di temporaneità e, dunque, di straordinarietà giustificativi dell'adozione dei decreti legge e conseguentemente dei DPCM.

Non si può non evidenziare come, con il protrarsi dell'emergenza, si sia assistito al continuo riutilizzo della decretazione di necessità e di urgenza, benché tale “modus operandi” non possa più essere assolutamente considerato una situazione straordinaria e temporanea, determinando una lesione delle prerogative del Parlamento, a cui viene di fatto assegnato il ruolo di mero ufficio di conversione in legge dei decreti del Governo.

Peraltro, occorre rilevare come, a distanza di due anni del suo inizio, uno stato di emergenza prorogato per accordo politico – anzi per negoziazione fra parti dello Stato – è una contraddizione in termini, in quanto “normalizza” l'eccezionalità, per cui non servono più situazioni impreviste ed eventi fuori dall'ordinario e basta il principio della precauzione per invocare poteri speciali e non più emergenziali.

Pertanto, al netto di tutte le considerazioni già svolte in merito all'illegittimità della dichiarazione di emergenza a far data dal 31.01.2020, inficiante tutte le successive proroghe, non può non evidenziarsi il venir meno dei presupposti di temporaneità, straordinarietà e necessità, posti a base della concatenazione normativa e amministrativa posta in essere dall'Esecutivo.

Il Governo ha deliberato lo stato di emergenza in forza dell'articolo 24 del Decreto Legislativo n. 1/2018, il quale – nel prevedere in modo esplicito il termine di durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale – dispone, al quarto comma, che esso non può superare i 12 mesi ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi.

Senonché, lo stato di emergenza è stato dichiarato (nella sua prima fase genetica per la minor durata di sei mesi) dal 31.01.2020 al 31.07.2020, per poi essere prorogato con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 29.07.2020 (quale primo atto di proroga), cui sono seguite le successive proroghe sino al 15 ottobre 2020, poi al 31 gennaio 2021, poi al 30 aprile 2021, al 31 luglio 2021, al 31.12.2021 e infine al 31.03.2022.

Da ciò si deduce che il termine massimo di proroga di 12 mesi previsto dal codice della protezione civile è spirato il 31 .07.2021 e che il Decreto Legge n. 105/2021 (che ha prorogato lo stato di emergenza al 31.12.2021) ed il Decreto Legge n. 221/2021 (che ha prorogato lo stato di emergenza fino al 31.03.2022), nonché tutti i decreti legge e provvedimenti amministrativi medio tempore emessi a far data dal 31.07.2021, si pongono al di fuori del “circuito di legittimazione offerto dalla dichiarazione di emergenza” ed eludono il disposto del su citato articolo 24 comma 3 Decreto Legislativo n. 1/2018³⁵. Peraltro, anche qualora si dovesse interpretare la norma de qua nel senso di attribuire allo stato emergenziale nazionale la durata massima di 24 mesi, il termine decorrente dal 31.01.2020 giunge comunque a scadenza il 31.01.2022, con il che la proroga ultima al 31 .03.2022 si pone comunque in contrasto con la norma succitata – eludendola – evidenziandosi come nel nostro ordinamento giuridico non sia ammessa l'introduzione di un diritto speciale del diritto speciale. Infine, va da sé che il requisito della temporaneità risulta facilmente aggirabile attraverso il meccanismo della reiterazione del decreto-legge, non coperto dalla dichiarazione di emergenza, evidenziandosi come la mancanza della stessa dichiarazione di emergenza determini il venir meno del presupposto giustificativo della deroga ai diritti fondamentali.

³⁵ Cfr. M. Calamo Specchia, relazione scritta audizione del 06.10.2021 in Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica.

D'altro canto tale deroga non può proseguire oltre, anche alla luce della sentenza n. 213/2021 della Corte Costituzionale, la quale in tema di proroga del blocco degli sfratti per morosità, riconosce che, trattandosi di una misura dal carattere intrinsecamente temporaneo in quanto destinata ad esaurirsi entro il 31 dicembre 2021, non vi è possibilità di ulteriore proroga, atteso che la compressione del diritto di proprietà ha raggiunto il limite massimo di tollerabilità, pur considerando la sua funzione sociale (articolo 42, secondo comma della Costituzione).

Ma se si è pervenuti ad una tale enunciazione con riferimento al diritto di proprietà, riconosciuto dall'articolo 42 Costituzione, a maggior ragione, **deve pervenirsi a siffatta conclusione in merito alle libertà ed agli altri diritti fondamentali, evidenziandosi come – in questo periodo emergenziale – tutte le libertà costituzionali siano state trasformate in libertà autorizzate**³⁶.

³⁶ Cit. A. Mangia in ilsussidiario.net.

Conclusioni

Questo studio parte dalla necessità di adattare la nozione tradizionale di stato costituzionalmente orientato al contesto della società pluralista contemporanea, all'interno della quale trovano riconoscimento molteplici interessi e fonti di potere.

Superate le tesi che pongono al centro dell'attività statale l'interesse generale come distinto e superiore a quello dei singoli, il ruolo dello stato sul piano interno non può che divenire quello di mediatore, conciliatore degli interessi diversi e spesso divergenti presenti al suo interno, purché comunque meritevoli di tutela.

Sul piano delle relazioni internazionali, al contrario, la categoria dell'interesse comune resiste e risulta anzi rinforzata dal processo di globalizzazione che, stabilendo un intreccio di relazioni interdipendenti fra gli stati, favorisce l'armonizzazione fra gli Stati. Cosa che non può non accadere quando, come nell'epoca storica che al momento della redazione del presente testo ci è dato vivere, quella della comune lotta ad uno stesso virus che ha suscitato una moltitudine di risposte differenti tanto dal punto di vista sanitario quanto da quello legale. E poiché la scienza, interrogata su quanto fa due più due, non può che fornire l'univoca risposta di "quattro" ecco che l'invocazione più volte ricorsa tanto in capo ai governanti quanto ai medici ed ai legulei "**Lo dice la scienza**" non può fornire risposte così difformi se la risposta è da darsi ad una stessa problematica³⁷ nel mondo in generale ma ancor più in paesi tra loro limitrofi e simili dal punto di vista ambientale, climatico e geo-politico generale³⁸.

Riconosciuta dunque l'esistenza di un **nucleo basilare d'interesse comune**, ovvero la coesistenza e cotutela di molteplici interessi tutti meritevoli di garanzia costituzionale, le relazioni tra stati non possono che essere finalizzate al perseguimento di questo e la politica internazionale incentrata sul principio di cooperazione, diretta conseguenza dal rapporto di coesistenza, che contempererà l'esistenza di tutti codesti molteplici diritti, senza escluderne alcuno.

Con il susseguirsi – spesso in sovrapposizione tra loro – di decreti legge e DPCM, si è assistito all'introduzione di sempre più stringenti restrizioni e limitazioni nell'esercizio delle libertà e dei diritti fondamentali, fino ad arrivare, come prosegue la Sentenza 17 febbraio 2022 «... ad incidere sui diritto al lavoro e ad un'equa retribuzione, con violazione dell'articolo 36 Costituzione, il quale riconosce al lavoratore il diritto ad una retribuzione (...) in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla propria famiglia una esistenza libera e dignitosa»; nonché fino ad escludere una categoria di persone dalla vita sociale, e dunque, da tutte quelle attività che attengono alla sfera della libertà personale, intesa quale diritto di svolgere attività che sviluppino la propria dimensione psicofisica (come riconosciuta dal combinato disposto degli articoli 2 e 13 Costituzione), piuttosto che alla sfera della libertà di circolazione.

Il tutto in violazione dell'articolo 3 Costituzione, il quale, al comma 1, sancisce il principio di uguaglianza, in forza del quale "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di religione, di opinioni politiche e di condizioni personali o sociali", e, al comma 2, statuisce il dovere inderogabile della Repubblica di "rimuovere (con implicito divieto di introdurre) gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Pertanto, **quando si introducono misure potenzialmente lesive del principio di eguaglianza e della dignità sociale**, occorre far riferimento al **rispetto della persona umana**, in quanto la dignità della persona e il "criterio di misura della compatibilità dei bilanciamenti, continuamente operati dal legislatore e dai giudici, con il quadro costituzionale complessivo.

³⁷ La lotta al Sars-Cov-2 e tutte le sue varianti.

³⁸ Si prenda, tanto per fare un esempio campione, le risposte diametralmente opposte sulla gestione della "pandemia" prese da Spagna, Austria e Francia.

Sarebbe necessaria, in occasione di ogni operazione di bilanciamento, chiedersi se il risultato incide negativamente sulla dignità della persona, oppure se rimane intatta la sua consistenza.”³⁹

Dunque, le misure con cui si comprimono diritti e libertà fondamentali dell’uomo non debbono mai incidere sulla dignità umana e la tutela dell’interesse della salute collettiva, che con esse si intende perseguire, non può mai superare il limite invalicabile del rispetto della persona umana.

Il superamento di tale limite, oltre a porsi in contrasto con la Costituzione (se non addirittura a porsi al di fuori del perimetro della stessa), può condurre (come, in effetti, conduce) alla violazione dei Trattati internazionali e della Carta Europea dei Diritti Fondamentali dell’Uomo, che sanciscono l’invulnerabilità dei diritti fondamentali dell’uomo e della dignità della persona umana.

Infine – conclude la Corte nella sentenza sin qui analizzata⁴⁰ – pur ribadendo tutte le considerazioni svolte in merito alle sopra indicate questioni di illegittimità, gli effetti di tutte le misure restrittive, adottate in questo periodo emergenziale, non possono protrarsi oltre il periodo della vigenza dello stato di emergenza, in quanto esso ha costituito e costituisce il presupposto che ne ha giustificato l’adozione.

Per cui, **nel momento in cui viene meno lo stato di emergenza, i diritti e le libertà fondamentali debbono riespandersi nel loro alveo originale, poiché la compressione degli stessi ha raggiunto e superato il limite massimo di tollerabilità; compressione che non può ulteriormente protrarsi, né a tempo predeterminato, né, a maggior ragione, ad libitum, attraverso continui e reiterati prolungamenti di operatività.**

In caso contrario, le libertà ed i diritti fondamentali, costituzionalmente riconosciuti e garantiti, verrebbero svuotati nel loro nucleo essenziale, e degradati, come tali, a meri simulacri.

Infine, per completezza decisione, altro aspetto di illegittimità di cui sono affetti i **DPCM** giova ripetere atti amministrativi, deve ravvisarsi in un ricorrente **difetto di motivazione**.

L’articolo 3 L. n. 241 del 1990, sancisce «ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l’organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato [...]. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell’amministrazione, in relazione alle risultanze dell’istruttoria».

Il **legislatore** ha reso, pertanto, essenziale la **motivazione**, sotto l’aspetto sia **testuale** (deve essere motivato) che **contenutistico** (La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione, in relazione alle risultanze dell’istruttoria).

La motivazione dell’atto amministrativo può essere indicata anche *per relationem*, nel senso che essa può essere espressa anche con il riferimento ad atti del procedimento amministrativo come, ad esempio, pareri o valutazioni tecniche.

Secondo l’orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, nel caso di provvedimento motivato *per relationem*, sebbene non occorra necessariamente che l’atto richiamato dalla motivazione sia portato nella sfera di conoscibilità legale del destinatario, essendo invece sufficiente che siano espressamente indicati gli estremi o la tipologia dell’atto richiamato, tuttavia esso deve essere messo a disposizione ed esibito ad istanza di parte (cfr. Consiglio di Stato sentenza n. 8276 del 3 dicembre 2019: «va ammessa la motivazione *per relationem*, purché l’atto [...] al quale viene fatto riferimento, sia reso disponibile agli interessati e non vi siano pareri richiamati che siano in contrasto con altri pareri o determinazioni rese all’interno del medesimo procedimento»). In breve sintesi, l’atto amministrativo ben può fondare la propria motivazione su un altro atto, ma a condizione che l’atto richiamato sia reso disponibile agli interessati, non si faccia riferimento a pareri in contrasto con altri pareri o con determinazioni rese all’interno del medesimo procedimento. L’articolo 21-*septies* Legge n. 241/90 sancisce, a sua volta, “È nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali”. Pertanto, alla luce di quanto disposto dall’articolo 3 della L. n. 241/1990, deve ritenersi invalido per violazione di legge l’atto amministrativo sfornito di motivazione ovvero non esprima compiutamente

³⁹ Cfr. G. Silvestri, L’individuazione dei diritti della persona, in Diritto penale contemporaneo.

⁴⁰ Sentenza n.1842/2021 oggetto di analisi in tutto il paragrafo 3 Cap. IV *et* nelle conclusioni del presente testo.

i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche alla base dell'atto, ovvero non indichi l'atto cui fa riferimento per la motivazione o non lo renda disponibile.

Orbene, provvedimenti emanati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, oggetto del presente procedimento, hanno fatto uso per lo più proprio della tecnica della motivazione "*per relationem*", con particolare riguardo ai verbali del Comitato Tecnico Scientifico (CTS).

Come è noto, vi sono stati casi in cui tali atti non solo sono stati resi noti dopo lungo tempo, o addirittura in prossimità della scadenza di efficacia dei DPCM, ma **addirittura classificati come "riservati", o meglio "secretati"** (come i cinque verbali datati 28 febbraio, 1 marzo, 7 marzo, 30 marzo e 9 aprile 2020, del CTS, che hanno costituito la base delle misure di contenimento adottate per l'emergenza COVID, con omissione degli allegati e documenti sottoposti alle valutazioni del CTS), vanificando di fatto la stessa procedura di accesso agli atti e rendendo impossibile la stessa tutela giurisdizionale. In sostanza, è stata posta in essere tutta una situazione che di fatto non ha consentito la disponibilità stessa degli atti di riferimento, posti a base del provvedimento, con conseguenziale invalidità dello stesso provvedimento⁴¹.

Perciò, da quanto sopra esposto e argomentato, non si ritiene di poter dubitare della illegittimità e invalidità dei DPCM che hanno imposto la compressione di diritti fondamentali e, quindi, dello stesso DPCM del 8/3/2020, che qui interessa e degli altri atti normativi ed amministrativi conseguenti e susseguenti. Conseguente che, trattandosi di atti amministrativi e non legislativi, non soggetti al vaglio della Corte Costituzionale, affermata la illegittimità dei medesimi per contrasto con gli articoli 13 e ss. Costituzione, oltre che di altre disposizioni legislative, il Giudice deve unicamente procedere alla loro disapplicazione, in ossequio dello stesso dettato dell'articolo 5 della legge 2248/1865 all. E, in forza del quale "(...) le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi ed i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi". In ragione di quanto sopra detto e argomentato, dovendosi procedere alla disapplicazione del DPCM del 08.03.2020, si deve concludere per la dichiarazione di inesistenza di alcuna condotta criminosa ascrivibile in capo agli imputati, e si deve conseguentemente pronunciare sentenza di assoluzione, nei confronti degli stessi, perché il fatto non sussiste, nella formula all'evidenza più favorevole al reo, anziché perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato.

Infatti, a fronte della depenalizzazione operata dall'articolo 4 del D.L. n. 19/20, per i fatti posti in essere prima dell'entrata in vigore dello stesso, alla pronuncia di assoluzione con la formula perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato, si dovrebbe poi procedere alla trasmissione degli atti al Prefetto per la comminazione della sanzione amministrativa, con pregiudizio per gli odierni imputati, stante la palese illegittimità del DPCM del 08.03.2020⁴².

Alla luce di quanto sin qui esposto, pertanto, la resistenza non è soltanto un obbligo ma bensì un dovere, in quanto come ampiamente dimostrato ed argomentato, più esaurientemente per quanto concerne lo stato italiano ma con analisi che sono estensibili per analogia in tutti gli ordinamenti che ancora, almeno formalmente, solgono dirsi democratici.

Tra tutti, al lettore non sarà infatti apparsa casuale la scelta del filosofo Hobbes che, nonostante lo stesso affermi esplicitamente di sostenere uno Stato assoluto, è unanimemente riconosciuto come uno dei precursori del liberalismo moderno.

«I authorise and give up my right of governing myself to this man, or to this assembly of men, on this condition; that thou give up, thy right to him, and authorise all his actions in like manner. This done, the multitude so united in one person is called a COMMONWEALTH; in Latin, CIVITAS. This is the generation of that great LEVIATHAN, or rather, to speak more reverently, of that mortal god to which we owe, under the immortal God, our peace and defence.»⁴³

«Io autorizzo e cedo il mio diritto di governare me stesso a quest'uomo o a questa assemblea di uomini, a questa condizione, che tu gli ceda il tuo diritto, e autorizzi tutte le sue azioni in maniera

⁴¹ Così ancora, qui e nel prosieguo, la pronuncia n.1842/2021 ampiamente analizzata in queste pagine.

⁴² Così ancora, qui e nel prosieguo, la pronuncia n.1842/2021 ampiamente analizzata in queste pagine.

⁴³ Thomas Hobbes, *Leviathan*, The Second Part: "Of Commonwealth", Chapter 17: "Of the Causes, Generation, and Definition of a Commonwealth"

simile. Fatto ciò, la moltitudine così unita in una persona viene chiamata uno stato, in latino civitas. Questa è la generazione di quel grande Leviatano o piuttosto – per parlare con più riverenza – di quel dio mortale, al quale noi dobbiamo, sotto il Dio immortale, la nostra pace e la nostra difesa.»

Sebbene Hobbes neghi decisamente la possibilità dell'insurrezione, egli stesso definisce legittima la **resistenza del suddito al sovrano** nell'unico caso in cui questi **minacci l'incolumità fisica del suddito**.

Ebbene, **laddove persino il filosofo più assolutista preveda il diritto di resistenza quale legittima arma di difesa contro un Sovrano che minacci l'incolumità del singolo, corre l'obbligo dell'esercizio dello stesso in capo tanto ai singoli quanto alle Comunità** tanto nella situazione contingente quanto in tutte quelle che, vista la storia dell'umanità ed i tanti e differenti casi, dovessero ancora presentarsi⁴⁴.

Ecco che, allora, uno Stato che reprime, inibisce e svilisce così tanti diritti come quelli da ultimo riconosciuti violati dalla sentenza 1842/2021 per quanto riguarda lo Stato Italiano, e di altrettante pronunce che hanno portato all'instaurarsi di vari procedimenti a livello globale (non ultimo quello definito "Norimberga 2") a fronte poi dei tanti effetti avversi denunciati senza troppo seguito ovunque nel mondo e da larga parte della collettività sottoposti alla inoculazione, **è uno Stato che ha rotto palesemente il Pactum fiduciae con i propri cittadini**. Ne consegue, pertanto, che **la resistenza fiscale**, che alla luce della presente analisi pare essere l'unico strumento possibile per ripristinare uno stato di diritto che rappresenti tutti i consociati, nessuno escluso, **diviene un atto doveroso**.

Spetterà poi alle singole entità di liberi pensatori che nei singoli Paesi si sono formate e unite in movimenti, associazioni, comitati, ..., fornire le pezze d'appoggio per permettere a singoli ed aziende di esercitare il diritto/dovere di resistenza.

Si badi bene, che mai questo scritto ha avuto o potrà essere tacciato di avere finalità sovversiva di detrarre fondi al bene comune per il soddisfacimento di una qualsivoglia velleità o necessità personale dei singoli. **Si fa espresso invito**, infatti, a tutti coloro che volessero aderire all'idea qui esposta di **accantonare i denari non versati al Fisco del proprio Stato affinché gli stessi vengano utilizzati per supplire ulteriori lacune degli Stati stessi**: si pensi ad esempio ad implementare le scarse casse integrazioni o i fondi di emergenza mai sufficienti, oppure creare un fondo di solidarietà per i soggetti colpiti dai cosiddetti "effetti avversi" a seguito della somministrazione del siero di cui al momento nessuno, né gli Stati né le case farmaceutiche, si fanno carico. Si noti, ancora, che la presente analisi della rottura del *pactum fiduciae* e di rappresentatività può riscontrarsi in molteplici accadimenti, e la resistenza fiscale potrebbe anche esplicitarsi nella detrazione dalle tasse degli importi pagati dai singoli per i **rincari energetici** che molti Paesi, senza alcuna lungimiranza, hanno lasciato avverare e gravare come un ulteriore fardello in un momento di crisi economica globale già così importante. Questo è solo uno dei tanti esempi per **esercitare in modo assolutamente legittimo il diritto di resistenza** per ottenere un ascolto reale da parte di persone senza voce, e un riequilibrio del rapporto Stato/cittadino.

Perché, quando l'ingiustizia diventa legge, la resistenza diventa dovere⁴⁵.

⁴⁴ Vedasi ad esempio il caso in cui la maggioranza della popolazione si dica contraria ad un intervento bellico e lo Stato stanzi comunque dei fondi (pubblici, e quindi frutto delle tasse) in ragione dello stesso.

⁴⁵ Bertolt Brecht, Aforismi.

