

# INDICE

	<i>pag.</i>
<b>TABLE OF CONTENTS</b>	XIII
<b>PREMESSA</b>	XIX

## PARTE I

### **UNIONE EUROPEA, STATI MEMBRI E PLURALISMO COSTITUZIONALE**

#### CAPITOLO 1

#### **L'EVOLUZIONE DEL FENOMENO COMUNITARIO FINO A MAASTRICHT (1992) ED IL PROGRESSIVO INTERESSE DELLA DOTTRINA COSTITUZIONALISTICA**

1. Le origini (la matrice di diritto internazionale) e l'approdo delle Comunità europee verso una dimensione amorfa (la natura sovranazionale) 3
2. Le due direttrici del progressivo interesse della dottrina costituzionalistica: *a*) i primi tentativi di una lettura "costituzionale" del fenomeno comunitario nel suo complesso 8
3. (*segue*): *b*) l'adattamento delle tradizionali categorie costituzionalistiche nel versante interno (il tradizionale criterio cronologico di soluzione delle antinomie al cospetto del principio del primato del diritto comunitario) ed il suo *non plus ultra* (i c.d. controlimiti alle limitazioni di sovranità) 14

## CAPITOLO 2

**L'UNIONE EUROPEA DA MAASTRICHT (1992) A LISBONA (2007) E OLTRE: IL DIBATTITO SULLA COSTITUZIONE EUROPEA (LA PROSPETTIVA DEL PLURALISMO COSTITUZIONALE) E SUL DIRITTO COSTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA**

- |   |    |
|---|----|
| 1. Una necessaria rassegna delle principali categorie costituzionalistiche di riferimento: costituzione e sovranità   | 29 |
| 2. Il dibattito tra Grimm ed Habermas sulla costituzione europea dopo la <i>Maastricht-Urteil</i> (1993) (ma la vera chiave di volta è la questione della sovranità)  | 42 |
| 3. Da Maastricht a Lisbona ( <i>constitutio capta, ferum victorem cepit</i> ) e la necessità di guardare al fenomeno dell'Unione europea nell'ottica del rapporto tra ordinamenti entrambi dotati di costituzione | 49 |
| 4. Il dibattito intorno al concetto di sovranità ed al rapporto tra ordinamenti: il <i>multilevel constitutionalism</i> ed il <i>constitutional pluralism</i>   | 61 |
| 5. Il dialogo tra le Corti e l'art. 4.2 TUE   | 72 |
| 6. Il diritto costituzionale dell'Unione europea  | 89 |

## CAPITOLO 3

**IL VERSANTE INTERNO DOPO MAASTRICHT (1992) E LISBONA (2007): LE IMPLICAZIONI SUL DIRITTO COSTITUZIONALE STATALE**

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Il sistema delle fonti ed i moduli di produzione normativa | 93  |
| 2. I giudici e la Corte costituzionale                        | 99  |
| 3. Il riconoscimento e la tutela dei diritti                  | 104 |
| 4. La forma di governo  | 109 |
| 5. Il regionalismo  | 114 |

## PARTE II

**LA PROCEDURA D'INFRAZIONE NEL DIRITTO  
COSTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA,  
NELLE DINAMICHE DEL PLURALISMO  
COSTITUZIONALE E LE SUE INFLUENZE  
SUL DIRITTO COSTITUZIONALE INTERNO**

## CAPITOLO 4

**LA PROCEDURA D'INFRAZIONE ED I SUOI CARATTERI  
COSTITUZIONALI NEL DIRITTO COSTITUZIONALE  
DELL'UNIONE EUROPEA**

1. I caratteri essenziali della procedura d'infrazione	122
1.1. Le modalità di attivazione della procedura	123
1.2. La fase istruttoria precedente l'avvio formale della procedura da parte della Commissione e la piattaforma <i>EU Pilot</i>	127
1.3. L'avvio formale della procedura: la lettera di messa in mora ovvero il reclamo da parte di un altro Stato membro	133
1.4. Il parere motivato	136
1.5. Il ricorso e lo svolgimento del processo di fronte alla Corte di giustizia	139
1.6. Gli effetti della sentenza della Corte di giustizia di accertamento dell'inadempimento e, in particolare, le sanzioni pecuniarie in caso di mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa (art. 260.3 TFUE)	142
1.7. La procedura in caso di mancata esecuzione della sentenza di accertamento dell'inadempimento e le sanzioni pecuniarie nella "seconda" condanna (art. 260.2 TFUE)	151
1.8. Le procedure speciali di infrazione	156
2. La procedura d'infrazione in prospettiva storica: le differenze con gli strumenti sanzionatori propri del diritto internazionale ed i caratteri giuridici delle procedure in ambito CECA, CEE, EURATOM e UE	160
3. Analogie e differenze tra la procedura d'infrazione e gli strumenti per assicurare l'attuazione del diritto statale da parte degli Stati federati negli ordinamenti federali	170
4. Le procedure di "controllo politico" nell'Unione europea	177

	<i>pag.</i>
5. I caratteri costituzionali della procedura d'infrazione	181
5.1. Il parametro costituzionale	181
5.2. Le funzioni della procedura d'infrazione, tra controllo costituzionale e garanzia costituzionale	187
5.3. La funzione di controllo costituzionale: il ruolo della Commissione europea nella fase pre-contenziosa, custode dei Trattati al crocevia della forma di governo dell'Unione europea	193
5.4. La funzione di garanzia costituzionale: il ruolo della Corte di giustizia nella fase contenziosa ed il controllo giurisdizionale di legittimità costituzionale	200

## CAPITOLO 5

### **QUESTIONI DI RILIEVO COSTITUZIONALE NELLA PROCEDURA D'INFRAZIONE NELLE DINAMICHE DEL PLURALISMO COSTITUZIONALE**

1. Questioni di rilievo costituzionale nella procedura d'infrazione	202
2. Questioni procedurali	205
2.1. Se ai privati vadano riconosciuti maggiori poteri di partecipazione/intervento nella procedura d'infrazione	205
2.2. Se il grado di trasparenza della procedura d'infrazione sia sufficiente	213
2.3. Se il riconoscimento di poteri discrezionali in capo alla Commissione nella procedura d'infrazione sia compatibile con la funzione di "custode dei Trattati" svolta dalla Commissione stessa; e se, nel contesto della forma di governo dell'Unione europea, vadano rafforzati i meccanismi di indirizzo e di responsabilità politica del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nei rapporti con la Commissione nella conduzione delle procedure d'infrazione	227
3. Questioni relative all'oggetto della procedura	241
3.1. Se la procedura d'infrazione possa essere utilizzata come strumento a salvaguardia dei valori fondamentali dell'Unione europea di cui all'art. 2 TUE	241

*pag.*

- 3.2. Se l'art. 4.2 TUE sull'identità costituzionale degli Stati membri possa essere invocato da questi ultimi come causa di giustificazione nella procedura d'infrazione 264
- 3.3. Se la procedura d'infrazione possa essere utilizzata come strumento per sanzionare la violazione da parte degli Stati membri dell'obbligo di sottoporre questione pregiudiziale alla Corte di giustizia 273

## CAPITOLO 6

### **IL "SEGUITO" DELLA PROCEDURA D'INFRAZIONE SUL PIANO COSTITUZIONALE INTERNO**

1. Nozione di "seguito" della procedura d'infrazione 281
2. Il "seguito" nella giurisprudenza della Corte costituzionale 283
3. Il "seguito" parlamentare e governativo 289
4. Il "seguito" tra Stato e regioni 299

**CONCLUSIONI** 303

**BIBLIOGRAFIA** 315



# TABLE OF CONTENTS

	<i>pag.</i>
<b>FOREWORD</b>	XIX

## PART I

### **EUROPEAN UNION, MEMBER STATES AND CONSTITUTIONAL PLURALISM**

#### CHAPTER 1

#### **THE EVOLUTION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES UP TO MAASTRICHT (1992) AND THE GROWING INTEREST FROM CONSTITUTIONAL LAW SCHOLARS**

1. Origins (an international law matrix) and transformation (supranational nature) of the European Communities 3
2. The two directions taken by constitutional law scholars: (a) the first attempts to conceptualize the European Communities as a constitutional framework 8
3. (b) the adjustment to the traditional domestic constitutional concepts and the limits to such adjustment (the traditional chronological criterion to resolve antinomies *vis-à-vis* the principle of primacy of Community law and the 'counter-limits' to limitations of sovereignty) 14

## CHAPTER 2

**THE EUROPEAN UNION FROM MAASTRICHT (1992)  
TO LISBON (2007) AND BEYOND: THE DEBATE  
ON THE EUROPEAN CONSTITUTION (THE PERSPECTIVE  
OF CONSTITUTIONAL PLURALISM) AND ON EU  
CONSTITUTIONAL LAW**

- |   |    |
|---|----|
| 1. An overview of the main constitutional concepts: constitution and sovereignty  | 29 |
| 2. The debate between Grimm and Habermas on the European constitution after the <i>Maastricht-Urteil</i> (1993) (however, the issue of sovereignty is crucial)  | 42 |
| 3. From Maastricht to Lisbon ( <i>constitutio capta, ferum victorem cepit</i> ) and the need to look at the European Union in the light of the relationship between the European and domestic legal orders each with their own constitution | 49 |
| 4. The debate on the concept of sovereignty and the relationship between legal orders: multilevel constitutionalism and constitutional pluralism  | 61 |
| 5. Judicial dialogue and Article 4(2) TEU   | 72 |
| 6. EU constitutional law  | 89 |

## CHAPTER 3

**THE DOMESTIC DIMENSION AFTER MAASTRICHT (1992)  
AND LISBON (2007): LEGAL EFFECTS ON DOMESTIC  
CONSTITUTIONAL LAW**

- |   |     |
|---|-----|
| 1. The sources of law and the legislative process | 93  |
| 2. The Judges and the Constitutional Court        | 99  |
| 3. The recognition and the guarantee of rights    | 104 |
| 4. The system of government                       | 109 |
| 5. Regionalism                                    | 114 |



PART II

**INFRINGEMENT PROCEEDINGS WITHIN  
EU CONSTITUTIONAL LAW, IN A  
CONTEXT OF CONSTITUTIONAL PLURALISM  
AND ITS INFLUENCE ON THE DOMESTIC  
CONSTITUTIONAL LEVEL**

CHAPTER 4

**INFRINGEMENT PROCEEDINGS AND THEIR CONSTITU-  
TIONAL NATURE WITHIN EU CONSTITUTIONAL LAW**

1. Essential features of infringement proceedings	122
1.1. How to start the proceedings	123
1.2. The Commission's initial analysis before the official beginning of the proceedings using the EU Pilot platform	127
1.3. The official beginning of the proceedings: the letter of formal notice or the action brought by another Member State	133
1.4. The reasoned opinion	136
1.5. The application to the Court of Justice and the judicial procedure	139
1.6. The effects of the Court of Justice's judgement once an infringement has been established and in particular the pecuniary sanctions imposed on a Member State that has failed to fulfil its obligation to notify measures transposing a directive adopted under a legislative procedure (Article 260(3) TFEU)	142
1.7. Proceedings against a Member State which fails to comply with a judgement of the Court of Justice and the pecuniary sanctions imposed by the 'second' judgement (Article 260(2) TFEU)	151
1.8. Specialized enforcement procedures	156
2. Infringement proceedings from an historical perspective: differences between sanctioning mechanisms under international law and the legal features of infringement proceedings within the ECSC, EEC, EURATOM and the EU	160
3. Analogies and differences between infringement proceedings and mechanisms used in federations to ensure that federated states implement federal laws	170
4. EU control proceedings of a political nature	177

	<i>pag.</i>
5. Constitutional features of infringement proceedings	181
5.1. The constitutional parameter	181
5.2. The functions of infringement proceedings, between constitutional control and constitutional guarantee	187
5.3. The constitutional control function: the role of the European Commission in the pre-litigation stage, in its capacity as 'guardian of the Treaties' in the EU system of government	193
5.4. The constitutional guarantee function: the role of the Court of Justice in the litigation stage and the constitutional judicial review	200

## CHAPTER 5

### **CONSTITUTIONAL ISSUES IN INFRINGEMENT PROCEEDINGS IN A CONTEXT OF CONSTITUTIONAL PLURALISM**

1. Constitutional issues in infringement proceedings	202
2. Procedural issues	205
2.1. Should complainants be allowed a greater role in infringement proceedings?	205
2.2. Are infringement proceedings sufficiently transparent?	213
2.3. Are the discretionary powers of the Commission in infringement proceedings compatible with its role of 'guardian of the Treaties'? Should the EU mechanisms of political direction and accountability between the European Parliament/national parliaments and the Commission be strengthened?	227
3. Questions of substance	241
3.1. Could infringement proceedings be used as a mechanism to safeguard EU fundamental values under Article 2 TEU?	241
3.2. Could Member States invoke Article 4(2) TEU on their constitutional identities as a ground of justification in infringement proceedings?	264
3.3. Could infringement proceedings be used as a mechanism to sanction the failure of a Member State to refer a question to the Court of Justice for a preliminary ruling?	273

CHAPTER 6

**THE 'CONTINUATION' OF INFRINGEMENT PROCEEDINGS  
AT THE DOMESTIC CONSTITUTIONAL LEVEL**

1. The meaning of 'continuation' of the infringement proceedings 281
2. The case-law of the Italian *Corte costituzionale* on 'continuation' 283
3. The parliamentary and Executive 'continuation' 289
4. The 'continuation' between State and regions 299

**CONCLUSIONS** 303

**BIBLIOGRAPHY** 315