

Enrico Albanesi*, *Pluralismo costituzionale e procedura d'infrazione dell'Unione europea*, Collana Per una koiné costituzionale, Torino, Giappichelli, 2018, pp. XXVI-358.

Oggetto della monografia è lo studio della procedura d'infrazione dell'Unione europea (artt. 258-260 TFUE), istituto che si colloca al crocevia dei rapporti tra l'ordinamento costituzionale dell'Unione europea e quello degli Stati membri, oltre a produrre, da vari punti di vista, un impatto sul diritto costituzionale interno di questi ultimi.

Si tratta di uno studio che non vuole andarsi ad aggiungere ai lavori monografici che hanno guardato finora a tale istituto in prospettiva di "puro" diritto dell'Unione europea; né alle opere di taglio manualistico che, sempre nella medesima prospettiva, danno già esaurientemente conto della relativa disciplina procedurale e processuale nonché della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia; e neppure, infine, alle indagini empiriche di taglio statistico o politologico sulla "resa pratica" della procedura d'infrazione.

Pur non sottraendoci nel volume ad un confronto dialettico con le tesi sostenute specie in una delle suddette monografie, pur tributandosi in esso la dovuta considerazione ai risultati delle indagini empiriche menzionate (senza le quali la speculazione giuridica, specie se costituzionalistica, rimarrebbe sterile) e pur non mancandosi di compiere una descrizione essenziale della procedura d'infrazione, l'intento della monografia è differente.

Si è infatti scelto di guardare alla procedura d'infrazione attraverso la prospettiva del diritto costituzionale dell'Unione europea e del diritto costituzionale interno, in particolare italiano, specie all'interno delle coordinate teoriche di un ben preciso modo di intendere in termini costituzionalistici i rapporti tra ordinamento giuridico interno e ordinamento giuridico dell'Unione europea (quello del *constitutional pluralism* o pluralismo costituzionale): sembrando questo il contesto più adatto per tentare di affrontare alcune specifiche macro-questioni di "tono" costituzionale che la procedura d'infrazione pare porre.

* * *

La Parte I della monografia chiarisce cosa significhi assumere tale prospettiva.

In particolare, si dà in prima battuta conto delle letture in chiave costituzionalistica che fino agli anni Ottanta/Novanta del secolo scorso sono state date del fenomeno comunitario nel suo complesso e dell'impatto di quest'ultimo sul diritto costituzionale interno, specie quello riguardante il sistema delle fonti e le modalità di soluzione delle antinomie tra il diritto interno e quello comunitario (cfr. Capitolo 1).

Lo studio si concentra quindi sul dibattito dottrinale intorno a concetti quali quelli di costituzione e sovranità sul piano interno e sul piano dell'Unione europea. Concetti sui quali la riflessione costituzionalistica è andata ad appuntarsi al fine di individuare i moduli attraverso cui ricostruire i rapporti tra gli ordinamenti giuridici interni e l'ordinamento giuridico eurounitario, specie a fronte delle profonde innovazioni introdotte a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta ed ancor più dal Trattato di Maastricht nel 1992 e degli assestamenti che l'architettura dell'Unione europea ha subito ad opera dei Trattati degli anni successivi, condotti in porto (1997; 2000; 2007) e falliti (2004).

In particolare, nella monografia si accolgono le teorie che in dottrina ritengono che l'ordinamento dell'Unione europea sia dotato di costituzione (essenzialmente: i Trattati) e che il concetto di sovranità, magari da intendersi in modo oggettivo, vada declinato come condiviso tra l'Unione europea e gli Stati membri.

Si gettano quindi in tal modo le premesse per inquadrare poi nella Parte II lo studio della procedura d'infrazione all'interno di un contesto teorico che ricostruisce i rapporti tra Unione europea e Stati membri in termini di *constitutional pluralism*, valorizzandosi dunque

quei canali di dialogo costituzionale tra la Corte di giustizia e le Corti dei singoli Stati membri ed il ruolo dell'art. 4.2 TUE, contenente quella clausola riguardante l'identità costituzionale degli Stati membri che pare costituire il cruciale punto di giuntura tra i due ordinamenti. (cfr. Capitolo 2).

Non manca infine nella Parte I del volume una finestra sul diritto costituzionale interno, nello specifico quello italiano, andandosi a dare conto della profonda influenza che il diritto dell'Unione europea ha negli anni esercitato su di esso, ben oltre il sistema delle fonti, essendosi impresse trasformazioni sul ruolo dei giudici e della Corte costituzionale, sul riconoscimento e sulla tutela dei diritti, sulla forma di governo e sul regionalismo (cfr. Capitolo 3).

* * *

La Parte II dello studio è finalmente dedicata alla procedura d'infrazione dell'Unione europea, da inquadrarsi nella cornice teorica delineata nella Parte I.

Dopo averne ricostruito la disciplina procedurale e processuale (cfr. Capitolo 4, paragrafo 1), se ne colgono le analogie e le differenze rispetto agli strumenti sanzionatori propri del diritto internazionale ed ai "precedenti" in ambito CECA (cfr. Capitolo 4, paragrafo 2), agli strumenti per assicurare l'attuazione del diritto statale da parte degli Stati federati negli ordinamenti federali (cfr. Capitolo 4, paragrafo 3) ed alle procedure dell'Unione europea di controllo "politico" (cfr. Capitolo 4, paragrafo 4).

In particolare, con riguardo a queste ultime, nello studio ci si sofferma sulla procedura di cui all'art. 7 TUE per la tutela dei valori fondamentali dell'Unione di cui all'art. 2 TUE, la quale prevede la sanzione più "estrema" nell'ambito del diritto dell'Unione europea (la sospensione di alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro dall'applicazione dei trattati) ed al tempo stesso i parametri di controllo più elastici (rispetto della democrazia, Stato di diritto, ecc.), nella quale protagonista è l'organo di massima direzione politica dell'Unione europea, il Consiglio europeo, e nella quale la Corte di giustizia può essere coinvolta solo per controllare il rispetto della procedura.

Nel prosieguo della monografia si cerca quindi di inquadrare la procedura d'infrazione attraverso una sistematizzazione autosufficiente, pur utilizzando come ausilio tradizionali categorie costituzionalistiche.

In particolare, si riconosce ad essa una dimensione costituzionale, specie in ragione del parametro alla luce del quale viene vagliato l'eventuale inadempimento da parte degli Stati membri del diritto dell'Unione europea (essenzialmente: i Trattati), al quale, come si è detto nella Parte I, si ritiene debba riconoscersi natura costituzionale.

Non solo. Anche le funzioni della procedura d'infrazione si ricostruiscono nel volume in termini costituzionalistici. A tal fine, si prendono le mosse da una ricostruzione della natura della stessa in chiave "oggettiva": la procedura di infrazione non costituisce infatti di per sé un rimedio in capo ai privati per soddisfare interessi individuali (dato che a tale scopo sono funzionali altri meccanismi, specie di fronte alle Corti nazionali); ma, appunto, uno strumento "oggettivo" per assicurare l'applicazione del diritto dell'Unione europea da parte degli Stati membri. Ebbene, in tale ottica, si fa ricorso nel volume ad una dicotomia risalente a Galeotti (controllo costituzionale/garanzia costituzionale), rinvenendosi nella fase pre-contenziosa della procedura di infrazione di fronte alla Commissione i caratteri del controllo costituzionale e nella fase contenziosa di fronte alla Corte di giustizia quelli della garanzia costituzionale.

In entrambe le fasi sussistono infatti un giudizio (il potere di giudicare sul comportamento degli Stati membri) ed una misura ostativa della fattispecie controllata (il parere motivato, nel caso della Commissione, e la sentenza di condanna, nel caso della Corte di giustizia); controllante (Commissione o Corte di giustizia) e controllato (Stati

membri) sono tra loro distinti; l'oggetto di tutela ha rilevanza costituzionale. Nel caso del controllo di fronte alla Commissione, come accade nel controllo costituzionale, il giudizio si svolge alla luce di parametri *anche* politici; dal canto suo, nel controllo di fronte alla Corte di giustizia, come è proprio della garanzia costituzionale, l'eventuale sentenza di condanna ha un effetto impeditivo tale da dispiegare un efficace antagonismo nei confronti dell'attività costituzionalmente irregolare. L'art. 17 TUE distingue d'altronde anche terminologicamente le due attività di Commissione e Corte di giustizia: la Commissione, dispone infatti tale articolo, *vigila* (controllo costituzionale) sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il *controllo* (garanzia costituzionale) della Corte di giustizia (cfr. Capitolo 4, paragrafo 5).

Sulla base di tale inquadramento teorico e muovendosi all'interno delle coordinate teoriche del pluralismo costituzionale, si cerca quindi nello studio di dare una risposta a sei macro-questioni, sottese a specifici profili problematici della procedura d'infrazione dell'Unione europea, che sono sembrate avere un rilievo costituzionale (cfr. Capitolo 5).

Le prime tre questioni rivestono un carattere procedurale.

Ci si chiede in primo luogo se ai privati vadano riconosciuti maggiori poteri di partecipazione/intervento nella procedura d'infrazione.

In secondo luogo, ci si domanda se il grado di trasparenza della procedura d'infrazione sia sufficiente.

In terzo luogo, si ragiona intorno al controverso fatto che nella procedura d'infrazione siano tradizionalmente riconosciuti alla Commissione poteri discrezionali (chiedendosi se ciò sia compatibile con la funzione di "custode dei Trattati" svolta dalla Commissione stessa); ed al ruolo svolto dalla Commissione nella conduzione della procedura d'infrazione nel contesto della forma di governo dell'Unione europea (domandandosi se vadano rafforzati i meccanismi di indirizzo e di responsabilità politica del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nei confronti della Commissione).

Le ultime tre questioni sono invece relative all'oggetto della procedura di infrazione.

In primo luogo, ci si domanda se anche la procedura d'infrazione (accanto alla procedura di cui all'art. 7 TUE) possa essere utilizzata come strumento a salvaguardia dei valori fondamentali dell'Unione europea di cui all'art. 2 TUE.

In secondo luogo, ci si chiede 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.

In terzo luogo, si ragiona sulla possibilità o meno di utilizzare la procedura d'infrazione come strumento per sanzionare la violazione da parte degli Stati membri dell'obbligo di sottoporre questione pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Specularmente all'analisi compiuta in generale nel Capitolo 3, si guarda infine nel volume allo specifico impatto che la procedura di infrazione ha esercitato sul piano del diritto costituzionale interno (nello specifico: italiano), analizzandosi in particolare il "seguito" della procedura d'infrazione nella prospettiva della Corte costituzionale, del Parlamento e del Governo nonché delle regioni. Anche in questo caso, si evidenzia nel volume l'elevato grado dell'impatto che la procedura d'infrazione ha esercitato sul diritto costituzionale italiano: finendo la procedura d'infrazione per costituire un elemento di cui spesse volte la Corte costituzionale ha tenuto conto nel risolvere il contenzioso sottoposto alla propria giurisdizione ed avendo Parlamento, Governo e Regioni dovuto apprestare procedure decisionali *ad hoc* (si veda in particolare la legge n. 234 del 2012) per assicurare una risposta non solo all'esigenza di attuare il diritto dell'Unione europea in generale ma nello specifico allo strumento della procedura d'infrazione stessa (cfr. Capitolo 6).

A queste questioni (attualissime se si pensa all'esigenza di salvaguardare i valori fondamentali dell'Unione europea con riguardo a Stati quali l'Ungheria e la Polonia oppure al contenzioso che ruota intorno al ruolo dei controlimiti e della clausola sull'identità costituzionale degli Stati membri) la monografia cerca di dare alcune risposte. Chiedendosi in fin dei conti quale debba essere la migliore fisionomia che l'istituto della procedura d'infrazione debba assumere, magari nell'ottica di un'auspicabile riforma dell'Unione europea che consenta quest'ultima di uscire dalle secche del suo *decennius horribilis* che ha visto, tra l'altro, per la prima volta nella sua storia, la messa in discussione del principio dello Stato di diritto in due suoi Stati membri a partire dal 2010 nonché l'attivazione della procedura per l'uscita di uno dei propri membri nel 2017.

* Enrico Albanesi è Ricercatore t.i. di Diritto costituzionale e Professore aggregato di Diritto costituzionale e Tecnica legislativa presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Genova