

Giuseppe Martinico

RECENSIONE A
A.J. MENÉDEZ - J.E. FOSSUM
“LA PECULIARE COSTITUZIONE
DELL'UNIONE EUROPEA”, FIRENZE,
UNIVERSITY PRESS, 2012

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

A.J. MENÉNDEZ - J.E. FOSSUM, « *La peculiare costituzione dell'Unione europea* », Firenze, University Press, 2012.

Nel tentativo di inquadrare quella sorta di « animale politico misterioso » (p. 1) che è l'Unione europea, il libro qui recensito riesce nella — non facile — impresa di contribuire in modo originale e sofisticato all'immenso dibattito sulla natura del diritto dell'Unione. *La peculiare costituzione dell'Unione europea* è la traduzione in italiano di un volume già apparso in inglese con il titolo *The Constitution's Gift. A Constitutional Theory for a Democratic European Union* e pubblicato nel 2010 da Rowman and Littlefield.

Le domande a cui questo saggio cerca di dare risposta ruotano tutte, essenzialmente, attorno alla natura dell'UE come comunità politica e ordinamento giuridico: esiste una costituzione europea? Se sì, in che senso? Quali suoi i suoi contenuti? Come rispondere a chi sostiene la mancanza di legittimazione democratica dell'UE?

Il volume si divide in sei capitoli, a cui si aggiungono una densa Introduzione e le Conclusioni.

Uno dei meriti principali del libro consiste nella molteplicità degli approcci impiegati.

Nella prima parte (quella « analitica ») del volume vengono ricostruiti i termini del dibattito teorico costituzionale (capitolo I, intitolato « Introduzione agli strumenti costituzionali ») ed il modello della « sintesi costituzionale » (capitolo II: « La teoria della sintesi costituzionale »).

Nella seconda parte « storico-applicativa » (capitolo III - « Il percorso costituzionale dell'Europa: da Parigi a Nizza » e capitolo IV - « Da Laeken a Lisbona. Un passo al di là della sintesi o verso la crescita dell'ambiguità costituzionale? ») si offre un'originale lettura della storia dell'integrazione europea alla luce dell'apparato teorico ricostruito nei primi due capitoli.

L'ultima parte si compone del capitolo V e VI, in cui gli Autori rispondono alle domande di ricerca richiamate nell'Introduzione (Il quinto capitolo si intitola significativamente « Lo scioglimento dei nodi costituzionali grazie alla teoria della

sintesi »), evidenziando anche le analogie esistenti fra il processo d'integrazione europeo e l'esperienza costituzionale canadese (il sesto capitolo è infatti dedicato alla « Esperienza costituzionale del Canada e i suoi parallelismi con quella europea »), dimostrando come il carattere c.d. « sui generis » dell'integrazione sovranazionale non impedisca il ricorso alla comparazione.

Le Conclusioni (una vera e propria sezione a parte intitolata « Il futuro dell'esperienza costituzionale »), offrono una riflessione sul dopo Lisbona e sull'eterno enigma della legittimazione dell'UE.

Data la ricchezza di spunti che il libro offre, ci si limiterà in questa sede a richiamare brevemente l'essenza dell'apparato teorico-analitico presentato, dedicando quindi più spazio alla prima parte dell'opera.

Come gli Autori dichiarano nell'Introduzione, « l'obiettivo principale di questo libro è fare luce sugli interrogativi e gli enigmi che circondano l'integrazione europea, fornendo una teoria costituzionale dell'integrazione europea » (pag. 12).

Fin dalle prime pagine gli Autori puntano con decisione su quella che chiamano la teoria della sintesi costituzionale, che possiamo riassumere nei seguenti punti:

1) Con riferimento alla genesi, l'Unione europea si caratterizza per l'esistenza di un diritto costituzionale europeo sintesi delle tradizioni costituzionali degli Stati.

2) Per « sintesi » si intende un « processo mediante il quale le costituzioni nazionali si associano senza perdere la loro specifica identità nazionale. La sintesi costituzionale è, dunque, una sintesi *normativa*: la sintesi delle norme costituzionali » (pag. 13).

3) La struttura istituzionale plurale garantisce la « legittimità democratica per l'intera costruzione europea » (pag. 13). In questo senso si scrive di un trasferimento di legittimità democratica dalle costituzioni statali all'Ue.

4) Questa ricostruzione differisce dai modelli di costituzionalismo « rivoluzionario » (continentale) ed « evolutivo » (del Regno Unito soprattutto).

5) La teoria in questione punta sulla continuità esistente fra le tradizioni giuridiche nazionali e il diritto dell'Unione.

Per sviluppare tale ricostruzione Menéndez e Fossum presentano un notevole apparato analitico, nel tentativo di offrire la migliore interpretazione possibile della natura costituzionale dell'Unione.

Il capitolo I insiste sulla distinzione fra concezione « formale » (pag. 25 ss: la costituzione come insieme di norme giuridiche contenute in un documento concepito come « Verfassung » o « Grundgesetz »), « materiale » (ci « si riferisce alle norme dell'agire comune che sono considerate come base o fondamento per l'integrazione della comunità politica », pag. 28) e « normativa » (la concezione che fa della costituzione un metro di giudizio ed un modello).

Gli Autori insistono su queste (classiche) distinzioni perché molta della confusione nel dibattito dipende, a loro dire, proprio dalla polisemia del concetto di « costituzione ».

In questo modo si cerca di recuperare il bagaglio terminologico-concettuale della tradizione giuridica degli Stati membri: si tratta di una conseguenza di quella « continuità » individuata dagli Autori fra gli Stati membri e l'UE (l'argomento per cui « l'Unione è composta di Stati costituzionali », pag. 23), che implica la necessità di « salvare il vocabolario del costituzionalismo democratico, ma in una forma che si svincoli dalle singole tradizioni costituzionali nazionali » (pag. 23).

Uguale importanza ha un'altra distinzione ripresa dalla teoria costituzionale classica: quella fra aspetti « statici e dinamici » della costituzione.

In questo senso gli Autori si soffermano sulle tre « dinamiche costituzionali » principali: la « costituzionalizzazione costituente », la « costituzionalizzazione trasformativa » e la « costituzionalizzazione semplice ».

Il primo tipo di dinamica si riferisce al processo costituente distinto dagli Autori in cinque ulteriori sotto-fasi (« segnalazione », « fase deliberativa iniziale », « fase d'abbozzo », « fase deliberativa » e « fase di ratifica »), il secondo, invece, si riferisce a quei processi di costruzione e di trasformazione attraverso cui « il contenuto sostanziale delle norme della costituzionale materiale cambia in assenza di un processo e d una decisione costituente esplicita » (pag. 39).

Con « costituzionalizzazione semplice » ci si riferisce, infine, al processo di « specificazione » (concretizzazione e applicazione a casi specifici) dei principi costituzionali generali

Altra distinzione introdotta nel capitolo I è quella fra il modello del costituzionalismo rivoluzionario (che collega i concetti di « costituzione », « potere costituente » e « rivoluzione ») ed evolutivo (« La Costituzione è ciò che avviene » secondo la nota definizione di J.A.G. GRIFFITH, « The Political Constitution », *Modern Law Review*, 1979, 1-21).

Il secondo capitolo parte dall'affermazione secondo cui il modello europeo non risponde (totalmente) né al modello evolutivo né a quello rivoluzionario e per interpretarlo e definirlo al meglio è necessario ricorrere ad una terza via, quella della sintesi costituzionale, appunto, che ricorre all'immagine del « campo » in cui l'esperimento integrativo trae vita dalle costituzionali statali.

Nella parole di Menéndez e Fossum: « Dinanzi ad un processo di integrazione europeo in procinto di partire, le costituzioni nazionali erano separate l'una dall'altra (come isole diverse); con l'avvio di un processo d'integrazione europeo, si sarebbero volentieri posizionate in un ambito costituzionale comune. Esse, in tal modo, non acquisivano soltanto un'identità collettiva (come membri di questo ambito) ma incominciavano anche ad 'osservarsi' vicendevolmente. Ciò non può, se non in modo lento ma costante, che trasformare la vera identità delle costituzioni partecipanti (mediante processi orizzontali di conoscenza e adattamento reciproco). In parallelo all'evolversi di processo, viene in questo modo alterata l'identità degli Stati partecipanti. La sintesi costituzionale, dunque, fu il modello che pose fine all'autarchia costituzionale, e grazie al quale gli Stati europei si resero disponibili ad intraprendere una cooperazione vincolante » (pag. 57).

Si tratta di un processo che non deve essere inteso come progressiva scomparsa delle identità costituzionali nazionali — avendo comunque quello che viene definito un carattere « doppiamente pluralista » (pag 62) (secondo dinamiche simili a quelle descritte da N. MACCORMICK, « Beyond the Sovereign State », *Modern Law Review*, 1993, 1-18; N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford, 1999) — e che non si riduce ad una struttura istituzionale gerarchica ma che, al contrario, si alimenta delle interconnessioni esistenti fra la pluralità degli ordinamenti originari (secondo un modello fondato su un « alto grado di interdipendenza » consapevole e una certa « affinità costituzionale », pag. 68 ss.).

La teoria della sintesi costituzionale non viene solo distinta dai modelli del costituzionalismo rivoluzionario ed evolutivo ma anche da tutta una serie di teorie

costituzionali, con cui gli Autori « fanno i conti » nell'ultima parte del secondo capitolo (« costituzionalismo multi-livello » « teoria della fusione », « tolleranza costituzionale », « intergovernamentalismo liberale », « teoria dei conflitti »).

Dopo la parte « storica » (capitoli III e IV), nel capitolo V, Menéndez e Fossum richiamano due interrogativi cruciali: quello delle origini del diritto costituzionale europeo e quello della « prevalenza » del diritto dell'UE su quello interno.

I due interrogativi vengono risolti alla luce dell'apparato teorico descritto: il diritto costituzionale europeo trae origine da quella base costituita dalle costituzioni nazionali che hanno autorizzato il processo di sintesi costituzionale. Grazie ad un processo di trasformazione costituzionale, l'ordinamento europeo, prodotto di questa sintesi, avrebbe sviluppato caratteri parzialmente diversi dagli originari ordinamenti statali ma senza perdere la sua « natura derivata » e il suo « contenuto [...] comune alle norme costituzionali nazionali » (pag. 240). Alla luce di ciò i due Autori spiegano anche l'interrogativo della prevalenza del diritto UE su quello interno.

Dopo il capitolo IV, dedicato alla comparazione con il Canada, le Conclusioni guardano al futuro dell'Unione, richiamando la necessità di ricorrere al bagaglio teorico proprio dei costituzionalisti — non rinunciando a comparare — e quella di ampliare l'agenda delle riforme e di prendere atto delle insufficienze di un approccio meramente intergovernativo.

Il libro recensito ha il merito di confutare una serie di luoghi comuni e di sgominare il campo da una serie di ambiguità terminologiche presenti nel dibattito sulla natura dell'Unione, grazie ad un apparato teorico e storico robusto, combinando diversi approcci ed emergendo, quindi, con originalità nell'immensa letteratura sul tema.

GIUSEPPE MARTINICO