



Honos alit artes

Studi per il settantesimo compleanno
di Mario Ascheri

L'ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA
Giuristi e istituzioni tra Europa e America

a cura di

Paola Maffei e Gian Maria Varanini



Reti Medievali E-Book

19/IV

Honos alit artes

**Studi per il settantesimo compleanno
di Mario Ascheri**

L'ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA
Giuristi e istituzioni tra Europa e America

**a cura di
Paola Maffei e Gian Maria Varanini**

**Firenze University Press
2014**

Moloch politico o governo dei giudici?

Gli albori dell'Europa comunitaria

di Antonio Grilli

1. *Quale Europa?*

Gli odierni frangenti, caratterizzati da crisi di fiducia e di legittimità – figlie di una spietata crisi economica – che rimettono in discussione non solo le basi della convivenza nazionale, ma anche il faticoso e tormentato cammino verso l'integrazione europea, spingono lo storico a ripercorrere il passato. Un passato recente, anzi recentissimo, se visto nella prospettiva della lunga durata. Un passato così prossimo eppure così remoto, nel quale l'integrazione europea fu concepita e architettata come l'antidoto ideale al ritorno del male assoluto: la guerra mondiale, spaventosa e fratricida. Sempre più storici scandagliano, oggi, le modalità del sorgere dell'Europa comunitaria, e segnatamente lo sviluppo del suo diritto e della sua pratica giuridica¹.

Se oggi l'Europa è in crisi, allora (parliamo della fine degli anni quaranta del secolo scorso) essa era in rovine. Ma da quelle rovine nacque il progetto di costruire un'unione ultra-nazionale che garantisse pace e prosperità. Era un contesto diverso dall'attuale, questo è certo: se la crisi poliedrica di oggi, permeata di sfiducia, si accompagna a saturazione e fastidio verso progetti innovativi, l'abisso in cui allora era caduto il vecchio continente favorì proprio – quasi ne fosse la reazione salutare, in un corpo prostrato ma ancora vitale – il sorgere di tali progetti. Dei progetti che per l'Europa futura preconizzavano una messa in comune di risorse economiche, primo indispensabile passo verso la messa in comune, un giorno forse non lontano, di qualcosa di più: della sovranità politica. Od ancora, della tradizione e dell'esperienza giuridiche.

È indiscutibile che il primo impulso verso tale progetto di “rivoluzione europea” venne dai federalisti: da un Movimento Europeo tenace e laborioso che preconizzava, nell'immediato dopoguerra, una vera e propria federazione tra gli

¹ Ci corre l'obbligo di ricordare, a tale proposito, il dinamico gruppo di storici del diritto comunitario europeo (denominato gruppo “RICHIE”) che fanno capo a Morten Rasmussen, coordinatore del *Center for Studies in Legal Culture* dell'Università di Copenhagen. I loro contributi vedono periodicamente la luce in riviste specializzate, tra cui l'imperdibile (per gli addetti ai lavori) «*Journal of European Integration History*».

Stati europei, incapsulandola sia in seno al Consiglio di Europa, sia in sede di trattative per la formazione, nel 1952, della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e, nel 1957, della Comunità Economica Europea (CEE)².

Ma se i federalisti potevano dare un impulso forte all'edificazione delle nuove entità europee sovranazionali (il Consiglio d'Europa fu fondato il 5 maggio 1949, la CECA fu – come sopra accennato – creata ufficialmente con il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951 e la CEE vide la luce a Roma il 25 marzo 1957), la palla rientrò pur sempre nel campo dei politici allorché si trattò, in sede di trattative tra Stati, di darvi corpo.

Fino a che punto si sarebbe accettato, in nome dell'idea europea, di limitare sovranità statali fino ad allora intoccate? E soprattutto (ciò che in questa breve riflessione più ci interessa): chi avrebbe prevalso in seno alle nuove istituzioni europee formanti la CECA e la CEE, i politici o i giuristi? L'Alta Autorità, organo esecutivo della CECA e, più tardi, la Commissione, anch'essa organo esecutivo ma della CEE, avrebbero trovato un limite alle loro competenze solo nei trattati di Parigi e di Roma, o il loro "potere" sarebbe stato limitato e controllato quotidianamente dai giuristi, riuniti attorno ad una Corte di Giustizia che i trattati avrebbero riguardato alla stregua di un garante del diritto?

2. *Gli albori: la CECA e il timore del "Moloch"*

Non era certo chiara sin dall'inizio quale avrebbe dovuto essere l'intelaiatura delle nuove istituzioni europee sovranazionali³. Ripercorrendo dalle origini la storia della CECA – la prima delle tre Comunità, quella in cui l'intento di superare gli stati e di arrivare ad un'Europa federale, sebbene a competenza settorialmente ridotta, era più evidente –, si ricava che l'obiettivo di edificare un'Europa "politica" al di là del mero dato economico ed industriale della messa in comune delle risorse carbosiderurgiche era il volano principale che motivava gli sforzi dei "padri fondatori": primi tra tutti, Jean Monnet e Robert Schuman. Quest'ultimo, protagonista del famoso piano che porterà il suo nome, lo aveva detto chiaramente nella famosa *Dichiarazione* del 9 maggio 1950:

Mettendo in comune le produzioni di base e istituendo una nuova Alta Autorità, le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, la Germania e i paesi che vi aderiranno, costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace⁴.

² In merito all'energica azione del Movimento europeo di quegli anni si veda A. Grilli, *Le origini del diritto dell'Unione europea*, Bologna 2009, pp. 15 sgg. Si veda anche R.T. Griffiths, *Europe's first Constitution. The European Political Community, 1952-1954*, London 2000.

³ Il termine fu coniato dai "padri fondatori" dell'Europa comunitaria, Jean Monnet et Robert Schuman, e subito fu fatto proprio dai giuristi, i quali vi vedevano una definizione sufficientemente chiara di una sorta di "terza via" tra gli stati (fossero a natura federale o unitaria) e le mere organizzazioni internazionali intergovernative (come l'ONU, od anche lo stesso consiglio d'Europa, istituito nel 1949). Si veda P. Gerbet, *La genèse du Plan Schuman*, in «Revue française de science politique», 3 (1956), pp. 525-553.

⁴ La citazione si ritrova in M. Lagrange, *La Cour de justice des communautés européennes: du Plan Schuman à l'union européenne*, in «Revue trimestrielle de droit européen», 6 (1978), p. 2.

Il fine ultimo non poteva essere più coraggiosamente chiaro: ma che forma istituzionale, e che rapporti di forza interni avrebbe avuto la nuova, costituenda comunità europea carbosiderurgica?

L'allusione di Schuman ad un'«Alta Autorità» lasciava presagire che sarebbe stata quest'ultima – l'organo esecutivo, politico – la chiave di volta della futura CECA. Ed era del pari chiaro che un altro organo avrebbe dovuto accogliere la voce degli Stati membri. Ed un altro, verosimilmente, la voce dei popoli europei. Ma che fare in caso di atti dell'Alta Autorità suscettibili di contestazione mediante ricorso da parte degli interessati (imprese, stati membri o altre entità)? Come gestire, in altre parole, l'intera materia dei ricorsi contro la possibile illegittimità delle decisioni comunitarie? Con il ricorso ad un organo giudiziario, invisibile al Monnet che diffidava dei giuristi vedendovi dei possibili disturbatori del suo limpido progetto politico? O, più semplicemente, prevedendo un riesame degli atti impugnati in seno alla stessa Alta Autorità?

In sostanza: poteva la nuova comunità carbosiderurgica, dai contorni spiccatamente politici, rinunciare ad avvalersi di un corpo di giuristi dalle attribuzioni ben definite e riuniti in un consesso avente eguale rango dell'Alta Autorità, del consiglio o dell'assemblea?

Per Jean Monnet, la risposta non poteva essere che affermativa. Nella primavera ed estate del 1950, egli si era avvalso della collaborazione di valenti giuristi – tra i quali è d'obbligo ricordare Paul Reuter⁵ –, i quali gli avevano prospettato soluzioni tali da poter aggirare il pericolo dell'incrostarsi di una classe di giuristi attorno al “suo” progetto europeo. Queste soluzioni contemplavano inizialmente il ricorso alla prestigiosa, e già esistente, Corte di giustizia internazionale dell'Aia come l'organo più adatto a risolvere il prevedibile futuro contenzioso attorno agli atti della CECA. Poi però, rivelatasi impraticabile tale opzione, Reuter aveva lanciato l'idea di un'istanza di riesame degli atti all'interno della stessa Alta Autorità: il collegio dei componenti l'Alta Autorità avrebbe dovuto procedere al riesame dell'atto contestato, annullandolo o, se del caso, confermandolo a maggioranza dei due terzi. Infine, alla vigilia dell'apertura delle trattative intergovernative dell'ottobre del 1950, Reuter aveva affinato ancor più la sua proposta sul contenzioso comunitario. Animata dall'intento di limitare al minimo il rischio del sorgere di un'influente casta di giuristi in seno alla CECA, Reuter aveva formulato un'idea destinata ad essere oggetto di discussione nelle trattative: un meccanismo di riesame interno all'Alta Autorità, combinato però con la possibilità di ricorrere ad una corte di arbitrato *ad hoc*, esterna alla CECA e composta da cinque membri⁶, in caso di allegata violazione del Trattato oppu-

⁵ Paul Reuter, professore di diritto internazionale a Aix-en-Provence e a Parigi, fu tra i più stretti collaboratori di Jean Monnet. Egli ripercorre le fasi del suo contributo all'origine della CECA nella sua opera *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris 1953, pp. 25 sgg. Si veda anche P. Reuter, *La conception du pouvoir politique dans le Plan Schuman*, in «Revue française de science politique», 1 (1951), pp. 256 sgg.

⁶ Membri designati in parte (2) dalla Corte internazionale dell'Aja e dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in parte (3) da Stati membri della CECA non coinvolti nella controversia da dirimere.

re di paventato rischio per la politica commerciale o di piena occupazione di uno o più Stati membri. Insomma, gli sforzi del fido collaboratore di Monnet lasciavano chiaramente intravedere lo scetticismo di quest'ultimo verso un organo giudiziario sovranazionale europeo di nuovo conio, che in qualche modo potesse rallentare, deviare o complicare un processo di integrazione transnazionale che si voleva federale e squisitamente "politico"⁷.

Ma il problema giuridico, inizialmente relegato in secondo piano dalla tensione verso l'obbiettivo "politico" di un'Europa federale, non poteva che riemergere con tutta la sua forza. Lo farà in seno alle trattative tra le delegazioni dei sei Stati membri (Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo) che si svolgeranno tra l'ottobre del 1950 e la primavera del 1951 portando alla redazione del Trattato della CECA⁸.

Quando, a metà marzo del 1951, i lavori preparatori del Trattato potevano dirsi conclusi ed un testo di accordo era pronto per la firma, Walter Hallstein, capo della delegazione tedesca, rendeva omaggio a Jean Monnet, l'instancabile presidente del Piano Schuman, come all'insostituibile tessitore di una nuova Europa, il cui motore avrebbe dovuto essere *politico* e il cui fulcro era una nuova solidarietà tra i popoli che avrebbe impedito per sempre il risorgere di una guerra⁹. Hallstein rendeva omaggio a Jean Monnet forse anche per indorargli la pillola del fallimento dei suoi tentativi di neutralizzare la "giudiziarizzazione" della CECA. Un fallimento di cui proprio lo stesso Hallstein, in fondo, era stato il maggiore responsabile! Infatti, l'idea di una Corte autonoma della CECA si era nel frattempo affermata definitivamente e aveva fatto ingresso in nel testo del Trattato. Che cosa era successo dall'ottobre del 1950 e in così poco tempo?

Era successo che al timore di Monnet verso un'Europa timida, annacquata ed imperniata su di un "governo dei giudici" aveva fatto da contraltare lo spauracchio di un Moloch dai "superpoteri" politici incontrollati, paventato dalle delegazioni degli Stati più piccoli: Lussemburgo, Belgio, Paesi Bassi. Ancor prima che incominciassero le trattative vere e proprie, in incontri informali con le delegazioni belga, olandese e lussemburghese nel maggio del 1950, Jean Monnet e Robert Schuman non erano riusciti a dissipare del tutto i dubbi di queste ultime né sul sistema di controlli giuridici volti a limitare i poteri dell'Alta Autorità, né sul come si sarebbe concretamente configurato il meccanismo del contenzioso per illegittimità o vizi di merito degli atti emanati da quest'ultima. Le delegazioni del Benelux avevano fatto presente che in nessun caso l'Alta

⁷ I fondi della Fondazione Jean Monnet (d'ora in poi «FJM») illustrano con dovizia di dettagli il lavoro svolto da Paul Reuter su incarico del Monnet. Accenni alla «Cour d'arbitrage» in FJM, fondo 2/4/3: scritto di Reuter del 14 giugno 1950 intitolato *Observations de Paul Reuter sur le schéma de Traité*. Sul piano della letteratura esistente, lo sforzo congiunto di Reuter e Monnet è magistralmente descritto, tra l'altro, da A. Boerger De Smedt, *La Cour de justice dans les négociations du traité de Paris instituant la CECA*, in «Journal of European Integration History», 14 (2008) 2, pp. 8-12.

⁸ Jean Monnet ne avrebbe diretto instancabilmente i lavori in qualità di «presidente della Conferenza del Piano Schuman».

⁹ Archivi Storici della Commissione Europea (d'ora in poi ASCE), fondo BAC 233/1980, doc. 31: discorso di Walter Hallstein del 19 marzo 1951.

Autorità avrebbe agito da sola, essendo in ogni caso opportuno affiancare a questa un organo investito della rappresentanza degli Stati membri (che diverrà il Consiglio) ed uno che fosse il più possibile rappresentativo della voce dei popoli d'Europa¹⁰. Il timore di un super-organo europeo incuteva quindi più di una perplessità e rimandava alla fase ufficiale delle trattative interstatuali sulla formazione del progetto di trattato tematiche ineludibili per la vita della futura comunità carbossiderurgica¹¹.

Nelle trattative, colui che aprì le porte alla creazione di una corte di giustizia permanente propria della CECA – fungendo così da cassa di risonanza ai timori del Benelux pur senza urtare gli umori di altre delegazioni quali l'italiana o la francese, inizialmente concordi sulle posizioni di Monnet e di Reuter – fu Walter Hallstein. Né poteva essere altrimenti: a Hallstein, professore universitario di diritto pubblico, convinto assertore del *Rechtsstaat*, federalista europeo altrettanto convinto ed ammiratore del modello americano – in cui una corte suprema troneggiava su tutta l'impalcatura istituzionale della repubblica stellata –, l'assenza di un organo giudiziario stabile pareva assolutamente inconcepibile nella compagine istituzionale di in un'Europa che si avviasse a divenire federale. Lo aveva esposto direttamente al Monnet già nel luglio del 1950 ancor prima di capeggiare la delegazione tedesca a Parigi: una corte che vigilasse sul diritto della CECA e sull'Alta Autorità *in primis* sarebbe stata essenziale¹². In sede di negoziati, confortato in questo dalla posizione degli osservatori americani, apertamente favorevoli ad una Corte europea sul modello americano¹³, Hallstein – destinato a diventare entro pochi anni il presidente della Commissione della futura CEE – la spuntò, superando le perplessità di Monnet (il quale, è bene ricordarlo, era economista di formazione) e della stessa delegazione francese: si apriva così la porta ad una autonoma, forte corte europea¹⁴, e con essa ad un

¹⁰ ASCE, f. BAC, 231/37 (resoconti degli incontri informali tenutisi a Parigi in data 24 maggio e 10 giugno 1950 tra Monnet e Schuman e ciascuna delle delegazioni degli stati del Benelux).

¹¹ La Boerger De Smedt sostiene – ma ciò può essere oggetto di ulteriori approfondimenti, visto che in merito gli archivi europei non hanno certo ancora detto l'ultima parola agli studiosi – che già molto presto, vale a dire già nell'agosto del 1950, grazie forse alla reticenza dei piccoli stati verso un'idea di Comunità troppo accentrata sulla sola Alta Autorità, un progetto di CECA policentrica stava prendendo forma: «Enfin, et ceci est important, il était devenu clair à ce stade des travaux que la Haute Autorité ne constituerait pas la seule institution du pool mais qu'elle fonctionnerait dans le cadre d'une Communauté, en collaboration avec d'autres organes (Conseil et Assemblée). Dans un tel contexte, la nécessité de doter cette nouvelle entité internationale d'un organe juridictionnel unique et propre s'imposa de plus en plus clairement aux juristes» (Boerger De Smedt, *La Cour de justice* cit., p. 18).

¹² Politisches Archiv des Auswärtiges Amtes (d'ora in poi PAAA), fondo SFSP/2, doc. 62: *Resoconto dell'incontro del 2 luglio 1950 tra la delegazione tedesca e il Sig. Monnet a Houjarray*. Si veda anche ASCE, fondo 233/67, documenti e resoconti sulla posizione iniziale della delegazione tedesca a Parigi.

¹³ Gli osservatori USA ai negoziati di Parigi erano quattro: George Ball, Robert Bowie, David Bruce e John McCoy. Risulta che ebbero non pochi contatti con Jean Monnet e che, forse, riuscirono a spingerlo su posizioni alla fine non ostili ad una inedita "Corte europea": si veda Boerger De Smedt, *La Cour de justice* cit., p. 17.

¹⁴ Il compito ufficiale della Corte, codificato all'articolo 31 del Trattato CECA, era quello di «assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato».

diritto europeo che non allignasse solo nel Trattato CECA e nelle decisioni dell'Alta Autorità, ma anche e soprattutto in una futura evoluzione giurisprudenziale.

3. *Il seguito della vicenda: un'Europa "governata" da giudici?*

Il pericolo del Moloch di un'Alta Autorità della CECA onnipotente era stato scongiurato. Ma accettando la nascita di un tribunale europeo non si rischiava di veder sorgere un "governo di giudici", paludati e altrettanto onnipotenti? Giudici trincerati dietro la nuova Corte di giustizia permanente, guardiani esclusivi della verità racchiusa nel Trattato e padroni di decidere, in via esclusiva, cosa fosse conforme a tale verità e di cassare senza appello tutto ciò che vi si discostasse?

Se si osserva lo spettacolare aumento di peso specifico assunto dalla corte di giustizia delle Comunità europee in un solo decennio di vita, tale interrogativo ha un senso. La «Corte di giustizia della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio», creata col Trattato di Parigi nel 1951, inaugurata solennemente a Lussemburgo nel dicembre del 1952¹⁵ e divenuta infine la Corte di giustizia delle tre Comunità europee nel 1958 a seguito del trattato di Roma, fu in grado di passare in pochi anni dalla difensiva all'offensiva. Già nel 1964, essa sentenziò infatti – con la celeberrima sentenza Costa/Enel – che il diritto comunitario aveva non solo effetto diretto all'interno degli ordinamenti dei singoli stati membri, ma era anche prioritario rispetto a quello nazionale, il quale non poteva che inchinarsi. In poco più di un decennio, si era passati dalla reticenza di Monnet e Reuter su giudici europei alla loro intoccabilità, riuniti com'erano attorno alla "loro" Corte di giustizia!

Un governo dei giudici, nell'Europa comunitaria degli anni sessanta, esistette quindi per davvero? Si sarebbe tentati di rispondere con un sì, se nel frattempo nuovi, gravi problemi di ordine politico ed istituzionale non avessero attanagliato le comunità. Nel torno di tempo in cui la Corte di giustizia andava assumendo una posizione di prestigio e affermava la sua teoria dell'effetto diretto e della supremazia del diritto comunitario, nubi fosche sembravano infatti addensarsi della costruzione europea: sul piano interno, l'equilibrio dei poteri pendeva sempre di più a favore del consiglio dei ministri: l'organo che nelle tre Comunità (CECA, CEE ed Euratom) rappresentava le istanze e le volontà non già dei popoli, ma – spesso egoisticamente – quelle degli stati membri. Sul piano politico più generale, invece, si assisteva all'offensiva nazionalista condotta dal gollismo per tutto il decennio degli anni sessanta; un'offensiva volta a vanificare, o quanto meno a ridurre il più possibile, l'importanza delle Comunità (chi non ha sentito parlare della politica della "sedia vuota", condotta perveracamente dalla Francia tra il 1965 e il 1966 contro lo spettro di un possibile ampliamento delle competenze comunitarie – e segnatamente dell'assemblea –, cui faceva

¹⁵ La Corte fu però chiamata a pronunciare la sua prima sentenza molto più tardi: solo nel 1954!

da corollario l'adesione del Regno Unito?¹⁶). La volenterosa commissione europea guidata stavolta da un Walter Hallstein¹⁷ nettamente ostile all'eccessivo potere degli stati membri riuniti in un Consiglio dei ministri aveva proposto, nel 1965, di passare dall'unanimità ad un sistema decisionale basato sulla semplice maggioranza. Ma era incorsa nell'anatema francese che, di fatto, inaugurò la prima gravissima crisi comunitaria¹⁸. Se l'*impasse* poté risolversi con il compromesso del Lussemburgo del 1966, esso però di fatto sancì la fine dello slancio verso un'Europa federale, dei *popoli*, a tutto vantaggio di un'Europa intergovernativa degli *stati*.

In tale fosco contesto, il “governo dei giudici” non fu per nulla, quindi, un tentativo di sovvertire l'equilibrio degli organi comunitari a favore della Corte di giustizia, quanto piuttosto, in linea generale, la risposta *giuridica* pro-europea contro la rinnovata offensiva *politica* nazionalista, portata avanti dagli stati membri (o da taluni di essi). L'aumentata visibilità della Corte e del suo operato fece da contraltare alle forze ostili al cammino dell'integrazione. La pensò così

¹⁶ La politica della cosiddetta “sedia vuota” consistette nella decisione del presidente francese Charles de Gaulle, del giugno 1965, di boicottare le riunioni del consiglio dei ministri delle Comunità, bloccandone l'attività. Solo il compromesso di Lussemburgo, sottoscritto il 30 gennaio 1966 poté risolvere tale *impasse*. A causa della crisi della “sedia vuota”, i governi degli stati membri della CEE decisero di non rinnovare il mandato di presidente della Commissione europea a Walter Hallstein alla scadenza del suo secondo mandato nel 1967.

¹⁷ Walter Hallstein (1901-1982) fu sottosegretario agli affari esteri della Repubblica federale tedesca dal 1951 al 1958. In precedenza, aveva guidato la delegazione tedesca in sede di trattative del trattato CECA. Favorevole alla creazione e al consolidamento della Comunità Europea di Difesa (che, come è noto, naufragherà nell'agosto 1953 a causa del voto contrario del parlamento francese), parteciperà in nome della RFT alla conferenza di Messina (1955), preludio della nascita della CEE, nonché ai negoziati del trattato di Roma. Primo presidente della commissione della Comunità economica europea dal gennaio 1958, manterrà la carica per quasi un decennio: fino al 1967, vigilia della fusione degli esecutivi delle tre Comunità. Energico fautore dell'integrazione europea, dovrà far fronte a non poche, ed altrettanto energiche, resistenze nazionali: prima fra tutte, quella francese. In effetti, il cosiddetto piano Hallstein – volto a far ottenere alla CEE risorse proprie al posto delle sovvenzioni provenienti dagli stati membri, ad anticipare al 1° gennaio 1967 la data di inizio del mercato comune nonché ad allargare i poteri della commissione e del parlamento – susciterà le forti reazioni francesi, culminate nel periodo della “sedia vuota”. Come è stato scritto, «l'idea di Hallstein era quella di fare delle istituzioni comunitarie esistenti, finalizzate all'integrazione economica, le entità di un'unione politica di più largo respiro mediante un progressivo allargamento di competenze. Per questo motivo, energeticamente, egli pensò di poter superare l'ostacolo francese forte della solidarietà unanime degli altri cinque Stati membri. Tornato in Germania, siederà al Bundestag fino al 1972, per poi assumere, da quella data e per alcuni anni, la direzione del Movimento Federalista europeo» (Grilli, *Le origini* cit., p. 79).

¹⁸ La proposta avanzata dalla commissione della CEE nel 1965 si articolava su diversi punti: modifiche alla politica agricola comune, rafforzamento del parlamento europeo e della commissione ed estensione del ricorso a votazioni a maggioranza qualificata (e non più all'unanimità) in seno al Consiglio dei ministri. Si andava quindi nel senso di un rafforzamento dell'integrazione europea e del carattere sovranazionale della CEE, a cui de Gaulle si opponeva. Il compromesso raggiunto a Lussemburgo nel gennaio 1966 implicava che governi degli stati membri della CEE decidessero che anche nei casi in cui era prevista una votazione a maggioranza qualificata e non all'unanimità, ciascuno stato avrebbe comunque potuto porre una sorta di veto. Di fatto venne mantenuto il metodo di votazione all'unanimità, che assicurava influenza a ciascuno stato. La costruzione di un'Europa federale segnava una battuta d'arresto a favore di una concezione intergovernativa della CEE, in cui gli stati mantenevano ampi poteri.

anche uno dei più illustri giuristi che ebbero a calcare il suolo della Corte: quel Maurice Lagrange che, già membro influente del *Conseil d'État* francese, fu chiamato da Jean Monnet tra i suoi collaboratori alla prima stesura di un progetto di trattato per la CECA nell'ormai lontano 1950¹⁹, per poi essere scelto come avvocato generale²⁰ nella costituenda Corte di giustizia della comunità carbo-siderurgica. Lagrange divenne (insieme con il tedesco Karl Roemer²¹) il primo avvocato generale della Corte, nonché un europeista convinto e, *last but not least*, un pubblicista e instancabile diffusore di conoscenza ed informazioni sulla Corte, sulla sua nascente giurisprudenza nonché sulle Comunità e sul loro promettente sviluppo²². Egli non avrebbe smesso di affermarlo e scriverlo: comunque stessero le cose, in vetta all'edificio comunitario stava una Corte di giustizia dai connotati a tutti gli effetti federale, senza la quale l'intero edificio comunitario sarebbe stato

¹⁹ L'incontro con il Lagrange è efficacemente descritto dal Monnet nelle sue memorie: «Il trattato era sul mio tavolo da tre mesi (...). La loro redazione era stata essenzialmente opera di Uri e di un grande giurista, Maurice Lagrange. La fortuna era stata ancora dalla nostra parte quando, ad inizio autunno, avevo chiesto a Parodi di designare un membro del Conseil d'État per garantire rigore a testi concepiti per durare cinquant'anni e servire da modello a futuri trattati europei. La scelta cadde su di un austero modesto consigliere del contenzioso (...). Lo rivedo, alto e snello, dal volto spigoloso e pallido (...). Entra nel mio ufficio e gli dico: "Consigliere Lagrange, Lei redigerà il testo del Trattato". Con calma, mi risponde: "Non so di che cosa si tratta, ma mi sforzerò di farlo bene, Signor Presidente". Un attimo dopo, era già al lavoro e il suo contributo all'opera fu inestimabile. Più tardi, primo avvocato generale della Corte di giustizia, avrebbe inaugurato quella giurisprudenza europea che è oggi applicata da tutti i tribunali nazionali»: J. Monnet, *Memorie*, Roma 1977² (Paris 1976), p. 378. Si veda anche Grilli, *Le origini* cit., p. 158. Maurice Lagrange era nato a Meudon il 14 maggio 1900. Entrato giovane al *Conseil d'État*, ne percorse i gradini della carriera sino a diventare *maître de requêtes* nel 1934. Nel dopoguerra, partecipò in qualità di esperto nazionale per la Francia alle trattative da cui scaturì la CECA. Divenne poi avvocato generale alla Corte di giustizia della CECA, poi (dal 1958) della CEE dal 1952 al 1964. Morì nel 1986.

²⁰ Pur non sconosciuta negli ordinamenti degli Stati membri della CECA e della CEE – dove aveva assunto e assumeva le sembianze di un pubblico ministero, quindi con funzioni accusatorie, la figura dell'avvocato generale presso la neonata Corte comunitaria è mutuata dall'analoga figura nel *Conseil d'État* francese: una sorta di "voce del diritto", o "guardiano della legge", incaricato di delucidare ai colleghi giudici il "punto di vista della legge" e di proporre possibili soluzioni alle controversie in discussione nell'interesse di una corretta applicazione del diritto (nella Corte, l'avvocato generale illustrerà il punto di vista del diritto comunitario *in fieri*).

²¹ Karl Roemer, che affiancò il Lagrange come avvocato generale della Corte di giustizia dei primordi dell'Europa comunitaria, era nato nel 1899. Giudice a Colonia nel 1932, avvocato a Berlino sino al 1946 e a Saarbrücken sino al 1952, difese a più riprese gli interessi tedeschi di fronte agli Alleati nell'immediato dopoguerra. Coinvolto anch'egli nel processo di formazione dei primissimi trattati comunitari, divenne poi avvocato generale alla Corte di giustizia della CECA, poi della CEE, dal 1954 al 1973. Morì nel 1984.

²² Tra le opere più significative di questo grande giurista europeo, che in fondo tenne a battesimo il diritto comunitario e resse l'incarico di avvocato generale alla Corte sino al 1964, possiamo ricordare: *L'Europe institutionnelle, réflexions d'un témoin*, in «Revue du Marché Commun», a. 1971, no. 144, p. 219; *La Cour de justice des Communautés européennes: du plan Schuman à l'union européenne*, in «Revue trimestrielle de droit européen», 1978, pp. 1-17; *Le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes tel qu'il se dégage de sa jurisprudence*, in «Droit social», 1 (1961), pp. 1-11; *The Court of Justice as a factor in European Integration*, in «The American Journal of Comparative Law», 4 (1966/67), pp. 709-725; *Le pouvoir de décision dans les Communautés Européennes: théorie et réalité*, in «Revue trimestrielle de droit européen», 13 (1967), pp. 1-29; *Les obstacles constitutionnels à l'intégration européenne*, in «Revue trimestrielle de droit européen», 15 (1969), pp. 241-254.

impensabile. In questo si sintetizzava in fondo il “governo dei giudici”: nel loro portare avanti in prima persona la costruzione europea sul piano del diritto contro ogni logica ed interesse politico particolaristici, non già nel sovvertire un assetto di poteri intracomunitario già troppo favorevole ad egoismi nazionali. Nell’essere una “torre di controllo” del diritto europeo, investita della funzione chiave di condurre in porto, irreversibilmente, l’integrazione *giuridica* dell’Europa. Scrivendo per il pubblico americano, Lagrange lo riaffermava:

In Europa così come negli Stati Uniti, una corte è parte integrante della struttura politica interna (...). Ognuna di esse, poi, assolve una duplice funzione: garantire il rispetto sia dell’intera struttura che degli stati che la compongono, nonché (...) assicurare l’applicazione del diritto in favore sia di questi ultimi che dei singoli cittadini (...). Pertanto, si può affermare che l’integrazione è un fatto consolidato in seno ai tribunali ed alle corti degli Stati membri. Occorrerebbe aggiungere, però, che la Corte di giustizia vi ha contribuito in modo essenziale²³.

Sarebbe bastato un “governo dei giudici”, così inteso, a controbilanciare spinte antieuropee e battute di arresto nel cammino verso un’Europa unita? Per il Lagrange, la battaglia avrebbe dovuto prima o poi giocarsi – o tornare a giocarsi – sul terreno politico: attuando una rivoluzione istituzionale volta ad infondere massicce dosi di democrazia nelle Comunità dando luogo ad un potere legislativo reale incarnato da un’Assemblea (poi Parlamento) che ne divenisse il fulcro decisionale. Come è stato rilevato,

stavolta non si trattava più di riesumare il “government of the judges”, ma di “raddrizzare” l’Europa ed organizzarla secondo le tradizioni nazionali della separazione tra i poteri²⁴.

E si trattava di una separazione dei poteri che, come scriveva il Lagrange nel 1969, era veramente «alla base delle istituzioni dei nostri paesi»²⁵.

Tra gli anni sessanta e settanta, passata la tempesta gollista, altre dure prove avrebbero atteso al varco le Comunità mettendone a rischio il cammino futuro verso un’integrazione il cui obiettivo ultimo, quello federale, si stava annebbiando sempre più²⁶. E stava anche diventando obsoleto, ormai, chiedersi se veramente fosse mai esistito in passato un “governo dei giudici”, vale a dire un

²³ Lagrange, *The Court of Justice* cit., p. 725.

²⁴ Grilli, *Le origini* cit., p. 171.

²⁵ Lagrange, *Le pouvoir de décision* cit., p. 29.

²⁶ Dopo il primo, grande allargamento dell’Europa comunitaria con l’adesione – il 1° gennaio 1973 – del Regno Unito, dell’Irlanda e della Danimarca, essa attraversava però nuovamente un periodo di stallo: l’idea federalista era in crisi, l’euroscetticismo d’oltre Manica si sarebbe presto fatto sentire e nuove sfide sul piano mondiale (basti pensare alla crisi petrolifera nel 1973) attendevano un’Europa nuovamente stanca e in stallo. Occorreva un rilancio dell’idea europea, e questo fu tentato da Leo Tindemans, primo ministro belga. Il rapporto Tindemans sullo stato della cosiddetta «Unione europea» (il termine veniva usato per la prima volta! Tindemans aveva avuto mandato a redigere il suo progetto dal vertice dei ministri europei, riunito a Parigi nel dicembre 1974) prevedeva un nuovo ampliamento delle competenze dell’Unione, segnatamente in campo monetario, energetico, ambientale e sociale. Ma ormai il fine ultimo della costruzione europea vi risultava sempre più annacquato, e sempre più si stava affermando un’Europa degli stati, su base intergovernativa, al posto dell’idea federale.

loro strapotere in sede comunitaria: ch  i giudici avevano gi  compiuto il loro dovere e il loro “governo” – se mai vi era stato – aveva prodotto notevoli risultati giuridici. Quello che si avvertiva come inadeguato, ora, era l’assetto delle Comunit : ben poco federale, troppo sbilanciato a favore degli Stati membri riuniti nel Consiglio dei ministri e troppo poco a favore dei popoli europei attraverso i loro rappresentanti nell’Assemblea parlamentare.

La palla ritornava insomma nel campo della politica e l’anelito era quello ad una maggiore democrazia nelle Comunit . Un problema, questo, che rimane di scottante attualit .