



Adelina Adinolfi*

I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le origini e l'evoluzione del rinvio pregiudiziale. – 3. La rilevanza del “dialogo” con le giurisdizioni nazionali nella definizione dei fondamenti dell'Unione. - 4. I principi costituzionali dell'ordinamento e la loro parziale codificazione. - 5. Rinvio pregiudiziale e fondamenti dell'Unione nell'attuale fase di sviluppo dell'ordinamento europeo. – 6. Il nuovo ruolo del rinvio pregiudiziale nella tutela dei valori dell'Unione.

1. In una riflessione sui fondamenti del diritto dell'Unione nella giurisprudenza della Corte di giustizia - tema a cui è dedicata questa sessione del Convegno - il rinvio pregiudiziale appare senza alcun dubbio come il principale strumento mediante il quale tali fondamenti sono stati enunciati. È, infatti, in sentenze rese in via pregiudiziale che è stata definita la gran parte dei principi portanti del diritto dell'Unione, delineando gradualmente la fisionomia di un «ordinamento giuridico di nuovo genere», caratterizzato da una marcata autonomia e da un proprio sistema di principi e di valori. Le

* Ordinario di diritto dell'Unione europea presso l'Università di Firenze.

** Relazione tenuta al I convegno annuale dell'Associazione italiana studiosi di diritto dell'Unione europea (AISDUE), Roma, 26-27 ottobre 2018.

sentenze rese in via pregiudiziale hanno altresì costituito la via privilegiata attraverso la quale il diritto dell'Unione ha fatto ingresso negli ordinamenti nazionali: mediante queste sono stati elaborati i criteri che regolano i rapporti tra norme dell'Unione e fonti nazionali, enunciando il principio del primato e chiarendo le sue diverse implicazioni.

Il rinvio pregiudiziale si è rivelato, nella prassi, uno strumento così essenziale per la definizione dei fondamenti dell'ordinamento comunitario da rendere giustificato affermare che, in assenza di esso, il diritto dell'Unione sarebbe oggi verosimilmente ben lontano dal presentare le caratteristiche peculiari che gli sono proprie e dal produrre negli ordinamenti degli Stati membri l'incidenza che gli è riconosciuta. E' nelle sentenze in via pregiudiziale che i «principi costituzionali che discendono dai trattati» – secondo la locuzione di recente apparsa nella giurisprudenza della Corte di giustizia¹ – hanno trovato la più importante espressione: ciò con riguardo sia ai principi relativi al funzionamento del sistema e all'efficacia delle fonti – come il primato nelle sue diverse articolazioni, la teoria degli effetti diretti, la leale cooperazione tra le istituzioni e con gli Stati membri – sia ai principi di tutela dei diritti fondamentali. Questi ultimi, enunciati in una giurisprudenza in via pregiudiziale caratterizzata da un ruolo fortemente creativo della Corte di giustizia, hanno portato a costruire un sistema originale di tutela che, sebbene fondato sulle tradizioni costituzionali comuni e sulla CEDU, ha sviluppato con tali fonti un rapporto di sinergia e di reciproca influenza, contribuendo ad un'interpretazione innovativa dei contenuti dei diritti fondamentali e ad una loro definizione tendenzialmente univoca nel contesto europeo. L'evoluzione che può leggersi attraverso le sentenze in via pregiudiziale ha portato a costruire l'ordinamento dell'Unione sul modello dello Stato di diritto – espresso dall'analogo concetto di Comunità (e poi Unione) di diritto – creando un sistema di principi che, se ha guardato ai modelli costituzionali nazionali, ha però assunto caratteristiche proprie e originali. Le sentenze in via pregiudiziale hanno consentito, attraverso i principi fondanti in esse enunciati, di gettare le basi per la costruzione del sistema giuridico dell'Unione, configurandolo secondo le linee delle democrazie parlamentari nazionali, ma al tempo stesso salvaguardandone

¹ Così, tra le altre, nella sentenza della Corte di giustizia del 14 maggio 2019, cause riunite C-391/16, C-77 e 78/17 *M. c. Ministerstvo vnitra e a.*, ove si afferma, in relazione al controllo di validità degli atti dell'Unione, che «detti atti devono essere pienamente compatibili con le disposizioni dei trattati e con i principi costituzionali che da essi discendono, nonché con le disposizioni della Carta». Si vedano anche le sentenze della Corte di giustizia del 27 febbraio 2018, causa C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*, punto 46 e, benché con una formulazione in parte diversa, già del 3 settembre 2008, cause riunite C-402 e 415/05 P, *Kadi*, punto 285, che si riferiva ai «principi costituzionali del Trattato CE».

l'autonomia². Il successo del rinvio pregiudiziale può perciò misurarsi, oltre che con l'evidente dato quantitativo del suo vastissimo utilizzo da parte delle giurisdizioni nazionali, con la rilevanza costituzionale dei principi che grazie ad esso hanno potuto affermarsi. Peraltro, il successo del rinvio pregiudiziale ha probabilmente contribuito alla decisione di introdurre una versione analoga, benché assai meno incisiva, nel sistema di tutela previsto dalla CEDU³.

Senza poter certamente condurre una ricognizione esaustiva in merito ai principi fondanti del diritto dell'Unione enunciati nelle sentenze rese in via pregiudiziale, mi propongo di porre in rilievo alcuni degli elementi che hanno portato il rinvio alla Corte di giustizia ad assumere un ruolo decisivo nella definizione dei caratteri peculiari dell'ordinamento comunitario. Ci si interrogherà, poi, sulle potenzialità che esso può tutt'oggi avere, in presenza, ormai, di una giurisprudenza ben consolidata circa i fondamenti del sistema e di una più precisa definizione normativa del diritto dell'Unione, spesso sviluppata, peraltro, grazie alla codificazione di principi enunciati dalla Corte.

2. Se si guarda alle origini del rinvio pregiudiziale, l'idea di prevedere un meccanismo volto a garantire l'interpretazione e, quindi, l'applicazione uniforme delle disposizioni dei trattati istitutivi e del diritto da essi derivato risultava solo in parte innovativa; la soluzione tecnica elaborata dai redattori del Trattato CEE appariva ispirata, infatti, sia a modelli nazionali relativi al controllo di legittimità costituzionale, in particolare a quello operante nell'ordinamento italiano, sia anche, sebbene con modalità peculiari, a meccanismi già noti in relazione alle convenzioni di diritto privato uniforme. Un elemento meno evidente, ma certamente significativo nel motivare i redattori del Trattato, è da ricondurre alla dimensione di carattere economico connessa alla realizzazione del mercato comune: la presenza di un organo

² Sulla rilevanza del rinvio pregiudiziale come strumento che ha permesso di assicurare anche l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione, v. K. LENAERTS, *The autonomy of European Union Law*, in *I Post di Aisdue*, vol. I, sezione "Convegni annuali e interinali", n. 1, 2019.

³ Il protocollo numero 16, che prevede tale procedura, è stato ratificato da 13 Stati (non ancora dall'Italia), e ha di recente portato all'adozione del primo parere della Corte europea (parere 10 aprile 2019, P16-2018-001) su richiesta della Corte di Cassazione francese. Come indicato nel parere, tale procedura ha l'obiettivo «*to further enhance the interaction between the Court and national authorities and thereby reinforce implementation of the Convention*». Cfr. in argomento i contributi di P. GRAGL, *Love is not a one-way street: The EU preliminary reference procedure as a model for ECHR advisory opinions under draft Protocol No. 16*, in *European Law Review*, 2013, p. 229 ss.; E. LAMARQUE (a cura di), *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali*, Torino, 2015; O. FERACI, *Il primo parere consultivo della CEDU su richiesta di un giudice nazionale e l'ordinamento giuridico italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019; I. ANRÒ, *Il primo parere reso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ai sensi del Protocollo n. 16 alla CEDU*, in *SIDIBlog*, 2019.

giurisdizionale preposto all'interpretazione del Trattato e degli atti derivati mirava anche ad evitare il vantaggio competitivo che avrebbero potuto ottenere le imprese aventi sede in uno Stato membro in cui fosse stata accolta un'interpretazione poco rigorosa del diritto comunitario, alterando, quindi, quell'equilibrio tra vantaggi ed oneri derivanti dall'appartenenza alla Comunità che la Corte ha poi individuato come un asse portante del sistema.

L'evoluzione della prassi ha condotto a delineare un ruolo del rinvio pregiudiziale certamente non immaginabile in origine; era infatti difficile preconizzare che un istituto previsto al fine precipuo di garantire l'interpretazione uniforme delle regole connesse al funzionamento del mercato comune avrebbe potuto fornire la base per orientamenti innovativi di politica giudiziaria e per lo sviluppo del ruolo fortemente propulsivo dell'integrazione europea che ha improntato la giurisprudenza della Corte di giustizia⁴.

Peraltro, l'evoluzione della prassi è avvenuta senza che il meccanismo del rinvio pregiudiziale abbia subito modifiche rilevanti; la disposizione che sin dall'origine lo enunciava ha infatti attraversato più di sessant'anni di storia dell'integrazione europea con modestissime innovazioni, fatta salva la rinumerazione che ha condotto dall'art. 177 CEE al 234 a séguito del Trattato di Amsterdam, sino all'attuale art. 267 TFUE.

Una modifica che avrebbe potuto intaccare la struttura originaria del rinvio si è delineata con l'apertura della possibilità, ora prevista dall'art. 256, par. 3, TFUE, di conferire delle "quote" di competenza pregiudiziale al Tribunale dell'Unione; tale disposizione enuncia, infatti, la competenza del Tribunale a conoscere delle questioni pregiudiziali nelle «materie specifiche determinate dallo Statuto». Varie considerazioni hanno sinora opportunamente sconsigliato, peraltro anche a séguito della recente riforma che ha portato a raddoppiare il numero dei giudici del Tribunale⁵, di avvalersi di tale

⁴ A ciò si aggiunge anche l'aspetto, che non sarà qui trattato, della rilevanza che il rinvio pregiudiziale ha assunto ai fini della tutela delle persone, talora anche quale "contrappeso" al carattere rigoroso dei presupposti per l'impugnazione degli atti dell'Unione; il riferimento alla tutela giurisdizionale effettiva ha portato la Corte, tra l'altro, ad ammettere il rinvio pregiudiziale di validità riguardo alle misure restrittive nei confronti delle persone adottate nell'ambito della PESC (sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*); cfr. in argomento S. POLI, *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still imperfect but gradually subject to the rule of law*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 1799 ss.

⁵ Nel progetto della Corte di giustizia sulle modifiche allo Statuto (28 marzo 2018) si legge che «la Corte di giustizia ritiene che non occorra, in questa fase, proporre di modificare il Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea al fine di trasferire al Tribunale una parte della competenza che essa esercita in materia pregiudiziale. Le ragioni di questa posizione sono espone nella citata relazione e poggiano, segnatamente, sul ruolo centrale che occupa il rinvio pregiudiziale nel sistema giurisdizionale dell'Unione e sulla necessità di fornire ai giudici nazionali una risposta rapida e definitiva alle questioni di interpretazione o di validità

possibilità. Le principali perplessità concernono l'esigenza di predisporre alcuni strumenti – inevitabilmente alquanto macchinosi – volti a garantire l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, consentendo alla Corte di rivedere le pronunce del Tribunale. Senza voler qui approfondire questa problematica, occorre considerare che una tale eventualità potrebbe pregiudicare il dialogo tra Corte di giustizia e giudici nazionali che, come più avanti sarà ricordato, costituisce un asse portante dell'efficacia del rinvio pregiudiziale. A ciò si aggiunge la difficoltà di individuare un criterio adeguato di ripartizione delle “materie specifiche”, in considerazione non solo della probabile presenza di questioni relative ad una pluralità di settori, ma anche dell'eventualità che domande in apparenza meramente tecniche possano implicare, invece, problematiche giuridiche aventi una significativa dimensione costituzionale; è sufficiente in proposito ricordare i casi nei quali la riformulazione della domanda posta dal giudice nazionale ha portato a spostarne il baricentro, facendo emergere, talora inaspettatamente, dei profili rilevantissimi all'interno di una questione che poteva apparire di agevole soluzione⁶.

3. Un aspetto che non può essere trascurato nel considerare il ruolo che il rinvio pregiudiziale svolge nella definizione dei fondamenti del diritto dell'Unione concerne la rilevanza del “dialogo” instaurato tra Corte di giustizia e giudici nazionali⁷. L'orientamento della Corte volto ad intendere la competenza in via pregiudiziale come un meccanismo di cooperazione tra organi giudiziari, sviluppandone in questo senso le caratteristiche, ha costituito un elemento essenziale per consentire al rinvio di affermarsi quale strumento idoneo ad esprimere i principi costituzionali del sistema dell'Unione. Sono molteplici gli orientamenti accolti dalla Corte di giustizia che convergono nel qualificare il rinvio pregiudiziale come espressione di un

del diritto dell'Unione sollevate dinanzi a essi, nonché sugli inconvenienti che potrebbero derivare da un trasferimento parziale della competenza in materia pregiudiziale al Tribunale nel momento in cui, da un lato, le domande di pronuncia pregiudiziale proposte dinanzi alla Corte sono trattate con rapidità e in cui, dall'altro, la riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea non ha ancora prodotto tutti i suoi effetti» (p. 2).

⁶ Come nel celebre caso *Hauer* (sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 1979, causa 44/79), in cui una domanda apparentemente assai semplice sull'applicazione nel tempo di un regolamento ha invece portato la Corte a sviluppare i principi relativi alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario.

⁷ Nelle parole della Corte, il rinvio pregiudiziale costituisce «la chiave di volta del sistema giurisdizionale» in quanto «instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione [...], permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai trattati»: parere della Corte di giustizia del 18 dicembre 2014, 2/13, punto 176.

dialogo tra giurisdizioni⁸; tra questi, l'esigenza che sia lasciata sempre aperta per il giudice nazionale la strada del rinvio, imponendo perciò di eliminare dagli ordinamenti nazionali qualsiasi ostacolo di natura procedurale⁹, ma anche la volontà, costantemente enfatizzata dalla Corte, di "svincolare" la decisione di proporre la questione dalla posizione delle parti del giudizio, sottolineando come spetti unicamente al giudice nazionale la valutazione circa la pertinenza e la necessità del rinvio¹⁰. L'atteggiamento volto a favorire la cooperazione non ha tuttavia portato ad attenuare l'obbligo di rinvio posto alle giurisdizioni di ultimo grado; fermi restando i principi enunciati nella sentenza *Cilfit* e ormai oggetto di un orientamento consolidato¹¹, si è invece manifestato nella prassi recente un rafforzamento dell'obbligo del rinvio, sia per effetto di una giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo fondata sul principio del giusto processo¹², sia per il recente utilizzo della procedura di

⁸ V. ad esempio la sentenza della Corte di giustizia del 10 maggio 2017, causa C-133/15, *Chavez-Vilchez e a.*, punto 48: «In conformità di quanto ripetutamente statuito dalla Corte, anche se, sul piano formale, il giudice del rinvio ha limitato le proprie questioni all'interpretazione del solo articolo 20 TFUE, tale circostanza non osta a che la Corte fornisca a detto giudice tutti gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione che possano essere utili per dirimere le controversie ad esso sottoposte, indipendentemente dal fatto che tale giudice vi abbia fatto o no riferimento nella formulazione delle proprie questioni».

⁹ V. da ultimo la sentenza della Corte di giustizia del 20 dicembre 2017, causa C-322/16, *Global Starnet*, in cui la Corte afferma che «il funzionamento del sistema di cooperazione tra essa e i giudici nazionali, istituito dall'articolo 267 TFUE, e il principio del primato del diritto dell'Unione esigono che il giudice nazionale sia libero di sottoporre alla Corte, in qualsiasi fase del procedimento che reputi appropriata, ed anche al termine di un procedimento incidentale di controllo di costituzionalità, qualsiasi questione pregiudiziale che esso consideri necessaria» (punto 22). V. anche la sentenza della Corte di giustizia del 5 aprile 2016, causa C-689/13, *Puligienica*.

¹⁰ La valutazione della rilevanza e della necessità rientra «in via di principio, esclusivamente nell'ambito della responsabilità del giudice che dispone il rinvio, fatta salva la limitata verifica effettuata dalla Corte [...]» (sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 2008, causa C-210/06, *Cartesio*, punto 96). Il giudice deve, peraltro, chiarire le ragioni per le quali ritiene necessaria la risposta alle questioni sollevate: nella sentenza "giudici portoghesi" del 27 febbraio 2018 (causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), la Corte afferma che «dallo spirito di cooperazione che deve caratterizzare il funzionamento del rinvio pregiudiziale discende che è indispensabile che il giudice nazionale esponga nella sua decisione di rinvio i motivi precisi per cui ritiene che una risposta alle sue questioni [...] sia necessaria alla soluzione della controversia».

¹¹ Cfr. la chiara affermazione contenuta, tra l'altro, nella già ricordata sentenza *Global Starnet*, ove si indica che «se è vero che il procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, grazie al quale la prima fornisce ai secondi gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione necessari a questi ultimi per risolvere la controversia che sono chiamati a dirimere, ciò non toglie che, quando non sia esperibile alcun ricorso giurisdizionale di diritto interno avverso la decisione di un giudice nazionale, quest'ultimo è, in linea di principio, tenuto a rivolgersi alla Corte ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, TFUE, qualora venga sollevata dinanzi ad esso una questione di interpretazione del diritto dell'Unione» (punto 24).

¹² Ci si riferisce ad alcune pronunce della Corte EDU, tra le quali in particolare quella dell'8 aprile 2014, nel caso *Dhahbi c. Italia*, ric. n. 17120/09, nelle quali la Corte europea ha ritenuto che il rifiuto del giudice di proporre un rinvio pregiudiziale senza che il diniego sia motivato

I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte: il rinvio pregiudiziale

infrazione, da parte della Commissione europea, anche per la violazione di tale obbligo¹³.

Benché possa apparire meno evidente, non sono estranee alla logica del dialogo la presunzione di rilevanza delle questioni¹⁴ e la tecnica della “riformulazione”, attraverso la quale la Corte spesso evita di adottare una decisione di irricevibilità, che rischierebbe di incrinare il rapporto di collaborazione e di scoraggiare ulteriori rinvii, “correggendo” la domanda posta dal giudice nazionale. Nella prospettiva del dialogo può intendersi, peraltro, la possibilità che il giudice nazionale, come risulta con chiarezza dalle raccomandazioni adottate da ultimo nel 2018¹⁵, esprima nella ordinanza di rinvio, «sinteticamente il suo punto di vista sulla risposta da dare alle questioni pregiudiziali sottoposte».

La costruzione di un rapporto di cooperazione con le giurisdizioni nazionali ha non solo contribuito allo sviluppo di un atteggiamento positivo dei giudici nazionali, portando ad un costante incremento delle ordinanze di rinvio pregiudiziale¹⁶, ma è stato, per almeno due ragioni, un elemento

viola l'art. 6 della Convenzione. Tuttavia, quando non si pongano questioni giuridiche di particolare importanza è sufficiente una motivazione sintetica affinché sia assicurata la compatibilità con la Convenzione; sentenza della Corte EDU del 24 aprile 2018, *Baydar c. Paesi Bassi*, ric. n. 55385/41. V. in argomento M. BROBERG, N. FENGER, *Preliminary references to the Court of Justice of the EU and the right to a fair trial under article 6 ECHR*, in *European Law Review*, 2016, p. 599 ss.

¹³ Se alcuni procedimenti di infrazione hanno talora avuto ad oggetto orientamenti della giurisprudenza ritenuti non conformi al diritto dell'Unione (v. sentenza della Corte di giustizia del 9 dicembre 2003, causa C-129/00, *Commissione c. Italia*), di recente la Commissione ha proposto un ricorso per inadempimento a motivo della violazione dell'obbligo di rinvio; tale ricorso ha portato alla sentenza nella causa C-416/17, *Commissione c. Francia*, del 4 ottobre 2018. La Corte, ribaditi i criteri enunciati nella sentenza *Cilfit*, dichiara l'inadempimento della Francia «poiché il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) ha omesso di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi del procedimento di cui all'articolo 267, terzo comma, TFUE [...] sebbene l'interpretazione da esso accolta delle disposizioni del diritto dell'Unione nelle sentenze del 10 dicembre 2012, *Rhodia* (FR:CESSR:2012:317074.20121210), e del 10 dicembre 2012, *Accor* (FR:CESSR:2012:317075.20121210), non s'imponesse con un'evidenza tale da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio». Cfr. in argomento S. FORTUNATO, *L'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267, par. 3: una disciplina in continua evoluzione*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 351 ss.

¹⁴ Secondo una giurisprudenza consolidata, «le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che esso individua sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza» (così, da ultimo, nella sentenza della Corte di giustizia del 20 giugno 2019, causa C-100/18, *Línea Directa Aseguradora*).

¹⁵ Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale *GUUE* C 257, p. 1 ss., del 20 luglio 2018, punto 17.

¹⁶ Dal primo rinvio pregiudiziale del 1961, l'incremento è stato costante nel tempo, con 568 rinvii presentati nel 2018 - circa 100 in più rispetto al 2016 e quasi il doppio di quelli di dieci anni prima - portando nel complesso a un totale di quasi 11.000 rinvii (10.717 al 31 gennaio 2018): Relazione annuale 2018, Attività giudiziaria.

centrale nel determinare gli orientamenti della Corte in relazione al contenuto dei principi fondanti dell'ordinamento.

In primo luogo, sono stati talora i giudici nazionali a fornire alla Corte di giustizia lo spunto per enunciare un principio innovativo; si può menzionare, tra i casi più celebri, la domanda posta dalle preture di Vicenza e di Bassano del Grappa che ha aperto la strada, nel caso *Francovich*, al principio del risarcimento del danno causato dall'inadempimento del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri¹⁷.

Rileva, in secondo luogo, che la Corte, nella consapevolezza che solo una condivisione con i giudici degli Stati membri può rendere realmente efficace la competenza in via pregiudiziale, ha sempre guardato con attenzione alle reazioni delle giurisdizioni nazionali a séguito dei principi da essa formulati. Nell'atteggiamento della Corte volto a "saggiare" la reazione della giurisprudenza nazionale e a tener conto del "livello di accettazione" dei principi da essa enunciati risiede un importante elemento del dialogo che manifesta un'influenza reciproca tra Corte e giudici degli Stati membri¹⁸. Così, quando l'atteggiamento delle giurisdizioni nazionali è apparso critico, la Corte non ha esitato a precisare, sulla base di successivi rinvii, i contorni dei principi in precedenza enunciati, talora anche limitandone la portata; ciò lascia intendere che nella definizione del contenuto dei principi fondanti dell'Unione non sia stato indifferente l'apporto che, mediante il rinvio pregiudiziale, è giunto dalle giurisdizioni nazionali. Possono menzionarsi, ad esempio, le precisazioni che la Corte ha fornito riguardo al principio dell'interpretazione conforme – chiarendo, tra l'altro, come non possa pretendersi dal giudice nazionale un'interpretazione *contra legem* del diritto interno¹⁹ – che hanno portato ad arginare le conseguenze ritenute troppo incisive che erano state tratte dalla sentenza *Marleasing*²⁰.

Se la Corte sembra, quindi, aver costantemente considerato l'impatto negli ordinamenti interni delle sue sentenze in via pregiudiziale, si può d'altronde rilevare come queste ultime siano state, nella grande maggioranza dei casi,

¹⁷ Con la prima domanda, identica nelle due cause, si chiede alla Corte se un privato leso dalla mancata attuazione di una direttiva possa far valere disposizioni idonee a produrre un effetto diretto «e comunque rivendicare il risarcimento dei danni subiti relativamente alle disposizioni che non godono di tale prerogativa»; sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 1991, cause riunite C-6 e 9/90.

¹⁸ Lo sviluppo attraverso il rinvio pregiudiziale di «*a system of mutual influence*» era già stato teorizzato nel 1998 nello studio di A. STONE SWEET, T. L. BRUNELL, *Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community*, in *The American Political Science Review*, n. 1, p. 63 ss.

¹⁹ Come nella sentenza della Corte di giustizia del 4 luglio 2006, causa C-212/04, *Adeneler*, punto 110.

²⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 13 novembre 1990, causa C-106/89.

I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte: il rinvio pregiudiziale

puntualmente seguite dai giudici degli Stati membri. Se non è mancato qualche episodio di ribellione da parte di alcune giurisdizioni nazionali, che sono talora apparse critiche o insofferenti nei confronti di certi esiti della giurisprudenza, è, piuttosto, nella decisione di evitare il rinvio - quando questo sarebbe opportuno o obbligatorio - che si celano, in realtà, i casi di effettiva riluttanza ad adempiere al diritto dell'Unione²¹. Si tratta, tuttavia, di episodi che restano comunque marginali, sebbene a volte il dialogo si sia fatto burrascoso, come nella saga *Taricco*, evidenziando una differenza di approccio delle Corti nella concezione del rapporto tra ordinamenti e, in particolare, della tutela dei diritti fondamentali: una diversità di visioni che, tuttavia, non impedisce, anche quando è fondata su costruzioni teoriche profondamente diverse come avviene riguardo all'orientamento monista accolto dalla Corte di giustizia, di individuare soluzioni accettabili nei loro esiti benché divergenti nelle costruzioni che ne sono alla base. Alcune reazioni volte a contrastare i principi enunciati nella giurisprudenza della Corte sono arrivate forse più di frequente da parte dei decisori politici, sia al livello dell'Unione, come quando fu espressamente preclusa nel TUE l'idoneità delle decisioni-quadro a produrre effetti diretti al fine di evitare che la Corte potesse accogliere un orientamento analogo a quello seguito per le direttive, sia dei legislatori nazionali; questi ultimi, infatti, hanno talora cercato di evitare le conseguenze di principi enunciati dalla Corte adottando soluzioni normative volte a limitarne la rilevanza nell'ordinamento interno.

Il rinvio pregiudiziale peraltro, attraverso la «vigilanza dei singoli»²² che si affianca al ruolo svolto mediante la procedura di infrazione, adempie altresì, in modo indiretto, ad una funzione di controllo sul rispetto del diritto dell'Unione negli ordinamenti nazionali e, dunque, rafforza, per questa via, l'efficacia dei fondamenti dell'Unione; talora esso porta, infatti, a fare emergere situazioni di inadempimento, benché attraverso la formula “neutrale” - osta/non osta - che, se può apparire un po' *naïf* addirittura velata

²¹ Possono menzionarsi i casi *Landtova* (sentenza della Corte suprema ceca del 31 gennaio 2012) e *Dansk Industri* (sentenza della Corte suprema danese del 6 dicembre 2016, n. 15/2014). Riguardo alla violazione dell'obbligo di rinvio, nella sentenza 9 settembre 2015, causa C-160/14, *Ferreira Da Silva e Brito*, la Corte di giustizia, rilevato che il Tribunale supremo portoghese aveva ommesso di porre una domanda in via pregiudiziale, ha affermato che «in circostanze quali quelle del procedimento principale, contraddistinte al contempo da correnti giurisprudenziali contraddittorie a livello nazionale in merito alla nozione di “trasferimento di uno stabilimento”, ai sensi della direttiva 2001/23, e da ricorrenti difficoltà d'interpretazione di tale nozione nei vari Stati membri, un giudice nazionale avverso le cui decisioni non sono esperibili ricorsi giurisdizionali di diritto interno è tenuto ad adempiere al suo obbligo di rinvio alla Corte e ciò al fine di eliminare il rischio di un'errata interpretazione del diritto dell'Unione».

²² Secondo l'espressione utilizzata dalla Corte nel caso *Van Gend & Loos* (sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1963, causa 26/62).

di qualche ipocrisia, consente tuttavia ai giudici nazionali di ottenere risposte utili ai fini delle sentenze che essi devono emettere.

4. Se si guarda nel merito ai fondamenti del diritto dell'Unione – senza proporsi di svolgerne una ricognizione esaustiva né puntuale – certamente l'enunciazione dei principi generali, e in particolare dei diritti fondamentali che si collocano nel loro ambito, appare come uno dei contributi più originali e creativi tra quelli che la Corte ha fornito nelle sentenze in via pregiudiziale²³; sono, infatti, i principi generali ad aver permesso di collocare le varie normative materiali, di natura assai eterogenea sia per i loro effetti sia per il loro oggetto, all'interno di un ordinamento giuridico con caratteristiche di autonomia e di compiutezza. I principi hanno, inoltre, fornito un substrato comune rispetto alla varietà di competenze che, in misura crescente, sono state conferite alla Comunità e poi all'Unione; essi hanno consentito, infatti, di ovviare alla natura inevitabilmente frammentaria di un sistema fondato sul principio di attribuzione, sistema in cui le competenze non sono definite in base ad un disegno complessivo quanto, piuttosto, in ragione della possibilità di raggiungere il consenso tra gli Stati membri.

Benché alcuni dei principi generali enunciati dalla Corte di giustizia siano stati oggetto di codificazione - come anzitutto i diritti fondamentali tutelati dalla Carta, i valori dell'Unione di cui all'art. 2 TUE, nonché alcuni particolari principi contenuti nei Trattati²⁴ - tuttavia, una parte rilevante degli elementi fondanti dell'ordinamento trova ancora riscontro soltanto nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Se tale assetto può, sotto il profilo teorico, destare perplessità anche ai fini di garantire la trasparenza dell'ordinamento, d'altronde la mancanza di una codificazione di alcuni fondamenti del diritto dell'Unione porta a valorizzare il ruolo della giurisprudenza e, altresì, ad evitare di "cristallizzare" alcuni principi con il rischio di renderne più difficile una ricostruzione evolutiva. Si può menzionare, a questo riguardo, la circostanza che il principio del primato non abbia sinora trovato espressione all'interno dei Trattati, non essendo stata recepita con la riforma compiuta dal Trattato di Lisbona la disposizione della Costituzione europea che lo enunciava; la volontà di "avvalorare" la giurisprudenza della Corte mediante

²³ Tra i molti contributi v., da ultimo, C. AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the protection of fundamental rights*, Cheltenham, 2018 e K. ZIEGLER, P. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (eds.), *Research Handbook on the General Principles of EU Law*, Cheltenham, 2019 (in corso di stampa).

²⁴ Mi permetto di rinviare al riguardo a A. ADINOLFI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dinanzi ai principi generali codificati*, relazione al XXIII convegno annuale della SIDI, Ferrara, 6-8 giugno 2018, in A. ANNONI, S. FORLATI, F. SALERNO (a cura di), *La codificazione nell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea*, Napoli, 2019, p. 553 ss.

la dichiarazione n. 17 e il parere del Servizio giuridico del Consiglio a questa allegato sembra esprimere l'intento di evitare che possano essere tratte conseguenze dalla "omissione" del Trattato di Lisbona piuttosto che riflettere un orientamento volto a provvedere, in modo peraltro alquanto atipico, ad una sorta di codificazione del principio. Può altresì ricordarsi che neppure la teoria degli effetti diretti - benché abbia subito una progressiva espansione rispetto a tutte le fonti del diritto dell'Unione, ivi compresa, in anni recenti, la Carta dei diritti fondamentali - né il già ricordato principio della responsabilità degli Stati membri per i danni causati dall'inadempimento degli obblighi posti dai Trattati hanno seguito la traiettoria della codificazione. Se ciò risponde ad un'evidente riluttanza degli Stati membri ad enunciare nel Trattato alcuni dei principi che esprimono i fondamenti costituzionali del sistema - verosimilmente anche al fine di evitare reazioni critiche di una parte dell'elettorato e di forze politiche sovraniste - tale atteggiamento presenta il vantaggio di lasciare alla Corte la piena "gestione" di tali principi, consentendole perciò di adattarli e modellarli in base alle diverse esigenze che possono presentarsi nella giurisprudenza e, in particolare, nel rapporto con le normative nazionali.

5. Se rivolgiamo l'attenzione alle ricostruzioni teoriche relative al ruolo svolto dal rinvio pregiudiziale nella definizione dell'ordinamento comunitario, appare senza dubbio convincente la lettura che valorizza l'incidenza della giurisprudenza della Corte di giustizia quale elemento propulsivo dell'integrazione politica europea. La riflessione avviata da Joseph Weiler nei primi anni ottanta²⁵, volta ad evidenziare il ruolo compensativo svolto dalla giurisprudenza della Corte rispetto a quello - allora assai limitato - dei decisori politici, ha infatti trovato espressione soprattutto nelle sentenze in via pregiudiziale, che hanno fornito la sede privilegiata per l'esercizio di una funzione di politica giudiziaria. Ne è derivata, in sostanza, una diversa profondità del processo di integrazione, che si è articolato su due distinti piani: l'uno caratterizzato dall'adozione di atti di carattere essenzialmente tecnico e da un contesto normativo spesso assai frammentario; l'altro che, invece, attraverso la giurisprudenza, poneva le basi per la costruzione di una dimensione costituzionale dell'integrazione europea delineando un ordinamento giuridico con caratteristiche di autonomia²⁶. Una "sfasatura" che ha indotto ad esprimere affermazioni critiche riguardo ad un eccessivo

²⁵ J. WEILER, *The Community System: the Dual Character of Supranationality*, in *Yearbook of European Law*, 1981, p. 267 ss.

²⁶ Su tale nozione si veda K. LENAERTS, *op. cit.*

attivismo della Corte di giustizia ed al ruolo quasi legislativo da essa svolto²⁷. Se tale dicotomia è apparsa evidente nel periodo di costruzione dei fondamenti del sistema, essa si è poi attenuata correlativamente all'estensione delle competenze dell'Unione e alla limitazione graduale dei casi di delibera all'unanimità da parte del Consiglio, elementi che hanno ampliato ed agevolato l'azione normativa. Il ruolo marcatamente costituzionale svolto dalla Corte attraverso l'esercizio della competenza in via pregiudiziale e quello di "supplenza" dell'azione del legislatore sembrava, quindi, avere ormai esaurito la sua funzione.

La più recente giurisprudenza in via pregiudiziale ha tuttavia evidenziato nuovi profili riguardo ai quali il ruolo della Corte appare decisivo nel processo di integrazione, lasciando ancora emergere, per alcuni aspetti, una funzione di compensazione rispetto alla difficoltà di azione del livello politico²⁸. Da un lato, si riscontrano, infatti, importanti precisazioni relative a principi già in precedenza enunciati; così, tra l'altro, per il principio del primato, dal quale sono tratte nuove implicazioni nel rapporto con le norme nazionali, in particolare con quelle di rango costituzionale²⁹. D'altro lato, si delinano

²⁷ Cfr. H. RASMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Nijhoff, 1986. Il dibattito sull'attivismo della Corte si è poi ampiamente sviluppato anche sulla base di studi empirici; v. tra i molti contributi della dottrina R. DEHOUSSE, W. E. PATERSON, *The European Court of Justice: the politics of judicial integration*, New York, 1998; A. GRIMMEL, *Judicial Interpretation or Judicial Activism?*, Center for European Studies, Working Paper Series n. 176, 2010; M. DAWSON, B. DE WITTE, E. MUIR, *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Cheltenham, 2013; S. SAURUGGER, F. TERPAN, *Measuring Judicial Activism: Is the Court of Justice of the European Union an activist court?*, Paper prepared for the ECPR General Conference, Montréal, 2015.

²⁸ A tale funzione si affianca l'incidenza che la giurisprudenza della Corte di giustizia produce sull'attività normativa; su tale aspetto cfr., tra i contributi recenti, l'indagine di S. K. SCHDMIT, *The European Court of Justice and the Policy Process. The Shadow of Case law*, Oxford, 2018.

²⁹ Ad esempio, estendendo la classica formula relativa al primato anche rispetto ai diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta: così, in una sentenza del 2018, dopo aver ricordato che il giudice deve rispettare gli obblighi posti dal diritto dell'Unione «disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi contraria disposizione nazionale, senza chiedere né attendere la previa soppressione di tale disposizione nazionale per via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale», la Corte sottolinea che è nel rispetto di tale quadro costituzionale «che vanno interpretati e applicati in seno all'Unione i diritti fondamentali, quali riconosciuti in particolare dalla Carta» (sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2018, causa C-234/17, XC, YB, ZA, punti 44 e 45). Si può anche ricordare che la Corte ha riconosciuto che in casi eccezionali è consentito al giudice nazionale mantenere temporaneamente gli effetti di un atto nazionale annullato per contrasto con il diritto dell'Unione: ribadito che secondo una giurisprudenza consolidata «solo la Corte può, eccezionalmente e per considerazioni imperative di certezza del diritto, concedere una sospensione provvisoria dell'effetto di disapplicazione esercitato da una norma di diritto dell'Unione rispetto a norme di diritto interno con essa in contrasto», essa ha tuttavia riconosciuto che il giudice «può essere eccezionalmente autorizzato ad applicare la disposizione nazionale che gli consente di mantenere determinati effetti di un atto nazionale annullato» (sentenza della Corte di giustizia del 28 febbraio 2012, causa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*; v. anche le sentenze della Corte di giustizia

I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte: il rinvio pregiudiziale

orientamenti innovativi, che incidono sui fondamenti del sistema europeo riguardo ad una varietà di aspetti.

Tra questi ultimi, si può menzionare la valorizzazione della cittadinanza dell'UE, che ha portato la Corte, benché in casi definiti come eccezionali, a svincolare il diritto di soggiorno dal previo esercizio della libertà di circolazione. Si è così riconosciuto in via interpretativa una sorta di ricongiungimento familiare rovesciato, dichiarando che il diritto del minore cittadino dell'Unione di risiedere in uno Stato membro implica, affinché possa essere effettivo, il diritto di soggiorno del genitore che se ne prenda cura. La cittadinanza dell'Unione manifesta, in tale giurisprudenza, una dimensione di rilevanza prettamente costituzionale, prospettando un collegamento del cittadino con l'Unione nel suo insieme – come evidenzia il riconoscimento di un diritto del minore a non essere costretto a lasciare il «territorio dell'Unione»³⁰ – piuttosto che con il singolo Stato membro di appartenenza.

Sono assai significativi anche gli orientamenti che, in una varietà di situazioni, portano la Corte ad affermare obblighi degli Stati membri in ambiti nei quali, pur non essendo attribuita all'Unione una competenza normativa, la disciplina nazionale incide rispetto ad obblighi posti dai Trattati istitutivi; così, ad esempio, riguardo all'attribuzione e alla revoca della cittadinanza dell'Unione³¹ o ad alcuni aspetti della organizzazione della giustizia³².

Non sono mancati, peraltro, nella giurisprudenza recente, casi di forte rilevanza politica, come la domanda in via pregiudiziale relativa al recesso del Regno Unito dall'Unione; la questione posta ha portato la Corte ad esprimere

del 28 luglio 2016, causa C-379/15, *Association France Nature Environnement*, punto 34 e del 29 luglio 2019, causa C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie*, punti 177 e 178).

³⁰ Come emerge dalla sentenza *Zambrano* (8 marzo 2011, causa C-34/09) laddove si indica che, qualora non sia riconosciuto il diritto di soggiorno al genitore, «un divieto di soggiorno di tal genere porterà alla conseguenza che tali figli, cittadini dell'Unione, si troveranno costretti ad abbandonare il territorio dell'Unione per accompagnare i loro genitori» (punto 44).

³¹ Riguardo ai limiti all'attribuzione della cittadinanza cfr. le sentenze *Micheletti* (7 luglio 1992, causa C-369/90), *Rottmann* (2 marzo 2010, causa C-135/08) e *Tjebbes e a.* (12 marzo 2019, causa C-221/17).

³² Il requisito della indipendenza porta la Corte ad occuparsi, in sostanza, della organizzazione della giustizia negli Stati membri pur in assenza di una competenza dell'Unione a tale riguardo. Ad esempio, la Corte ha dichiarato che la nozione di autorità giudiziaria prevista dalla decisione sul mandato di arresto europeo deve essere interpretata (analogamente alla nozione di giurisdizione ai fini del rinvio pregiudiziale) in modo autonomo nell'applicazione del diritto dell'Unione. Le conseguenze di tale orientamento emergono da un caso di grande rilevanza: nella sentenza della Corte di giustizia del 27 maggio 2019, *Minister for Justice and Equality c. OG e PI*, cause riunite C-508/18 e C-82/19 PPU, la Corte ha affermato, in relazione ad un mandato emesso da una autorità tedesca, che la nozione «non ricomprende le procure di uno Stato membro che siano esposte al rischio di essere soggette, direttamente o indirettamente, a ordini o a istruzioni individuali da parte del potere esecutivo, quale un Ministro della Giustizia, nell'ambito dell'adozione di una decisione relativa all'emissione di un mandato d'arresto europeo».

principi idonei ad influire sull'andamento dei negoziati, riconoscendo la libertà del Regno Unito di modificare la propria decisione di recedere sino al momento dell'entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza, alla data di scadenza del termine previsto ai sensi dell'art. 50 TUE, purché in presenza, tuttavia, di determinate condizioni³³. Importanti implicazioni sulla ripartizione di competenze tra l'Unione e gli Stati membri ha altresì prodotto la sentenza *Achmea*³⁴ in cui la Corte ha ritenuto che gli articoli 267 e 344 TFUE ostino alle clausole compromissorie arbitrali tra investitori e Stato contenute nei trattati bilaterali di investimento conclusi tra Stati membri; la rilevanza delle conseguenze di tale pronuncia ha indotto ad adottare una dichiarazione dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri sulla protezione degli investimenti nell'Unione europea³⁵.

6. La rilevanza che il rinvio pregiudiziale presenta nella definizione dei principi costituzionali dell'ordinamento dell'Unione emerge con chiarezza dai recenti sviluppi giurisprudenziali relativi alla protezione dei diritti fondamentali e, più in generale, al rispetto dei valori dell'Unione. A tale riguardo la giurisprudenza recente mostra importanti implicazioni per due diversi profili. In primo luogo, numerose sentenze in via pregiudiziale concernono la Carta dei diritti fondamentali a séguito dell'attribuzione ad essa dello stesso valore giuridico dei Trattati, chiarendo vari problemi interpretativi posti dai giudici nazionali riguardo agli effetti della Carta vincolante³⁶; tra le principali questioni considerate dalla giurisprudenza possono rapidamente menzionarsi gli orientamenti relativi all'ambito di applicazione della Carta rispetto alle norme interne - inteso in modo ampio dalla Corte - e alla possibilità che le disposizioni da essa enunciate siano invocate direttamente

³³ Sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman*.

³⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 6 marzo 2018, causa C-284/16, *Achmea*, sulla quale cfr. F. MUNARI, C. CELLERINO, *EU law is alive and healthy: the Achmea case and a happy goodbye to intra-EU bilateral investment treaties*, in *SIDIBlog*, 2018; S. HINDELANG, *Conceptualisation and application of the principle of autonomy of EU law: the CJEU's judgment in Achmea put in perspective*, in *European Law Review*, n. 3, 2019, p. 383 ss.

³⁵ Dichiarazione del 15 gennaio 2019 sulle conseguenze giuridiche della sentenza della Corte di giustizia (dell'UE) sul caso *Achmea* e sulla protezione degli investimenti nell'Unione europea. È stata altresì adottata, a séguito della sentenza, una comunicazione della Commissione del 19 luglio 2018, Protezione degli investimenti intra-UE, COM (2018) 547 def.

³⁶ Il numero di decisioni della Corte di giustizia che menzionano la Carta è passato da 27 nel 2010 a 195 nel 2017 e a 356 nel 2018; inoltre, le domande in via pregiudiziale che contengono riferimenti alla Carta sono state 84 nel 2018 (19 nel 2010): European Commission, *2018 Report on the Application of the EU Charter of fundamental rights*, 2019, pp. 14 e 29. Gli articoli della Carta relativi al divieto di discriminazione (art. 21) e al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva (art. 47) sono tra i più citati. Riguardo all'ambito applicativo e agli effetti della Carta v. N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018.

I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte: il rinvio pregiudiziale

nei giudizi nazionali, eventualmente anche in controversie tra soggetti privati. È assai rilevante che nel dialogo sui diritti fondamentali si inseriscano sempre più di frequente le Corti costituzionali che, rivolgendosi alla Corte di giustizia senza la “mediazione” del giudice *a quo*, sollevano in modo diretto delicate problematiche relative al rapporto tra la Carta e i diritti fondamentali tutelati dalle Costituzioni nazionali³⁷.

Alle pronunce relative agli effetti ed al campo applicativo della Carta, si affiancano quelle concernenti l'interpretazione del contenuto dei diritti da essa tutelati e al bilanciamento tra diversi diritti fondamentali. Poiché le disposizioni contenute nella Carta riflettono principi espressi in vari strumenti di tutela dei diritti umani, la Corte fornisce indirettamente un contributo interpretativo riguardo alle fonti “recepte”, favorendo così un'interpretazione contestuale dei diritti fondamentali nell'ambito europeo. Consentono di evidenziare tale particolare profilo le recenti sentenze relative al rapporto tra la Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati e il divieto di trattamenti inumani o degradanti posto dalla CEDU³⁸, come pure le decisioni concernenti il rapporto tra la CEDU e la Convenzione di New York sui diritti dei minori³⁹. Il numero assai elevato di domande in via pregiudiziale relative alla Carta o ad essa collegate ha portato a sviluppare una vastissima giurisprudenza sui diritti fondamentali, facendo apparire la Corte di giustizia in un ruolo assai simile a quello di una corte dei diritti umani⁴⁰; così, ad esempio, quando essa si è trovata ad occuparsi di libertà religiosa, per pronunciarsi sul divieto di portare il velo islamico⁴¹ o sul licenziamento di un medico di un ospedale cattolico⁴² o, ancora, sulla possibilità di effettuare la macellazione rituale in

³⁷ Cfr., tra gli altri, E. CANNIZZARO, *Rinvio pregiudiziale e Corti costituzionali nazionali*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauo*, Napoli, vol. II, 2014, p. 819 ss.; M. CLAES, *Luxembourg, here we come? National constitutional courts and the preliminary reference procedure*, in *German Law Journal*, 2015, p. 1331 ss.; M. CLAES, *The validity and primacy of EU law and the 'cooperative relationship' between national constitutional courts and the European Court of Justice*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 151 ss.

³⁸ Come nella sentenza *M. c. Ministerstvo vnitra e a.*

³⁹ Così, ad esempio, il “recepimento” nell'art. 24 della Carta del principio del migliore interesse del minore enunciato dalla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia ha portato la Corte di giustizia ad interpretare tale principio, correlandolo sia con la CEDU sia con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione; a tale riguardo, ho svolto alcune osservazioni nello scritto *Tutela degli interessi del minore e normativa dell'Unione europea sul ricongiungimento familiare*, Atti del Convegno *The best interest of the child*, Roma, 20-22 settembre 2018 (in corso di stampa).

⁴⁰ Cfr. G. DE BURCA, *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 168 ss.

⁴¹ Sentenze della Corte di giustizia del 14 marzo 2017, causa C-157/15, *Achbita*, e, in stessa data, causa C-188/15, *Bougnou*.

⁴² Sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2018, causa C-68/17, *IR. V.* anche la sentenza della Corte di giustizia del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Egenberger*, nella quale la

deroga alle regole sul trattamento degli animali stabilite dalle normative dell'Unione⁴³.

In secondo luogo, un forte impatto sui fondamenti costituzionali dell'Unione presenta la giurisprudenza recente relativa al rispetto dei valori enunciati dall'art. 2 TUE, che ha portato a sviluppare, attraverso passaggi argomentativi non sempre lineari, l'obbligo degli Stati membri di conformarsi a principi della *rule of law*. Se l'art. 2 TUE sembrava poter avere un'incidenza pratica assai limitata, esso è stato infatti collegato dalla Corte ad altre disposizioni dei Trattati, consentendo, così, di derivarne un contenuto concreto. Il rispetto dei valori enunciati dal TUE inizia pertanto a trovare riconoscimento non solo ai fini dell'adesione, ma anche riguardo alla perdurante partecipazione ai meccanismi di cooperazione stabiliti dall'Unione.

È stata, in particolare, la già ricordata sentenza “giudici portoghesi” del febbraio 2018⁴⁴ a dare impulso a tale nuova costruzione interpretativa, mostrando le potenzialità dell'art. 2 TUE nel definire il ruolo della Corte di giustizia riguardo alla violazione dei valori dell'Unione da parte degli Stati membri. Elemento centrale dell'argomentazione accolta dalla Corte è il nesso che essa stabilisce tra i valori dell'Unione e il principio della tutela giurisdizionale effettiva che gli Stati membri, ai sensi dell'art. 19, par. 1, secondo comma, del TUE, sono tenuti a garantire nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione; questa disposizione, infatti, «concretizza il valore dello Stato di diritto affermato dall'art. 2» (punto 32). Con un ulteriore passo argomentativo, la Corte colloca la condivisione dei valori dell'art. 2 TUE al centro delle politiche dell'Unione, calandola, così, nell'ambito del concreto funzionamento dei meccanismi dell'Unione; il principio di fiducia reciproca tra gli Stati membri, che regge la cooperazione giudiziaria civile e penale dell'Unione, si fonda, infatti, come la Corte aveva già in precedenza

Corte afferma che il rispetto del requisito della appartenenza ad una certa religione ai fini di ottenere un posto di lavoro deve essere soggetto alla tutela giurisdizionale effettiva ed essere valutato alla luce della conformità alle condizioni a tal fine previste ed al principio della proporzionalità.

⁴³ Sentenza della Corte di giustizia del 29 maggio 2018, causa C-426/16, *Liga van Moskeeën*.

⁴⁴ Tra i numerosi commenti, cfr. M. CLAES, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, p. 622 ss.; S. PLATON, *Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, in *Common Market Law Review*, 2018 p. 1827 ss.; A. MIGLIO, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 421 ss.; M. PARODI, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Papers*, 2018, p. 985 ss.

I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte: il rinvio pregiudiziale

affermato⁴⁵, sulla «premessa fondamentale» della condivisione di tali valori. Ne deriva che l'indipendenza dei giudici, «intrinseca alla funzione giurisdizionale» è essenziale per il funzionamento degli strumenti di cooperazione giudiziaria, come anche ai fini del rinvio pregiudiziale giacché quest'ultimo, secondo una giurisprudenza consolidata, «può essere attivato unicamente da un organo, incaricato di applicare il diritto dell'Unione, che soddisfi, segnatamente, tale criterio di indipendenza» (punto 43).

Tale pronuncia ha accolto una nuova prospettiva interpretativa, che ha, in sostanza, consentito alla Corte di giustizia, qualificando l'indipendenza del giudice come elemento essenziale della tutela giurisdizionale effettiva nei settori regolati dal diritto dell'Unione, di entrare nel campo del rispetto della *rule of law* da parte degli Stati membri. Allo stesso tempo, essa ha aperto la strada a domande di giudici nazionali che, in sostanza, pongono in dubbio la propria stessa indipendenza; il rinvio pregiudiziale acquista, perciò, una particolare ed inedita funzione, consentendo ai giudici nazionali di sollecitare la Corte di giustizia a chiarire se il diritto dell'Unione possa opporsi a riforme che pregiudicano l'indipendenza della magistratura⁴⁶.

Le implicazioni di tale orientamento accolto dalla Corte e le connessioni con il controllo di tipo politico relativo al rispetto dei valori dell'Unione previsto dall'art. 7 TUE emergono dalla giurisprudenza successiva: da un lato, dalle pronunce rese nei ricorsi per infrazione che la Commissione, muovendo anche da tale nuovo assetto interpretativo, ha iniziato a proporre⁴⁷; d'altro lato,

⁴⁵ Secondo la formula utilizzata nella sentenza della Corte di giustizia del 5 aprile 2016, cause riunite C-404 e 659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, punto 78, e ribadita in varie altre pronunce (ad es., sentenza della Corte di giustizia del 10 novembre 2016, causa C-452/16, *Poltorak*): «Tanto il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto il principio del mutuo riconoscimento, nel diritto dell'Unione, rivestono un'importanza fondamentale, dato che consentono la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne. Più specificamente, il principio della fiducia reciproca impone a ciascuno di detti Stati, segnatamente per quanto riguarda lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, di ritenere, tranne in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo».

⁴⁶ Soprattutto dopo la sentenza *LM* sono stati numerosi i rinvii pregiudiziali sottoposti dai giudici polacchi relativi al requisito della indipendenza; possono ad esempio vedersi le domande del 3 settembre 2018 (causa C-558/18), del 5 settembre 2018 (causa C-563/18), del 3 ottobre 2018 (causa C-624/18) e del 26 ottobre 2018 (causa C-668/18) con le quali i giudici polacchi chiedono di accertare se il diritto dell'Unione osti alle nuove regole sui procedimenti disciplinari ovvero di precisare le conseguenze della incompatibilità con il diritto dell'Unione della normativa sul pensionamento anticipato dei giudici chiarendo se tale normativa debba essere disapplicata.

⁴⁷ È di particolare rilevanza il procedimento instaurato nei confronti della Polonia che ha dato luogo alla ordinanza della Corte di giustizia del 19 ottobre 2018 e alla sentenza del 24 giugno 2019 (causa C-619/18) nella quale la Corte afferma che il «requisito di indipendenza degli organi giurisdizionali, intrinsecamente connesso al compito di giudicare, costituisce un aspetto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della

da sviluppi della giurisprudenza in via pregiudiziale dei quali la già ricordata sentenza *LM* del 2018 costituisce l'elemento più significativo. In tale pronuncia la Corte afferma che il giudice nazionale deve verificare, ai fini dell'esecuzione di un mandato di arresto europeo, se nello Stato richiedente sussista «un rischio reale di violazione del diritto fondamentale a un equo processo, connesso a una mancanza di indipendenza dei giudici di detto Stato membro» (punto 61). La possibilità di dimostrare un pregiudizio al principio della fiducia reciproca tra Stati membri, che la Corte aveva già individuato in relazione al rischio che la consegna comporti, in ragione delle condizioni di detenzione, un trattamento inumano o degradante proibito dall'art. 4 della Carta, viene esteso, perciò, alla violazione di un principio riconducibile alla *rule of law*⁴⁸. Tra i fondamenti dell'Unione emergono, quindi, principi e valori che gli Stati membri devono rispettare quale condizione non solo di natura politica, ma altresì collegata al funzionamento dei meccanismi operativi stabiliti da atti dell'Unione. Il rispetto dei valori dell'Unione si concretizza in un requisito in assenza del quale alcuni strumenti normativi fondati sulla cooperazione tra Stati membri - come la ricollocazione dei richiedenti asilo⁴⁹ o la consegna in base ad un mandato di arresto europeo - non possono trovare applicazione⁵⁰. Attraverso sentenze in via pregiudiziale si giunge quindi a prospettare, nei confronti dello Stato membro in cui i valori dell'Unione non siano rispettati, una forma di “sanzione”, che comporta, nella sostanza, la sospensione di forme di cooperazione che presuppongono la reciproca fiducia tra gli Stati membri; le implicazioni concrete di tale meccanismo appaiono senza dubbio più efficaci e rapide rispetto alle complesse procedure che, sulla base del procedimento di cui all'art. 7 TUE, possono portare a sospendere alcuni dei diritti previsti dai Trattati.

La giurisprudenza relativa al rispetto dei valori dell'Unione da parte degli Stati membri sembra poter assumere, quindi, un ruolo tale da “compensare” –

salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto». Sulla rilevanza del procedimento di infrazione in relazione alla violazione dei valori dell'Unione vedi P. MORI, *L'uso della procedura d'infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2018, p. 363 ss.; M. ARANCI, *La procedura d'infrazione come strumento di tutela dei valori fondamentali dell'Unione europea*, in *Eurojus*, n. 3, 2019, p. 49 ss.

⁴⁸ Sul rapporto tra valori e diritti fondamentali cfr. R. BARATTA, *Droits fondamentaux et “valeurs” dans le processus d'intégration européen*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2019, p. 271 ss.

⁴⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, *CK*, punti 59 e 65.

⁵⁰ Cfr. in argomento P. MORI, *Quelques réflexions sur la confiance réciproque entre les Etats membres*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, p. 651 ss.; C. RIZCALLAH, *“Dear Colleague, Are You Independent Enough?” The Fate of the Principle of Mutual Trust in Case of Systemic Deficiencies in a Member State's System of Justice*, in *EU Law Analysis*, 2018.

riproponendo una funzione di supplenza analoga a quella sopra ricordata – la scarsa efficacia dei meccanismi di carattere politico stabiliti dall'art. 7 TUE⁵¹. Benché non solo la Commissione⁵² ma anche il Parlamento europeo⁵³ ed il Consiglio⁵⁴ abbiano attivato o proposto strumenti volti a garantire una maggiore efficacia alle complesse procedure previste dall'art. 7 TUE⁵⁵, è, in

⁵¹ Cfr., tra i molti contributi, C. CLOSA, D. KOCHENOV, J. WEILER, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, in *EUI Working Papers*, 2014; A. VON BOGDANDY, M. IOANNIDIS, *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 59 ss.; D. KOCHENOV, L. PECH, *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 512 ss.; L. F. M. BESSELINK, *The Bite, the Bark and the Howl Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, 2017, p. 136 ss.; G. CAGGIANO, *Dialogo sullo stato di diritto negli Stati membri dell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 513 ss.; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, *ibidem*, p. 605 ss.; B. NASCIBENE, *La violation grave des obligations découlant du traité UE. Les limites de l'application de l'art. 7*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, p. 678 ss.

⁵² Iniziative che si sono espresse mediante il “quadro di controllo” adottato dalla Commissione nel 2014 (comunicazione dell'11 marzo 2014, COM(2014)158 def., su cui cfr. N. LAZZERINI, *Less is more? Qualche rilievo sulla legittimità e sul merito delle recenti iniziative delle istituzioni europee in materia di salvaguardia dei valori fondanti dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 514 ss.) e la comunicazione del 17 luglio 2019, Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione (COM (2019) 343 final).

⁵³ Parlamento europeo, risoluzione del 25 ottobre 2016, Meccanismo UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali; la proposta di concludere un accordo interistituzionale formulata con la risoluzione non ha tuttavia avuto seguito, anche per l'orientamento negativo espresso dalla Commissione. A questa risoluzione ha poi fatto seguito la risoluzione sulla necessità di un meccanismo globale dell'UE per la protezione della democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali adottata il 14 novembre 2018.

⁵⁴ Nel Consiglio è stato concordato nel 2014 l'impegno a tenere annualmente un dialogo volto a salvaguardare e promuovere lo Stato di diritto nel quadro dei Trattati, valutando gli esiti di tale meccanismo nel novembre 2019. Cfr. O. PORCHIA, *Le Conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014 “Rafforzare lo Stato di diritto”: un significativo risultato dalla Presidenza italiana*, in *Eurojus*, 2015; S. ROSSI, *Un nuovo soft instrument per garantire il rispetto della rule of law nell'Unione europea*, in *SIDIBlog*, 2015. Più recentemente, nella riunione del Consiglio affari generali del 16 settembre 2019, si è discussa, in previsione della valutazione prevista per novembre, l'esigenza di individuare strumenti più efficaci di controllo; prendendo avvio dal *discussion paper* della presidenza, del 10 settembre 2019, *Enhancing respect for the rule of Law in the Union*, (12044/19), vari governi si sono espressi a favore dell'adozione di un meccanismo preventivo di controllo riferito a tutti gli Stati membri.

⁵⁵ Sulle iniziative delle istituzioni, che appaiono complementari rispetto alla procedura di cui all'art. 7 TUE, collocandosi tutte in una fase che ne precede l'eventuale avvio, cfr. R. BARATTA, *Rule of Law ‘Dialogue’ Within the EU: A Legal Assessment*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2016, p. 366 ss.; W. SCHROEDER (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe*, Oxford, 2016; O. PORCHIA, *Le respect de l'État de droit dans les états membres: la complémentarité des initiatives politiques et le rôle de la Cour de justice*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, p. 770 ss.; N. LAZZERINI, *Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli «anticorpi» dei Trattati?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2018. Rileva, inoltre, la proposta di regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri COM(2018)324 sulla quale il Parlamento europeo si è espresso in prima lettura nella

realtà, la giurisprudenza della Corte che si è sinora rivelata come lo strumento in concreto più incisivo per far emergere e contrastare situazioni di violazione di alcuni dei valori dell'Unione. Non possono, tuttavia, essere trascurate le intersezioni che si realizzano tra lo strumento politico di controllo e quello giudiziario. La proposta di avviare una procedura *ex art. 7* può avere rilievo ai fini del rinvio pregiudiziale, sia in quanto può contribuire a motivare i giudici nazionali dello Stato interessato circa la necessità di porre questioni, sia anche a motivo del riferimento ai dati contenuti nella proposta, giacché questi costituiscono «elementi di particolare rilevanza» ai fini della valutazione che il giudice deve compiere⁵⁶.

Se è quindi certamente ben nota e innegabile l'incidenza che il rinvio pregiudiziale ha prodotto nella fase di creazione dei fondamenti del sistema comunitario, la giurisprudenza recente dimostra la rilevanza del ruolo che il meccanismo del rinvio può tuttora svolgere, non solo al fine di chiarire ulteriori implicazioni di principi consolidati, ma anche aprendo nuove e diverse prospettive. Si evidenzia un orientamento della Corte volto a trarre conseguenze di grande rilievo dalle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, valorizzando anche disposizioni aventi un carattere essenzialmente emblematico o ricognitivo, come dimostra il richiamo in via interpretativa finanche dell'obiettivo dell'Unione di promuovere la pace⁵⁷. Il rinvio pregiudiziale acquisisce, così, nuove potenzialità nel definire i fondamenti costituzionali dell'ordinamento, includendo tra questi il rispetto dei valori da parte degli Stati membri, configurato come un elemento indispensabile ai fini dell'applicazione di alcune regole del diritto dell'Unione.

precedente legislatura. Nella relazione che accompagna la proposta si legge che «l'Unione è una comunità di diritto e i suoi valori costituiscono la base stessa della sua esistenza, permeandone l'intera struttura giuridica e istituzionale e tutte le politiche e i programmi. Il rispetto di tali valori dev'essere pertanto garantito in tutte le politiche dell'Unione, compreso il bilancio dell'UE, nell'ambito del quale il rispetto dei valori fondamentali è un requisito essenziale per una gestione finanziaria sana e per finanziamenti europei efficaci».

⁵⁶ La constatazione della violazione grave e persistente ai sensi dell'art. 7 TUE costituisce invece automaticamente un motivo per sospendere l'applicazione del mandato d'arresto; infatti, il considerando 10 della decisione quadro 2002/584 indica, che «il meccanismo del mandato d'arresto europeo si basa su un elevato livello di fiducia tra gli Stati membri. L'attuazione di tale meccanismo può essere sospesa solo in caso di grave e persistente violazione da parte di uno Stato membro dei principi sanciti all'articolo 6, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, constatata dal Consiglio in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 1, dello stesso trattato, e con le conseguenze previste al paragrafo 2 dello stesso articolo».

⁵⁷ Nella sentenza della Corte di giustizia del 2 maggio 2018, cause riunite C-331/16 e C-366/16, *K e HF*, la Corte afferma che «i crimini e le azioni di cui all'articolo 1, sezione F, della Convenzione di Ginevra o all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 costituiscono una grave minaccia ai valori fondamentali quali il rispetto della dignità umana e dei diritti umani, su cui [...] l'Unione si fonda, e alla pace, che l'Unione ha lo scopo di promuovere [...]».

La varietà di elementi di rilevanza costituzionale che derivano da recenti sentenze rese in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia sembra delineare i tratti di una nuova fase di *integrazione attraverso la giurisprudenza*. Gli orientamenti accolti dalla Corte paiono, da un lato, contrapporsi alla difficoltà di assumere decisioni politiche in relazione a tematiche fortemente divisive, ma mostrano, d'altra parte, la capacità di stimolare, indirettamente, la ricerca di un consenso per soluzioni di tipo normativo; la centralità che all'interno dei più recenti documenti adottati dal Consiglio e dalla Commissione assumono dei principi assai simili, nel loro contenuto ma altresì nella loro formulazione, a quelli enunciati dalla Corte, dimostra l'incidenza che orientamenti giurisprudenziali innovativi possono esercitare sulle istituzioni politiche. Appare significativo al riguardo lo stretto collegamento di recente ravvisato dal Consiglio tra il rispetto dei valori condivisi dagli Stati membri e il buon funzionamento dell'Unione: ciò emerge, in particolare, dal *Discussion paper* adottato il 10 settembre 2019 dalla Presidenza del Consiglio affari generali dell'Unione ove si legge che «*respect for the rule of law by Member States is intrinsically linked to the legitimacy and proper functioning of the EU*» (punto 2)⁵⁸. Neppure può trascurarsi come le domande in via pregiudiziale, nella prassi recente, consentano ai giudici nazionali di portare l'attenzione – anche politica – sullo sviluppo di normative e di prassi illiberali nei rispettivi Stati membri, rendendo le questioni poste alla Corte uno strumento attraverso il quale possono emergere violazioni dei diritti fondamentali e della *rule of law*.

L'aver recentemente qualificato, in sentenze in via pregiudiziale, la condivisione dei valori dell'Unione come condizione e premessa del principio di mutua fiducia costituisce, quindi, un ulteriore e assai rilevante contributo che da tali sentenze risulta nella definizione dei fondamenti costituzionali dell'ordinamento.

⁵⁸ Rileva anche il documento della Commissione del 17 luglio 2019 in cui si legge che le minacce allo Stato di diritto «rappresentano [...] una sfida alla base giuridica, politica ed economica del funzionamento dell'UE» e hanno «ripercussioni sugli altri Stati membri e sull'UE nel suo complesso», giustificando così che «l'Unione partecip[i] quindi anch'essa alla soluzione dei problemi inerenti allo Stato di diritto ovunque si presentino».

ABSTRACT

I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale

Il contributo si propone di ripercorrere il ruolo svolto dalla giurisprudenza in via pregiudiziale della Corte di giustizia nella definizione dei principi costituzionali dell'ordinamento dell'Unione. È considerata la rilevanza che il dialogo con i giudici nazionali ha avuto al fine della individuazione dei fondamenti del diritto dell'Unione ed è fatto cenno alla codificazione - in fonti primarie o derivate - di alcuni principi enunciati dalla giurisprudenza. È infine ricordata la funzione di compensazione che la giurisprudenza della Corte ha svolto rispetto alle decisioni politiche, verificando se tale ruolo possa tuttora emergere dalla giurisprudenza, in particolare da quella relativa al rispetto della *rule of law* da parte degli Stati membri.

The foundations of EU law in the case-law of the Court of Justice: the preliminary rulings

The contribution aims to trace the role played by the Court of Justice's preliminary rulings in defining the constitutional principles of the Union's order. Consideration is given to the importance that dialogue with national judges has in order to identify the foundations of Union law, and mention is made of the codification - in primary or derived sources - of some principles enunciated by the Court. Finally, the author considers the supplementary function that the Court's jurisprudence has fulfilled with respect to political decisions, verifying if this role can still emerge from the jurisprudence, in particular from that concerning the respect of the rule of law by the Member States.