

Integrazione attraverso il mercato e declino dello Stato democratico: appunti per un'indagine genealogica

di Edmondo Mostacci

Abstract: Integration through the market and twilight of the democratic State: notes for a genealogical investigation – The article analyses some key moments of the path of European integration to understand the historical roots of the democratic deficit that characterizes the Union today. In particular, the text focuses on the *foundational period* and on the role that, in this situation, was played by the European Court of Justice and by some people of particular importance, such as the president of the first European Commission, Walter Hallstein. Subsequently, the text focuses on the strategic role assumed by the market in the integration process and underlines the circumstances which, starting from the second half of the Seventies, led community integration to be pursued more decisively than in the previous twenty years.

Keywords: Democracy; European Court of Justice; European Union; Federalizing process; Trente glorieuses.

371

1. Introduzione

Il 20 gennaio 1981, nel corso del suo *inaugural address*, il neoeletto presidente degli Stati Uniti Ronald Reagan affronta il tema della situazione economica dell'Unione, riassumendo l'idea forza del suo indirizzo di politica economica con una frase lapidaria, destinata a rimanere nella memoria collettiva del Paese: «In this present crisis, government is not the solution to our problems; government is the problem». Dopo un decennio di stagflazione, la ricetta per fronteggiare la congiuntura economica sembra dover essere diametralmente opposta rispetto a quella che, mezzo secolo prima, aveva permesso di superare la più grave crisi del capitalismo occidentale e di promuovere, all'indomani della Seconda guerra mondiale, un ventennio di prosperità e di crescita civile e sociale, oltre che economica¹.

Quello che lo stesso Reagan ignora – o che, in ogni caso, la gran parte dei suoi epigoni trascura – è che quell'asserzione, tanto felice dal punto di vista comunicativo da contrassegnare un'epoca, è il frutto di un lungo decennio di elaborazioni teoriche, volte a contestare la capacità delle classi pubbliche di indirizzare utilmente lo sviluppo socio-economico e a contrapporre, con

¹ Si allude agli anni centrali di quel periodo che è stato anche chiamato, proprio per i motivi nel corpo del testo Trente Glorieuses da J. Fourastié, *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, 1979.

schematismi talvolta suadenti, le necessità del sistema economico e dei suoi attori principali alle ragioni della democrazia e dei suoi processi decisionali.

Si tratta in primo luogo della scuola di *public choice*, che applica una logica schiettamente economicista al personale politico, le cui scelte sarebbero volte a massimizzare le proprie *chance* di rielezione con conseguenze evidenti circa l'orizzonte temporale, ovviamente di breve periodo, del suo agire². Si tratta anche della *New classical macroeconomics* – non a caso sorta negli anni settanta all'Università di Chicago – che elabora una visione intimamente ostile all'intervento pubblico nell'economia e, soprattutto, a politiche fiscali di carattere discrezionale³. Più in generale, è il periodo in cui la riflessione economica e quella della scienza politica enfatizzano la necessità di valutare i risultati concretamente perseguiti dalle politiche pubbliche e di rimodellare in senso restrittivo l'intervento statale nella sfera socio-economica, con la duplice finalità di garantire una maggiore efficienza dell'apparato burocratico e di sgravare il sistema produttivo di oneri che vengono ormai percepiti alla stregua di zavorre eccessive⁴. In particolare, l'analisi finisce per appuntarsi su un (asserito) eccesso di domanda politica di protezione, che ingolfa i meccanismi della scelta pubblica e si ripercuote negativamente sul sistema economico, mantenendolo in uno stato di perenne disequilibrio, di cui la stagflazione è – o sarebbe – la conseguenza più evidente.

In buona sostanza, nelle parole del presidente Regan si condensa un decennio di polemica anche corrosiva sull'utilità dell'intervento pubblico nell'economia e di elaborazioni teoriche volte a consegnare al *mercato* – e, in particolare, al meccanismo *offerta-domanda-prezzo* – un ruolo centrale nella promozione di crescita, sviluppo e benessere.

Va da sé che quanto appena descritto origina nel contesto nordamericano ma è destinato a diffondersi rapidamente – oggi forse verrebbe da dire *viralmente* – nel resto dell'occidente capitalista. D'altra parte, il contesto che promuove l'affermarsi di un nuovo paradigma egemone in materia di rapporti tra Stato e mercato è in massima misura comune ai Paesi del Primo mondo: la crisi del sistema monetario internazionale – incentrato, in base agli accordi di Bretton Woods, sul Dollaro statunitense, moneta di riserva, sul suo ancoraggio aureo e su un sistema di cambi fissi verso di esso –, occorsa in seguito all'adozione da parte della Presidenza degli Stati Uniti dell'*Executive Order* n. 11615, che chiude la cd. *gold window*, e all'adozione da parte dei membri del G-10 dello *Smithsonian Agreement*, e la prima

² V., in primo luogo, J.M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, 1962, e J.M. Buchanan, R.E. Wagner, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, 1977.

³ Per una esposizione delle posizioni della NCM, v. T.J. Sargent, N. Wallace, *Rational Expectation, the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule*, in *Journal of Political Economy*, 1975, 241, e R.E. Lucas, T.J. Sargent, *After Keynesian macroeconomics*, in AA. VV., *After the Phillips Curve Persistence of High Inflation and High Unemployment*, Boston, 1978, 49.

⁴ Queste, in estrema sintesi, le conclusioni dell'influente rapporto della Commissione trilaterale, stilato da M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies*, New York, 1975, trad.it *La crisi della democrazia. Rapporto alla Commissione trilaterale*, Milano, 1977.

crisi petrolifera sono entrambe condizioni di carattere esogeno che incidono in misura analogamente significativa sul sistema economico di tutti i Paesi ad economia di mercato.

Volendo tracciare una sintesi – di necessità approssimativa, ma sufficientemente precisa per contestualizzare il discorso che verrà compiuto nelle pagine seguenti – gli anni settanta assistono a due fenomeni a vario modo intrecciati: per un verso, la crisi di un modello socioeconomico incentrato sul ruolo di guida del decisore pubblico; per l'altro, l'affermarsi sul piano ideologico della necessità di superare il coevo assetto dei rapporti tra sistema giuridico e sottosistema economico, per liberare questo secondo dall'onere di un eccesso di domande sociali. Ciò si riflette a sua volta sul *prestigio* delle⁵ diverse scuole di pensiero delle scienze sociali – *in primis*, dell'economia politica –, con ricadute inevitabili sia sulle dinamiche interne alle singole tradizioni di ricerca, che sul contributo di ciascuna di esse all'elaborazione della visione egemone, nello specifico momento storico, all'interno delle classi pubbliche e delle più generali comunità politiche.

È in questo frangente storico che il processo di integrazione europea – proseguito in sordina nel suo primo quindicennio – inizia a trovare nuovo smalto e, soprattutto, una rinnovata ragion d'essere. Infatti, quel seguito che l'idea degli *Stati Uniti d'Europa*⁶ aveva avuto a cavallo del 1950 era almeno parzialmente scemato all'indomani della bocciatura del progetto della Comunità europea di difesa, mentre nella seconda metà del decennio i sistemi politici ed economici dei diversi Paesi avevano raggiunto un loro interno equilibrio. Invece, nel corso degli anni settanta, da un lato questo stesso equilibrio sembra essere venuto meno; al contempo, la crisi del sistema di Bretton Woods spinge per forme di coordinamento monetario, almeno a livello regionale⁷; infine, l'esigenza di

⁵ Si utilizza volutamente un termine ambiguo, che richiama la difficoltà di ricostruire in termini esaustivi i motivi che portano una comunità ad aderire a un certo modello – v. R. Sacco, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law*, in *39 Am. J. Comp. L.* 1 (inst. I) e 343 (inst. II), in part. 398-399 (1991) –, e che precede quella capacità del tutto peculiare di indirizzare – *rectius*: di «dirigere» – l'approccio dei parlanti a un certo tipo omogeneo di tematiche che Antonio Gramsci ha efficacemente chiamato *egemonia*, sviscerandone altresì il ruolo centrale e indefettibile all'interno dei processi politici (v. *Quaderni dal Carcere*, in part. il *Quad. 19*, par. 24, Torino, 1975, 2010). L'insegnamento gramsciano, nell'analisi di quanto accaduto negli anni settanta e delle sue conseguenze per la stessa forma degli ordinamenti occidentali (oltre che per l'evoluzione dell'integrazione sovranazionale di area europea), appare pertanto ancora particolarmente fecondo.

⁶ L'espressione è lanciata originariamente da Winston Churchill in un discorso pronunciato a Zurigo il 10 settembre del 1946, come riferisce A. Grilli, *Realizzare il sogno europeo: la nascita della "burocrazia" comunitaria*, in *Historia et ius*, 2014, n. 6, p. 2.

⁷ V. A. Majocchi, *Funzioni e limiti dell'integrazione economica europea*, in *Il Politico*, 1986, 251, in part. 254 ss. V. altresì A. Padoa-Schioppa, *Il completamento dell'unificazione europea*, in AA.VV., *Europa di ieri e di domani*, Milano, 1991, 181 ss., il quale osserva che: «Il Trattato istitutivo del mercato comune non conteneva disposizioni in materia di moneta: in un regime di cambi fissi, allorché il dollaro era convertibile in oro e costituiva la moneta egemone, non era parso indispensabile adottare il futuro mercato comune di competenze e di istituzioni monetarie proprie. Venuti meno questi due presupposti, le esigenze stesse di funzionamento della politica comunitaria imposero l'adozione di una moneta di conto comune (ECU) e soprattutto dei vincoli più stretti tra le monete degli stati della CEE: nacque così, nel 1978, il sistema monetario europeo (SME)» (p. 182).

preservare i sistemi economici dall'eccesso di domande sociali e il ripensamento circa i rispettivi ruoli dello Stato e del mercato nel promuovere crescita e benessere si coordinano agevolmente con un processo di integrazione per il tramite del mercato⁸ che presuppone un ridimensionamento evidente del ruolo degli Stati membri e della loro capacità di funzionalizzare l'opera del sistema economico alle esigenze sociali, per come interpretate attraverso i processi politico-democratici.

In altri termini è nel contesto degli anni settanta che maturano, ad un tempo, sia una rinnovata esigenza di procedere con l'integrazione economica a livello europeo – almeno secondo la visione maggioritaria all'interno delle classi pubbliche –, sia le condizioni per potervi procedere a dispetto della mancata integrazione politica.

Al contempo, negli anni settanta l'integrazione economica non è affatto un progetto ancora del tutto di là dal realizzarsi. Nel 1951 i sei Stati hanno siglato il Trattato di Parigi e nel 1958 sono entrati in vigore i Trattati di Roma, istitutivi della Comunità economica europea e dell'Euratom, mentre nel 1973 al sestetto iniziale si sono aggiunti la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito. Non solo: nel primo quindicennio di vigenza, il Trattato istitutivo della CEE è stato anche oggetto di una giurisprudenza particolarmente innovativa della Corte di giustizia, la quale ha almeno in parte determinato il sentiero di sviluppo dell'integrazione, giocando così un ruolo di primo piano nel definire il futuro assetto interordinamentale dell'area europea⁹. Di conseguenza, quando si producono le circostanze storiche anzidette, sono già delineati i caratteri fondamentali del processo di integrazione, grazie non solo all'opera degli Stati fondatori ma anche e soprattutto al lavoro di una *élite* modernizzatrice radicata a Bruxelles.

Posizionandosi all'interno di questa cornice più generale, il presente contributo si focalizza sul processo che ha portato alla definizione di una strategia di integrazione sovranazionale per il tramite del mercato comune, quale conseguenza di specifiche circostanze storiche: i caratteri fondamentali del Trattato CEE e le sue lacune; il parziale superamento di queste ultime ad opera di una giurisprudenza fortemente creativa della Corte di giustizia; il contributo di attori di primo piano delle Istituzioni europee, ciascuno con le proprie convinzioni filosofico-politiche. Questa strategia, inizialmente contraddittoria rispetto alla realtà giuridico-politica dei Paesi membri, si è sviluppata in sordina; tuttavia, come appena accennato, il generale riorientamento in materia economico-politica degli anni settanta ha improvvisamente reso il processo di integrazione attraverso il

⁸ «Quello dell'Europa unita è stato per lungo tempo il grande sogno che contribuisse a mantenere la spinta al superamento delle forme di governo antiquate che prevalevano nei sistemi statali nazionali. Ma i fautori dell'unificazione hanno esitato troppo davanti al nodo del potere, che le crisi attuali hanno ulteriormente rafforzato, dei principali Stati» (M. Crozier, *Europa occidentale*, in M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy*, cit., 64).

⁹ Difatti, il periodo compreso tra il 1958 e la metà degli anni settanta è stato autorevolmente definito come *Foundational Period*: «It is in this period that the Community assumed, in stark change from the original conception of the Treaty, its basic legal and political characteristics ... the patterns of Community-Member State interaction that crystalized in this period conditioned all subsequent developments in Europe». Cfr. J.H.H. Weiler, *The Transformation of Europe*, in 100 *Yale L.J.* 2403, 2410 (1991).

mercato non solo concretamente percorribile, ma anche strategicamente indirizzato a rispondere alla crisi dello Stato interventista europeo.

Al fine di suffragare questa ipotesi di lavoro, il presente contributo parte da un'analisi del Trattato di Roma e del ruolo giocato dalla Corte di giustizia nel promuoverne una lettura in termini costituzionali (par. 2); successivamente, l'attenzione si sposterà sui soggetti che hanno caratterizzato il primo quindicennio di vita delle Istituzioni della Comunità economica europea il cui contributo ha accompagnato e talvolta indirizzato l'opera della Corte, con ciò contribuendo alla definizione della concreta strategia di integrazione sovranazionale (par. 3), per poi considerare più da vicino il ruolo giocato in tale strategia dal mercato concorrenziale (par. 4); infine – prima di giungere a sviluppare qualche osservazione conclusiva (par. 6) – ci si dedicherà agli sviluppi che, tra la seconda metà degli anni settanta e gli anni ottanta, grazie anche al cambio di *mainstream* di cui si è detto, hanno permesso al progetto di integrazione attraverso il mercato di dispiegarsi appieno (par. 5).

2. Il Trattato CEE nel contesto della seconda metà degli anni cinquanta

Quando nel 1951 viene redatto il Trattato che istituisce la CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio), le ferite della Seconda guerra mondiale sono ancora piaghe evidenti¹⁰ e sentite, sia all'interno del corpo sociale, sia nella riflessione delle classi pubbliche. La stessa *Dichiarazione Schuman* – considerata a buon diritto come il punto di partenza, se non del più generale processo di integrazione europea, di quella sua fase che al principio degli anni cinquanta porta alla stipula del Trattato di Parigi¹¹ – fa espliciti riferimenti alla necessità di promuovere l'integrazione economica in settori strategici, al fine di garantire la pace in Europa e prevenire il futuro ripetersi delle atrocità che avevano caratterizzato il periodo bellico¹². Parimenti, tra la fine degli anni quaranta e l'avvio della decade successiva, fervono le attività dei movimenti federalisti di

¹⁰ Giusto per limitarsi all'essenziale, la guerra segna ancora il paesaggio urbano, mentre la situazione economica e sociale, pur in netto miglioramento, è ancora in una fase di difficoltà sia in Italia e Germania, sia nel resto d'Europa. D'altra parte, il piano Marshall (*rectius*: lo *European Recovery Program*) è terminato nel 1951. Sul periodo della storia economica europea v. M.M. Postan, *An Economic History of Western Europe (1945-1964)*, New York (NY), 1967, trad.it. *Storia economica d'Europa (1945-1964)*, Bari, 1968.

¹¹ V. S. Pistone, *The Federal Perspective in the Schuman Declaration*, in *Perspectives on Federalism*, 2010, 19 ss.

¹² Il testo della dichiarazione – oggi disponibile sul sito dell'UE, all'*url*: europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it – esordisce proprio riferendosi al tema della pace: «La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi». A tal fine, prosegue più innanzi la dichiarazione, «il governo francese propone di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità», argomentando che «la solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile». «Questa proposta – si legge ancora nella dichiarazione – costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace».

ispirazione democratica¹³ – ben rappresentati dalla parabola del Movimento Federalista Europeo di Altiero Spinelli – i quali alla fine del 1946 creano la *Union des fédéralistes européens* nella convinzione che solo il progetto di una Federazione europea possa superare le divisioni del continente¹⁴, le quali sono a loro volta viste come l'origine «de souffrances et destructions lors des deux Guerres mondiales»¹⁵.

Nella seconda metà del decennio, il clima politico è in buona misura mutato: la prospettiva degli Stati uniti d'Europa ha perso mordente sia come baluardo nei confronti di nuovi conflitti, sia quanto alla sua praticabilità in termini concreti. Da questa prospettiva, il fallimento della Comunità europea di difesa (CED) e soprattutto il dibattito che precede e accompagna la sua reiezione da parte del Parlamento francese sembrano avere segnato il punto di non ritorno¹⁶ e accompagnano come un convitato di pietra le negoziazioni dei trattati di Roma, i quali si mostrano infatti assai più timidi del precedente Trattato di Parigi nel disegnare delle istituzioni sovranazionali autorevoli e in grado di guidare il processo di integrazione¹⁷. In buona sostanza – tralasciando il Trattato Euratom – all'indomani della ratifica del Trattato CEE la nascente costruzione comunitaria mostra una duplice natura: da un lato, la CECA, figlia della *dichiarazione Schuman*, la quale è prevalentemente incentrata su quello che – invero con un certo anacronismo – potrebbe chiamarsi metodo comunitario, ma è altresì limitata a un solo, pur rilevante, settore economico (il carbosiderurgico); dall'altro lato, il nascente mercato comune, in grado di incidere su un numero amplissimo di settori merceologici e, proprio per questo motivo, potenzialmente foriero di significativi passi nel senso dell'integrazione economica e, in prospettiva, giuridico-politica, il quale è però caratterizzato da un assetto istituzionale incentrato sul metodo intergovernativo.

Quanto appena sostenuto è reso in primo luogo evidente da una pluralità di fattori.

Per un verso, il materiale prodotto dalle istituzioni nazionali in occasione dell'adozione delle necessarie leggi di autorizzazione alla ratifica e dei seguenti ordini di esecuzione¹⁸ insistono sulla deferenza del nuovo Trattato nei confronti

¹³ Sulla pluralità di approcci al federalismo – non tutti coerenti con idee minimamente progressive di democrazia (o se si preferisce con modelli di democrazia non integralmente riconducibili al solo versante della democrazia politica) – v. A. Somma, *Europa, sovranità e ordine economico nel prisma delle teorie federaliste*, all'interno di questa stessa sezione monografica (p. 427 ss.).

¹⁴ V. S. Pistone, *The Union of European Federalists*, Milano, 2008.

¹⁵ V. la presentazione dell'Unione, disponibile all'url: www.federalists.eu/fr/uef/.

¹⁶ V. A. Padoa-Schioppa, *Dalla costituente italiana alla Costituente europea*, in *Il Federalista*, 1981, 71 ss.

¹⁷ V. A. Boerger, M. Rasmussen, *Transforming European Law: The Establishment of the Constitutional Discourse from 1950 to 1993*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, 199, in part. 202.

¹⁸ Per ciò che concerne i documenti parlamentari prodotti in occasione dell'approvazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica del Trattato CEE, v. ne l'elenco esaustivo in M. Rasmussen, *Revolutionizing European Law: A History of the Van Gend en Loos judgment*, in *Intern. J. Const. L.*, 2014, 156. Inoltre, v. ad es. le dichiarazioni rese in occasione del dibattito parlamentare italiano nel report curato dal Senato della Repubblica, disponibile all'url:

delle prerogative sovrane degli Stati membri; in misura del tutto consimile, per quanto enunciate da una posizione evidentemente opposta, depongono anche le critiche rivolte al Trattato di Roma – e alla *beffa del mercato comune*¹⁹ – da parte di esponenti di spicco del movimento federalista europeo.

Al di là delle dichiarazioni di soggetti istituzionali o di figure di rilievo dal punto di vista del processo di integrazione, quanto appena evidenziato è poi testimoniato dalle scelte compiute dai redattori dei Trattati di Roma, specie se confrontate con quelle assunte a Parigi poco più di un lustro prima. Così, appare in primo luogo significativa la scelta, tutt'altro che obbligata, di dotare le due nuove comunità di un assetto istituzionale prevalentemente separato sia tra di loro, sia da quello della già istituita CECA. Al contempo, l'istituenda Commissione europea appare già dal nome una sorella minore dell'Alta autorità guidata da Jean Monnet: quest'ultima non solo è assegnataria della funzione di direzione dello sviluppo del mercato carbosiderurgico, ma è altresì munita di rilevanti poteri sanzionatori, da esercitarsi nei confronti degli Stati membri, per garantire la necessaria effettività alle istruzioni da essa stessa impartite. All'opposto, l'assetto istituzionale disegnato dal nuovo Trattato è improntato a un approccio di carattere intergovernativo: se è vero che la Commissione detiene il monopolio dei poteri di impulso, è il Consiglio – rappresentativo dei sei Stati membri e chiamato a decidere per un lungo periodo transitorio all'unanimità²⁰ – ad essere investito del potere decisionale.

L'attitudine particolarmente garantista nei confronti degli Stati membri è poi testimoniata dagli articoli relativi al ruolo della Corte di giustizia – unica Istituzione comune, insieme all'Assemblea parlamentare, alle tre Comunità –, quale organo giurisdizionale della Comunità economica. Qui sarebbe errato lasciarsi fuorviare dall'evoluzione successiva al 1958; nel disegno originario del Trattato di Roma la Corte sembrerebbe infatti legata allo svolgimento di tre rilevanti funzioni: a) garantire che le neoistituite istituzioni sovranazionali non esorbitino dal proprio ambito competenziale; b) interpretare il diritto europeo, colmando le lacune puntuali che inevitabilmente si creano all'interno di uno schema complesso come quello sotteso al mercato comune; c) collaborare con Commissione e Stati membri al fine di assicurare il rispetto del diritto europeo²¹. Si tratta di tre funzioni all'apparenza diverse e indipendenti, ma funzionalmente orientate a creare un equilibrio tra le Istituzioni sovranazionali e quelle statali, nell'ottica di garantire ad un tempo che le prime siano nella condizione di adempiere al compito che i *Signori dei trattati* hanno assegnato loro – e cioè creare

www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Discorsi_sullEuropa_Vol._1_DEF.pdf

¹⁹ Per riprendere le parole di un noto articolo di Spinelli, pubblicato nel settembre 1957. V. U. Morelli, *Altiero Spinelli e l'azione federalista. Il sistema comunitario*, in Id. (a cura di), *Altiero Spinelli: il pensiero e l'azione per la federazione europea*, Milano, 2010, 145 ss.

²⁰ Periodo peraltro sostanzialmente prorogato, sino all'Atto unico, dal *compromesso di Lussemburgo* che, come noto, pose termine alla cd. *Crisi della sedia vuota*, nel 1966. Sul tema, v. W. Nicholl, *The Luxembourg Compromise*, in *J. Comm. Market Studies*, 1984, 35 ss.

²¹ Sul p.to, v. K.J. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law. The making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford, 2001, 5.

un'unione doganale effettivamente funzionante – e che l'equilibrio tra i due livelli di governo si mantenga nell'alveo stabilito a Roma.

Così, per un verso la Corte è competente a sindacare sia l'operato degli Stati – su iniziativa della Commissione o, in sua assenza, di un altro Stato membro – sia quello delle Istituzioni; per altro verso tale apparente simmetria è incrinata dalle diverse conseguenze che scaturiscono dalle procedure *ex art. 169* ed *ex art. 173*: per l'inadempimento statale non si prevedono meccanismi sanzionatori né strumenti di *enforcement*²² ulteriori rispetto alla laconica disposizioni di cui all'art. 171; il mancato rispetto delle norme del Trattato ad opera delle istituzioni comporta invece la nullità di quanto posto in essere, vale a dire la sanzione più radicale per un giudizio di cognizione. Ancora, l'art. 177 si occupa del rinvio pregiudiziale alla Corte, da parte delle giurisdizioni nazionali. In questo caso, stando alla lettera del Trattato, il ruolo del giudice di Lussemburgo è confinato alla retta interpretazione del diritto europeo, primario o derivato, senza che ciò comporti in alcuna misura un giudizio circa il corretto adempimento statale alle sue prescrizioni.

In altri termini, secondo il disegno concordato a Roma, non esistono strumenti atti a garantire l'effettivo adempimento statale alle norme del nascente diritto europeo; l'eventuale condotta statale difforme dalle norme dei trattati potrà sì essere evidenziata dalla Commissione ed acclarata dalla Corte di giustizia, ma in assenza di un'autodisciplina del Paese interessato le uniche reazioni apparentemente esperibili sarebbero quelle tipiche del diritto internazionale pubblico, come le contromisure adottate dagli Stati controinteressati. Viceversa, il giudizio della Corte dispiega effetti ben più consistenti quando esso abbia ad oggetto atti delle Istituzioni europee, con ciò evidenziandosi come la giurisdizione sovranazionale sia orientata più nel senso di prevenire atti *ultra vires* delle Istituzioni che in quello di garantire la *primauté* del diritto europeo rispetto agli ordinamenti nazionali²³.

È cosa del tutto nota che gli sviluppi conosciuti dal processo di integrazione siano stati del tutto diversi da quanto appena esposto. A partire dalla sentenza *Van Gend en Loos*, la Corte di giustizia ha fornito una lettura del Trattato di Roma lontana non solo dal dato testuale, ma anche dal disegno più complessivo convenuto dalle alte parti contraenti. Questa lettura è incentrata – almeno se riguardata *ex post* – su quattro dottrine²⁴, che costituiscono l'ossatura generale del diritto comunitario per come lo conosciamo ancora oggi; si tratta di quattro teoriche – non prive di legami e di sostegni reciproci – sfornite di agganci testuali nella lettera del Trattato. La Corte le ricava a partire dall'obiettivo a cui il Trattato CEE sarebbe proteso: la creazione di una comunità *sovranazionale* in grado di promuovere l'integrazione economica e giuridica tra gli Stati contraenti, nell'ottica della progressiva realizzazione di un ordinamento *simil-federale*; una comunità

²² V. J.H.H. Weiler, *The Transformation of Europe*, cit., 2420.

²³ K.J. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law*, cit., 11.

²⁴ Si tratta dell'effetto diretto, della *primauté*, dei poteri impliciti e, infine, della *doctrine of human rights*. V. ancora J.H.H. Weiler, *The Transformation of Europe*, cit., 2413 ss.

sovranazionale di cui il Trattato costituirebbe l'atto fondativo, di carattere materialmente costituzionale²⁵. A loro volta, il carattere materialmente costituzionale del Trattato CEE e la finalità che esso sarebbe chiamato a perseguire – elementi legati l'uno all'altro da un rapporto di stretta dipendenza – giustificano sia il ricorso ad un'interpretazione teleologica fortemente creativa da parte della Corte²⁶, sia un ripensamento in termini del tutto originali del ruolo della stessa Corte di giustizia, quale organo deputato non già a tutelare l'equilibrio istituzionale sotteso al Trattato di Roma, ma a promuovere una dinamica interordinamentale coerente con l'obiettivo dell'integrazione e con la sua progressiva realizzazione²⁷.

In altri termini, la rilettura delle disposizioni di carattere sostantivo del Trattato – e cioè di quelle tese a dire che cosa sia la Comunità e quali siano i suoi rapporti con gli Stati membri – si accompagna a una interpretazione parimenti creativa degli articoli sulla Corte di giustizia e sul suo ruolo, all'interno del disegno istituzionale complessivo. Se il Trattato ha natura materialmente costituzionale e regge un assetto istituzionale *simil-federale*, al giudiziario europeo spetta un ruolo che può avvicinarsi a quello di una corte suprema²⁸. Così, grazie alle teoriche dell'effetto diretto e della *primauté*²⁹, l'art. 177 assume un ruolo diverso da quello immaginato dai redattori del Trattato, volto non più solo a sancire la retta interpretazione del diritto europeo primario e derivato, ma a sindacare altresì la sua corretta implementazione ad opera della legislazione nazionale. Certo, la Corte di giustizia non ha e non si arroga affatto il potere di sancire l'incompatibilità del diritto statale con quello sovranazionale, ma nelle sue pronunce sottintende – spesso in modo inequivoco³⁰ – tale valutazione, lasciando al giudiziario nazionale

²⁵ Come asserito dal giudice Pescatore, con riferimento al *reasoning* elaborato dalla Corte di giustizia in *Van Gend en Loos*, il «reasoning of the Court shows that the judges had “une certaine idée de l'Europe” of their own, and that it is this idea which has been decisive and not arguments based on the legal technicalities of the matter» (P. Pescatore, *The Doctrine of Direct Effect: An Infant disease of Community Law*, in *European Law Review*, 1982, 157).

²⁶ V. ad es. con specifico riferimento al *reasoning* sviluppato in *Van Gend en Loos*, P.P. Craig., *Once Upon a Time in the West: Direct Effect and the Federalization of EEC Law*, in *Oxford J. Legal Stud.*, 1992, 453, in part. 459-460.

²⁷ Questo ruolo svolto attivamente dalla Corte è stato ben colto da quella parte degli studiosi che ha approcciato il tema dello sviluppo del diritto primario europeo non già da una prospettiva di stretto formalismo giuridico, quanto piuttosto con metodo spiccatamente interdisciplinare, a partire da M. Shapiro, *Comparative Law and Comparative Politics*, in *53 S. Cal. L. Rev.* 537 (1980).

²⁸ V. T.C. Hartley, *Federalism, Courts and Legal System: The Emerging Constitution of the European Community*, in *34 Am. J. Comp. L.* 229, 235 (1986).

²⁹ O, per meglio dire, *primauté* domestica, o interna, posto che sul piano internazionale le norme appunto sovranazionali debbono prevalere sul diritto interno eventualmente contrario, ancorché posteriore. V. B. de Witte, *Retour à “Costa”. La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1984, 428 ss.

³⁰ Vale la pena sul punto riportare la testimonianza del Giudice Mancini: «in fact ... whenever they asked if national rule A is in violation of Community Regulation B or Directive C, the Court answered that its only power is to explain what B or C actually mean. But, having paid this lip service to the language of the Treaty and having clarified the meaning of the relevant Community measure, the Court usually went on to indicate to what

il compito, sostanzialmente meccanico, di trarre le logiche conclusioni.

In estrema sintesi, lo sviluppo dell'integrazione europea, nelle forme in cui si è realizzata nel corso delle decadi che separano la redazione dei Trattati dal tempo attuale, trova la sua causa più prossima nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha in primo luogo individuato nella creazione di un ordinamento sovranazionale *simil-federale* la finalità fondamentale *obiettivamente* perseguita dai Trattati – e cioè al di là delle intenzioni dei redattori e di quella che era l'originaria volontà dei Paesi fondatori –, per fornire poi delle disposizioni di questi ultimi una lettura fortemente innovativa e creatrice, in particolare grazie a un'interpretazione teleologicamente orientata, e per assumere un ruolo proattivo solo in parte coerente con quello immaginato a Roma e cristallizzato negli art. 169 ss. del Trattato CEE.

3. I protagonisti dell'integrazione europea

Per quanto composta di personalità autorevoli, una Corte sovranazionale non avrebbe mai potuto svolgere il ruolo giocato dalla Corte di giustizia – senza perdere la propria legittimazione e condannarsi così all'irrilevanza – in assenza di elementi di contesto e, soprattutto, del contributo di attori ulteriori, capaci di tracciare quella strategia politica dell'integrazione europea necessaria affinché le coraggiose metodiche interpretative sviluppate dal giudice di Lussemburgo potessero produrre frutti concreti.

Difatti, se in termini generali la prospettiva degli Stati uniti d'Europa sembra avere perso smalto nella seconda metà degli anni cinquanta, ciò non significa affatto che essa sia stata abbandonata da tutti gli attori politici e istituzionali più rilevanti. Al contrario, per un verso la delegazione olandese alla convenzione incaricata di redigere il testo del Trattato di Roma è ancora favorevole a passi decisi in direzione di un assetto federale europeo; per altro verso, il personale già incardinato presso le Istituzioni della CECA e destinato a svolgere un ruolo di primo piano anche in ambito CEE è in larghissima parte permeato da ideali federativi paneuropei.

In estrema sintesi, alla vigilia degli anni sessanta, il contesto in cui sarà chiamato a svilupparsi il processo di integrazione europea è caratterizzato da due fattori fondamentali, ulteriori rispetto alla già analizzata debolezza del disegno istituzionale tracciato dal Trattato CEE. Per un verso, la reiezione del progetto della Comunità europea di difesa e il seguente naufragio della Comunità politica europea avevano derubricato l'integrazione politica a ipotesi meramente futuribile, da lasciare nel cassetto in attesa di momenti migliori³¹. In altri termini, le vicende del 1954 segnano la sconfitta del movimento federalista; di conseguenza, l'unica opzione percorribile per promuovere forme avanzate di integrazione giuridico-

extent a *certain type* of national legislation can be regarded as compatible with that measure» (G.F. Mancini, *The Making of a Constitution for Europe*, in *Common Mkt L. Rev.*, 1989, 606).

³¹ Sull'impatto della reiezione della CED sui Trattati di Roma, v. P. Pescatore, *Les Travaux du "Groupe juridique" dans la négociation des traités de Rome*, in *Studia diplomatica*, 1981, 159 ss.

politica in Europa rimane quella funzionalista, immaginata da Jean Monnet, improntata a un approccio gradualista, al ruolo indefettibile di *élite* modernizzatrici e illuminate e debitrice a una filosofia della storia in un certo senso determinista. Per altro verso, a livello europeo vi sono personalità assolutamente convinte del carattere di necessità storica del processo di integrazione. Nel complessivo contesto del periodo in esame, tale convinzione si declina quindi nella piena adesione all'opzione funzionalista e nel convincimento circa l'esigenza di dare una lettura delle disposizioni del nuovo Trattato, appena entrato in vigore, quanto più possibile coerente con la finalità di promuovere l'integrazione economica, quale presupposto dell'unificazione giuridico-politica.

Un primo gruppo di attori che svolgono un ruolo chiave nel promuovere il processo di integrazione e nel permettere una lettura in termini costituzionali del Trattato di Roma è costituita dai soggetti che, a vario titolo, siedono in ruoli di primo piano all'interno delle Istituzioni europee³², primo tra questi il tedesco Walter Hallstein³³.

Già capo della delegazione tedesca alla *Conferenza Schuman* per la formazione della CECA, Hallstein viene scelto per guidare la prima Commissione della Comunità economica europea (1958-1962) e, confermato nella carica in occasione della nomina della seconda Commissione (1962-1967), dirige i lavori dell'Istituzione per quasi un decennio. Tali circostanze spiegano il rilievo che la sua figura ha nel promuovere una determinata lettura del Trattato di Roma e, soprattutto, nell'interpretare il ruolo che spetta alla Commissione, all'interno del *quadripartitismo istituzionale*³⁴ europeo.

Sotto questo profilo, giova sottolineare come Hallstein muova da studi di carattere giuridico ed economico e sia stato influenzato in misura significativa dalle tesi ordoliberali³⁵, sviluppate attorno alla rivista *Ordo* nella Germania degli anni trenta e riprese, all'indomani della Seconda guerra mondiale, da Konrad Adenauer con la formula dell'economia sociale di mercato³⁶. In particolare, l'idea forza sviluppata dall'ordoliberalismo concerne la centralità della scelta in favore del mercato concorrenziale quale *grundnorm* dell'organizzazione economica³⁷, la quale ha penetranti riflessi sul piano giuridico-costituzionale, a partire dalla necessità di una costituzione politica capace di porre il decisore pubblico nella condizione di imporre il meccanismo concorrenziale agli agenti economici e dal

³² Sul ruolo politicamente "rassicurante" svolto dalla Commissione, in favore della Corte di giustizia, v. E. Stein, *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution*, in *75 Am. J. Int. L.* 1, 8 (1981).

³³ Sul ruolo di Hallstein e sulle sue posizioni ordoliberali v. in part. A. Vauchez, *Brokering Europe, Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge, 2015, 24 ss.

³⁴ Sul significato dell'espressione, v. P. Pescatore, *L'Exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome*, in *Cahiers de droit européen*, 1978, 387.

³⁵ V. ancora A. Vauchez, *Brokering Europe*, cit., 25.

³⁶ V. A. Somma, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismi*, in questa *Rivista*, 2015, 115 ss. V. pure V. Berghahn, *Ordoliberalism, Social Catholicism, and West Germany's Social Market Economy, (1949-1976)*, in M. Dold, T. Krieger (Eds), *Ordoliberalism and European economic policy: between realpolitik and economic utopia*, London, 2019, 74 ss.

³⁷ V. ancora A. Somma, *Economia sociale di mercato*, cit., 109-114.

ruolo chiave che questo meccanismo svolge per affrontare e risolvere i diversi ma collegati problemi del potere sociale – a partire dal suo fondamentale versante di potere economico – e del conflitto distributivo.

Sulla base di questa prospettiva economico-politica, Hallstein può ricostruire il Trattato di Roma in termini genuinamente costituzionali³⁸: il mercato comune, di carattere appunto concorrenziale grazie agli art. 85 e 86 del TCEE, si pone quale elemento di volta di un ordine costituzionale materiale oggettivo³⁹, in grado di frammentare e distribuire il potere economico; al contempo, sempre in armonia con gli assunti della scuola ordoliberal, il mercato è anche lo strumento che permette ai singoli soggetti, a prescindere dalla nazionalità e dai legami con le Istituzioni statali, di interagire e di integrarsi in una comunità che ha origini economiche, ma che si sviluppa anche sul piano più generalmente sociale. A sua volta, la Commissione è chiamata a svolgere il ruolo di guardiano di questo ordine materialmente costituzionale, sancito dal Trattato di Roma, e ad assicurare quindi, con tutta l'autorevolezza del caso, il funzionamento in concreto del meccanismo concorrenziale.

382

Il ruolo cruciale della concorrenza, nell'approccio fatto proprio da Hallstein, porta a considerare un secondo soggetto, che in buona misura condivide con il Presidente della Commissione la formazione giuridica ed economica e l'adesione alle tesi ordoliberali, oltre alla nazionalità tedesca. Si allude a Hans von der Groeben, vice di Hallstein nella delegazione della *Bundesrepublik* alla *Conferenza Schuman*, commissario alla concorrenza nelle due Commissioni da questi presiedute e, infine, commissario per il mercato interno nella Commissione Rey.

Il commissario alla concorrenza in primo luogo condivide nella sostanza la posizione di Hallstein sul carattere costituzionale del Trattato di Roma, in quanto imperniato sul mercato concorrenziale. Su tale base, coadiuvato da Ernest Mestmäcker, egli si adopera per conferire agli art. 85 e 86 un'efficacia immediata e diretta⁴⁰ e specialmente per enucleare un meccanismo di *enforcement* esclusivamente incentrato sulle Istituzioni europee – in prima battuta la Commissione e, in caso di ricorso, la Corte di giustizia – con esclusione di un ruolo attivo degli Stati e, soprattutto, delle mediazioni politiche che l'intervento di questi ultimi avrebbe portato con sé⁴¹. Nell'ottica di von der Groeben e di Hallstein, infatti, la disciplina della concorrenza è l'ambito privilegiato in cui sperimentare

³⁸ V. A. Boerger, M. Rasmussen, *Transforming European Law*, cit., 203 ss.

³⁹ Come asserisce lo stesso Hallstein, sia nella veste formale di Presidente della Commissione (v. il Memorandum della Commissione sul Programma d'azione della comunità nella seconda tappa del 1962, in cui si legge che «La comunità economica europea non è quindi un'impresa puramente economica ... Al contrario, si può affermare che con la Comunità l'integrazione politica è già stata avviata in un settore molto vasto» – p. 5), sia come privato cittadino, autore di articoli e monografie (v. ad es., *Der Unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Düsseldorf-Vien, 1969, trad.fr. *L'Europe inachevée*, Paris, 1970, in cui alla Comunità economica europea è espressamente attribuita una legge fondamentale incentrata sulla concorrenza e dove il Trattato risulta essere fondato sulla concezione di un ordine economico che deriva dall'economia di mercato – risp. p. 35 ss. e 127 ss.).

⁴⁰ V. ancora A. Vauchez, *Brokering Europe*, cit., 58 ss.

⁴¹ Gli sforzi di von der Groeben peraltro addivengono a un risultato significativo, costituito dall'adozione del Regolamento n. 17 del 6 febbraio 1962.

una pratica di governo legittimata sul piano dell'*expertise* tecnica e lontana dalle mediazioni della prassi politica⁴².

Coerentemente con le posizioni assunte sul piano teorico, nel corso del suo primo mandato come Commissario von der Groeben si adopera affinché l'approccio delle Istituzioni europee sia particolarmente rigido⁴³, anche nei confronti di quegli accordi tra imprese – come i diritti di esclusiva in favore di rivenditori di altri Stati membri – che idealmente avrebbero potuto giustificarsi, posta la forte frammentazione nazionale del nascente mercato comune e la necessità di incentivare i movimenti transfrontalieri.

All'anima tedesca e ordoliberal, si affianca il contributo decisivo recato da un *grand commis* francese, Michel Gaudet, in servizio sin dal 1952 presso il servizio legale della CECA. A tale titolo partecipa alla redazione dei Trattati di Roma e, all'indomani della loro entrata in vigore, conscio della debolezza di una struttura articolata su tre Comunità, ciascuna governata da proprie istituzioni, si prodiga per creare un servizio legale unificato, che funga da collegamento reciproco. Naturalmente, la riuscita del progetto ha quale prevedibile conseguenza l'accentuazione del ruolo del diritto nel promuovere l'integrazione europea, a spese di altre dimensioni che pur avrebbero potuto – e forse dovuto – giocare un ruolo più significativo. Al contempo, l'unificazione del servizio legale comporta il trasferimento delle acquisizioni teoriche sviluppate nei primi anni di funzionamento della CECA agli ambiti CEE ed Euratom, con ciò enfatizzando gli elementi di somiglianza tra il Trattato di Parigi e quelli di Roma, a discapito delle pur rilevanti differenze.

Al di là della creazione di un servizio legale unificato, il ruolo svolto da Gaudet è particolarmente significativo per un ulteriore motivo. Infatti, sin dai primi anni di vita della Comunità del carbone e dell'acciaio, il servizio legale incomincia a promuovere un'interpretazione di carattere costituzionale del Trattato, quale atto volto a creare – non solo una comunità con scopi economici definiti ma – le premesse di un ordinamento sovranazionale di natura *simil-federale*, secondo l'approccio funzionalista sviluppato in prima persona dal presidente dell'Alta Autorità, Jean Monnet.

Così, il servizio legale dell'Alta Autorità interviene nelle prime cause pendenti di fronte alla Corte di giustizia per promuovere un'interpretazione teleologica delle norme del Trattato di Parigi, con risultati che però, almeno in principio, appaiono⁴⁴ alquanto modesti. La ragione di tale insuccesso, ragiona

⁴² V. H. von der Groeben, *The European Community: The Formative Years. The struggle to establish the Common Market and the Political Union*, Luxembourg, 1987, 59 ss.

⁴³ V. ad es. Corte giust., sent. 13 luglio 1966, C-56/64 e 58/54, *Consten/Grundig c. Commissione*. V. però anche Id., sent. 30 giugno 1966, C-56/65, *STM c. MBU*.

⁴⁴ Per un giudizio del tutto opposto v. però D. Edwards, *Judicial Activism—Myth or Reality?* Van Gend en Loos, Costa v. ENEL and the Van Duyn Family Revisited, in A.I.K. Campbell, M. Voyatzi, (Eds), *Legal Reasoning and Judicial Interpretation of European Law. Essays in the Honour of Lord Mackenzie-Stuart*, Trenton (NJ), 1996, 29, in part. 36 ss., il quale ritiene che la corte abbia sostanzialmente seguito i suoi precedenti, con ciò smentendo quanto nel corpo del testo e lo stesso giudizio di Michel Gaudet.

Gaudet nella sua corrispondenza privata⁴⁵, è da ricercare nella personalità eccessivamente conservatrice dei giudici della Corte. Di conseguenza, vale la pena non solo di insistere, ma anche di promuovere una più ampia accettazione in ambito accademico di un approccio alla Comunità europea più innovativo e pronto a riconoscerne le peculiarità rispetto alla generalità delle organizzazioni internazionali.

In quest'ottica, il servizio legale partecipa all'organizzazione di numerosi eventi, a partire dal convegno di Milano e Stresa del 1957⁴⁶, e promuove la formazione di associazioni scientifiche dedicate al diritto europeo⁴⁷, tra cui la *Fédération internationale pour le droit européen* (FIDE), istituita per coordinare l'attività delle strutture nazionali e indirizzarle al fine di meglio promuovere una lettura "costituzionale" del diritto europeo⁴⁸.

I risultati del lavoro del servizio legale di Gaudet non mancano di arrivare. In primo luogo, la Corte di giustizia fa proprio l'approccio sotteso all'idea di un servizio legale unificato e con la sentenza *Campolongo*⁴⁹ dichiara che i Trattati istitutivi delle tre comunità vanno letti come le parti di un progetto più ampio e organico. Soprattutto, all'indomani della nomina dei giudici Trabucchi e Lecourt, la Corte si appropria dell'approccio all'interpretazione dei Trattati propugnato dal Servizio legale e, su tale base, adotta una delle sentenze chiave dell'opera di costituzionalizzazione⁵⁰ del diritto primario europeo come *Van Gend en Loos*⁵¹.

Come in una sorta di sistema a cerchi concentrici, se la Corte di giustizia opera in uno spazio determinato, almeno in parte significativa, dal ruolo giocato da soggetti che ricoprono ruoli istituzionali, come il Presidente della Commissione Hallstein o il direttore generale del servizio giuridico Gaudet, questi secondi soggetti si muovono altresì in un circolo più ampio e sono chiamati a interagire con una pluralità di attori, a partire dagli accademici e dai professionisti. Senza aprire un discorso per altri versi complesso, che porterebbe lontano dal ragionamento sviluppato in queste pagine, vale la pena sottolineare il ruolo giocato dalla moltitudine di persone che a vario titolo hanno contribuito, ora sul piano

⁴⁵ Come pazientemente ricostruito da A. Boerger, M. Rasmussen, *The Making of European Law: Exploring the Life and Work of Michel Gaudet*, in 57 *Am. J. Leg. Hist.* 51, 70 (2017).

⁴⁶ *Congrès international d'études sur la CECA*, 31 maggio-10 giugno 1957. Sul ruolo storico del convegno di Stresa, v. J. Bailleux, *Comment l'Europe vint au droit. Le Premier congrès international d'études de la CECA (Milan-Stresa 1957)*, in *Revue française de science politique*, 2010, 295.

⁴⁷ Secondo quella che è stata definita nei termini di *mobilization strategy*. V. J. Bailleux, *Michel Gaudet, a Law Entrepreneur: The Role of the Legal Service of the European Executives in the Invention of EC Law and the Birth of the Common Market Law Review*, in *Comm. Mkt L. Rev.*, 2013, 359.

⁴⁸ Sul ruolo della FIDE, v. M. Rasmussen, *Establishing a Constitutional Practice: The Role of the European Law Associations*, in W. Kaiser, J.-H. Meyer (Eds), *Societal Actors in European Integration. Policy-Building and Policy Making, 1958-1992*, Palgrave, 2013, 173 ss.

⁴⁹ Corte giust., sent. 10 maggio 1960, C-27/59, *Campolongo c. Alta autorità*.

⁵⁰ V. M. Rasmussen, *Establishing a Constitutional Practice of European Law: The History of the Legal Service of the European Executive, 1952-65*, in *Contemporary European History*, 2012, 375 ss. V. anche W. Phelan, *The Revolutionary Doctrines of European Law and the Legal Philosophy of Robert Lecourt*, in *European Journal of International Law*, 2017, 935 ss.

⁵¹ V. M. Rasmussen, *Revolutionizing European Law*, cit., 136 ss.

teorico, ora su quello pratico, all'affermazione di una lettura in termini costituzionali dei Trattati europei.

Fondamentale rilievo ha il piano teorico, il quale fornisce l'*humus* essenziale al fine dell'accettazione del corso, intrapreso dalla Corte di giustizia, da parte del variegato mondo delle professioni giuridiche⁵² e, soprattutto, dei giudici delle giurisdizioni nazionali. Stante la mancata previsione nel Trattato di particolari meccanismi di *enforcement*, infatti, l'adesione spontanea alle teoriche dell'effetto diretto e della *primauté* del diritto europeo da parte dei giudici comuni svolge un ruolo centrale nel processo che si sta analizzando⁵³. La larga diffusione di un approccio favorevole a una lettura in termini costituzionali dei Trattati europei non è stata però immediata e lineare: nel dibattito accademico, la riconduzione delle Comunità a normali organizzazioni internazionali, rette secondo i classici principi del diritto internazionale pubblico, è stata la tesi prevalente almeno fino a tutti gli anni sessanta. Tuttavia, lo sforzo di disseminazione di teorie più favorevoli⁵⁴ a una loro natura *sui generis* produce nel corso degli anni un rovesciamento del *mainstream*, grazie in particolare alla determinazione delle associazioni nazionali per il diritto europeo e alla loro federazione di coordinamento⁵⁵, oltre all'impegno diretto in tal senso di alcuni giudici della Corte e dei loro assistenti⁵⁶.

Al contempo, non è da trascurare il ruolo giocato sul piano pratico – grazie alla declinazione particolarmente penetrante dell'art. 177 TCEE⁵⁷ – da alcuni giuristi particolarmente attenti, anche per via di personali convinzioni politiche e ideologiche, allo sviluppo dell'integrazione europea quale fattore di limitazione della pervasività dell'intervento pubblico nella sfera economica. È in primo luogo il caso di Flaminio Costa e del suo avvocato, Gian Galeazzo Stendardi, i quali intentano una causa pilota, al fine di affermare la superiorità delle regole del diritto primario europeo, incentrate sull'idea del mercato concorrenziale⁵⁸, in opposizione alla scelta della Repubblica italiana di procedere alla nazionalizzazione del settore elettrico. Come è noto, è grazie al loro contributo se la Corte di giustizia ha l'occasione di adottare *Costa c. Enel*.

Volendo operare una sintesi di quanto analizzato in questo paragrafo, si

⁵² V. A. Bernier, *Constructing and Legitimizing: Transnational Jurist Networks and the Making of a Constitutional Practice of European Law, 1950-1970*, in *Contemporary European History*, 2012, 399 ss.

⁵³ Sul rilievo dei giudici nazionali, v. G.F. Mancini, *The Making of a Constitution for Europe*, cit., 597 ss.

⁵⁴ Per dettagli sugli autori che sin da principio si sono impegnati in tal senso, v. A. Boerger, M. Rasmussen, *Transforming European Law*, cit., 205 ss.

⁵⁵ K. Alter, *The European Court's Political Power*, Oxford, 2009.

⁵⁶ V. ad es. A. Trabucchi, *Un nuovo diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1963, 259 ss., M. Lagrange, *L'organisation, le fonctionnement et le rôle de la Cour de justice des communautés européennes*, in *Bulletin de l'association des juristes européens*, 1963, 5 ss., e ancora il commento a *Van Gend en Loos* di P. Gori, *Una pietra miliare nella trasformazione del diritto europeo*, in *Giur. it.*, 1963, IV, 49 ss.

⁵⁷ V. F. Mancini, D.T. Keeling, *Democracy and the European Court of Justice*, in *Modern L. Rev.*, 1994, 184 ss.

⁵⁸ V. A. Vauchez, *Brokering Europe*, cit., 131 ss.

possono quindi sottolineare due elementi di particolare rilievo: in primo luogo, la Corte di giustizia ha operato in un contesto più ampio, caratterizzato dalla presenza di soggetti che hanno contribuito sia a costruire le dottrine fondamentali su cui si basa la lettura del diritto primario europeo in senso costituzionale, sia a promuoverne l'accettazione a livello di Paesi membri. In secondo luogo, l'opera di questi soggetti ha patito un duplice condizionamento: il primo concerne il dato testuale dei Trattati, i quali possono essere oggetto di interpretazioni teleologiche e creatrici, ma non possono essere completamente riscritti in sede applicativa o giurisdizionale. Il secondo condizionamento – intimamente correlato al primo – riguarda le posizioni filosofico-politiche, a partire dall'ordoliberalismo di Hallstein e dalla fiducia nelle potenzialità del diritto di Gaudet. Vi è infatti una convergenza fondamentale tra il dato testuale del Trattato CEE e tali posizioni, in quanto queste seconde consentono di enfatizzare le potenzialità di un testo giuridico non privo di limiti intrinseci, mascherandone al contempo i limiti.

4. Il ruolo della concorrenza e l'integrazione attraverso il mercato

Le osservazioni sviluppate nei precedenti paragrafi conducono a quello che è il punto cruciale delle presenti riflessioni. Si tratta di individuare i caratteri essenziali del percorso di integrazione europea e, soprattutto, la loro natura essenzialmente contingente, legata a elementi storicamente determinati, come il testo dei Trattati, e in parte occasionali quali le posizioni filosofico-politiche dei soggetti che hanno saputo promuovere, o a seconda dei casi assecondare, una loro lettura in termini costituzionali.

Quanto al primo profilo, al di là delle reticenze e delle assenze colmate dalla Corte di giustizia con la sua giurisprudenza innovativa e teleologicamente orientata, vi sono l'unione doganale e il seguente mercato comune quali inequivoci prodotti del Trattato di Roma. A loro volta, l'unione doganale consiste nel semplice abbattimento delle restrizioni tra i Paesi membri alla libera circolazione delle merci e dei servizi, con la conseguente messa in comune della politica commerciale, mentre il mercato comune è una costruzione giuridica più complessa che si fonda sul divieto di restrizioni fiscali e regolatorie agli scambi interni, andando però ben oltre questo pur fondamentale dato di partenza. Il mercato comune presuppone infatti una più ampia libertà di movimento dei fattori della produzione oltre che dei singoli prodotti – con ciò completandosi il quartetto di libertà fondamentali su cui si regge l'impianto del Trattato di Roma – e soprattutto un quadro minimamente omogeneo di regole comuni. Infatti, al di là di ingenue posizioni di derivazione fisiocratica, il mercato è *locus artificialis*, retto da regole che ne permettono il regolare funzionamento e che impediscano, ai rapporti di forze che inevitabilmente si creano al suo interno, di produrre esiti economicamente (e socialmente) del tutto indesiderabili. Così, per un verso si procede ad assegnare alle Istituzioni della Comunità un potere normativo, articolato su due tipi di atti diversi per efficacia giuridica; per altro verso, si iscrivono direttamente nel Trattato le regole basilari su come il mercato debba

configurarsi, con la disciplina della concorrenza.

In questo quadro emergono quindi tre elementi fondamentali, che caratterizzeranno il futuro procedere del processo di integrazione: le quattro libertà fondamentali; la natura concorrenziale del mercato comune; il ruolo dirimente del diritto nella costruzione di questo stesso mercato e, di conseguenza, nel più generale processo di integrazione.

Si tratta, all'evidenza, di un progetto non certo privo di ambizione, ma parziale e apparentemente inidoneo a produrre una vera integrazione politica. Non soltanto nel Trattato CEE non vi sono elementi tesi a creare un processo politico di dimensione sovranazionale, ma anche le politiche affidate alla cura della Comunità sono o specificamente settoriali – agricoltura e trasporti – o incentrate su una valutazione tecnico-giuridica, che può prescindere dalla definizione di un chiaro indirizzo politico⁵⁹. Ancora, le opzioni politicamente più significative sottese al Trattato si sviluppano nell'ambito dell'integrazione negativa; in altri termini, si mira più a limitare l'agire politico degli Stati nella sfera economica che ad assegnare alle Istituzioni della Comunità un ruolo politicamente attivo.

Di fronte a un Trattato siffatto, all'obiettivo della definizione di un ordinamento sovranazionale di natura *simil-federale* sembra mancare un elemento normalmente chiamato a svolgere un ruolo centrale nel *federalizing process*: degli istituti che incoraggino l'emersione di un processo politico⁶⁰ di dimensione federale, in grado di comporre in un equilibrio coerente le spinte centripete e centrifughe che caratterizzano il divenire di ogni Federazione⁶¹.

Messo davanti a tale lacuna, l'approccio funzionalista all'integrazione europea propone una filosofia della storia di carattere eccessivamente deterministico⁶²: l'intervenuta integrazione economica produrrà le condizioni affinché l'integrazione politica venga sentita dai partecipanti come naturale sviluppo del percorso già compiuto.

Non è questa però la visione dei principali artefici della lettura in termini costituzionali del Trattato di Roma. Piuttosto, a giocare un ruolo decisivo è una sorta di perplessa riconsiderazione del rilievo dei processi politico-democratici. In primo luogo, è la fiducia nella capacità del diritto di orientare i processi socio-economici e a prevenire o risolvere la conflittualità endemica nel corpo sociale a rendere plausibile l'idea di un testo di natura *costituzionale* adottato al di fuori dell'esercizio di un potere costituente e, a seguire, di un processo di integrazione

⁵⁹ D'altra parte, il principio democratico non ha trovato spazio nel Trattato istitutivo della CEE, come enfaticamente sottolineato («shocking though it may seem, the Community was never intended to be a democratic organisation») da F. Mancini, D.T. Keeling, *Democracy and the European Court of Justice*, cit., 175 s.

⁶⁰ V. sul p.to C.J. Friedrich, *The Elaboration of a Constitution as a Political Process*, in Id., *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Boston (MA), 1950, 167 ss.

⁶¹ Su tale necessità v. il classico C.J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, 1968.

⁶² E per tale motivo S. Hoffmann definisce tale approccio nei termini della «most potent illusion», quella di credere che «Europe's unity will proceed thanks to step-by-step, concrete bargains and independent, expert "supranational" therapy» (*Europe's identity crisis: between the past and America*, in *Dedalus*, 1964, 1274).

ad egemonia giuridica. Simmetricamente, il mercato concorrenziale è posto al centro di un modello di organizzazione sociale che assicura l'integrazione del singolo, tende *naturalmente* a produrre equilibri e risolve in radice il problema del contrasto tra interessi confliggenti grazie al meccanismo *offerta-domanda-prezzo* e allo schermo ideologico dell'utilità marginale. Una volta che si sia optato per questa visione di matrice ordoliberal, il problema dell'integrazione politica diviene secondario, in quanto le Istituzioni debbono adottare le norme necessarie a costituire un *Cosmos*, lasciando ai soggetti privati che si muovono nel mercato la scelta delle finalità e al gioco della concorrenza il compito di ricondurre tutto ciò a un ordine, naturalmente *catallattico*⁶³. Al pari di tutto ciò che mira a disporre una *Taxis*, l'indirizzo politico – obiettivo e giustificazione ultima dei processi politici – è quindi un corpo estraneo, capace solo di turbare il *buon andamento* di un'organizzazione sociale siffatta.

Su queste basi filosofico-politiche, un progetto di integrazione incentrato sul mercato comune improntato al principio di libera concorrenza non appare un disegno parziale, un obiettivo intermedio che produce le condizioni per la più generale integrazione politica. Al contrario, è considerato un programma autonomo ed efficace di integrazione giuridico-politica *tout court*⁶⁴.

5. La svolta degli anni settanta

Per tutti gli anni sessanta, il processo di integrazione resta sottotraccia. Certo, la Corte di giustizia adotta delle sentenze storiche, ove elabora le dottrine che successivamente guideranno il versante giuridico-costituzionale del processo di integrazione europea. Al contempo, queste dottrine giungono sul piano nazionale e incontrano il plauso di significativa parte degli operatori giuridici. Tuttavia, per un verso vi sono anche numerose e autorevoli resistenze da parte di attori nazionali fondamentali, come le Corti costituzionali italiana e tedesca⁶⁵. Per l'altro, gli attori politici non sembrano prestare particolare credito al mercato comune e alle sue regole di concorrenza⁶⁶. Non a caso, il pendolo della storia è ancora nel pieno dei *Trente glorieuses*: gli Stati europei sono tutti, a vario titolo, economie di mercato guidate, con un intervento pubblico nella sfera economica relevantissimo e finalizzato a indirizzare lo sviluppo del sottosistema economico verso la soddisfazione delle esigenze sociali, per come mediate dal processo politico.

Come accennato in sede di introduzione, la svolta si verifica negli anni settanta, con la crisi del modello socio-economico che aveva retto il trentennio precedente, plasticamente rappresentata dalla stagflazione, e con il deciso

⁶³ La terminologia evidenzia l'esplicito riferimento a F.A. von Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, London, 1973, le cui tesi collimano in diversi punti – come ammesso dallo stesso Autore – con quelle propugnate dagli ordoliberali e poste alla base dell'economia sociale di mercato.

⁶⁴ Come espressamente dichiarato da W. Hallstein, *Der Unvollendete Bundesstaat*, cit., 35 ss.

⁶⁵ Oltre a quanto si dirà sulla Corte costituzionale italiana nel prosieguo, v. ad es. la pronuncia del Bundesverfassungsgericht nel caso *Solange I*, BVerfGE 37, 271.

⁶⁶ V. ad es. la testimonianza di N. Heathcote, *The Crisis of European Supranationality*, in *Journal of Common Market Studies*, 1966, 140 ss.

riorientamento del *mainstream* in materia economico-politica, dalla centralità dell'intervento dello Stato all'autonomia del mercato nel raggiungere gli equilibri più soddisfacenti dal punto di vista economico-sociale. Non appare quindi un caso se il processo di integrazione ha conosciuto una decisa accelerazione a partire dalla seconda metà degli anni settanta, in seguito sia al rinnovato attivismo della Corte di giustizia, che ha fornito interpretazioni sempre più penetranti di alcune norme del Trattato che limitano l'intervento discrezionale dello Stato nel mercato, sia ad una maggior accondiscendenza da parte degli attori fondamentali, al livello degli Stati membri, nei confronti dell'integrazione europea.

Volendo fare qualche rapsodica esemplificazione di tale accelerazione, è il caso di prendere in esame in primo luogo la *primauté* del diritto europeo, già affermata dalla Corte in *Costa c. Enel*. In quella sentenza, infatti, il giudice di Lussemburgo aveva preferito arrestarsi alla dichiarazione di principio, senza entrare in conflitto con l'opposta visione espressa dalla Corte costituzionale italiana⁶⁷, dichiarando che la legge di nazionalizzazione di Enel non violava il diritto comunitario. È nel 1978, invece, che la dottrina sviluppata un quindicennio prima trova il suo più significativo sviluppo, con la dichiarazione per cui:

«le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere «*ipso jure*» inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche — *in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri* — di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie»⁶⁸

Ora, a dispetto della tesi per cui tale statuizione era in qualche misura implicita nel *reasoning* sviluppato dalla stessa Corte in *Costa c. Enel*⁶⁹, appare chiaro che la descrizione in termini del tutto monisti del rapporto tra diritto comunitario e diritto nazionale, con la ricostruzione delle loro relazioni in chiave gerarchica e senza alcuna considerazione per le procedure e per l'architettura istituzionale dello Stato membro sono elementi che vanno ben oltre la mera *primauté* sancita nel 1964.

Allo stesso tempo, l'accettazione della *primauté* del diritto europeo da parte delle Corti costituzionali o di cassazione europee avviene con molta prudenza e

⁶⁷ Il riferimento non può che andare alla sentenza resa dalla Corte costituzionale nel caso *Costa* – e cioè la n. 14 del 1964 – il cui par. 6 affronta il problema del rapporto tra diritto nazionale e diritto europeo, in coerenza con il valore di ciascun atto nella gerarchia delle fonti, a partire dal rango di mera legge dell'ordine di esecuzione del Trattato di Roma. Va da sé che ciò che si appoggia su una mera legge non ha, in sé, valore superiore alla legge, mentre il carattere solamente permissivo dell'art 11 comporta che tale legge non abbia una forza passiva peculiare («Né si può accogliere la tesi secondo cui la legge che contenga disposizioni difformi da quei patti sarebbe incostituzionale per violazione indiretta dell'art. 11 attraverso il contrasto con la legge esecutiva del trattato ... L'art. 11 ... considerato nel senso già detto di norma permissiva, non attribuisce un particolare valore, nei confronti delle altre leggi, a quella esecutiva del trattato»).

⁶⁸ Corte giust., sent. 9 marzo 1978, c-106/77, *Simmmenthal*, par. 17 (corsivo aggiunto).

⁶⁹ Per una lettura consimile di *Costa*, v. B. de Witte, *Retour à "Costa"*, cit., 425 ss.

qualche distinguo a metà degli anni settanta⁷⁰, secondo un processo che per il nostro Paese si chiude solo nel 1984. In quest'anno, la Corte costituzionale italiana, rivedendo i propri precedenti, accetta nella misura del possibile la tesi della Corte di Lussemburgo e – pur mantenendo l'approccio dualista, necessario a ribadire la superiorità della Costituzione nazionale, almeno nei suoi principi fondamentali⁷¹ – permette al giudice interno di non applicare – senza però poter *disapplicare* – la legge domestica successiva, per contrasto con la norma comunitaria precedente⁷².

Il cambio di passo in materia di rapporti tra diritto nazionale e ordinamento europeo trova anche una conferma, di carattere quantitativo, nel numero di ricorsi presentati alla corte di giustizia, la cui crescita si giustifica solo in minima parte con l'adesione di nuovi Stati alla Comunità economica europea. In particolare, se il numero di rinvii pregiudiziali da parte di giurisdizioni nazionali si assesta in tutto il decennio 1960-1969 a 75, nella decade successiva essi sono 666 e raddoppiano ulteriormente nel periodo 1980-1989. Ancora più significativamente, i ricorsi alla Corte da parte della Commissione, ex art. 169 TCEE, passano da 27 (1960-1969) a 70 (1970-1979), per giungere a 646 negli anni ottanta⁷³, segno tangibile di una conquistata effettività delle norme del diritto europeo, primario e derivato.

Al di là del pur fondamentale rapporto tra diritto comunitario e fonti interne, il decennio che parte dalla seconda metà degli anni settanta si caratterizza anche per la riscoperta, in senso rigorista, di alcune norme del Trattato. Sono in primo luogo le disposizioni sancite agli art. 30 ss. TCEE, che vietano le restrizioni quantitative importazioni e le misure di effetto equivalente. Contrariamente a quanto accade per le restrizioni fiscali, illegittime in quanto volte a discriminare i prodotti esteri a danno di quelli nazionali – conformemente all'obiettivo di creare un'unione doganale e un mercato comune –, per le restrizioni di carattere regolatorio a partire dal 1979⁷⁴ la Corte decide di utilizzare la più pervasiva logica

⁷⁰ V. Corte cost., sent. 183 del 1973 e, soprattutto, sent. 232 del 1975; in Francia, v. Cour de Cassation, arrêt du 24 mai 1975.

⁷¹ V. Corte cost., sent. 232 del 13 aprile 1989.

⁷² V. Corte cost., sent. 170 del 1984. In particolare, vale la pena di citare espressamente le parole dei giudici di Palazzo della Consulta e di evidenziare il diverso approccio rispetto alla Corte di giustizia: «la garanzia che circonda l'applicazione di tale normativa è – grazie al precetto dell'art. 11 Cost., com'è sopra chiarito – piena e continua. Precisamente, le disposizioni della CEE, le quali soddisfano i requisiti dell'immediata applicabilità devono, al medesimo titolo, entrare e permanere in vigore nel territorio italiano, senza che la sfera della loro efficacia possa essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato. Non importa, al riguardo, se questa legge sia anteriore o successiva. Il regolamento comunitario fissa, comunque, la disciplina della specie. L'effetto connesso con la sua vigenza è perciò quello, non già di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale» (p.to 5).

⁷³ I dati sono riportati, sulla base delle statistiche del *Servizio informatico*, in K.J. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law*, cit., 15.

⁷⁴ Con la sent. 20 febbraio 1979, C-120/78, *Rewe (Cassis de Dijon)*. Sulla centralità della sentenza nello sviluppo del diritto comunitario e della integrazione europea v. T. Carney, *What Rule of Reason? Cassis de Dijon (1979): A Flawed Locus Classicus?*, in E. O'Dell (Ed.), *Leading Cases of the Twentieth Century*, Dublin, 2000, 310. Peraltro, si suole talvolta indicare *Dassonville* (sent. 11 luglio 1974, C-8/74) quale precedente di *Rewe*. Tuttavia, se è vero che il *reasoning* della prima svolge anche qualche riferimento alla logica dell'ostacolo, bisogna

dell'ostacolo⁷⁵ e di considerare quindi illegittime tutte quelle regolazioni che non siano funzionali a perseguire «uno scopo d'interesse generale atto a prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci»⁷⁶, con evidenti ricadute sulla capacità degli ordinamenti nazionali di imporre norme sulle merci compravendute sul proprio territorio⁷⁷.

Una questione soltanto accennata dalle parti in *Rewe* è invece risolta dalla Corte il mese successivo, sempre secondo un approccio teso a rinforzare il mercato comune a spese della capacità degli Stati di intervenire nel mercato e di guidare lo sviluppo del proprio sistema economico. Si tratta questa volta dell'art. 37, rimasto fino a quel momento privo di una significativa applicazione di carattere giurisprudenziale, il quale chiede agli Stati membri di riordinare progressivamente i propri monopoli che presentano carattere commerciale. È abbastanza intuitivo, come peraltro sottolinea la Corte⁷⁸, che il loro mantenimento osta all'espansione del mercato concorrenziale, riproducendo al contrario quella segmentazione lungo i confini nazionali che il Trattato di Roma intende superare. È però parimenti intuitivo come tali monopoli siano legati a doppio filo con l'intervento dello Stato nell'economia, in funzione di soddisfazione delle istanze sociali per come rappresentate dal processo politico. Nel valorizzare il ruolo del mercato nel processo di integrazione, la Corte specularmente riduce lo spazio che lo Stato può occupare nella sfera economica e soprattutto il ruolo che i processi politici – incentrati sulle istituzioni rappresentative – possono giocare nell'indirizzare lo sviluppo del sistema economico. Ancora, a riprova di un attivismo giurisprudenziale notevole, è ancora nel 1979 che la Corte di Lussemburgo adotta una delle più significative pronunce in materia di abuso di posizione dominante⁷⁹.

La parabola che si descrive è poi completata da due tasselli ulteriori: da un lato, la disciplina delle imprese pubbliche e dei loro legami finanziari con lo Stato, con la fondamentale direttiva del 1980⁸⁰ e la presa di posizione della Corte di giustizia nel 1982⁸¹; dall'altro lato, le progressive limitazioni – nel corso degli anni ottanta – al sostegno finanziario dello Stato in favore di specifiche produzioni

sottolineare che la decisione ivi sancita è imperniata sulla logica del divieto di discriminazione.

⁷⁵ J.H.H. Weiler, *The Constitution of the Common Market Place: text and context in the Evolution of Free Movement of Goods*, in P. Craig, G. De Burca (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1998, 349 ss.

⁷⁶ Corte giust., sent. 20 febbraio 1979, C-120/78, *Rewe (Cassis de Dijon)*.

⁷⁷ Sui legami che intercorrono tra *Cassis de Dijon* e l'idea di una costituzione economica europea incentrata sul mercato concorrenziale, con cospicui riferimenti al periodo precedente la svolta degli anni settanta, come fase preparatoria di quanto analizzato nel corso del paragrafo, v. B. Leucht, *The policy origins of the European economic constitution*, in *Eur. Law J.*, 2018, 191 ss.

⁷⁸ Corte giust., sent. 13 marzo 1979, C-91/78, *Hansen GmbH c. Hauptzollamt Flensburg*.

⁷⁹ Corte giust., sent. 13 febbraio 1979, C-85/76, *Hoffman La Roche*.

⁸⁰ Direttiva 80/723/CEE della Commissione, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati Membri e le loro imprese pubbliche.

⁸¹ Corte giust., sent. 6 luglio 1982, C-188/190-80, *Repubblica francese, Repubblica italiana e Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord c. Commissione*.

nazionali e, in generale, all'ammissibilità degli aiuti di Stato⁸².

Il decennio infine si chiude con la predisposizione e l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo (rispettivamente 1986 e 1987), che segna il passaggio dal *mercato comune* al *mercato interno*, e con i lavori del Comitato Delors (1988) che getteranno le basi per sostituire gli accordi di cambio del 1979 (altro frutto non secondario del periodo in esame) con una Unione economica e monetaria propriamente detta⁸³. Insomma, non è esagerato affermare che il decennio che parte nel 1978 con la sentenza *Simmenthal* vede l'affermazione piena e incontrastata del progetto di integrazione per il tramite del mercato comune, di carattere concorrenziale, e del ruolo indefettibile del diritto, quale fattore di limitazione dell'attitudine centrifuga dell'intervento pubblico nazionale.

6. L'integrazione attraverso il mercato e la tattica del tempo guadagnato

Il filo conduttore che si è seguito nelle pagine precedenti porta a svolgere qualche sintetica riflessione conclusiva sull'attuale stato del processo di integrazione e su quello che oggi appare come uno dei principali problemi che lo caratterizzano, vale a dire il *deficit* democratico dell'Unione.

Cercando di sintetizzare quanto emerso nel corso dell'analisi, si possono individuare alcuni elementi significativi, da tenere in considerazione per affrontare quest'ultima questione. In primo luogo, la costruzione definita a Roma, nel 1957, mostra un elevato livello di deferenza nei confronti degli Stati: sta al loro consenso (per lungo tempo unanime) legittimare l'agire della Comunità. Di conseguenza, il problema della legittimazione democratica delle Istituzioni europee non si pone, né si potrebbe porre in quanto un circuito politico di natura *simil-federale* minaccerebbe la centralità di Enti che sono e intendono rimanere sovrani.

In secondo luogo, il rafforzamento dell'apparato istituzionale delineato dal Trattato di Roma avviene grazie al contributo diretto di una giurisprudenza coraggiosa, creativa e finalisticamente orientata da parte della Corte di giustizia, la quale enuclea quattro dottrine fondamentali che andranno a indirizzare significativamente il futuro sviluppo della Comunità economica europea e ritaglia per sé un ruolo ben più incisivo rispetto a quello riservatole dagli estensori del Trattato. Va da sé che, al di là di ogni buona intenzione, la Corte non può riscrivere a suo piacimento il diritto primario europeo, ma solo interpretarlo in modo (anche molto) creativo: in altri termini, la completa assenza di un progetto di sistema politico di carattere federale non può trovare rimedi nell'attivismo giudiziale. Ciò è peraltro comprensibile, laddove si ponga mente alla circostanza per cui processo politico e attivismo giudiziale si pongono, il più delle volte, in posizione alternativa.

Al contempo (terzo elemento), il rafforzamento di cui si discute trova una propria causa indiretta ma assolutamente dirimente nel lavoro di stimolo e

⁸² V. A. Biondi, E. Righini, *An Evolutionary Theory of EU State Aid Control*, in A. Arnull, D. Chalmers (Eds), *The Oxford Handbook of European Law*, Oxford, 2015, 685 ss.

⁸³ Sui legami tra Accordi di cambio, progetto di unione monetaria e Atto unico europeo, v. A. Majocchi, *Funzioni e limiti*, cit., 259 ss.

supporto svolto da alcuni soggetti particolarmente rilevanti. Nel corso dell'esposizione si è sottolineato in primo luogo la parte giocata dal servizio legale e da Michel Gaudet, il quale enfatizza il ruolo del diritto nel processo di integrazione, fino all'estremo di giustificare la dizione di *Integration through law* usata da molti cultori del diritto europeo⁸⁴. Si è poi messo in risalto l'approccio seguito dalla Commissione europea, sotto la guida di Walter Hallstein, il quale ha valorizzato in misura potente le tesi dell'ordoliberalismo tedesco, per giustificare una lettura in termini genuinamente costituzionali del Trattato di Roma, con i corollari di carattere istituzionale che si sono illustrati. Vi è infine una cerchia di soggetti non qualificati, i quali hanno puntato sul processo di integrazione talvolta nella speranza di potersi interfacciare con un sistema giuridico unitario per una parte significativa dell'Europa, talaltra per continuare *con altri mezzi* (il ricorso giurisdizionale) la propria opera (innegabilmente politica) di contrasto nei confronti dell'interventismo pubblico nella sfera economica.

Questi tre elementi si sono sviluppati ed intrecciati nel corso di un quindicennio che è stato affatto decisivo per lo sviluppo futuro del processo di integrazione, al punto da essere definito nei termini di *foundational period* da uno studioso del calibro di Joseph Weiler. Tuttavia, questo processo non è stato né lineare né inclusivo. Soprattutto, il suo svolgimento non solo è avvenuto sottotraccia, senza un coinvolgimento significativo delle comunità politiche coinvolte⁸⁵, ma – almeno a giudizio di chi scrive – anche grazie a questa specifica *separazione* rispetto allo sviluppo politico ed istituzionale domestico degli Stati fondatori.

Il quarto punto dell'analisi riguarda infine il momento storico in cui il processo di integrazione ha preso nuovo slancio ed è diventato un elemento centrale dello sviluppo giuridico, politico ed economico dei Paesi aderenti. Ci si riferisce alla seconda metà degli anni settanta, con il decennio di grandi innovazioni – promosse anche da attori diversi rispetto alla Corte – che porterà all'adozione dell'Atto unico europeo e porrà le basi per la successiva redazione del Trattato di Maastricht. In questa fase, non solo il *deficit* democratico non rappresenta un problema, ma per taluni soggetti è quasi un indiscutibile elemento di pregio, una ragione ulteriore per promuovere l'integrazione a livello sovranazionale. È ad esempio il giudizio, riferito al passo compiuto nel 1992, riportato nelle memorie di un ex Governatore della Banca d'Italia:

«I contenuti del Trattato di Maastricht compongono in un disegno razionale tutto ciò che il “vincolo esterno” non è riuscito a far allignare nel ceppo della società italiana: l'idea di uno stato minimo, un conflitto sociale che si snoda nel rispetto della stabilità dei prezzi, esaltando la nuda creatività del lavoro, la capacità di innovare, la flessibilità del lavoro. Il tentativo attuato nel

⁸⁴ L'espressione è di Mauro Cappelletti e ha dato il titolo a una serie assai rilevante (L. Azoulay, “*Integration through law*” and us, in *Internat. J. Const. L.*, 2016, 449) di sei testi sul diritto europeo: M. Cappelletti, M. Secombe, J.H.H. Weiler, *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, Berlin-New York (NY), 1985.

⁸⁵ V. ancora J.H.H. Weiler, *The Transformation of Europe*, cit., 2403-04, secondo il quale nel corso del *foundational period* si può riscontrare un rapporto di proporzionalità inversa tra integrazione giuridica e integrazione politica.

triennio 1989-1992 non ha avuto successo. La mano pubblica non si è ritratta dai territori che impropriamente aveva occupato negli anni precedenti. Tuttavia, un processo di mutamento profondo della cultura economica, della coscienza civile è stato avviato. Altri lo porteranno a termine»⁸⁶.

I tempi in cui lo stesso Governatore considerava alla stregua di un atto sedizioso un suo eventuale rifiuto di finanziare con nuova base monetaria il disavanzo del settore pubblico⁸⁷ appartengono ormai a un'altra epoca. La biografia di Guido Carli non è certo un esempio isolato. Anzi, l'approccio che egli esprime con riguardo al Trattato di Maastricht si ritrova in diversi, influenti documenti del periodo che si è analizzato, a partire dal già citato rapporto alla Commissione trilaterale del 1975.

Un'ultima riflessione si impone, onde non cadere in facili anacronismi. L'atteggiamento tenuto da ampi strati delle classi pubbliche, teso a trasvalutare la positività del programma di integrazione attraverso il mercato, portava a giustificare un *deficit* democratico la cui portata era però limitata dal ruolo – significativamente minore – giocato dalle Istituzioni sovranazionali. Se correttamente situati dal punto di vista storico, i giudizi che vedevano nel processo di integrazione per il tramite del mercato interno l'occasione per risolvere alcune disfunzioni dei sistemi politici nazionali – a partire dalla crescente difficoltà di risolvere le questioni distributive e di fornire risposte efficaci e praticabili al conflitto sociale – possono apparire comprensibili e in buona misura coerenti con una genuina preoccupazione per il bene comune. Quello che all'epoca sfuggiva e che, con il procedere del processo di integrazione sovranazionale, avrebbe finito per presentare il conto è la *path dependancy* di un processo storico in cui i principali accadimenti hanno avuto una giustificazione del tutto contingente. In altre parole, la *path dependancy* di un progetto in cui – al di là delle indiscutibili intelligenze individuali – la tattica, talvolta necessaria per guadagnare tempo, ha spesso finito per prendere il sopravvento sulla strategia e in definitiva per fare premio sul senso del progetto stesso.

Il superamento delle difficoltà che il processo di integrazione europeo ha incontrato nell'ultimo quindicennio non potrà evitare di fare i conti con le loro complesse radici storiche.

Edmondo Mostacci
Dip.to di Scienze politiche
Università degli Studi di Genova
edmondo.mostacci@unige.it

⁸⁶ G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, 1996, 7.

⁸⁷ G. Carli, *Considerazioni finali della Banca d'Italia*, Roma, 1973, 563.