BlogDUE

Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato (della Costituzione polacca): *et nunc quo vadis?*

Giacomo Di Federico (Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Bologna)

1. La paura dell'opzione nucleare – 2. La vicenda polacca: non solo stato di diritto – 3. Primato?! Questioni di prospettiva – 4. Tolleranza, dialogo…e difesa dei valori comuni

1. La sentenza del Tribunale costituzionale polacco (di seguito TCP) del 7 ottobre 2021 segna indubitabilmente un'altra importante battuta d'arresto per il processo di integrazione europea; o almeno così sarà da molti qualificata e ricordata. Le considerazioni che seguono, invece, si collocano in una prospettiva critica costruttiva, per l'Unione e la Polonia – meglio, per chi in Polonia crede nei valori di cui all'art. 2 TUE (e sono ancora convinto che sia la maggioranza, specialmente alla luce delle manifestazioni di piazza dello scorso fine settimana –*Polonia, Migliaia di cittadini in piazza con lo slogan "Io resto nell'UE"*, Euractiv, 11 ottobre 2021).

Specie per un comunitarista, la sentenza rivela una alquanto bizzarra concezione del diritto internazionale e dell'ordinamento dell'Unione europea da parte dei giudici di Varsavia. Rassicuro subito il lettore. Non è mia intenzione avventurarmi in una – quanto mai inopportuna – disamina delle basilari nozioni e norme di diritto internazionale ignorate dal TCP nella propria decisione. E nemmeno si vuole passare in rassegna gli altrettanto basilari valori e principi di diritto dell'Unione europea accettati dalla Polonia nel percorso di avvicinamento all'Unione europea, culminato con l'adesione nel 2004 (M. MARESCAU, *The EU Pre-Accession Strategies: A Political and Legal Analysis*, in M. MARESCAU, E. LANNON (a cura di), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies. A comparative analysis*, Houndmills, 2001), e cancellati in pochi passaggi di una sentenza dal dubbio fondamento costituzionale. Quello che è stato fatto per impedire la cosiddetta "rule of law blacksliding" è noto (L. PECH, K. SCHEPPELE, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 3 ss.). Preme qui riflettere su cosa non è stato fatto, ma che potrebbe, e dovrebbe, essere fatto.

Nell'esaminare la procedura disciplinata dall'art. 7 TUE, letto in combinato disposto con l'art. 269 TFUE, occorre innanzitutto distinguere il piano istituzionale e politico, lasciato al Parlamento europeo, alla Commissione europea e ai governi degli Stati membri, da quello prettamente procedurale, l'unico sindacabile dalla Corte di giustizia. È un passaggio classico della lezione di diritto dell'Unione europea dedicata ai valori dell'UE. Ciò nonostante, come si vedrà tra breve, tale chiave ermeneutica rischia di avallare una lettura sterile della disposizione e di giustificare un sostanziale arretramento nella difesa e promozione di valori e diritti comuni (Movimento europeo, *Stato di diritto, progetto Spinelli, art. 7 TUE e Corte di Giustizia*).

Il fallimento del meccanismo di controllo sul rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE – la cui deterrenza, peraltro, è stata sensibilmente ridotta con il Trattato di Lisbona (B. NASCIMBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi imposti dal Trattato UE*, in *Eurojus*, 24 ottobre 2017) – non dipende solo dalle limitazioni di carattere procedurale, che presuppongono l'unicità del fenomeno e ne ignorano la contagiosità, specialmente in tempi di crisi, ma anche dallo stallo istituzionale che si verrebbe a determinare con l'avvio formale della procedura. Per un verso, come reso evidente dalla vicenda *Fidez*, vengono compromessi i delicati equilibri nei (e tra) i gruppi politici del Parlamento europeo (*Il partito di Orban lascia il PPE*, Euractiv, 3 marzo 2021); per l'altro verso, aumentano le tensioni all'interno del Consiglio, con l'emergere di alleanze fondate su ideologie distoniche rispetto agli obiettivi, valori e principi dell'Unione, che rendono assai difficile offrire risposte concrete ai problemi attuali. Ciò è tanto più grave considerato il difficile momento socio-economico insito in ogni transizione (e le transizioni sono in questo caso molteplici). La paralisi va evitata ad ogni costo; è questo il mantra che si è andato affermando da quando, nel settembre del 2012, il Presidente della Commissione europea Barroso ha qualificato la procedura di cui all'art. 7 TUE un'opzione nucleare (JOSÉ MANUEL DURÃO BARROSO, *Discorso sullo stato dell'Unione*, sessione plenaria del Parlamento europeo del 12 settembre 2012). E ciò, paradossalmente, anche quando il prezzo da pagare è la rinuncia alla stessa identità europea (*Dichiarazione sull'Identità europea*, Copenaghen, 14-15 dicembre 1973, in Bollettino delle Comunità europee, dicembre 1973, n. 12, p. 118-122).

Ebbene, così non deve necessariamente essere. Se la pandemia ha reso evidente l'esigenza di improntare il processo decisionale ad un attento bilanciamento di rischi e benefici, pare oggi lapalissiana l'esigenza di estendere la logica del "whatever it takes" adottata in ambito economico e finanziario al dibattito sul rispetto dello stato di diritto in Polonia e in altri Stati membri.

Dopo questa breve premessa, accennerò al complesso contesto in cui si colloca la vicenda Polacca prima di focalizzare l'attenzione sulle argomentazioni giuridiche utilizzate dal TCP per difendere la primazia del diritto nazionale su quello dell'Unione. Successivamente, cercherò di mettere

in rilievo i reali pericoli della fase di stallo attuale per concludere individuando due possibili alternative all'impiego dell'art. 7 TUE: una più modesta, che però richiede sicuramente un cambio di passo nel prendere davvero seriamente i valori fondanti dell'Unione; l'altra più ardita, ma nondimeno da valutare vista la mancanza *rebus sic stantibus* di un meccanismo di espulsione.

2. Prima di svolgere qualche considerazione a caldo sulla sentenza, è bene insistere su due fattori che rendono così difficile la soluzione del caso polacco. Da un lato, è opportuno ricordare che l'attacco ai media perpetrato dal governo e la conseguente disinformazione impediscono alla popolazione di apprezzare appieno i cambiamenti in atto e finiscono col legittimare la retorica anti-europeista. Dall'altro lato, non va dimenticato che la Polonia è tra i più convinti oppositori dei regimi di Putin (*Polish PM Furious at Putin Rewriting History of Second World War, The Guardian*, 30 dicembre 2019) e Lukashenko (*Lukashenko Plays the Poland Card and Ratchets Up Tensions With Varsaw, Politico*, 30 marzo 2021). In tal senso, la disponibilità a gestire le pressioni migratorie dichiarando lo Stato di emergenza non sorprende, ma preoccupa viste le morti registrate al confine con la Bielorussia nelle ultime settimane. Il ruolo di guardiano delle frontiere esterne – senza l'aiuto di Frontex (*EU to Poland: Protect Human Lives, Allow Frontex to Belarus Border, Euractiv*, 24 settembre 2021) – non è invidiabile, ma offre una buona leva negoziale, ancor più quando 12 Stati membri (inclusa la Polonia) chiedono di edificare muri con fondi europei (Migranti, "difendere confini e frontiere UE con muri": la lettera di 12 paesi a Bruxelles, Corriere della Sera, 8 ottobre 2021).

Si comprende, dunque, come l'attivazione del meccanismo di cui all'art. 7 TUE sia una scelta da ponderare attentamente. Tuttavia, come ammoniva Winston Churchill, la via del disonore è rischiosa e improduttiva. Cinque anni di dialogo non hanno determinato alcuna inversione di tendenza e hanno finito per screditare l'azione dell'Unione agli occhi dell'opinione pubblica europea. Continuare in questo futile esercizio di confronto giuridico e politico appare tanto inutile, quanto dannoso. Sono in discussione i valori su cui si fonda l'Unione e il funzionamento dello Spazio di Libertà, Sicurezza e giustizia.

3. Vengo alle deliranti argomentazioni giuridiche avanzate dai giudici costituzionali per difendere la sovranità della Polonia. Le capacità normo-selettive di giuristi e politici polacchi nel rigettare le obiezioni mosse dalle istituzioni europee nei confronti del nuovo assetto costituzionale, e più segnatamente le preoccupazioni espresse per la mancanza di indipendenza del potere giudiziario, sono ormai conosciute (L. PECH, P. WACHOWIEC, D. MAZUR, *1825 Days Later: The End of the Rule of Law in Poland (Part I)*, 13 gennaio 2021 e ID., *1825 Days Later: The End of the Rule of Law in Poland (Part II)*, 18 gennaio 2021; A. ALEMANNO, M. CHAMON, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, 11 dicembre 2020, entrambi in *Verfassungsblog*). E anche in questa circostanza, l'affannosa ricerca di un valido fondamento giuridico per giustificare il rifiuto di dare esecuzione alle

sentenze della Corte di giustizia ben dimostra la frattura culturale e prospettica venutasi a determinare con l'arrivo al potere del partito di maggioranza PiS.

Procedendo per ordine, va subito segnalato che in base all'art. 79 della Costituzione polacca "ogni persona le cui libertà o diritti costituzionali sono stati violati, ha il diritto di ricorrere al Tribunale costituzionale per un giudizio sulla conformità alla Costituzione di una *legge o di un altro atto normativo* sulla cui base un tribunale o un organo della pubblica amministrazione ha preso una decisione definitiva" (corsivo aggiunto). Siamo quindi in una situazione profondamente diversa da quella che ha portato alle pronunce nei noti casi *Ajos* (Højesteret, sentenza del 6 dicembre 2016, 15/2014) *Taricco bis* (Corte costituzionale, sentenza del 31 maggio 2018) e *PSPP* (Bundesverfassungsgericht, sentenza del 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15), in cui il giudizio di costituzionalità si inseriva in una controversia pendente dinanzi ai giudici nazionali. Qui è il Primo Ministro che richiede al TCP di pronunciarsi sulla compatibilità di alcune disposizioni di diritto primario con la Costituzione. Ma soprattutto, una lettura più attenta dell'art. 79 porta a dubitare della stessa competenza del TCP, posto che la disposizione non menziona i trattati internazionali (*Statement of Retired Judges of the Polish Constitutional Tribunal*, in *Verfassungsblog*, 11 ottobre 2021).

Ciò premesso, in primo luogo, il TCP considera l'art. 1, co. 1 e co. 2, TUE, letto congiuntamente all'art. 4, par. 3, TUE incompatibile con gli articoli 2, 8 e 90, par. 1, della Costituzione nella misura in cui l'obiettivo di instaurare una "unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa" (quale "nuova tappa" prevista dal Trattato di Lisbona) ha, tramite una interpretazione indebitamente estensiva del diritto sovranazionale da parte della Corte di giustizia, consentito alle istituzioni di agire *ultra vires*, di negare il primato della Costituzione e di impedire alla Repubblica di Polonia di operare come stato sovrano e democratico. A ciò si opporrebbero le disposizioni costituzionali sullo Stato di diritto (artt. 2 e 7 CP), sulla primazia della Costituzione (art. 8, co. 1 CP), sulla possibilità di concludere trattati internazionali e sulle maggioranze richieste nei due rami del Parlamento per la ratifica di tali accordi (art. 90, co. 1 e co. 2 CP) nonché sull'indipendenza e sul trattamento economico dei magistrati (art. 178, co. 1 e 2 CP). Trattasi a ben vedere di disposizioni che possono rinvenirsi in molte delle costituzioni degli Stati membri, inclusa la nostra, e che non pongono *per se* problemi di raccordo tra i due livelli, quello nazionale e quello sovranazionale. Nel dichiarare l'incostituzionalità del combinato disposto, il TCP si allinea pienamente con la posizione del governo, consentendo di apprezzare appieno l'efficace opera di demolizione del sistema democratico affermatosi dopo la caduta del muro di Berlino (W. SADURSKI, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford, 2019). I giudici di Varsavia, infatti, omettono di richiamare altre importanti disposizioni in materia di obblighi internazionali (art. 9 CP), di separazione dei poteri (art. 10 CP) e incompatibilità dei giudici (art. 178, co. 3 CP); disposizioni che lette congiuntamente confermano che i redattori della Costituzione del 1997

avevano ben inteso l'importanza di un ordinamento aperto alla cooperazione internazionale.

Ad avviso del TCP, anche l'art. 19, par. 1, co. 2, TUE, risulta incompatibile con gli artt. 2, 7, 8, co. 1, 90, co. 1 e 178, co. 1 CP perché consentirebbe ai giudici nazionali di disapplicare le disposizioni della Costituzione per contrasto con il diritto dell'Unione europea. L'art. 19, par. 1, co. 2, TUE, inoltre, violerebbe l'art. 190, par. 1 CP, poiché abiliterebbe il giudice a disapplicare anche le pronunce di incostituzionalità, rimettendo così in discussione il carattere definitivo e vincolante con efficacia *erga omnes* delle sentenze del TCP. Nuovamente, è la narrativa governativa che prende il sopravvento e investe oltre quarant'anni di giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia in materia di primato ed efficacia diretta (D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018). L'amnesia acuta riguarda, però, anche il diritto interno. Non viene, infatti, utilizzato come parametro di riferimento (nonostante la richiesta del Primo Ministro, che forse non si è reso conto della contraddizione in termini) l'art. 91 CP, sul diritto internazionale (debitamente ratificato) come fonte del diritto interno di applicabilità diretta, salvo quando risulti necessaria una normativa di attuazione (co. 1), sul primato del diritto internazionale ratificato con legge ordinaria rispetto alle leggi interne successive e contrastanti (co. 2) e sulla prevalenza delle norme previste da un trattato dotato di applicabilità diretta in caso di conflitto con norme interne (co. 3). Non serve un dottorato in diritto europeo per capire che queste norme recepiscono in buona sostanza, e rispettivamente, il dettato dei precedenti *van Gend en Loos* (Corte di giustizia, sentenza del 5 febbraio 1963, causa 16-62, *van Gend en Loos*), *Costa* (Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 1964, causa 6-64, *Costa c. ENEL*) e *Simmenthal* (Corte di giustizia, sentenza del 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*). A ciò – solo per completezza – andrebbe aggiunto che al momento dell'adesione l'attuale Costituzione era già in vigore e la ratifica accettava (senza riserve) l'*acquis communautaire*, che senza dubbio includeva anche la giurisprudenza *Kreil* (Corte di giustizia, sentenza dell'11 gennaio 2000, causa C-285/98, *Kreil*).

L'articolo 19, par. 1, co. 2 e l'art. 2 TUE, infine, sarebbero incostituzionali per contrarietà al disposto degli artt. 2, 8, co. 1, 90, co. 1 CP, a cui si aggiungono gli artt. 144, co. 3, punto 17, e 179 CP sul potere esclusivo del Presidente di nominare il presidente e il vice-presidente della Corte costituzionale, nonché a nominare i magistrati su richiesta del Consiglio Superiore della Magistratura. L'intraprendente giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di indipendenza dei giudici (Corte di giustizia, sentenza 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindacal dos Juízes Portugueses*; sentenza del 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18, C-625/18, *A.K. e a.*; sentenza del 26 marzo 2020, cause riunite C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz*; sentenza del 2 marzo 2021, causa C-

824/18, *A.B. e a.*) finirebbe, invece, col consentire ai giudici nazionali il potere di sindacare simili provvedimenti ed eventualmente di negarne la validità.

Per chi si è occupato di art. 4, par. 2, TUE, stupisce, ma non troppo, la mancanza di un chiaro riferimento all'identità nazionale – evocata invece da Orban nel suo elogio al coraggio mostrato dai giudici polacchi (*Viktor Orbán Backs Poland in EU Law Spat, Politico*, 9 ottobre 2021). Una possibile spiegazione potrebbe essere che il rigetto del primato fondato sulla necessità di rispettare l'identità nazionale riguarda questioni più puntuali; con la sentenza di giovedì, la Polonia è andata oltre, portando lo scontro a livello sistemico. Tecnicamente non sono stati attivati i contro-limiti: il TCP (come il governo) ha *sic et simpliciter* rinnegato i valori, i principi e le regole accolti nel proprio ordinamento tramite l'adesione, prima, e la ratifica del Trattato di Lisbona, poi.

4. La pronuncia del TCP rappresenta solo l'ultima manifestazione di una deriva dello Stato di diritto in Polonia ormai incontrollata e incontrollabile. Le sentenze di inadempimento, le misure cautelari ordinate e le ammende e penalità di mora imposte (Corte di giustizia, ordinanza del 20 novembre 2017, causa C-441/17 R, *Commissione c. Polonia (foresta di białowieża)* e sentenza del 17 aprile 2018, causa C-441/17, *Commissione c. Polonia (foresta di białowieża)*; sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte Suprema)*; sentenza del 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei Tribunali ordinari)*; ordinanza dell'8 aprile 2020, causa C-791/19 R, *Commissione c. Polonia (Régime disciplinaire des juges)* e sentenza del 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia (Régime disciplinaire des juges)*; ordinanza del 14 luglio 2021 e del 6 ottobre 2021, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*; ordinanza del 21 maggio 2021 e del 20 settembre 2021, causa C-121/21 R, *Repubblica ceca c. Polonia*) sono state largamente ignorate e/o disattese (M. CONDINANZI, *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al giudice dell'Unione europea: l'efficacia e l'equilibrio*, in R. ADAM ET. AL., *Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 191 ss.). Del resto, come spesso ci ricordava il compianto Presidente Giuseppe Tesauro, la doppia condanna è suscettibile di sortire un effetto contrario a quello desiderato con la riforma operata a Maastricht poiché la monetarizzazione dell'inadempimento "mette a posto la coscienza dello Stato membro interessato". E i miglioramenti oggi inclusi nell'art. 260, par. 3, TFUE, per quanto apprezzabili sotto il profilo dell'efficienza (C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2012), non sono in grado di rimettere in discussione la conclusione del Maestro.

Le richieste avanzate dalla Commissione (per la Polonia) e dal Parlamento europeo (per l'Ungheria) sono state ignorate dal Consiglio, che benché sempre disposto ad ascoltare le ragioni della Polonia e dell'Ungheria, non ha colto la

sfida; per tornare alla celebre frase di Churchill, il Consiglio non ha mai accettato la guerra (*rectius*, il voto) quale possibile soluzione del problema. L'alleanza tra i paesi di Visegrad (con qualche altro governo sovranista simpatizzante pronto ad unirsi) rende *de facto* impossibile tanto una constatazione del Consiglio ai sensi dell'articolo 7, par. 1, TUE quanto, *a fortiori*, una constatazione del Consiglio europeo ai sensi del par. 2. Il confine tra la reale salvaguardia dello stato di diritto e la realpolitik è sottile, certo, ma va tenuto fermo.

Dunque, l'auspicio è che il Consiglio decida finalmente di mettere ai voti la questione rispetto a Polonia e Ungheria, conformemente alle regole scritte nei trattati. Il rispetto dello stato di diritto da parte dell'Unione presuppone che se le condizioni previste dal trattato si ritengono soddisfatte ed uno dei legittimati attivi decide di esercitare le proprie prerogative, le altre istituzioni coinvolte – nella fattispecie il Consiglio, anche se esprime la componente governativa – devono consentire alla procedura di terminare permettendo così alla disposizione di diritto primario – in ossequio al principio di leale collaborazione (F. CASOLARI, *Leale collaborazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020) – di espletare la propria funzione costituzionale. Indipendentemente dalla (mancata) constatazione, l'esito della votazione in Consiglio certificherà la tenuta assiologica del progetto europeo e darà importanti indicazioni sul futuro dell'Unione.

Invero, non è necessario avventurarsi in contorte (ma pur sempre stimolanti) riflessioni sulla volontà implicita di recedere ai sensi dell'art. 50 TUE (C. HILLION, *Poland and Hungary are withdrawing from the EU*, in *Verfassungsblog*, 27 aprile 2020; D. SARMIENTO, *A Few Comment After Yesterday's Ruling of the Polish Constitutional Court, Which Has Opened One of the Most Severe Constitutional Crisis in the History of European Integration*, 8 ottobre 2020) – di cui la sentenza che sollecita le presenti osservazioni rappresenterebbe una chiara esemplificazione (T. T. Koncewicz, *Poland and Europe at a Critical Juncture. What Has Happened? What Is Happening? What's Next?*, in *Verfassungsblog*, 16 agosto 2021). È infatti evidente la ferma volontà della Polonia (e dell'Ungheria) di rimanere nell'Unione per sfruttare al massimo i vantaggi discendenti dalla sua partecipazione, specie per quanto riguarda le sovvenzioni legate al Recovery Plan (*Poland Hopes for Quick End to Row With EU Over Billions of Euros For Pandemic recovery*, *Financial Times*, 2 settembre 2021). Peraltro, parrebbe che, non godendo della maggioranza richiesta in Parlamento per ratificare trattati come quello di Lisbona ai sensi dell'art. 90, co. 2, della Costituzione, il PiS (da solo) non potrebbe procedere alla notifica di cui all'art. 50 TUE, conformemente a quanto stabilito dai giudici di Lussemburgo nella celebre sentenza *Wightman* (Corte di giustizia, sentenza del 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman*).

Sebbene i trattati non prevedano la possibilità di espellere uno Stato membro – perché ontologicamente incompatibile con l'idea stessa di un'integrazione sempre più stretta tra i popoli – essi offrono una soluzione alternativa alla tanto temuta opzione nucleare. Si tratta di una via poco praticata, ma comunque efficace in termini di condanna pubblica di riforme illiberali. Il riferimento è ovviamente al ricorso per infrazione *ex* art. 259 TFUE. Un'azione mirata e coordinata degli Stati membri potrebbe risultare più efficace – specie se accompagnata da forti contromisure a livello diplomatico come nel caso *Haider* (L. S. ROSSI, *La "reazione comune" degli Stati membri dell'Unione europea nel caso Haider*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 151 ss.) – senza compromettere irrimediabilmente la funzione legislativa.

Tuttavia, proprio perché la situazione polacca non è isolata e rischia di paralizzare o condizionare eccessivamente il processo di integrazione europea (incluse le delicate questioni relative al meccanismo di condizionalità attualmente al vaglio della Corte di giustizia– Corte di giustizia, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*), sarebbe bene cominciare ad interrogarsi (apertamente) su possibili soluzioni compatibili con il diritto internazionale per superare l'impasse. E allora, pienamente consapevole di coltivare un pensiero utopico, mi domando per quale motivo – in difetto di una procedura di espulsione – non si possa immaginare un recesso degli Stati membri che intendono proseguire (speditamente) nel cammino di integrazione confluendo insieme in una nuova organizzazione internazionale *sui generis*: migliorata e semplificata sotto il profilo istituzionale; con maggiori competenze in campo economico, fiscale, sociale e sanitario; più accessibile e comprensibile per i cittadini degli Stati che decideranno di farne parte (inclusi, naturalmente, i polacchi); aperta, solidamente ancorata al rispetto dei diritti fondamentali e preparata a difendere strenuamente i propri valori fondanti e fondativi.