ISSN 2038-0461

Anno 2015, n. 2

Papers
di diritto europeo

Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona – *Papers di diritto europeo* 2015/n.2

Ruggiero Cafari Panico, *Le attività funerarie nel diritto europeo ed italiano: il nuovo disegno di legge di riforma*

Diletta Danieli, *L'influenza del formante dottrinale tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti interni*

URL: http://europa.univr.it/rivista_cde_verona.htm.

© 2015 Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona
ISSN 2038-0461
Registrazione al Tribunale di Verona numero 1875 del 22/07/2010

La rivista *open access* "Papers di diritto europeo" raccoglie contributi sui temi dell'integrazione europea nei suoi aspetti di diritto, sia istituzionale sia materiale, e dei suoi riflessi sugli ordinamenti nazionali in una prospettiva interdisciplinare. Sono accolti contributi di professori e ricercatori universitari, come pure di studiosi italiani e stranieri.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su http://europa.univr.it/rivista_cde_verona.htm.

Direzione scientifica:
Prof.ssa Maria Caterina Baruffi

Comitato scientifico:
Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, mariacaterina.baruffi@univr.it
Prof.ssa Laura Calafà, laura.calafa@univr.it
Prof. Franco Ferrari, franco.ferrari@univr.it
Prof. Matteo Ortino, matteo.ortino@univr.it
Dott.ssa Isolde Quadranti, isolde.quadranti@univr.it

Responsabile tecnico:
Dott. Angelo Mazzotta, angelo.mazzotta@univr.it

Editore:
Centro di documentazione europea dell'Università degli Studi di Verona
Dipartimento di Scienze giuridiche
Via Carlo Montanari, 9
37122 Verona
Tel. +39.045.8028847
Fax +39.045.8028846
http://europa.univr.it

Referee:
Gli scritti contenuti nella rivista sono valutati attraverso un sistema blind peer-review.

L'influenza del formante dottrinale tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti interni

Diletta Danieli

Abstract

Il contributo propone una ricostruzione della dimensione del formante dottrinale all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, esaminando il ruolo rivestito dalla dottrina nell'elaborazione, da parte della Corte di giustizia, di un nucleo di regole giuridiche che sono venute a formare i c.d. principi generali del diritto dell'Unione, poi integrati nel sistema delle fonti europee. La peculiarità di tale ordinamento sovranazionale risiede però in un profilo ulteriore, potendo i principi generali così individuati trovare a loro volta accoglimento negli ordinamenti degli Stati membri e ampliando le proprie possibilità di applicazione alla luce dell'interpretazione autonoma fornita dal giudice dell'Unione.

L'influenza del formante dottrinale tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti interni

Diletta Danieli*

SOMMARIO: 1. Il ruolo del formante dottrinale nell'ordinamento dell'Unione europea. – 2. I principi generali del diritto dell'Unione europea. – 3. Un esempio: il principio di proporzionalità. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Il ruolo del formante dottrinale nell'ordinamento dell'Unione europea.

La dottrina comparatistica ha da tempo individuato il concetto di formante per descrivere i vari insiemi di regole che costituiscono un determinato ordinamento e che permettono, pertanto, di porre a confronto sistemi giuridici diversi facendo emergere i profili di convergenza e divergenza tra di essi[1].

In questo senso, tradizionalmente, sono considerate tre tipologie di formanti[2], ossia di distinti tipi di regole giuridiche che coesistono e si compenetrano tra loro assumendo un ruolo più o meno rilevante all'interno di ogni singolo ordinamento: il formante legislativo, costituito dal complesso di regole giuridiche positive, quello giurisprudenziale, rappresentato dall'interpretazione e applicazione concreta delle norme da parte degli organi giudicanti, e quello dottrinale, vale a dire il contributo critico di giuristi e studiosi nell'elaborazione di teorie e tesi in grado di influenzare sia il momento creativo sia il momento applicativo del diritto. Già da questa breve classificazione è quindi possibile trarre una distinzione fondamentale per meglio cogliere le diverse dimensioni dei formanti, ossia quella che vede contrapposte regole di condotta (fornite dal formante legislativo) ed elaborazioni definitorie e

* Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche europee e internazionali nell'Università degli Studi di Verona. Il presente lavoro è stato elaborato sulla base della relazione "*Il ruolo del formante dottrinale nel diritto dell'Unione europea: i principi generali del diritto*", presentata nell'ambito del IV incontro annuale della Scuola di Dottorato di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Verona sul tema "*Il formante dottrinale*" (Alba di Canazei, 29 marzo 2014).

[1] Tale ricostruzione teorica è fatta risalire all'opera di R. SACCO, in particolare a quanto espresso nel suo *Legal Formants: A Dynamic Approach To Comparative Law*, in *Am. J. Comp. L.*, 1991, p. 1 ss. (*Installment I*) e p. 343 ss. (*Installment II*), poi ripresa in successive pubblicazioni del medesimo autore, tra cui, a titolo di esempio, *Introduzione al diritto comparato*, Torino 1992, V ed., pp. 43-63; *Formante*, in *Digesto IV ed. (disc. priv.)*, VIII, Torino 1992, p. 438 ss., e divenuta quindi uno dei pilastri della moderna comparazione giuridica.

[2] Queste tuttavia non esauriscono tutti i tipi di formante che possono riscontrarsi in un dato ordinamento, alle quali ad esempio si aggiungono le dichiarazioni di scienza e le motivazioni: cfr. R. SACCO, *Introduzione*, cit., pp. 58-61.

interpretative di tali regole (tratte invece dai formanti giurisprudenziale e dottrinale), peraltro senza da ciò inferire una sorta di gerarchia tra le stesse[3].

Un simile approccio teorico è applicabile non solo nell'analisi degli ordinamenti interni, ma anche sovranazionali, essendo possibile anche con riferimento a questi ultimi individuare i vari formanti che li compongono e valorizzarne, quindi, il diverso grado di incidenza rispetto al sistema nel suo complesso.

In questa sede si vuole prendere in considerazione l'ordinamento dell'Unione europea quale efficace esempio di integrazione di regole derivanti, da un lato, dal sistema internazionale e, dall'altro, dalle esperienze giuridiche nazionali, ma finalisticamente orientate verso obiettivi propri sanciti dai Trattati istitutivi[4]. In particolare, l'obiettivo è individuare se anche in questo sistema giuridico vi sia, e con quali peculiarità, una dimensione propria del formante dottrinale: è possibile analizzare, in quest'ottica, il significativo ruolo rivestito dalla dottrina nell'elaborazione, da parte della Corte di giustizia, di un nucleo di regole giuridiche che via via sono venute a formare un compiuto *corpus* di principi di diritto non scritto, vale a dire i principi generali del diritto dell'Unione, poi divenuti parte integrante del sistema delle fonti europee.

2. I principi generali del diritto dell'Unione europea.

La giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'individuazione ed elaborazione dei principi generali è piuttosto risalente, collocandosi già nei primi anni della sua attività[5]. Più precisamente, sono stati richiamati come limiti alle restrizioni delle libertà economiche fondamentali imposte dall'Alta Autorità nel quadro del Trattato CECA, ma hanno trovato applicazione anche in ulteriori ambiti di intervento dell'originaria Comunità economica europea, quali ad esempio la concorrenza e la politica agricola comune, e, inoltre, grande rilevanza hanno avuto i principi che si collegano al rispetto dei diritti fondamentali, i quali sono stati alla base dello sviluppo della giurisprudenza della Corte in argomento[6].

---

[3] Tale ultimo aspetto è ben sottolineato da R. SACCO, *Introduzione*, cit., 49, nota 3.

[4] L'individuazione di tale peculiarità dell'ordinamento comunitario/europeo risale già a Corte giust., 5 febbraio 1963, causa 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos*, EU:C:1963:1.

[5] La dottrina in argomento è particolarmente ampia, potendosi ricordare, a titolo di esempio, A. ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994, p. 521 ss.; U. BERNITZ, J. NERGELIUS (eds.), *General Principles of European Community Law*, The Hague-London-Boston 2000; F. TORIELLO, *I principi generali del diritto comunitario. Il ruolo della comparazione*, Milano, 2000; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford-New York, 2006, II ed.; nonché, tra i contributi più recenti, L.F. PACE, *I principi generali di diritto dell'Unione europea e il viaggio attraverso i paesi della Comunità*, in *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di L.F. Pace, Milano, 2012, p. 3 ss.; G. PEPE, *Principi generali dell'ordinamento comunitario e attività amministrativa*, Roma 2012; G. VITALE, *Principi generali e diritto derivato. Contributo allo studio del sistema delle fonti dell'Unione europea*, Torino 2013.

[6] Con specifico riferimento al tema del rapporto tra principi generali e tutela dei diritti fondamentali, si veda *amplius* G. TESAURO, *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 1999. La costituzione europea* (atti del XIV Convegno Annuale – Perugia, 7-8-9 ottobre 1999), Padova 2000, pp. 305-308; L. COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *La Corte costituzionale e le corti*

Risulta quindi evidente, anche da questa elencazione esemplificativa, come i principi generali abbiano rivestito un ruolo significativo in relazione a molteplici profili del diritto dell'Unione. Tale constatazione si spiega, infatti, con il carattere settoriale e incompleto dell'ordinamento comunitario, in particolare al momento della sua istituzione quando le norme fondamentali erano contenute nel Trattato CEE che fungeva da *traité cadre*, prevedendo disposizioni dal significato talora generico e lasciando determinate situazioni prive di specifica disciplina. Da ciò è derivata la necessità, per la Corte di giustizia, di fornire un'interpretazione più puntuale del diritto scritto in relazione al caso concreto sottoposto al suo esame, nonché di individuare norme integrative per risolvere le eventuali lacune legislative. In questi frangenti il giudice comunitario è stato chiamato ad esercitare la propria funzione giurisdizionale in modo maggiormente dinamico e creativo, tuttavia ha ritenuto di mantenere come punto di riferimento le discipline previste nei singoli ordinamenti degli Stati membri e, più in generale, le rispettive tradizioni giuridiche. Il ricorso a principi generali, tratti dalle soluzioni elaborate negli ordinamenti nazionali, è stato quindi il metodo seguito dalla Corte «per non denegare giustizia»[7] in ipotesi come quelle appena richiamate e, in questo senso, la dottrina ne ha sottolineato il ruolo di *gap-filling*[8] del diritto comunitario positivo.

Un simile approccio, peraltro, non è da ritenersi estraneo al diritto comunitario poiché trova sostegno direttamente nelle disposizioni dei Trattati[9], in particolare nell'allora art. 215, c. 2, Trattato CEE (oggi art. 340, c. 2, TFUE) che sancisce l'obbligo, in capo alla Comunità, di risarcimento dei danni provocati da istituzioni e agenti nell'esercizio delle loro funzioni «conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri»[10]. In questo ambito, infatti, la norma del Trattato non precisa la disciplina applicabile all'azione di responsabilità extracontrattuale da esercitarsi nei confronti della Comunità, né specifica le condizioni necessarie per la sussistenza del suddetto obbligo di risarcimento,

---

d'Europa (atti del Seminario svoltosi a Copanello (CZ) il 31 maggio-1° giugno 2002), a cura di P. Falzea, A. Spadaro, L. Ventura, Torino 2003, p. 3 ss.

[7] Questa l'espressione usata in Corte giust., 12 luglio 1957, cause riunite 7/56 e da 3 a 7/57, *Dineke Algera* e al., EU:C:1957:7, in *Racc.*, p. 112, che sarà specificamente esaminata *infra*, in questo paragrafo. Sul punto M. HERDEGEN, *The Origin and Development of the General Principles of Community Law*, in *General Principles of European Community Law*, cit., p. 5, ritiene che tale finalità sia da intendere come «dogmatic justification» del ricorso ai principi generali del diritto per la risoluzione delle concrete controversie.

[8] Così, più precisamente, T. TRIDIMAS, *op. cit.*, 19. Allo stesso modo A. ADINOLFI, *op. cit.*, 530, secondo cui l'originaria elaborazione dei principi generali da parte della Corte va posta in relazione con l'esigenza di «superamento di tale settorialità», propria dell'ordinamento comunitario, al fine «di completare e di inserire in un quadro più organico la normativa dettata dalle fonti scritte».

[9] Come sottolineato infatti da T. KOOPMANS, *The Birth of European Law at the CrossRoads of Legal Traditions*, in *Am. J. Comp. L.*, 1991, p. 497, secondo cui «[t]he ECC-treaty itself lends support to this method».

[10] Una norma analoga è prevista anche all'art. 41, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che riconduce tale obbligo nell'ambito del diritto ad una buona amministrazione.

ma opera un rinvio ai principi comuni agli ordinamenti degli Stati membri ricavabili mediante un esame comparativo[11].

Va inoltre dato atto di un altro richiamo esplicito presente nelle norme dei Trattati, introdotto con il Trattato di Maastricht come art. F, par. 2 e rinumerato con il Trattato di Amsterdam come art. 6 TUE, che nella sua formulazione attuale sancisce, al par. 3, l'appartenenza al diritto dell'Unione dei diritti fondamentali, garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, «in quanto principi generali».

Ulteriore parametro di riferimento per l'elaborazione dei principi generali in ambito europeo è poi sicuramente costituito dall'art. 38, c. 1, lett. c), dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, che inserisce «i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili» tra le fonti applicabili ai fini della risoluzione delle controversie sottoposte a tale organo giurisdizionale. Anche questi, infatti, svolgono una funzione di chiusura del sistema di diritto internazionale, fungendo da complemento e integrazione delle norme positive e garantendo un'interpretazione evolutiva in relazione allo sviluppo progressivo della regolamentazione giuridica[12].

L'origine giurisprudenziale, appena delineata, non ha comunque impedito la qualificazione dei principi generali così individuati come vere e proprie fonti del diritto dell'Unione, cui, più precisamente, è stato riconosciuto un rango pari-ordinato rispetto alle norme dei Trattati, costituendo quindi diritto primario[13].

Questa equiparazione è inoltre significativa ove si consideri anche l'altra funzione cui i principi generali assolvono nella giurisprudenza della Corte di giustizia, vale a dire quella relativa al controllo di legittimità degli atti emanati dalle istituzioni in cui essi fungono da parametri di validità. Sotto questo diverso profilo, il giudice dell'Unione esercita la propria giurisdizione in modo ancora più incisivo e, pertanto, il ruolo dei principi generali diventa maggiormente rilevante, confermandosi il loro

---

[11] Per un approfondimento sulla disciplina relativa alla responsabilità extracontrattuale dell'Unione individuata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, si veda F.C. VILLATA, *Art. 340 TFUE*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, diretto da F. Pocar, M.C. Baruffi, Padova 2014, p. 1519 ss.

[12] Tra l'ampia bibliografia relativa ai principi generali di diritto nel sistema internazionale, si rinvia alla recente voce di G. GAJA, *General Principles of Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.

[13] Particolarmente chiara, al riguardo, è la posizione di T. TRIDIMAS, *op. cit.*, 51, che ravvisa un'equivalenza tra il loro carattere di «constitutional principles emanating from the rule of law» e la parificazione alle norme dei Trattati istitutivi nella gerarchia delle fonti. Nello stesso senso v. J. ZILLER, *Hierarchy of Norms: Hierarchy of Sources and General Principles in European Union Law*, in *Verfassung und Verwaltung in Europa. Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag*, edited by U. Becker, A. Hatje, M. Potacs, N. Wunderlich, Baden-Baden 2014, p. 351. Anche la giurisprudenza della Corte di giustizia ha recentemente confermato questa impostazione, affermando il «rango costituzionale» dei principi generali (nel caso di specie, il principio di parità di trattamento): cfr. Corte giust., 29 ottobre 2009, causa C-174/08, *NCC Construction Danmark A/S* c. *Skatteministeriet*, EU:C:2009:669, in *Racc.*, I-10567, punto 42. Secondo altra dottrina, invece, il rango da riconoscere ai principi generali sarebbe ancora diverso, essendo collocabili «in una posizione intermedia tra le norme dei Trattati e gli atti di diritto derivato» in quanto costituenti, da un lato, regole di applicazione del diritto primario e, dall'altro, parametro di validità degli atti: così G. VITALE, *op. cit.*, p. 16.

recepimento effettivo nel concetto di diritto di cui la Corte assicura il rispetto ai sensi dell'attuale art. 19, par. 1, TUE (ex art. 164 Trattato CEE).

Nell'elaborazione della propria giurisprudenza, la Corte di giustizia ha annoverato tra i principi generali del diritto dell'Unione perlopiù concetti e regole giuridiche propri di ogni ordinamento democratico fondato sullo Stato di diritto[14]: a titolo di esempio, possono essere ricordati i principi di uguaglianza e non discriminazione, di certezza del diritto, di proporzionalità, del legittimo affidamento, i diritti fondamentali, il divieto dell'abuso del diritto. Tuttavia, come è stato sottolineato[15], un simile catalogo di principi deve necessariamente considerarsi aperto e suscettibile di eventuali cambiamenti nel prosieguo del percorso di integrazione europea, per quanto comunque gli orientamenti giurisprudenziali della Corte possano ritenersi attualmente consolidati.

Ciò su cui si vuole qui porre maggiore attenzione, esaminando l'elaborazione dei principi generali da parte del giudice dell'Unione, è però l'approccio metodologico seguito ai fini della loro individuazione, con particolare riferimento ai richiami effettuati ad interpretazioni e opinioni di dottrina che siano state giudicate rilevanti per la risoluzione dei casi concreti. Come detto, infatti, da questo punto di vista è possibile riconoscere al formante dottrinale un ruolo rilevante anche in un ordinamento giuridico sovranazionale come quello europeo.

L'individuazione di un simile criterio di principio non è tuttavia agevole, preferendo la Corte seguire, almeno tendenzialmente, una linea di giudizio più casistica. Anche in via deduttiva si può comunque ricavare un orientamento di massima cui è stato fatto ricorso quando il giudice dell'Unione si è trovato ad affrontare la questione della qualificazione di un principio come generale. Più precisamente, le enunciazioni contenute nelle pronunce della Corte sono state ricondotte ad un approccio definito «comparativo»[16], o anche dell'«integrazione selettiva»[17], consistente in un'attività di confronto delle soluzioni approntate dagli ordinamenti degli Stati membri relativamente ad una determinata fattispecie, finalizzata alla rilevazione, se esistente, di un principio comune e generalizzato rispetto al quale emerga un certo grado di uniformità e convergenza.

Tale metodo, è appena il caso di notare, è suscettibile di essere eventualmente anche disapplicato dalla Corte qualora non riscontri un'effettiva omogeneità di disciplina in relazione al caso concreto. Inoltre, rimane in ogni caso ferma la libertà interpretativa del giudice europeo anche nell'ipotesi dell'individuazione di un principio effettivamente comune ai diritti nazionali, in conformità alla regola generale per cui esso gode di un'ampia autonomia di giudizio nell'interpretazione del diritto

[14] Sul punto M. HERDEGEN, *op. cit.*, p. 4, ritiene che sia stata proprio la Corte di giustizia a modellare le norme contenute nei Trattati istitutivi secondo i canoni dello Stato di diritto e, in questo senso, decisivo è stato l'apporto di un «body of general principles of law, encompassing all essential features of a *Rechtsstaat*».

[15] Il fatto che i principi generali del diritto dell'Unione non costituiscano un *numerus clausus* è posto in diretta relazione, per G. PEPE, *op. cit.*, p. 108, con la «logica antiformalista del giudice comunitario il quale, rifiutando costrittive qualificazioni teoriche, procede secondo un pragmatismo per obiettivi».

[16] Con tale termine si esprimono sia A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 539 ss., sia G. VITALE, *op. cit.*, p. 28 ss.

[17] Così P. MENGOZZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova 2006, II ed., p. 236 s.

dell'Unione[18]. L'obiettivo di un simile approccio, infatti, non è necessariamente il riconoscimento di un principio che debba valere come denominatore comune[19] tra le soluzioni adottate dagli ordinamenti degli Stati membri, ma, piuttosto, di quello che risponda maggiormente alle esigenze di uniforme applicazione del diritto dell'Unione e che possa quindi «operare in sintonia con la struttura e i principi fondamentali dell'ordinamento»[20] europeo.

Parzialmente diverso risulta invece il percorso argomentativo seguito della Corte quando fa riferimento ai principi generali ai fini del controllo di legittimità degli atti dell'Unione. Qui, infatti, non è richiesto di interpretare disposizioni dei Trattati, né di colmarne eventuali lacune, facendo ricorso a quanto previsto dalle discipline degli ordinamenti nazionali, bensì di effettuare una valutazione sull'atto impugnato che si ritiene viziato utilizzando i principi generali quali parametri di giudizio nel ragionamento giuridico della Corte. In particolare, è stato osservato come in questo diverso caso si possano annoverare i principi così come elaborati dalla giurisprudenza tra i criteri interpretativi «dinamici»[21] di cui la Corte fa uso nella propria argomentazione, i quali garantiscono un'interpretazione evolutiva funzionale al fenomeno dell'integrazione europea.

Quale esempio di ricorso puntuale al metodo comparativo appena descritto, può essere richiamata la sentenza del 12 luglio 1957 resa dalla Corte nel caso *Algera*[22], in cui la questione giuridica fondamentale riguardava la legittimità della revoca di alcuni decreti emanati dall'Assemblea comune della CECA che disponevano l'applicazione nei confronti dei ricorrenti dell'allora Statuto del personale della Comunità, riconoscendo loro un determinato inquadramento gerarchico e il relativo scatto di stipendio. Si trattava, pertanto, di valutare se fosse ammissibile la revoca di tali provvedimenti, qualificati come «atti amministrativi produttivi di diritti soggettivi»[23]: al riguardo, la Corte osservava che la questione costituiva «un problema di diritto amministrativo ben noto nella giurisprudenza e nella

---

[18] A questo proposito, F. TORIELLO, *op. cit.*, p. 133, ritiene che residui «un grande spazio integrativo alla Corte di giustizia» nella successiva applicazione concreta delle «idee giuridiche (...) "prese a prestito" dai diritti nazionali».

[19] Come ribadito anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che in questo senso sottolinea come essa non debba limitare il proprio esame ad «una specie di "media" aritmetica fra i vari ordinamenti» (così le conclusioni avv. gen. Lagrange, 4 giugno 1962, causa 14/61, *Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V.*, EU:C:1962:19, in *Racc.*, 523), né «adottare un *minimo* comune multiplo» (v. le conclusioni avv. gen. Roemer, 13 luglio 1971, causa 5/71, *Zuckerfabrik Schöppenstedt*, EU:C:1971:96, in *Racc.*, 989).

[20] Questa la posizione di P. MENGOZZI, *op. cit.*, p. 237. Conformemente anche A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 553 s.; T. KOOPMANS, *General Principles of Law in European and National Systems of Law: A Comparative View*, in *General Principles of European Community Law*, cit., p. 25 ss. Tale assunto trova conferma anche nella giurisprudenza della Corte stessa: si vedano, ad esempio, le conclusioni avv. gen. Tesauro, 4 febbraio 1998, causa C-367/96, *Alexandros Kefalas* e al., EU:C:1998:41, in *Racc.*, I-2843, punto 23, in cui si afferma che «la rilevazione di un principio generale a livello comunitario non richiede necessariamente che il principio di cui si tratta sia presente in tutti gli ordinamenti nazionali e risponda alle stesse condizioni e modalità di applicazione», poiché tali principi «vanno inseriti nel sistema comunitario» acquistando pertanto «una loro autonomia in funzione della natura e degli obiettivi di tale sistema».

[21] Cfr. F. TORIELLO, *op. cit.*, 136.

[22] Corte giust., 12 luglio 1957, cause riunite 7/56 e 3 a 7/57, cit.

[23] *Ivi*, 111.

dottrina di tutti i paesi della Comunità ma per la cui soluzione il Trattato non cont[eneva] alcuna norma giuridica» e che, quindi, era «tenuta a risolvere tale problema informandosi alle leggi, alla dottrina ed alla giurisprudenza dei paesi membri»[24]. Questa affermazione del giudice dell'Unione ben riassume l'importanza dell'elaborazione dei principi generali per sopperire alle eventuali lacune derivanti dalle norme settoriali sancite dai Trattati istitutivi, inscrivendosi nella realizzazione della prima funzione, esposta in precedenza, cui tali principi sono preordinati.

Concretamente, inoltre, nel caso di specie la Corte effettuava «un esame di diritto comparato»[25] delle discipline interne degli allora sei Stati membri, tuttavia limitandosi, per quanto qui interessa, ad un generico riferimento alla dottrina nazionale (in particolare tedesca e italiana), e concludeva rilevando una generale ammissibilità in tutti gli ordinamenti della revoca di un atto amministrativo illegittimo.

Richiami specifici alla dottrina sono invece più spesso rinvenibili nelle conclusioni degli avvocati generali, i quali si soffermano maggiormente su analisi comparate delle soluzioni adottate nei vari Stati membri in ossequio ai principi di imparzialità e piena indipendenza che regolano l'esercizio della loro funzione nel procedimento.

Particolarmente significative, a questo proposito, sono le conclusioni dell'avvocato generale Lagrange dell'11 novembre 1954 rese nel caso *Assider*[26], in cui, nell'ambito di un ricorso per annullamento proposto contro alcune decisioni dell'Alta Autorità della CECA, era richiesto di interpretare la nozione di sviamento di potere contenuto nell'allora art. 33 del Trattato CECA. Anche in questo caso emerge chiaramente l'ulteriore utilità dell'elaborazione di una sistematica di principi generali del diritto, anch'essa collocabile all'interno della funzione integrativa prima descritta, che consiste nel fornire un contenuto concreto alle definizioni ampie e generali presenti nelle disposizioni dei Trattati.

L'avvocato generale, più precisamente, dedicava uno specifico paragrafo delle sue conclusioni alla ricostruzione della nozione dello sviamento di potere, sottolineando come essa «non [era] di certo stata inventata dai compilatori del Trattato e per cercare di formar[e] un concetto di ciò che lo sviamento di potere d[oveva] essere nell'applicazione del Trattato, (...) [era] necessario conoscere come esso [fosse] configurato rispettivamente nel diritto interno» degli allora sei Paesi della Comunità. Seguendo tale approccio comparatistico, dunque, venivano esaminate le singole discipline interne non solo tramite il confronto delle rispettive normative, ma anche, ed è ciò che più rileva, attraverso

---

[24] *Ivi*, 112.

[25] *Ibid.*

[26] Conclusioni avv. gen. Lagrange, 11 novembre 1954, causa 3/54, *Associazione Industrie Siderurgiche Italiane (ASSIDER)*, e causa 4/54, *Industrie Siderurgiche Italiane (ISA)*, EU:C:1954:6, in *Racc.*, 148 ss.

richiami puntuali ad opere di Autori ritenute importanti per il caso di specie, completi di riferimenti bibliografici e citazioni di specifici passaggi[27].

Un altro esempio in questo senso è dato dalle conclusioni dell'avvocato generale Lagrange del 18 novembre 1959 nel caso *Feram*[28] riguardante un ricorso per responsabilità extracontrattuale della CECA fondato su un invocato fatto illecito commesso dall'Alta Autorità nei confronti dell'impresa ricorrente. L'aspetto qui rilevante, come sottolineato dall'avvocato generale, è rappresentato dalla proposizione, per la prima volta, di un ricorso fondato sull'allora art. 40 del Trattato CECA e ciò rendeva necessario la preliminare trattazione di «alcune considerazioni di carattere generale (...) sul significato e la portata di detta disposizione»[29]. In particolare, rispetto a tale tema della responsabilità della pubblica amministrazione si era ritenuto di effettuare «un richiamo al diritto francese il quale, essendo basato su principi di diritto pubblico elaborati per intero dalla giurisprudenza senza alcun appoggio testuale», rappresentava il riferimento «più adatto ad assicurare alla Corte la massima libertà nell'elaborare le soluzioni più idonee alle necessità della vita giuridica della Comunità»[30].

Questo approccio conferma dunque ancora una volta l'importanza del ricorso a principi generali tratti dagli ordinamenti nazionali ai fini dell'interpretazione delle norme di diritto scritto, ma aggiunge anche un'altra considerazione che vale la pena di evidenziare, ossia la necessità, come detto, che la Corte mantenga in ogni caso un ampio margine di discrezionalità in funzione della realizzazione degli obiettivi dell'ordinamento dell'Unione. Anche in questo caso, inoltre, le tesi dottrinali utilizzate dall'avvocato generale erano esplicitate tramite citazioni specifiche di Autori e opere rilevanti per la ricostruzione della questione ad oggetto del ricorso[31].

Da questa breve rassegna di pronunce è peraltro possibile ricavare una linea evolutiva della giurisprudenza della Corte di giustizia in argomento. In particolare, nelle prime sentenze relative al Trattato CECA, come nei casi appena richiamati, essa ha infatti applicato in modo sistematico l'approccio metodologico comparativo per determinare la sussistenza di un principio di diritto qualificabile come generale. In seguito, diversamente, i confronti tra le discipline nazionali sono divenuti meno frequenti, ritenendosi sufficiente un generico richiamo alla presenza di un simile principio negli ordinamenti degli Stati membri. Ciò risponde, come da alcuni sostenuto, alla

---

[27] *Ivi*, 151-171. Con riguardo allo sviamento di potere, così come gli altri vizi tipici di un atto amministrativo, è noto che il diritto francese ha rappresentato il modello di riferimento per l'elaborazione della relativa sistematica in molti ordinamenti, tra cui quello comunitario stesso, come sottolineato anche dall'avvocato generale. Per quanto concerne il diritto italiano, invece, è opportuno precisare che gli Autori direttamente citati nelle conclusioni in esame sono Guido Zanobini, Vittorio Emanuele Orlando e Giovanni Salemi, con la specificazione dell'opera cui si è fatto riferimento e una breve esposizione del relativo pensiero.

[28] Conclusioni avv. gen. Lagrange, 18 novembre 1959, causa 23/59, *Acciaieria Ferriera di Roma (F.E.R.A.M.)*, EU:C:1959:26, in *Racc.*, 509 ss.

[29] *Ivi*, 509.

[30] *Ibid.*

[31] In particolare, si trattava del pensiero dei giuristi francesi Raymond Odent e Paul Duez, nonché, anche in questo caso, dell'italiano Guido Zanobini.

valorizzazione del «ruolo creativo»[32] che la Corte ha progressivamente assunto e, secondo altri, anche al fatto che i principi generali, una volta acquisiti in via giurisprudenziale come fonti del diritto dell'Unione, non necessitino di un rinvio specifico ai diritti interni dai quali sono stati desunti[33].

3. Un esempio: il principio di proporzionalità.

Ai fini della presente analisi, il principio di proporzionalità appare particolarmente esemplificativo: riconosciuto quale valore costituzionale dalla dottrina e giurisprudenza tedesca (benché fatto proprio anche da molti altri ordinamenti, talvolta con diversa denominazione[34]), esso è stato recepito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che l'ha incluso nel catalogo dei principi generali del diritto e, successivamente, è stato codificato espressamente nelle norme dei Trattati in una ulteriore e diversa dimensione relativa all'esercizio delle competenze da parte dell'Unione. Per questo motivo, è opportuna una ricostruzione, anche attraverso alcune sentenze della Corte, di tale percorso evolutivo[35].

Nell'ordinamento tedesco il principio ha trovato originariamente applicazione con riferimento alle limitazioni imposte dall'autorità statale rispetto al godimento delle libertà fondamentali riconosciute ai cittadini. Tali restrizioni, infatti, devono essere idonee e necessarie al perseguimento degli obiettivi cui sono preordinate, nonché imporre all'individuo un sacrificio ragionevolmente proporzionato rispetto ai vantaggi generali che esse tendono a conseguire. Più precisamente, secondo l'orientamento dominante in dottrina e giurisprudenza, il concetto di proporzionalità risulterebbe da un'unione di tre elementi – idoneità (*Geeignetheit*), necessità (*Erforderlichkeit*) e proporzionalità in senso stretto (*Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*) – che devono essere riscontrati nel caso concreto affinché la limitazione imposta possa dirsi ammissibile[36]. Peraltro, tale principio, sebbene dotato di rango costituzionale[37], non trova specifica previsione nelle norme del *Grundgesetzt*, ma viene piuttosto ritenuto come immanente all'ordinamento in

---

[32] Così A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 545.

[33] In questo senso H.G. SCHERMERS, D.F. WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Union*, The Hague-London-New York 2001, VI ed., p. 29.

[34] Nel sistema inglese, per esempio, tale principio non trova puntuale riscontro ma viene spesso avvicinato al concetto di *reasonableness* applicato nei giudizi di legittimità degli atti legislativi.

[35] A questo proposito è possibile ricordare, tra la vasta letteratura in argomento, G. NOLTE, *General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective*, in *The Modern Law Review*, 1994, p. 191 ss.; N. EMILIOU, *The Principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study*, London-The Hague-Boston 1996; D.-U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano 1998; G. DE BÚRCA, *Proportionality and Subsidiarity as General Principles of Law*, in *General Principles of European Community Law*, cit., p. 95 ss.; J.H. JANS, *Proportionality Revisited*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2000, p. 239 ss.; T. TRIDIMAS, *op. cit.*, p. 136 ss., T.-I. HARBO, *The Function of Proportionality Principle in EU Law*, in *European Law Journal*, 2010, p. 158 ss.

[36] Per un approfondimento sull'applicazione del principio nel sistema tedesco si rinvia a G. NOLTE, *op. cit.*, pp. 198-205; N. EMILIOU, *op. cit.*, pp. 23-66; D.-U. GALETTA, *op. cit.*, pp. 11-69.

[37] Come confermato già da *Bundesverfassungsgericht*, 15 dicembre 1965, 1 BvR 513/65, 19, ritenendo che «[i]n der Bundesrepublik Deutschland hat der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verfassungsrechtlichen Rang» e specificando che esso «ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip».

quanto derivante dal più ampio concetto di Stato di diritto, assumendo, in questo senso, una connotazione propriamente pubblicistica[38].

Inteso in questi termini, il principio di proporzionalità è stato accolto anche nel sistema giuridico dell'Unione europea. Come si è detto, infatti, la giurisprudenza della Corte di giustizia l'ha annoverato tra i principi generali del diritto utilizzandolo come «balancing principle»[39] nell'esame dell'incidenza di determinate misure legislative rispetto alle libertà fondamentali tutelate dall'ordinamento europeo. Esso è stato applicato con riferimento ad atti emanati sia dalle istituzioni, sia dagli Stati membri e, a questo proposito, è stato anche rilevato un differente approccio del giudice dell'Unione relativamente al margine di discrezionalità della propria valutazione a seconda dell'ambito in cui questa viene effettuata: qualora riguardi misure di diritto dell'Unione, la Corte tende a ritenere illegittime solo quelle che risultino *manifestly inappropriate* rispetto ai fini perseguiti, mentre se ha ad oggetto provvedimenti di diritto nazionale, il giudizio è condotto in modo più rigoroso verificando se il legislatore dello Stato membro ha effettivamente scelto la *less restrictive alternative* nel caso di specie[40].

Esaminando la giurisprudenza della Corte di giustizia sul punto, emerge che tale principio ha trovato applicazione sin dalle pronunce più risalenti. In particolare, la sentenza in cui esso appare enunciato per la prima volta è quella del 29 novembre 1956 relativa al caso *Fédéchar*[41]. La controversia imponeva di stabilire quale fosse, concretamente, l'ampiezza dell'intervento limitativo dell'Alta Autorità CECA rispetto a determinati atti illeciti compiuti dalle imprese ricorrenti nell'ambito della fissazione dei prezzi del carbone. A questo riguardo la Corte riteneva che i provvedimenti cui l'Alta Autorità poteva fare ricorso dovessero essere «commisurat[i] all'importanza [di tali] att[i] illecit[i] e ciò in conformità ad «una norma giuridica generalmente ammessa»[42], riferendosi chiaramente alla nozione di proporzionalità, sebbene non in modo espresso.

Un'altra pronuncia, invece, fornisce una lettura del principio che si richiama alla concezione tripartita propugnata dalla dottrina e giurisprudenza tedesca, a ulteriore conferma di quanto esposto in precedenza riguardo all'utilizzo di un metodo comparativo da parte della Corte nella fase dell'elaborazione dei principi generali. Più precisamente, si tratta della sentenza resa il 13 novembre

---

[38] Al riguardo N. EMILIOU, *op. cit.*, p. 66, parla di «objective constitutional right».

[39] Questa l'espressione usata da G. DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 97.

[40] Come evidenziato, in particolare, da G. DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 98 s.; T. TRIDIMAS, *op. cit.*, p. 137 s. e p. 193 s.; T.-I. HARBO, *op. cit.*, p. 172 s.; J. ZILLER, *op. cit.*, p. 352. Conformemente anche la giurisprudenza: si veda, a questo proposito, Corte giust., 3 ottobre 1985, causa 28/84, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, EU:C:1985:386, in *Racc.*, 3122, in cui la valutazione delle direttive controverse non viene effettuata, come invocato dalla Germania, alla luce del «"principio detto dell'intervento meno radicale possibile"», ritenuto non idoneo, bensì attraverso un'interpretazione teleologica che valorizza lo scopo di promozione della libera circolazione delle merci in funzione della quale erano state emanate.

[41] Corte giust., 29 novembre 1956, causa 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique*, EU:C:1956:11, in *Racc.*, 295 ss.

[42] *Ivi*, 298.

1990 nel caso *Fedesa*[43], relativo ad un giudizio di validità di una direttiva comunitaria ritenuta illegittima dai ricorrenti per violazione, tra gli altri, anche del principio di proporzionalità. La Corte esaminava infatti singolarmente i tre diversi elementi dell'idoneità e della necessità dei divieti imposti per mezzo della direttiva controversa, nonché del bilanciamento tra gli scopi perseguiti per loro tramite e le eventuali conseguenze economiche negative, concludendo nel senso della validità di tale atto[44].

La ricostruzione teorica del principio in esame è stata ulteriormente approfondita anche sotto il profilo della fonte da cui esso trae origine nel diritto dell'Unione. L'analisi in questo senso più esaustiva si rinviene già nelle conclusioni dell'avvocato generale Dutheillet de Lamothe del 2 dicembre 1970 relative al noto caso *Internationale Handelsgesellschaft*[45]. La questione riguardava la validità del sistema di cauzioni cui erano subordinate le licenze di importazione ed esportazione nell'ambito della regolazione della politica agricola comune; in particolare, il principio di proporzionalità fungeva da parametro di valutazione della «legittimità interna» dei regolamenti comunitari che disciplinavano tale sistema. Preliminarmente all'esame del merito era necessario, secondo l'avvocato generale, esaminare «quale *fonte di diritto* rend[esse] il principio opponibile ad un atto degli organi comunitari»[46], individuando, a tal fine, tre ipotesi contrapposte: la legge fondamentale tedesca (art. 2 e 12), secondo quanto sostenuto dalle parti ricorrenti, oppure i principi generali del diritto comunitario, o, ancora, direttamente una disposizione del Trattato CEE (art. 40). Quanto al rinvio al *Grundgesetzt*, esso era da escludersi in quanto il giudizio di validità di un atto comunitario non poteva essere condotto sulla base del diritto nazionale, seppure di rango costituzionale. Ciò che qui più interessa, però, sono le successive considerazioni svolte in merito alla preferenza per la norma di diritto scritto, vale a dire l'art. 40 Trattato CEE secondo cui l'organizzazione comune dei mercati poteva prevedere solamente i «provvedimenti necessari» alla realizzazione degli obiettivi della politica agricola comunitaria. Come precisato dall'avvocato generale, infatti, i principi generali, che costituiscono «quella base filosofica, politica, giuridica comune agli Stati membri», sono destinati ad operare solo laddove «il diritto scritto present[i] lacune, insufficienze o nebulosità»[47], ossia in funzione sussidiaria rispetto a quest'ultimo.

In forza della legittimazione derivante dal riconoscimento tra i principi generali, la nozione di proporzionalità ha trovato anche una diversa dimensione applicativa nel diritto dell'Unione con riferimento, come si è anticipato, all'esercizio delle competenze attribuite all'Unione stessa. Sotto

---

[43] Corte giust., 13 novembre 1990, causa C-331/88, *Fedesa* e al., EU:C:1990:391, in *Racc.*, I-4057 ss.

[44] *Ivi*, punti 15 (in cui si valuta il «carattere idoneo o no del divieto»), 16 (che esamina gli «argomenti dedotti a sostegno della tesi del carattere non necessario del divieto», confutandoli) e 17 (in cui si rileva che «l'importanza degli scopi perseguiti è tale da giustificare conseguenze economiche negative, anche notevoli, per taluni operatori»).

[45] Conclusioni avv. gen. Dutheillet de Lamothe, 2 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, causa 25/70, *Köster, Berodt & Co.*, causa 26/70, *Günther Henck*, e causa 30/70, *Otto Scheer*, EU:C:1970:100, in *Racc.*, 1142 ss.

[46] *Ivi*, 1148.

[47] *Ivi*, 1150.

questo profilo, specificamente istituzionale, tale principio trova una previsione espressa nelle norme dei Trattati, e in particolare nell'art. 5, par. 4, TUE ai sensi del quale l'azione dell'Unione deve essere limitata «a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei trattati». Anche in questa disposizione, sebbene limitata nella sua formulazione, è dunque possibile rinvenire quella valutazione di idoneità, necessità e proporzione tra mezzi e fini che trova origine nel diritto tedesco ed è stata successivamente recepita dalla giurisprudenza comunitaria.

In questo ambito, la proporzionalità svolge un ruolo complementare all'altro fondamentale criterio regolatore dell'esercizio delle competenze a livello dell'Unione, cioè la sussidiarietà. A differenza di quest'ultimo, tuttavia, il principio in esame opera a posteriori e si applica a settori di competenza sia esclusiva sia concorrente.

Quanto alla sua operatività in concreto, va precisato che il principio in esame richiede la sussistenza di tre requisiti: innanzitutto, la competenza deve essere esercitata da parte dell'Unione in modo utile e pertinente rispetto agli obiettivi prefissati, privilegiando inoltre la modalità di intervento che rechi il minor pregiudizio possibile nel rispetto degli interessi confliggenti e, infine, è necessario verificare l'esistenza di un nesso di causalità tra la misura posta in essere e i fini da perseguire[48].

Il principio di proporzionalità può dunque essere ritenuto di rango "costituzionale" nell'ordinamento dell'Unione, caratterizzato da un'intrinseca flessibilità nelle sue ipotesi applicative che permette alla giurisprudenza, così come alle istituzioni dell'Unione, di effettuare un bilanciamento quanto più possibile efficace dei valori in gioco nel caso concreto. In questo senso, si è parlato di «dual constitutional implications»[49] di tale principio: da un lato, infatti, attiene ai rapporti tra potere giudiziario e legislativo, costituendo una fonte di riferimento per la giurisprudenza nell'interpretazione e integrazione del diritto scritto, e dall'altro, riguarda anche il riparto di competenze tra Unione e suoi Stati membri, in particolare per le modalità di esercizio da parte della prima.

4. Considerazioni conclusive.

Dalle considerazioni sin qui svolte si è cercato di far emergere, attraverso l'esame di alcune sentenze della Corte di giustizia e l'approfondimento sulla nozione di proporzionalità, il ruolo che può essere riconosciuto al formante dottrinale nell'ordinamento dell'Unione europea.

L'elaborazione dei principi generali del diritto, tratti dalle esperienze giuridiche degli Stati membri, rappresenta una sorta di "naturale" punto di incontro tra i diritti nazionali e quello sovranazionale dell'Unione, essendo stato necessario vagliare, attraverso un approccio comparativo, se

---

[48] Sulla dimensione istituzionale del principio di proporzionalità cfr. *amplius*, tra i contributi maggiormente recenti, G. SCACCIA, *Il principio di proporzionalità*, in *L'ordinamento europeo*, a cura di S. Mangiameli, II, Milano 2006, p. 225 ss.; M.C. CICIRIELLO, *L'Unione europea e i suoi principi giuridici*, Napoli 2010, IV ed., p. 248 ss.

[49] Così J.H. JANS, *op. cit.*, p. 242, che pone, come ulteriore punto in comune, il fatto che «the proportionality principle does say something about the degree of Community interference».

un determinato concetto giuridico fosse dotato di una certa rilevanza e una tendenziale uniformità applicativa negli ordinamenti interni. In questo ambito, come si è visto, il giudice dell'Unione ha tuttavia mantenuto la propria autonomia interpretativa funzionale alla realizzazione degli obiettivi dell'integrazione europea e proprio quest'ultima peculiarità nella progressiva definizione giurisprudenziale dei principi generali permette di sviluppare alcune riflessioni sul punto.

Risulta chiara infatti l'influenza che le discipline di diritto interno hanno avuto in questo ambito nei confronti del diritto dell'Unione, avendo costituito i parametri di riferimento da cui la Corte di giustizia ha tratto ispirazione. Si è creata in questo modo una circolazione di principi che ha seguito un andamento dal basso verso l'alto[50]. Ma tale fenomeno di diffusione, ed è questo l'aspetto ulteriore, è apprezzabile anche in senso opposto: i principi generali, una volta accolti tra le fonti primarie di diritto dell'Unione, possono trovare successivo accoglimento negli ordinamenti degli Stati membri, incorporando in questo caso anche quel valore aggiunto dato dall'interpretazione autonoma della Corte di giustizia e quindi ampliando, in ultima analisi, le proprie possibilità di applicazione[51].

Questa circolazione "dall'alto verso il basso" è peraltro una prerogativa dei principi recepiti a livello di Unione europea, non essendo invece riscontrabile ad esempio con riferimento al sistema internazionale. Ciò è dovuto soprattutto all'incidenza del percorso di integrazione europea nei rapporti tra l'Unione e gli Stati membri, finalizzata al rafforzamento dell'armonizzazione delle discipline nazionali. In particolare, per tale via si realizzerebbe quello che è stato definito un effetto di «indiretto ravvicinamento»[52] fondato sul valore vincolante della giurisprudenza della Corte di giustizia, che si affiancherebbe a quello diretto derivante dal ricorso a specifici atti di diritto derivato. Inoltre, tale fenomeno è favorito anche dalla possibilità di utilizzare il procedimento di rinvio pregiudiziale, che permette ai giudici nazionali di sottoporre alla Corte questioni di interpretazione o di validità di norme interne invocando la violazione, in ipotesi, anche dei principi generali del diritto dell'Unione[53].

Tale rapporto "osmotico" tra diritto nazionale ed europeo, che si sviluppa nel senso bidirezionale appena precisato, trova un impulso fondamentale nell'apporto fornito dal formante

---

[50] In questo senso F. TORIELLO, *op. cit.*, p. 133.

[51] Aspetto su cui concordano T. KOOPMANS, *The Birth of European Law*, cit., p. 505 s.; A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 562 ss.; F.C. MAYER, *Constitutional Comparativism in Action. The Example of General Principles of EU Law and How They Are Made – A German Perspective*, in *Jean Monnet Working Paper*, 2013, n. 24, p. 18 s. Nello stesso senso anche T. KOOPMANS, *General Principles of Law*, cit., p. 25, che, con un'espressione particolarmente efficace, definisce i principi generali come «commuters», spiegando che «they travel from national legal systems to European Community Law, as principles common to legal systems of the Member States. Subsequently, after having been baptized as general principles of Community law, they travel back to national systems as part of the influence of Community law on national law».

[52] Così A. ADINOLFI, *op. cit.*, 564.

[53] A questo riguardo si può ricordare Corte giust., 20 febbraio 1979, causa 122/78, *SA Buitoni*, EU:C:1979:43, in *Racc.*, 678 ss., in cui il giudice francese (il *Tribunal administratif* di Parigi) sottoponeva alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale concernente la validità di un regolamento comunitario relativo al sistema di cauzioni per l'importazione ed esportazione di prodotti agricoli sul presupposto che esso fosse incompatibile con il principio di proporzionalità, al quale generalmente non è fatto ricorso da parte della giurisprudenza di tale Paese.

dottrinale che si pone, metaforicamente, al centro di questa reciproca influenza[54]. A questo proposito si è fatto prima riferimento a diverse pronunce della Corte di giustizia in cui la dottrina è stata richiamata e citata, talvolta specificamente, in quanto strumento di veicolazione privilegiato di principi e valori giuridici che sono stati poi concretamente applicati nel caso di specie. Questa appare dunque la funzione specifica del formante in esame nel sistema giuridico dell'Unione europea che, in questo come in altri ambiti, può trovare forme più compiute di integrazione in virtù del suo ormai consolidato riconoscimento come ordinamento sovranazionale *sui generis*.

[54] Chiara sul punto la posizione di F. TORIELLO, *op. cit.*, p. 409, secondo cui «parti in causa, Giudici e formante dottrinale dei vari Paesi sarebbero il vero motore dell'integrazione».