

La conoscenza dei valori fondativi dell'«Unione come comunità di diritto» per una consapevole cittadinanza europea.

L'Unione europea è ormai anche una Comunità di Diritto basata su *valori* fondativi che, nella Carta di Nizza del 2000, sono scolpiti nella *libertà* (titolo II), nella *uguaglianza* (titolo III), nella *solidarietà* (titolo IV)¹.

Valori, questi, che *“rappresentano un prius anche rispetto ai diritti fondamentali, nel senso che l'estensione e l'intensità della loro tutela giuridica interna dipendono dalla forza e dalla tenuta esterna dei valori fondanti”*².

In base ad essi, l'Unione trae *in continuum* principi *immanenti* e nuove *regole* di condotta, che debbono essere conosciuti dal cittadino europeo per una cittadinanza attiva.

Da ciò l'utilità di un Codice, contenente certo documenti base dell'Unione, ma anche le sentenze più importanti suddivise per principi; senza trascurare il percorso storico da cui si è partiti e il fecondo cammino che si prospetta.

* * *

È stato affermato che *“nelle democrazie pluraliste contemporanee i valori supremi che identificano la fase epocale del processo di civilizzazione che stiamo vivendo sono la libertà e l'eguaglianza”*³.

La libertà è *presupposto e base* per uguaglianza e solidarietà, che debbono poi comportare pari situazioni di libertà⁴.

Ma libertà e uguaglianza non sono sufficienti ad assicurare *pace* se trascurano la

¹ L'ordine con cui sono esposti detti valori corrisponde all'ordine di esposizione contenuto nella *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 (*Liberté, égalité, fraternité*), che dunque è ancora attuale. D'altronde essa è recepita nel *Preambolo* della Costituzione francese del 1958.

² G. Silvestri, *Dal potere ai principi, Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, p. 9.

³ Così G. Silvestri (*op. cit.*, p. 42), il quale aggiunge che “tutti gli altri valori sono in essi contenuti e tutti i principi costituzionali possono essere ad essi ricondotti”. L'attualità della problematica nel nostro Paese è evidente se si considera quella parte della dottrina che, nell'assetto dei tributi, indica come limite unico, in particolari situazioni, il solo principio di uguaglianza. “Se lo richiede la situazione economica e finanziaria - osserva F. Gallo, *Il principio di uguaglianza*, ed. scientifica, 2012, pp. 16-17 - e ne sussistono le condizioni politiche, lo stato impositore potrebbe scegliere ai fini del riparto presupposti d'imposta socialmente rilevanti che esprimono economicamente i suddetti vantaggi, avendo come unico limite il principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza, della congruità e della proporzionalità”. E ancora, “quanto più il finanziamento a mezzo tributi delle spese pubbliche e il raggiungimento degli obiettivi distributivi sono indirizzati a garantire i diritti sociali e a ridurre le più gravi disuguaglianze, tanto più i principi di solidarietà e di uguaglianza si pongono al centro del sistema della finanza pubblica e caratterizzano eticamente il modello del moderno «stato sociale»”.

⁴ L'art. 1 della *Dichiarazione* del 1789, richiamata espressamente dalla Costituzione francese del 1958, statuisce che “gli uomini nascono e restano liberi e con uguali diritti”; e nel secondo comma che “lo scopo di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo. Tali diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione”.

L'art. 1, primo comma, della Costituzione spagnola del 1978 afferma che “la Spagna si costituisce come Stato sociale e democratico di Diritto che propugna come valori superiori del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l'eguaglianza e il pluralismo politico”.

*solidarietà*⁵ nella *società*, in Europa, ma anche nel *mondo*.

Vorremmo anzi affermare che è, ancor più, la *fratellanza*, scolpita nella *Dichiarazione* del 1789, che dovrebbe essere recuperata come valore per una politica di pace⁶.

* * *

Il francese Schuman⁷, nel 1950, prima ancora della creazione della CEE, aveva previsto che la condivisione dei beni (precisamente, “*solidarietà nella produzione*” del carbone e dell’acciaio) fosse necessariamente (*rectius*, ontologicamente) da estendere oltre i confini europei⁸.

“*Questa produzione - leggiamo nella dichiarazione di Schuman - sarà offerta al mondo intero senza distinzione né esclusione per contribuire al rialzo del livello di vita e al progresso delle opere di pace. Se potrà contare su un rafforzamento dei mezzi, l’Europa sarà in grado di proseguire nella realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo del continente africano*”.

L’Europa, dunque, si fonda sulla condivisione di beni e valori che, per loro intrinseca natura, devono essere diffusi oltre i confini della UE per concorrere ad un futuro di pace⁹.

“La pace - rileva Bobbio - è a sua volta, il presupposto necessario per il riconoscimento e l’effettiva protezione dei diritti dell’uomo nei singoli Stati e nel sistema internazionale”¹⁰.

La solidarietà nell’Unione è pertanto destinata ad ampliarsi fuori di essa¹¹.

⁵ Per un esame approfondito di tale valore, cfr. S. Rodotà, *Solidarietà, un’utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014.

⁶ Il valore della *fratellanza* non è identificabile con quello della *solidarietà*. Quest’ultimo, presente nel nostro art. 2 Cost., è connotato da una obbligazione che non si ravvisa nella fratellanza, la quale, invece, presenta un *quid pluris* di valore etico.

⁷ È da ricordare questo politico, insieme al tedesco Adenauer ed al “nostro” Alcide De Gasperi, per aver decisamente concorso alla realizzazione dell’Unione europea. Cfr. A. De Gasperi, *Libertà - Scritti e discorsi*, a cura di M.R. De Gasperi, Ed. Morcelliana, Brescia, 2004, *passim*.

⁸ “La pacificazione delle nazioni - rileva J. Habermas, *Prefazione*, in *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin, 2011, nella ed. italiana, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2012, p. X - costituisce oggi la base di partenza per un altro traguardo grandioso, e precisamente la costruzione di capacità di agire politicamente al di là degli Stati nazionali”.

⁹ La solidarietà, osserva S. Rodotà, *op. cit.*, p. 20, “compare in tempi diversi, non conosce tragitti lineari, ma rivela una capacità permanente di forzare le barriere entro le quali si cerca di chiuderla. E si converte così in una potente forza positiva, assume anche le sembianze della fraternità (di cui sovente presentata come sinonimo) e così, insieme a libertà ed eguaglianza, comunque sta lì, nel pantheon rivoluzionario, come evocazione di una solidarietà universale, sociale. Un dato *naturale*, allora?”

La fraternità, più della solidarietà, presuppone l’uguaglianza innata di tutti gli uomini; non uguaglianza di fronte alla legge, bensì uguaglianza nei diritti di libertà. Tornano alla mente le antiche, ma ancora attuali, parole di Lucio Anneo Seneca nel “messaggio della fratellanza”: “la terra è un solo paese, siamo onde dello stesso mare, foglie dello stesso albero, fiori dello stesso giardino”.

¹⁰ N. Bobbio, *Introduzione a L’età dei diritti*, Torino, 1997, p. VII.

“Nello stesso tempo - prosegue Bobbio - il processo di democratizzazione del sistema internazionale, che è la via obbligata per il perseguimento dell’ideale della «pace perpetua», nel senso kantiano della parola, non può andare innanzi senza una graduale estensione del riconoscimento e della protezione dei diritti dell’uomo al di sopra dei singoli stati”.

Il futuro dell'Unione, come auspicato dai suoi "padri fondatori", trascende i confini (formali) dell'Unione¹².

* * *

Dopo il secondo conflitto mondiale, il *mezzo* per creare una "comunità di pace" era considerato la condivisione dei beni causa di contese¹³.

Il *fine* era la *solidarietà* tra i Paesi membri; da sei Paesi iniziali (nel 1957), la CEE si è estesa fino agli attuali ventotto¹⁴; a dimostrazione di una intrinseca validità dei valori fondativi.

Dalla condivisione di beni sorgerà una comunità economica, che poi si svilupperà in una "comunità di diritto", solidale anche nella condivisione di principi comuni di diritto.

Principi che, per essere applicati, non devono essere complessi, ma *semplici*.

Come semplici furono i mezzi che Schuman indicò sessantacinque anni fa per la "fusione di interessi necessari all'instaurazione di una comunità economica".

I valori che connotano la Ue non possono attuarsi se richiedono regole *ultra vires*¹⁵.

La stessa Corte di Giustizia richiama spesso il concetto di *correttezza e semplicità delle regole*¹⁶.

* * *

La creazione della UE è stata possibile in presenza di "*tradizioni costituzionali comuni*", poste a fondamento delle regole comunitarie.

Tradizioni fondate su un valore primario: la *dignità* della persona¹⁷, essenza della

¹² Diversamente, sono i cittadini di altri Paesi che si muovono per poter ottenere quei valori cui tutti aspirano. I paesi ove si respira libertà attirano le persone.

Sul valore giuridico della *fratellanza*, cfr. *infra* nota 22, ove si richiama l'art. 1 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948, il quale fa riferimento al dovere di tutti gli esseri umani "di agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza".

¹³ In linea con il pensiero di Kant, esposto in particolare nello scritto *Zum ewigen frieden*, nella edizione italiana, *Per la pace perpetua*, Milano, 1995, J. Habermas (*op. cit.*, p. XI) osserva che "la comunità internazionale degli Stati deve svilupparsi fino a diventare una comunità *cosmopolitica* degli Stati e dei cittadini del mondo". "Già dai tempi della Rivoluzione francese – prosegue l'autore – nella differenza carica di tensione fra diritti del cittadino e diritti dell'uomo si manifesta l'esigenza di una affermazione globale di uguali diritti per tutti".

Non a caso nelle dichiarazioni dei diritti si parla sempre dell'uomo; ed in quella del 1789 i diritti dell'uomo sono indicati prima dei diritti del *cittadino*.

¹⁴ È noto infatti che la Ceca (Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio) nasce prima della CEE.

¹⁵ La politica dei piccoli passi, la "gradualità" nelle scelte, è propria dell'essenza dei Paesi europei.

¹⁶ C. Schmitt (*Die Tyrannei der Werte* (1967), Milano, 2008, pp. 67-68), osserva che "all'interno di una comunità la cui Costituzione prevede un legislatore e delle leggi, è compito del legislatore e delle leggi da lui decretate stabilire la mediazione tramite regole *misurabili e applicabili* e impedire il terrore dell'attuazione immediata e automatica dei valori".

¹⁷ Si veda per esempio la sentenza 7 dicembre 2010, C-285/09, *Mecsek Gabona*, par. 36 e 41 e la sentenza 27 settembre 2007, C-409/04, *Teleos*, par. 49.

“comunità di diritto” europea¹⁸, la “fonte morale cui si abbeverano i contenuti di tutti i diritti fondamentali”¹⁹. Essa ha un “significato preciso, impegnativo e vincolante: vedere nella *dignità* un segno distintivo della comune appartenenza all’umanità, di un reciproco riconoscimento di quest’ultima, di una esigenza di tutela della persona in quanto tale”²⁰.

Consideriamo l’art. 1 della *Grundgesetz* (legge fondamentale della Germania): “la *dignità* della persona è intangibile...il popolo tedesco riconosce i *diritti umani* inviolabili e inalienabili come *fondamento di ogni comunità umana*, della *pace* e della *giustizia* nel mondo”.

Il rispetto della “dignità della persona”, senza alcuna distinzione (non si parla della dignità della persona tedesca o europea), conduce al rispetto dei *diritti umani*, alla adozione di mezzi coerenti con la pace, e la giustizia in tutto il mondo.

La stessa Carta di Nizza, ancor prima della triade “libertà, uguaglianza, solidarietà”, pone, al Titolo I, la “*dignità umana*”²¹ come cardine della UE²².

Negli stessi termini della *Grundgesetz*, afferma che “*la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata*”.

E il nostro art. 1 Cost.? Anch’esso proclama l’invulnerabilità della dignità umana ed il dovere dei Poteri di rispettarla e tutelarla?

Il nostro art. 1 si occupa della veste istituzionale e della sovranità: una “Repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo”, ma è subito *limitata*: si esercita nelle *forme e limiti* della Costituzione²³.

L’art. 2 Cost. prevede che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, e subito dopo “richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”²⁴.

¹⁷ G. Silvestri (*op. cit.*, p. 21), afferma che la dignità umana è “il valore primario che sorregge le costituzioni contemporanee”. Vedi anche S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, pp. 179 ss., 184 ss.

¹⁸ Vedi J. Habermas, *op. cit.*, p. 3.

¹⁹ Il termine “fonte” - osserva J. Habermas, *op. cit.*, p. 7 - compare nell’art. 14, secondo comma, della Costituzione del Land della Sassonia del 1989.

²⁰ Così G.M. Flick, *Elogio della dignità*, Città del Vaticano, 2015, pp. 13-14.

²¹ Sottolinea J. Habermas (*op. cit.*, p. 5) che la dignità umana non compare nelle dichiarazioni dei diritti dell’uomo del XVIII secolo, né nelle codificazioni del XIX secolo; l’introduzione della “dignità umana” nelle dichiarazioni del XX secolo e in alcune delle costituzioni moderne era “palesamente una risposta ai crimini di massa” della seconda guerra mondiale.

²² Già nel 1948, la *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo* statuisce, all’art. 1, che “tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza”.

Uguaglianza nella dignità e nei diritti, a prescindere dall’esistenza di una legge.

²³ L’art. 3, primo comma, della Costituzione francese del 4 ottobre 1958 si “limita” ad affermare che “*la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti e mediante referendum*”.

²⁴ Per un approfondimento, si veda N. Bobbio, *Dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti*, in *MondOperaio*, 1988, pp. 57 ss.

Solo all'art. 3, si parla di “*dignità*”, ma non è la “*dignità umana*”, con valore assoluto nel senso della Carta di Nizza, bensì è la “*dignità sociale*”²⁵, come parametro di un giudizio di eguaglianza (“*pari dignità sociale*”)²⁶.

* * *

Ci sembra di ravvisare una diversa enfasi tra il nostro testo costituzionale, da una parte, e il testo costituzionale tedesco e la Carta di Nizza dall'altra.

Nel primo comma della *Grundgesetz* si parla di dignità *intangibile* della persona e subito dopo sono posti (conseguenti) limiti ai poteri statali: “al rispetto ed alla protezione” della dignità della persona, “è *vincolato l'esercizio di ogni potere statale*”.

Anche la Carta di Nizza stabilisce che la dignità umana deve essere (da tutti) *rispettata e tutelata*.

Nella nostra Costituzione non sono previsti espressamente *in unum* dignità della persona e corrispondente limitazione ai Poteri.

La dignità è intesa come *dignità sociale*, in funzione di una maggior eguaglianza formale e sostanziale tra le persone²⁷.

Nell'impostazione tedesca ed europea la dignità è finalizzata a limitare Poteri troppo invasivi; nella Costituzione italiana²⁸ è finalizzata a promuovere l'intervento di Poteri in funzione redistributiva.

* * *

Quello della UE era, ed è, un progetto con suoi valori come pilastri, con suoi principi²⁹ che consentono la progressiva integrazione di Stati con l'Unione e che sem-

²⁵ Come se non fosse possibile, utilizzando le parole di N. Bobbio (*Discorso inaugurale, in La persona e lo Stato, Estratto dall'Annuario dell'Università di Padova dell'anno accademico 1946-47*, pp. 12-13), riconoscere la “*validità dell'uomo come essere personale al di là dei limiti della sfera sociale*”.

²⁶ Osserva P. Becchi (*Il principio di dignità umana*, Milano, 2009, p. 37) che “*mentre nella Costituzione tedesca 'dignità' è un valore assoluto che riguarda astrattamente la persona in sé e per sé, nella nostra Costituzione è un valore relativo che riguarda la sua concreta collocazione nel tessuto sociale*”. “Questo perché - aggiunge S. Rodotà, *op. cit.*, p. 190 - la Repubblica italiana è fondata sul lavoro, e non sulla dignità, come prevede invece il primo articolo della Costituzione tedesca”.

Non è un caso, dunque, che la nostra Costituzione richiami la dignità all'art. 36, primo comma (diritto alla retribuzione del lavoratore) e 41, secondo comma (come limite all'esercizio dell'iniziativa economica). La dignità sembrerebbe riferita alla “*persona-lavoratore*”, non alla persona in quanto tale.

²⁷ Il secondo comma dell'art. 3, Cost., prevede infatti (solo) che “*è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana*”

²⁸ Secondo una ispirazione più volte richiamata da F. Gallo; cfr. *op. cit.*, nonché *Le ragioni del fisco*, seconda ed., Bologna, 2011, *passim*.

²⁹ Come sottolinea G. Silvestri (*op. cit.*, p. 36) “*perché i valori insiti nell'etica sociale di un popolo in una determinata epoca storica acquistino un rilievo giuridico e diventino pertanto base sostanziale delle istituzioni e delle norme da queste prodotte è necessario che gli stessi assumano una veste particolare, che li renda idonei ad essere inseriti nel mondo dei fenomeni giuridici: si devono trasformare in principi*”.

pre più arricchiscono anche il nostro diritto vivente.

Alcuni principi - come ad esempio il necessario contraddittorio precedente ad un atto impositivo - sono ora riconosciuti come *“immanenti al nostro ordinamento tributario”* anche *“indipendentemente dalla espressa previsione normativa”* (SS.UU 19667/2014). Ma già prima la Corte di Giustizia aveva affermato che il *“rispetto del contraddittorio si impone quand’anche la normativa applicabile non preveda espressamente siffatta formalità”* (sentenza M.M. del 22.11.2012, C-277/11, par. 86; e *Sopropè* del 18.12.2008, C-349/08, par. 38).

Esiste un *continuum* tra principi europei e applicazioni europee e nazionali di tali principi.

* * *

L’evoluzione creativa in atto basata su *“tradizioni costituzionali comuni”*, su valori e principi comuni, ricercando la *“sintesi dei valori”* di libertà, uguaglianza e solidarietà³⁰, non già la *“tirannia”* di alcuni di essi³¹, ci consente di continuare a credere nel sogno di un futuro di completamento del disegno europeo.

Ciò presuppone una comunità di diritto *“tollerante”* nella considerazione di tutti i valori in gioco (dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà)³², come è proprio di una democrazia pluralista, ma anche *“tollerabile”* per le persone nell’adempimento dei doveri, che, per essere possibile, richiede regole *semplici*³³ e ispirate

³⁰ Si veda sul punto lo scritto di G. Silvestri, *op. cit.* L’autore, richiamando Nicolai Hartmann (*Etica*, 1949, Napoli, 1970, vol. II, *Assiologia dei costumi*, p. 408) osserva che *“la conoscenza dei valori è incompleta e fuorviante, se non si opera la «sintesi di valore...in quanto...l’antiteticità dei valori si estende per gradi in tutto il regno del valore, ne deriva la conseguenza che senz’altro non esistono valori isolati, che piuttosto ogni valore solo in sintesi con gli altri perviene al suo pieno significato, in sintesi con tutti»*. Per ulteriori approfondimenti cfr. S. Cotta, *Il diritto come sistema di valori*, ed. San Paolo, Torino, 2004.

³¹ Cfr. C. Schmitt, *op. cit.*, 2008.

³² C. Schmitt (*op. cit.*, p. 61), citando ancora Hartmann, richiama il valore della tolleranza, per ostacolare la tendenza di ogni valore ad ergersi a tiranno esclusivo dell’intero *ethos* umano alle spese di altri valori. *“Vi è allora un fanatismo della giustizia (fiat justitia, pereat mundus) - conclude Hartmann - che non offende esclusivamente l’amore - per non dire il solo amore del prossimo - ma assolutamente tutti i valori più elevati”*.

³³ Cfr. *supra* nota 16.

³⁴ Bobbio (*L’età dei diritti*, cit., pp. 90-92) rammenta che Kant definì la rivoluzione francese *Enthusiasmus des Geistes*, ovvero entusiasmo dello spirito (*en-thusiasmòs*, ha in sé una radice divina), che *“non poteva avere per causa se non «una disposizione morale della specie umana»*. La causa morale di questo entusiasmo era il *“diritto che ha un popolo di non essere impedito da altre forze di darsi una costituzione civile che esso crede buona”*.

Rammentiamo che la *Dichiarazione* del 1789 si ispira ai *Bills of rights* degli Stati membri dell’Unione nordamericana di qualche anno prima; tra queste, la *Dichiarazione dei diritti della Virginia*, del 1776, prevedeva, tra i diritti innati dell’uomo di cui all’art. 1, anche il diritto di *“perseguire e ottenere felicità e sicurezza”*. Cfr. sul punto G. Jellinek, *Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte*, Leipzig, 1895, nella edizione italiana, *La dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino*, a cura di G. Bongiovanni, Bari, 2002, p. 19.

L’art. 13 della Costituzione giapponese del 1946 statuisce, al secondo comma, che il *“diritto alla vita, alla libertà ed al perseguimento della felicità, entro i limiti del benessere pubblico”* costituisce *“l’obiettivo supremo dei legislatori e degli altri organi responsabili del governo”*.

ad *una giusta misura* (proporzionate).

Questo “diritto in divenire” - nonostante le difficoltà sempre da affrontare - intende promuovere, allora come oggi, un vivere comune con “*entusiasmo dello spirito*”³⁴, sia per i cittadini attuali sia per le generazioni future.

Giovanni Moschetti

Non dimentichiamo che dal 1985 l’inno ufficiale dell’Unione è una melodia (solo musicale) tratta dalla nona sinfonia di Beethoven basata sull’inno alla gioia di Friedrich von Schiller del 1785; Beethoven pose in musica la visione idealistica di Schiller sullo sviluppo di un legame di fratellanza fra gli uomini. La scelta di tale inno esprime gli ideali di libertà, pace e solidarietà perseguiti dall’Europa.

Ricordiamo, tra i passaggi dell’inno alla gioia di Beethoven, i seguenti: gioia “*la tua magia ricongiunge ciò che la moda ha rigidamente diviso, tutti gli uomini diventano fratelli, dove la tua ala soave freme*”; ...”*Abbracciatevi, moltitudini! Questo bacio (vada) al mondo intero*” .

Come è nella struttura della UE, l’inno europeo non si sostituisce agli inni nazionali dei paesi membri, bensì intende esaltare i valori da essi condivisi. Rammentiamo che l’articolo I-8 della Bozza di Costituzione europea, riguardante “i simboli dell’Unione”, prevedeva che il motto dell’Unione fosse “unita nella diversità”.