

Solo l'inizio di una rivoluzione giudiziaria? Un'interpretazione politica e "di contesto" di *Van Gend en Loos*

di Andrea Guazzarotti

Abstract: *Just the beginning of a judicial revolution? A political and contextual interpretation of Van Gend en Loos* – The essay proposes an historical reading of the Court of Justice's Van Gend en Loos ruling, highlighting the passage on the participation of individuals in the European Parliament and the Economic and Social Committee that precedes the better known passages on the role of individuals and national ordinary courts in the enforcement of Community law. It will be highlighted a correlation between the ruling (and the Italian and French judges who were its main architects) and the internal political situation in the two states with the largest European Communist parties (Italy and France), originally opposed to the European Communities. In fact, the process that would lead to the admission of the PCI and PCF delegations to the European Parliament in 1969 and 1973 (and the CGIL and CGT to the Economic and Social Committee in 1969) began in those very years. That passage of the ruling on political and trade unions participation in the EU institutions could be a sign of the awareness of the need to integrate the major "anti-system" parties and trade unions into the EU institutions, in order to root Europeanism not only among "entrepreneurs of the law", but also among political forces that still had a strong grip on the working masses.

Keywords: Political question; Doctrines of justiciability; Discretion of the legislator; Political discretion; Constitutional review.

381

1. Introduzione

In questo contributo si cercherà di offrire una lettura storicizzata della notissima sentenza della Corte del 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos contro Amministrazione olandese delle imposte* (in seguito: sentenza *Van Gend en Loos*)¹, con l'obiettivo di portare alla luce una correlazione tra le vicende processuali e quelle politiche interne a due Paesi come l'Italia e la Francia. Mentre la Corte di giustizia, ispirata dal neo-nominato giudice italiano Alberto Trabucchi, poneva la prima pietra miliare della «costituzionalizzazione» dell'ordinamento comunitario, a livello nazionale (prima in Italia, poi in Francia) si stavano ponendo le premesse per l'adesione

Il saggio rientra nel PRIN 2022 *Rediscovering European Integration through Legal Storytelling* (REILS), Finanziato dall'Unione europea- Next Generation EU, Missione 4, Componente C2, Investimento 1.1., CUP: E53D2300662 0006.

¹ Sentenza della Corte del 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos contro Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62.

all'europeismo dei maggiori partiti comunisti europei, fino a quel momento ostracizzati dal Parlamento europeo (così come i sindacati d'ispirazione comunista lo erano dal Comitato economico e sociale). Si tratta di una correlazione alquanto negletta in dottrina, ove si tende a ignorare il passo della sentenza *Van Gend & Loos* in cui si parla della partecipazione degli individui al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale e che precede i ben più noti passi sul ruolo degli individui e dei giudici comuni nazionali nell'enforcement del diritto comunitario, quale specchio della natura autonoma di quest'ultimo. Un passo (quello sul Parlamento europeo e sul CES) che, fra l'altro, si pone in sotterranea comunicazione con l'attivismo che andava assumendo in quegli anni il Parlamento europeo (presieduto in quello stesso torno di tempo da una personalità come Gaetano Martino, propugnatore della conferenza di Messina del 1955). La correlazione più sottolineata in dottrina è piuttosto quella tra la crisi dell'integrazione politica dell'Europa dei Sei in quegli anni (prevalentemente imputata alla politica europea della Francia di De Gaulle) e la risposta giudiziaria a tale crisi, secondo una logica di contrapposizione tra «imprenditori della politica» e «imprenditori del diritto». Se, però, a livello della politica delle cancellerie degli Stati membri questa lettura può essere plausibile, a livello nazionale (specie italiano) sembra registrarsi il moto opposto, ossia l'avvio del percorso che avrebbe portato i partiti di sinistra, soprattutto il PCI, ad abbracciare l'ideale europeo, nella convinzione (l'illusione?) di poter «democratizzare» e «socializzare» l'Europa attraverso l'entrata nel Parlamento europeo dei due maggiori partiti comunisti europei (e della CGIL e della CGT nel Comitato economico e sociale). Indizi che questo secondo moto sia qualcosa di più di una mera coincidenza possono rinvenirsi nel ruolo che ebbero il giudice italiano e quello francese all'interno del collegio nella sentenza *Van Gend & Loos* e, appunto, nel riferimento (fino a quel momento inedito) al Parlamento europeo e al CES, nonché in quello ai «popoli» (un'espressione, quella dell'Europa dei popoli, tipica del discorso polemico del PCI degli anni del «frontismo» contro le Comunità europee). Ponendo mente a quanto i giudici della Corte di giustizia (specie l'italiano Trabucchi e il francese Lecourt) fossero in qualche modo sintonizzati coi rispettivi ambienti politici nazionali, quei riferimenti testuali potrebbero testimoniare una consapevole strategia d'integrazione basata sulla legittimazione reciproca che le Comunità europee, attraverso istituzioni ancora embrionali come il Parlamento europeo e il CES, e i partiti comunisti nazionali avrebbero potuto darsi l'un l'altro. In questa prospettiva, il passo della *Van Gend en Loos* sulla partecipazione degli individui a quelle due istituzioni non costituisce, come criticamente sostenuto da Joseph Weiler (cfr. *infra*), una sorta di oltraggio alle autentiche istituzioni democratiche, bensì il segno della consapevolezza della necessità di integrare i maggiori partiti e sindacati «antisistema» nelle istituzioni comunitarie, onde radicare l'europeismo non solo tra «imprenditori del diritto», dirigenti d'azienda o

singoli individui, ma anche tra forze politiche dotate ancora di forte presa sulle masse lavoratrici. Che poi quella prospettiva di democratizzazione sia stata null'altro che una pia illusione da parte di quelle forze politiche, e che, specularmente, la sua evocazione da parte della Corte di giustizia abbia costituito null'altro che una trappola retorica, è un giudizio politico che, formulato oggi, rischia di essere troppo influenzato da vicende che hanno interessato l'integrazione europea solo alcuni anni dopo.

2. Il versante olandese del caso *Van Gend & Loos*

Datemi una bolletta dell'Enel e vi solleverò il mondo! È così che gli oscuri “eroi borghesi” (ancora di fede monarchica) del contenzioso sfociato nella sentenza *Costa c. Enel*² sono giunti, processo dopo processo, a formulare la domanda strategica alla Corte di giustizia e a consentirle di distillare il principio del primato, ponendo la *seconda* pietra miliare nella costituzionalizzazione del diritto comunitario³.

La *prima* pietra miliare veniva posta, invero, in un caso più difficile da teatralizzare: tutto nasce dall'incerta qualificazione merceologica di un oscuro prodotto importato dalla Germania, Harnstoffharz 70 (resina ureica 70, ureoformaldeide), ai fini della sua tariffazione doganale negli Stati del Benelux (“modifica della nomenclatura doganale”, secondo le parole dell'Avvocato generale Karl Roemer⁴). La sostanza può essere impiegata come colla per porte di legno. Dopo anni di contenziosi (risolti in un paio di casi dal giudice doganale olandese a favore degli importatori interessati a qualificare l'ureoformaldeide come prodotto assoggettato a un dazio del 3% anziché quello del 10% previsto per le colle), i Governi di Belgio, Olanda e Lussemburgo decidono di modificare il loro accordo doganale e di rivedere la nomenclatura doganale di una serie di merci importate. L'ureoformaldeide, nonostante le pressioni lobbystiche delle imprese importatrici e la già accennata giurisprudenza del giudice doganale (la *Tariefcommissie*) finisce tra le colle, assoggettate a un dazio dell'8% (anziché il 10% applicato dall'amministrazione olandese in base alla tariffazione previgente delle colle). La ditta importatrice *Van Gend & Loos* non si piega e chiede al proprio Governo il rispetto dell'obbligo di standstill sancito all'art. 12 del Trattato Cee sul divieto di aumentare i dazi (e le misure ad effetto equivalente) tra i sei Stati fondatori durante il periodo transitorio. Ma si tratta di un vero aumento, o, appunto, di una mera modifica della

² Sentenza della Corte del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa contro E.N.E.L.*, causa 6/64, 1127.

³ Cfr. A. Arena, *From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: Gian Galeazzo Stendardi and the Making of Costa v. ENEL*, in *EJIL*, 2019 n. 3, 1017 ss.; Id., *Discoverint the History of EU Landmark Rulings: Sketches for a PAN (Process-Actors-Narratives) Approach*, in *EU Law Live*, 2021, n. 27, 12 ss.

⁴ Conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer del 12 dicembre 1962, *Van Gend en Loos contro Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62, 3.

nomenclatura doganale decisa con legge, in attuazione del nuovo accordo tra i Paesi del Benelux? La *Tariefcommissie* di Amsterdam ritiene pregiudiziale la questione sulla portata dell'art. 12, chiedendo innanzitutto alla Corte se «i cittadini degli Stati membri possano trarre direttamente da detto articolo dei diritti che il giudice è tenuto a tutelare»⁵.

La formulazione della questione – col senno di poi – offriva alla Corte su un piatto d'argento l'occasione di inaugurare la sua giurisprudenza pionieristica sul ruolo dei privati nell'enforcement del diritto comunitario. Una questione formulata in questi termini, è stato detto⁶, poteva nascere solo nell'ordinamento olandese, per una serie di motivi, tra cui quello della revisione costituzionale del 1953 e del 1956 che aveva introdotto il primato delle norme internazionali pattizie sul diritto nazionale alla condizione che tali norme fossero self-executing, ossia – e letteralmente – “binding on anyone”⁷. I fattori che spinsero molto probabilmente il giudice doganale olandese a ricorrere alla pregiudiziale comunitaria, ex art. 177 Trattato CEE, erano due. Il primo, di carattere oggettivo, risiedeva nel fatto che l'ordinamento olandese non conosce(va) il sindacato di costituzionalità delle leggi (né accentrato, né diffuso); il secondo, di carattere soggettivo, risiedeva nel “fatto personale” dell'essere stata la *Tariefcommissie* travalicata dal Governo olandese, ossia, nell'aver quest'ultimo trasfuso la prassi della propria amministrazione sul dazio applicabile all'ureoformaldeide – più volte ritenuta illegittima dalla stessa *Tariefcommissie* – in una norma di rango legislativo, come tale non superabile dal giudice⁸. Il più classico caso di “legge d'interpretazione autentica”, diremmo noi oggi, sebbene a valere *pro futuro*. Infine, solamente tre giorni prima del rinvio pregiudiziale della *Tariefcommissie*, la Corte d'appello dell'Aja aveva sollevato la prima questione pregiudiziale, ex art. 177 del Trattato CEE, nel caso *Bosch*⁹, sull'interpretazione da dare all'art. 85 del Trattato CEE, in materia di nullità dei cartelli tra imprese, un rinvio che alle spalle aveva un fitto dibattito tra accademici, avvocati delle imprese e istituzioni di governo¹⁰ e che era intimamente legato alla situazione economico-giuridica dell'Olanda¹¹.

⁵ Sentenza *Van Gend en Loos*, 7.

⁶ Cfr. K. van Leeuwen, *Paving the road to 'legal revolution': The Dutch origins of the first preliminary references in European law (1957–1963)*, in *Eur. Law J.*, 2018, 24, 408 ss.

⁷ Costituzione dei Paesi Bassi (come vigente all'epoca della causa *Van Gend*), art. 65: Legal provisions in force within the Kingdom shall not apply if the application should be incompatible with agreements which have been published in accordance with article 66 either before or after the enactment of the provisions. Art. 66: Rules with regard to the publication of agreements shall be laid down in the law. Agreements shall be binding on anyone insofar as they will have been published.

⁸ Cfr. K. van Leeuwen, *Paving the road to 'legal revolution'*, cit., 418 sms.

⁹ Sentenza della Corte del 6 aprile 1962, *De Geus en Uitenbogerd contro Bosch e altri*, causa 13/61.

¹⁰ K. van Leeuwen, *Paving the road to 'legal revolution'*, cit., 413 ss.; A. Vauchez, *Brokering Europe. Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge, 2015, 120 s.

¹¹ Fino al 1964, quindici rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia sui diciotto totali erano di provenienza olandese (A. Vauchez, *Brokering Europe*, cit., 121, nt. 15).

Il processo dinanzi al Lussemburgo è tutto in salita per la ricorrente del giudizio *a quo*: come un Davide contro Golia – in questi termini la raffigurazione del giudice francese della Corte di giustizia Robert Lecourt nel 1976¹² – contro *Van Gend* si stagliavano non solo i tre Governi intervenienti (Germania, lo Stato esportatore; Olanda, lo Stato importatore, e Belgio, entrambi artefici, assieme al Lussemburgo, della riforma doganale nelle forme di una revisione del Trattato del Benelux), ma anche lo stesso Avvocato generale Roemer¹³. La Commissione si erge a difesa della ricorrente, avanzando la propria ambiziosa costruzione dell'ordinamento comunitario come peculiare e diverso dai comuni trattati internazionali (la nota costruzione dottrinale del servizio giuridico di Michel Gaudet¹⁴), incentrata sull'esigenza di uniforme applicazione del diritto comunitario in tutti i sei Stati membri a garanzia della certezza giuridica degli operatori economici, e sul primato, quale strumento necessario a garantirla. Ma tale impostazione della Commissione rischia di suscitare l'effetto contrario nell'Avvocato generale, il quale, pur genericamente favorevole a riconoscere le peculiarità dell'ordinamento comunitario¹⁵, contrasta frontalmente gli argomenti della Commissione. Quanto alla certezza del diritto, egli dimostra, alla luce delle sottigliezze del caso presente e di altri precedenti della stessa Corte, che solo la legge nazionale può garantirla in materie così tecniche come quella in questione¹⁶. In secondo luogo, l'azionabilità diretta dell'art. 12 Tr. Cee dinanzi al giudice nazionale avrebbe comportato inevitabilmente la prevalenza delle norme *self executing* del Trattato sulle leggi nazionali, con ciò creando sei problemi nell'assetto costituzionale delle fonti in Stati membri diversi dall'Olanda, senza che ciò potesse trovare

L'economia olandese (e del Benelux) era da sempre favorevole all'apertura dei mercati europei: in particolare, la politica estera olandese aveva allentato i suoi legami con il Regno Unito per orientarsi verso il progetto europeo proprio sulla scia dell'interconnessione fortissima con l'economia tedesca: A. Milward, *The European Rescue of the Nation State. Second Edition*, London, 2000, 165. Nel 1955, la proposta di un mercato comune aveva un supporto incondizionato solo da parte del governo olandese (*ibidem*, p. 196).

¹² R. Lecourt, *L'Europe des Juges*, Bruxelles, 1976 (rist. 2008), 250 ss.

¹³ Per A. Arena, *Il contributo di Trabucchi e Lecourt all'affermazione di un diritto comunitario ad singulorum utilitatem*, in Aa.Vv., *Itinerari del pluralismo giuridico*, Napoli, 2024, 369 s., dopo le conclusioni dell'Avvocato generale Roemer, l'esito della causa pareva scontato, vista la tendenza della Corte a seguire le proposte degli Avvocati generali e, nel caso *Van Gend*, l'adesione del giudice relatore Charles Léon Hammes a tali conclusioni.

¹⁴ Cfr. 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 *CMLR*, 2013, 359 ss.

¹⁵ Cfr. D. Gallo, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, 10 ss.

¹⁶ Conclusioni dell'Avvocato generale Karl Roemer nella causa *Van Gend*, 43 ss., il quale conclude affermando: «Stando così le cose, non riesco a rendermi conto del come la Commissione possa aspettarsi dall'applicazione diretta dell'articolo 12 una maggior certezza del diritto» (*ibidem*, 44).

supporto nell'intenzione della (relativamente recente) volontà delle parti, specie di quelle che avevano Costituzioni dualiste, come Germania e Italia¹⁷.

Il giudice relatore Charles Léon Hammes (lussemburghese) aderisce all'impostazione dell'Avvocato generale e, dopo la prima camera di consiglio, sembra che la maggioranza della Corte faccia lo stesso¹⁸.

3. Il versante "italiano"

E qui entra in scena l'eroe della nostra vicenda epica: il neo-nominato giudice Alberto Trabucchi. Una comunicazione informale interna distribuita da quest'ultimo agli altri giudici dopo una prima camera di consiglio ci offre uno squarcio sui segretissimi *interna corporis* della Corte. Trabucchi, con la sua "Nota ai Sig.ri Giudici", avrebbe ribaltato l'esito del processo, conquistando alla sua causa una risicata maggioranza di quattro giudici su sette¹⁹. O almeno così racconta l'unico testimone di quella vicenda, l'assistente (*attaché*) Paolo Gori (che già era stato assistente del giudice Catalano, sostituito da Trabucchi)²⁰. Oltre a Trabucchi, anche il giudice francese Robert Lecourt²¹ propone l'accoglimento della prima questione e distribuisce anch'egli un messaggio ai colleghi, purtroppo andato perduto. Trabucchi non faticherà ad aver dalla sua l'altro giudice italiano, Rino Rossi; Lecourt farà lo stesso con il giudice belga Louis Delvaux²².

L'abilità di Trabucchi è duplice: da un lato, abbassa il tono dottrinale della risposta alla prima questione, rinviando ad altra causa la questione del

¹⁷ *Ibidem*, 44 ss. Cfr. ancora D. Gallo, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea*, cit., 12.

¹⁸ Cfr. P. Gori, *Quindici anni insieme ad Alberto Trabucchi alla Corte di giustizia delle C.E.*, in *La formazione del diritto europeo. Giornata di studio per Alberto Trabucchi nel centenario dalla nascita, I quaderni della Rivista di diritto civile*, Padova, 2008, 75 sms; A. Vauchez, *Brokering Europe*, cit., 122 sms.

¹⁹ Il breve testo fatto circolare tra i Giudici da Trabucchi reca: *Affaire 26/62 Note a MM. Les Juges*, ed è pubblicato, tra l'altro, in *Appendice, La formazione del diritto europeo. Giornata di studio per Alberto Trabucchi nel centenario dalla nascita*, cit., 213 ss.

²⁰ Cfr. P. Gori, *Quindici anni insieme ad Alberto Trabucchi*, cit.

²¹ Il giudice francese Robert Lecourt fu nominato alla Corte di giustizia nel 1962, subito dopo essersi dimesso dal Governo Debré per protesta contro l'atteggiamento anti-comunitario intrapreso dal neo-eletto Presidente de Gaulle (cfr. P. Pescatore, *Van Gend en Loos, 3 February 1963 – A View from Within*, in M. P. Maduro, L. Azoulay (a cura di), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, 2010, 5, nt. 2); tra i fondatori, nell'immediato dopoguerra, del Mouvement Républicain Populaire (MRP), cristiano democratico ed europeista, Lecourt fu membro dell'Assemblea costituente e Ministro della giustizia in diversi governi; anticipò, nella Sentenza della Corte del 14 dicembre 1962, *Commissione Cee contro il Granducato del Lussemburgo ed il Regno del Belgio (pan di zenzero)*, cause riunite 2 e 3/62, di cui fu relatore, l'idea del divieto per gli Stati membri di ricorrere a contromisure entro l'ordinamento comunitario, poi formalizzata nella Sentenza della Corte del 13 novembre 1964, cause riunite 90 e 91/63, *Commissione Cee contro il Granducato del Lussemburgo ed il Regno del Belgio (prodotti lattiero-caseari)*. Cfr. A. Arena, *Il contributo di Trabucchi e Lecourt*, cit., 372 ss.

²² Cfr. P. Gori, *Quindici anni insieme ad Alberto Trabucchi*, cit.

primato e concentrandosi solo sull'effetto diretto, come del resto richiesto dal giudice *a quo*²³. Da un altro lato, ricorre all'argomento intensamente retorico dei diritti dei singoli, con effetti legittimanti. L'argomento, invero, era stato avanzato dalla stessa Commissione, che aveva rilevato come l'irricevibilità della questione eccepita dal governo tedesco (in quanto questione non di interpretazione del Trattato ma di applicazione di quest'ultimo, in caso di contrasto con la legge nazionale) avrebbe avuto «per conseguenza paradossale e scioccante che i diritti dei singoli sarebbero garantiti in tutti i casi di violazione del diritto comunitario, tranne che quando la violazione è compiuta da uno Stato membro»²⁴. L'argomentazione della Corte, ispirata da Trabucchi, è più elegante ed efficace: «il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi»; «(l)la vigilanza dei singoli, interessati alla salvaguardia dei loro diritti, costituisce d'altronde un efficace controllo che si aggiunge a quello che gli articoli 169 e 170 affidano alla diligenza della Commissione e degli Stati membri»²⁵.

Sulla sentenza e sull'approccio di Trabucchi al ruolo dei diritti dei singoli è stato detto tutto il possibile²⁶. Anche sulla caratura “politica” del giudice italiano è stato detto abbastanza²⁷: fratello di Giuseppe Trabucchi, che, all'epoca della nomina, ricopriva l'incarico di Ministro delle finanze²⁸, Alberto Trabucchi era intimo del Ministro degli esteri dell'epoca, Antonio Segni (anch'egli professore universitario, di diritto processuale civile). Quest'ultimo (eletto Presidente della Repubblica poco dopo la nomina alla Corte di Trabucchi) aveva rivestito la carica di Presidente del Consiglio ai tempi della negoziazione e della sigla dei Trattati di Roma (recanti la firma,

²³ Cfr. A. Arena, *Il contributo di Trabucchi e Lecourt*, cit., 371.

²⁴ Cfr. la traduzione francese del Rapporto d'udienza del Giudice relatore Hammes del 29 novembre 1962, 7 (277 del PDF del Fondo code CJUE-740, Dossier de procedure original: affaire 26/62).

²⁵ Sentenza *Van Gend*, 23 s.

²⁶ Cfr., *ex multis*, A. Arena, *Il contributo di Trabucchi e Lecourt*, cit.; D. Gallo, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea*, cit., 14 ss.; M. Rasmussen, *The Origins of a Legal Revolution – The Early History of the European Court of Justice*, in *Journal of Eur. Integration History*, 2008, 77 ss.; G. Itzcovich, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006, 117 ss.

²⁷ La ricerca storica sulle biografie dei primi giudici della Corte di giustizia evidenzia la generalizzata vicinanza di questi ultimi alla politica governativa nazionale, favorita da meccanismo di nomina e dalla prassi dei governi di non interferire sulle nomine dei giudici altrui: V. Fritz, *Judge Biographies as a Methodology to Grasp the Dynamics inside the CJEU and Its Relationship with EU Member States*, in M. R. Madsen, F. G. Nicola, A. Vauchez (a cura di), *Researching the European Court of Justice. Methodological Shifts and Law's Embeddedness*, Cambridge, 2022, 209 ss.

²⁸ Giuseppe Trabucchi fu avvocato (figlio e nipote di avvocati), vicesindaco di Verona dal 1946 al 1951 e poi sindaco di altri due piccoli Comuni della provincia veronese, ricoprì per 13 anni la carica di presidente della Fiera di Verona (dal 1953 al 1966); collaborò alla riforma tributaria di Ezio Vanoni, di cui era stato allievo; fu ministro delle finanze dal 1960 al 1963 (governi Tambroni, Fanfani III e Fanfani IV).

oltre che di Segni, anche del Ministro degli esteri Gaetano Martino). Sua è la firma della relazione illustrativa di accompagnamento del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dei Trattati di Roma (in cui si fa il paragone espresso tra l'art. 177 Tr. Cee e la pregiudiziale di costituzionalità appena introdotta e inaugurata nell'ordinamento italiano)²⁹. È firmata dallo stesso Segni la lettera di referenze del civilista Trabucchi agli altri Governi, ai fini della (discutibile) sostituzione dell'appena riconfermato giudice Catalano: il Presidente della Corte, l'olandese André Donner, aveva chiesto ai governi nazionali, dopo le dimissioni dei giudici Nicola Catalano e Jacques Rueff (francese), di sostituire questi ultimi con degli esperti in diritto pubblico e internazionale. Il Ministro degli esteri Antonio Segni (già autore di una Prefazione a un Codice delle Comunità europee curato da Trabucchi e Pasetti del 1962)³⁰ si peritava di garantire per le competenze, non solo civilistiche, ma anche di diritto comunitario e diritto internazionale del nuovo giudice italiano. Sappiamo, da fonti dell'ambasciata tedesca al Lussemburgo, che la sostituzione di Catalano con Trabucchi fu percepita dagli altri Governi come un attacco all'indipendenza della Corte³¹.

La sostituzione di Catalano con Trabucchi (dettata da ragioni politiche, oltre che da quelle "familiari" addotte dallo stesso Catalano nelle sue dimissioni) è stata cruciale³². Il Presidente Donner e altri giudici della Corte tendevano a reagire freddamente all'europeismo missionario di Catalano³³; inoltre, le proposte di Catalano erano sistematicamente neutralizzate dalla posizione contraria dell'altro giudice italiano Rino Rossi,

²⁹ La relazione osservava che, «(c)on alcune varianti il sistema è analogo a quello previsto dall'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per quanto concerne l'introduzione dei giudici avanti la Corte Costituzionale italiana» (p. 27 della pubblicazione della Camera dei deputati della seduta del 26 marzo 1957).

³⁰ A. Segni, *Prefazione* a G. Pasetti, A. Trabucchi, *Codice delle Comunità europee*, Milano, 1962, I ss. Di Antonio Segni, cfr. anche la presa di posizione (scritta nel 1961, quando era Ministro degli Affari esteri), in sede accademica ma con argomenti politici, favorevole alla diretta applicazione degli atti comunitari nell'ordinamento interno, anziché l'adattamento automatico, che presuppone comunque la trasformazione delle norme esterne in norme interne, sostenuto dalla maggioranza degli internazionalisti dell'epoca: A. Segni, *Norme comunitarie*, in *RDE* 1961, 363-366, su cui cfr. G. Itzcovich, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., 274 sms.

³¹ V. Fritz, *Judge Biographies as a Methodology*, cit., 225. La sostituzione di Catalano con Trabucchi fu criticata dallo stesso Presidente della Corte, il lussemburghese Charles-Léon Hammes, nella sua allocuzione di commiato del 9 ottobre 1967 (*ibidem*, 228).

³² Il giudice Catalano aveva ottenuto il rinnovo del mandato il 26 settembre 1961, per il periodo dal 7 ottobre 1961 al 6 ottobre 1967. Il 30 novembre 1961 lo stesso Catalano rassegnava le dimissioni e il 6 febbraio 1962 i Governi dei sei Stati membri nominavano al suo posto Alberto Trabucchi, in sostituzione di Catalano e per la restante durata del mandato di quest'ultimo (GUCE del 26.3.1962, 381/62). Cfr. A. Arena, A. Rosanò, *Nicola Catalano (1910-1984): padre del rinvio pregiudiziale d'interpretazione e apostolo del primato del diritto comunitario*, in *Eurojus*, n. 1, 2024, 89 ss.; T. Pavone, *Making the European Court Work: Nicola Catalano and the Origins of European Legal Integration*, in D. Gallo, R. Mastroianni, F. G. Nicola, L. Cecchetti (a cura di), *The Italian Influence on European Law. Judges and Advocates General (1952-2000)*, Oxford, 2024, 33 ss.

³³ T. Pavone, *Making the European Court Work*, cit.

il quale destava cordialmente il suo più autorevole connazionale³⁴. Al contrario, grazie all'ascendente di Trabucchi su Rossi, il voto di Trabucchi valeva per due³⁵. Lo stesso ascendente di un giudice sull'altro lo aveva il giudice francese Lecourt rispetto al belga Delvaux (entrambi di militanza politica cristiano-democratica e di fede europeista)³⁶.

Trabucchi e Lecourt, protagonisti del ribaltamento di fronte nella causa *Van Gend*, ove né il governo italiano né quello francese erano intervenuti (mentre erano intervenuti sia la Germania, sia l'Olanda, nonché il Belgio). Italia e Francia: due Paesi con forti partiti comunisti e sindacati di sinistra, a lungo ostili ai Trattati di Roma. Sindacati e partiti che, all'epoca di *Van Gend*, erano ancora ostracizzati dalle istituzioni europee destinate alla rappresentanza partitica e sindacale. Si tratta dell'Assemblea parlamentare (che, già dal 1962 si era auto-ribattezzata "Parlamento europeo") e del Comitato economico e sociale, istituzioni espressamente nominate proprio *in incipit* della sentenza *Van Gend*.

4. Il versante "politico" della sentenza *Van Gend*

(L)la funzione attribuita alla Corte di giustizia dall'articolo 177, funzione il cui scopo è di garantire l'uniforme interpretazione del trattato da parte dei giudici nazionali, costituisce la riprova del fatto che gli Stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un'autorità tale da poter esser fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici³⁷.

389

Questo è indubbiamente uno dei passi più citati e studiati della sentenza *Van Gend*. E esso valorizza uno degli elementi più innovativi del Trattato Cee rispetto ad altri trattati istitutivi di organizzazioni internazionali. Questo passaggio è, però, preceduto da un altro, che risulta assai meno pubblicizzato:

Va poi rilevato che i cittadini degli Stati membri della Comunità collaborano, attraverso il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale, alle attività della Comunità stessa³⁸.

I cittadini, nell'ordine degli argomenti avanzati dalla Corte a supporto della tesi della autonomia del diritto comunitario dal diritto internazionale, sono *prima* chiamati a partecipare a istituzioni rappresentative (rappresentanza politica e degli interessi) e *poi* a contribuire all'unità giuridica dell'ordinamento comunitario attraverso la loro "mobilitazione egoistica" in sede di tutela giurisdizionale dei diritti garantiti dalla Comunità³⁹. Il passo è evidenziato in almeno un paio di scritti del *Weiler del*

³⁴ P. Gori, *Quindici anni insieme ad Alberto Trabucchi*, cit.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ V. Fritz, *Judge Biographies as a Methodology*, cit., 226.

³⁷ Sentenza *Van Gend*, 23.

³⁸ *Ibidem*, 22 sms.

³⁹ Sottolineano l'intimo legame tra il riconoscimento della giustiziabilità dei diritti

tramonto, ossia del Weiler critico nei confronti della teoria normativa della democrazia che emerge da *Van Gend* e da *Costa c. Enel*⁴⁰: come si può affidare una forza giuridica così intensa a un diritto prodotto con modalità così poco democratiche e autenticamente rappresentative?

Se guardiamo al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale esistenti al tempo di *Van Gend*, la tesi di Weiler appare pienamente confermata, almeno con riguardo all'Italia: all'Assemblea parlamentare (poi Parlamento europeo) il parlamento italiano inviava soltanto i parlamentari nazionali della maggioranza governativa, perpetuando la nota *conventio ad excludendum* contro il PCI (nonché il PSI, fino al 1962) anche nelle istituzioni parlamentari europee (cfr. *infra*). Ciò sulla base della discutibile interpretazione del Trattato da parte della DC e degli altri partiti centristi di governo, secondo cui il Parlamento europeo non esercita altro che una funzione di rappresentanza dei governi dei singoli Stati e che, di conseguenza, i componenti della delegazione nazionale vanno scelti solo all'interno della maggioranza governativa, escludendo i partiti di opposizione (cfr. *infra*, § 7). Qualcosa di simile avveniva in Francia contro il *Parti Communiste Français* (PCF). Il PCI e il PCF, dopo anni di supporto reciproco nel rivendicare la loro rappresentanza nel Parlamento europeo, vi verranno finalmente ammessi rispettivamente nel 1969 e nel 1973 (cfr. *infra*, § 9). Ma l'intenzione di parteciparvi, almeno per il PCI, è ben presente fin dalla ratifica dei Trattati di Roma: si legga la dura critica del relatore di minoranza alla Camera, il deputato comunista Giuseppe Berti⁴¹.

Un ostracismo simile colpì i sindacati di sinistra, la CGIL italiana e la CGT (Confédération Générale du Travail) francese, le quali furono ammesse (grazie all'indicazione dei rispettivi governi) al Comitato economico e sociale tra la fine del 1968 e l'inizio del 1969.

soggettivi garantiti dal diritto comunitario e il diritto del popolo di partecipare alla funzione legislativa tramite corpi rappresentativi, G.F. Mancini, D.T. Keeling, *Democracy and the European Court of Justice*, in *MLR*, 1994, n. 2, 183 sms.

⁴⁰ Cfr. J. Weiler, *Rewriting Van Gend & Loos: Towards a Normative Theory of ECJ Hermeneutics*, in O. Wiklund (a cura di), *Judicial Discretion in European Perspective*, Stockholm, 2003, 150 ss. Ivi, il noto Autore, osserva criticamente che il passo della sentenza *Van Gend* sulla cooperazione dei cittadini, attraverso istituzioni rappresentative, al funzionamento della Comunità sia una cooperazione estremamente debole; la sfida alla legittimazione della giurisprudenza "costituzionale" della Corte di giustizia non risiederebbe – come spesso sostenuto in dottrina – nella sua ermeneutica (interpretazione criticabile dei Trattati, comunque diretta a un esito giusto), bensì nel contrario, ossia, un'interpretazione inattaccabile che conduce, però, a un risultato volto a legittimare un processo decisionale altamente problematico, proprio per la scarsa democraticità di quest'ultimo. Cfr. anche J. Weiler, *Van Gend en Loos: The individual as subject and object and the dilemma of European legitimacy*, in *I.CON*, 2014, n. 1, 94 ss.

⁴¹ Alla luce del chiaro carattere di «irreversibilità dei Trattati», «non si può nemmeno lontanamente ammettere che, (...) le minoranze vengano escluse dal diritto di essere elette all'Assemblea del Mercato comune», Relazione della Commissione speciale del 16 luglio 1957, Camera dei Deputati, portale storico, Atto C.2814-A, 70, disponibile online: <https://storia.camera.it/documenti/progetti-legge/19570716-2814-relazione-della-commissione#nav>.

Dunque, come mai una citazione espressa di Parlamento europeo e Comitato economico e sociale nella sentenza *Van Gend*? Alla luce dell'interpretazione critica di Weiler, si tratterebbe di una sorta di autogol. Ma potrebbe essere un auspicio. Per la politica italiana, in particolare, un auspicio che cadeva in un momento di passaggio strategico.

Per ciò che riguarda la situazione politica interna, in Italia stava avvenendo, tra 1962 e 1963, il varo dell'alleanza di governo tra Democrazia cristiana e Socialisti, i quali, si badi, si erano avvicinati alle linee centriste proprio con il voto sui Trattati di Roma (astensione sul Trattato CEE e voto favorevole all'Euratom), rifiutandosi di allinearsi alla linea intransigente del PCI (come invece era accaduto in occasione del voto di ratifica del Trattato CECA nel 1951)⁴². La sostituzione del giudice italiano Catalano (di chiara appartenenza all'area liberale⁴³) con il giudice Trabucchi avvenne sul finire del governo Fanfani III (27 luglio 1960 - 2 febbraio 1962), nei mesi in cui maturava la scelta di DC e PSI di dar vita a un governo che prevedesse un più intenso coinvolgimento del PSI (che aveva favorito la nascita del Fanfani III con l'astensione, ma che poi aveva votato, nel luglio 1961, la sfiducia assieme con il PCI). Il Fanfani IV (22 febbraio 1962 - 16 maggio 1963) nasce con l'appoggio esterno del PSI (voto di astensione) e realizza uno dei punti principali del programma del PSI, la nazionalizzazione dell'energia elettrica, nonché la scuola media unificata, entrambe approvate con leggi del dicembre 1962⁴⁴. La sentenza *Van Gend* (del 5 febbraio 1963) viene decisa più o meno nella fase di travaglio delle sinistre italiane, con il PSI contestato al suo interno dalla minoranza guidata da Lelio Basso avversa a intese con la DC e, più in generale, con i capitalisti, e il PCI che proporrà una mozione di sfiducia (24-27 gennaio 1963) che verrà respinta stavolta con l'astensione dell'intero gruppo del PSI (nel dibattito, Aldo Moro confermerà l'intenzione della DC di isolare il PCI). Nel 1963 (pochi mesi dopo *Van Gend*) i Socialisti italiani, ancora esclusi dalla delegazione italiana al Parlamento europeo (cfr. *infra*) ma già partecipi della maggioranza di governo nazionale, rivendicavano di aver contribuito all'integrazione europea e avanzavano l'istanza di partecipare al Parlamento europeo affinché «divent[asse] lo strumento delle forze della democrazia europea», auspicando l'introduzione del suffragio universale diretto come previsto dai Trattati di Roma⁴⁵. Ma ancora più

⁴² Cfr. A. Tizzano, *Sistema costituzionale, forze politiche e processi d'integrazione internazionale*, in *RDE*, 1978, 194 s., il quale imputa al PSI, dopo l'iniziale adesione, un europeismo di maniera.

⁴³ V. Fritz, *Judge Biographies as a Methodology*, cit., 202.

⁴⁴ Legge 6 dicembre 1962, n. 1643, *Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche*, su iniziativa governativa del governo Fanfani IV, avanzata congiuntamente del Presidente del Consiglio e dei ministri dell'industria e del Commercio Colombo (DC), del bilancio La Malfa (PRI) e del Tesoro Tremelloni (PSDI); legge 31 dicembre 1962, n. 1859, *Istituzione e ordinamento della scuola media statale*, su proposta del Ministro Luigi Gui (democristiano), nel governo Fanfani IV.

⁴⁵ "Mozione di Autonomia socialista nel XXXV Congresso nazionale del PSI", in

interessante, forse, il mutamento di approccio all'integrazione europea intrapreso da una parte significativa del PCI proprio lo stesso anno della nomina di Trabucchi: nel 1962, Giorgio Amendola aveva riconosciuto pubblicamente (in conclusione di un convegno promosso dall'Istituto Gramsci di Roma) la necessità di passare dalla lotta *contro* la Cee alla lotta *entro* la Cee, «per realizzare un'azione comune della classe operaia dei Paesi del MEC, un'azione sindacale, e anche un'azione politica, per la pace la libertà e lo sviluppo democratico»⁴⁶. Sarebbe stato proprio Amendola, più di dieci anni dopo, il ponte tra il PCI e Altiero Spinelli (eletto come indipendente nelle liste del PCI alle elezioni nazionali nel 1976 e a quelle europee nel 1979)⁴⁷.

5. Il contesto europeo di *Van Gend*: le velleità del Parlamento europeo

La nomina di Alberto Trabucchi alla Corte di giustizia (avvenuta il 26 marzo 1962) cadeva in una fase di peculiare attivismo dell'organo parlamentare europeo: il 30 marzo di quello stesso anno, i membri dell'Assemblea parlamentare votavano per auto-battezzarsi "Parlamento europeo", denominazione che verrà utilizzata proprio nel passo della sentenza *Van Gend* riportato al paragrafo precedente. L'operazione è formalmente diretta a fare chiarezza e unificare le varie denominazioni dell'organo utilizzate nelle discussioni in aula e nei documenti della CEE, ma essa rivela indubbiamente anche l'aspirazione dei parlamentari europei «ad assumere un ruolo maggiormente politico, di guida nella costruzione dell'Europa unita, come ribadirono numerosi interventi durante dibattito parlamentare»⁴⁸. Interessante notare che la Corte costituzionale italiana, ancora nel 1973, utilizzerà nel caso *Frontini* la dicitura «Assemblea» iscritta nei Trattati, all'interno di un inciso in cui si auspica l'assunzione di «una più diretta rappresentatività politica e più ampi poteri» da parte dello stesso organo parlamentare europeo⁴⁹.

Altro gesto eclatante consumatosi proprio nel torno di tempo in cui maturava la nomina del giudice Trabucchi fu la risoluzione con cui il

Partito Socialista Italiano, XXXV Congresso Nazionale, Roma 25-29 ottobre 1963, Resoconto integrale, Edizioni Avanti!, 1964, 589-590.

⁴⁶ *Tendenze del capitalismo italiano. Atti del convegno di Roma, 23-25 marzo 1962*, Roma, 1962, 202. Cfr. C. Laneri, *Il contributo di Giorgio Amendola alla formazione del pensiero europeista del Pci: una prospettiva di indagine storica (1962-1980)*, in M. Baldassari, E. Castelli, M. Truffelli, G. Vezzani (a cura di), *Prospettive euroscettiche: critiche all'Europa nella storia dell'integrazione*, Napoli, 2020, 100 s.

⁴⁷ *Ibidem*, 105. Cfr., in generale, P. Lo Cascio, *Il rincontro: Altiero Spinelli ed il PCI fra gli anni Settanta ed Ottanta*, in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, 2024, n. 1, 111 ss.

⁴⁸ U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Milano, 2017, 62.

⁴⁹ C. cost. sent. n. 183 del 1973, § 8 del *Considerato in diritto*. Critico verso l'eccessiva fiducia della Corte nella democratizzazione in corso della CEE è A. Tizzano, *Sistema costituzionale, forze politiche e processi d'integrazione internazionale*, cit., 213.

Parlamento europeo si opponeva all'adesione della Spagna franchista alla CEE⁵⁰. Nonostante il Parlamento europeo non avesse (all'epoca) poteri nelle procedure di adesione, esso si appellava a un'identità politico-democratica della Comunità ben più ampia di quella economica, con molti anni d'anticipo sulla nota Dichiarazione del Vertice di Copenaghen⁵¹, nel tentativo di difendere la dimensione sovranazionale dalla volontà dei governi di estromettere Commissione e Parlamento dai negoziati sull'adesione alla CEE.

L'impegno per il potenziamento e poi l'elettività diretta del Parlamento europeo è senz'altro un cavallo di battaglia della "politica estera" italiana riguardante l'integrazione europea⁵². Ed è proprio attraverso questa strategia patrocinata da sempre dall'Italia che si produrrà il passaggio di socialisti e, soprattutto, comunisti italiani dal campo dell'avversione a quello del sostegno del progetto europeo.

La vicenda italiana accomuna quella francese, l'altro grande Paese fondatore con un forte partito comunista: e il caso vuole che siano stati proprio un giudice italiano e uno francese gli artefici del ribaltamento della decisione nel caso *Van Gend*. La decisione cade su uno sfondo poco raccontato, almeno tra i giuristi, quello della composizione dell'Assemblea parlamentare (poi Parlamento europeo dal 1962) prima dell'introduzione del suffragio universale diretto nel 1976⁵³. La rappresentanza di secondo grado del Parlamento europeo fino al 1979 ebbe un'evoluzione per quanto riguarda le modalità con cui i Parlamenti nazionali italiano e francese selezionavano i loro rappresentanti in Europa. Come già accennato, fino al 1969, per l'Italia, e al 1973, per la Francia, le delegazioni parlamentari di questi due grandi Paesi fondatori erano elette dai rispettivi Parlamenti nazionali in modo da

⁵⁰ Cfr. la Risoluzione presentata a nome della commissione politica sugli aspetti politici e istituzionali dell'adesione e dell'associazione alla Comunità, 15 gennaio 1962, CAR-DOC, PE0 AP/RP POLI.1961 A0 0122/62, richiamata da U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., 62.

⁵¹ La «Dichiarazione sull'identità europea» da parte dei Capi di Stato e di Governo al Vertice di Copenaghen è solo del dicembre 1973.

⁵² Cfr. A. Varsori, *Italy's European Policy*, in *UNISCI Discussion Papers*, n. 25, 2011, 57; in termini critici verso la superficialità dell'europeismo patrocinato anche e soprattutto attraverso proposte istituzionali, come quella dell'elezione diretta del Parlamento europeo, cfr. A. Tizzano, *Sistema costituzionale, forze politiche e processi d'integrazione internazionale*, cit., 187 ss., ove, alla vigilia delle prime elezioni europee, si paventa il rischio di una democratizzazione di facciata (212).

⁵³ Il Trattato CECA, diversamente da quelli di Roma del 1957 (CEE ed Euratom), lasciava la possibilità di scegliere i propri rappresentanti in seno all'Assemblea comune tra i membri del proprio Parlamento o di eleggerli direttamente (art. 21 Trattato CECA). I Trattati di Roma, dopo aver deciso l'unificazione dell'Assemblea parlamentare per tutte e tre le Comunità, stabilirono che essa fosse composta da delegati dei Parlamenti nazionali (con modalità di designazione rimesse agli stessi Stati membri), e che il passaggio all'elezione diretta «secondo una procedura uniforme» sarebbe avvenuto su proposta dell'Assemblea da approvarsi dal Consiglio all'unanimità e da adottarsi dagli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali (art. 138 Trattato CEE; art. 108 Trattato Euratom).

escludere sistematicamente le opposizioni di sinistra (PSI e PCI in Italia, PCF in Francia)⁵⁴. Si tratta di una *conventio ad excludendum* che, in Italia, si protrae ben oltre la fase del c.d. “disgelo costituzionale”, in cui il PCI venne coinvolto, in particolare, nell’elezione dei giudici costituzionali nel 1955 e dei membri laici del CSM nel 1959⁵⁵. Un ostruzionismo che continuò a colpire lo stesso PSI paradossalmente negli anni della sua entrata nel Governo nel 1963, che coincidono con la giurisprudenza rivoluzionaria della Corte di giustizia inaugurata con *Van Gend*. Il paradosso è spiegabile (anche) in virtù della scelta del PSI di non lasciarsi dividere, per ciò che riguarda l’Europa, dal PCI (ma anche alla perdurante contrarietà di una parte della DC).

6. La minaccia comunista al Parlamento europeo: una foglia di fico?

Le vicende politiche nazionali (italiana e francese) si intrecciano con quelle europee: uno dei motivi per cui i governi nazionali riuniti nel Consiglio procrastinarono cocciutamente la riforma delle modalità di composizione del Parlamento europeo (da delegazioni di parlamentari nazionali all’elezione diretta) era proprio quello della minaccia comunista, ossia del pericolo dell’infiltrazione nelle neonate istituzioni europee di forze asseritamente contrarie alle tre Comunità e sospettate di essere filosovietiche. Si tratta di una strategia già inaugurata con l’Assemblea comune CECA, la cui composizione era, invero, rimessa alla scelta degli stessi Stati membri, che avrebbero potuto individuare delegati eletti dai propri parlamenti nel loro seno o direttamente dal popolo⁵⁶. Sarebbe forse esagerato affermare che l’argomento della *conventio* anticomunista era più di facciata che di sostanza, posto che, specie negli anni Cinquanta del secolo scorso, le tensioni geopolitiche erano tali da giustificare l’ostracismo delle forze politiche centriste artefici dell’integrazione europea. Tuttavia, anche alla luce del suo protrarsi per quasi tutto il decennio successivo, l’argomento anticomunista

⁵⁴ Il metodo di selezione dei parlamentari nazionali riguardava tutte le Assemblee europee: oltre a quella della CECA (Assemblea comune) e poi delle tre Comunità europee, anche l’Assemblea consultiva del Consiglio d’Europa, l’Assemblea parlamentare dell’UEO, l’Assemblea parlamentare della NATO. Si tratta di istituzioni che, nelle loro modalità selettive di composizione che escludevano il suffragio diretto, «rispecchiavano la divisione della Guerra fredda e la volontà di escludere i comunisti dalla rappresentanza sovranazionale»: U. Tulli, *Un Parlamento per l’Europa. Il Parlamento europeo e la battaglia per la sua elezione (1948-1979)*, Milano 2017, 39.

⁵⁵ Cfr. M. S. Corciulo, S. Guerrieri, *Dall’Assemblea comune della CECA al Parlamento europeo: la contrastata nomina dei rappresentanti italiani*, in P.L. Ballini, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Roma, 2006, 131 ss.

⁵⁶ Cfr. D. Pasquinucci, *Uniti dal voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Milano, 2013, 29 ss., in cui si riportano interventi di politici cristiano-democratici diretti a scongiurare il rischio che, con l’elezione diretta, potesse favorirsi il successo di elementi fascisti o comunisti.

si è prestato a oscurare questioni più profonde che si agitavano dietro un europeismo a volte “di bandiera”. Utile, al riguardo, il dibattito in seno all’Assemblea *ad hoc* (prevalentemente composta da membri dell’Assemblea comune CECA) incaricata di studiare la costituzione di un’assemblea «eletta su base democratica» entro la istituenda Comunità europea di difesa (CED), ai sensi dell’art. 38 del Trattato CED siglato il 27 maggio 1952⁵⁷. Da quel risalente ma istruttivo dibattito, oltre al pericolo comunista, emerge la diffidenza verso elezioni dirette europee introdotte in assenza di partiti politici europei e senza un’adeguata acculturazione degli elettorati alle tematiche e alle istituzioni europee, rischiando di derubricare le elezioni europee ad avvenimento «nazionale»⁵⁸. Anche i dibattiti svoltisi in seguito nell’Assemblea parlamentare delle tre Comunità per l’introduzione del suffragio diretto rispecchiano ragioni più profonde dell’anticomunismo. Secondo un attento studioso di questa fase “costituzionale” delle istituzioni europee, gli stessi parlamentari nazionali membri dell’Assemblea parlamentare e chiamati, in quanto tali, a progettare l’evoluzione in senso politico-democratico delle Comunità, al di là di molte affermazioni di facciata, erano portatori della comune idea dell’insostituibilità della sovranità nazionale e alla connessa primazia dei sistemi politici nazionali⁵⁹.

Si deve all’iniziativa di un gruppo di giuristi-politici, membri delle numerose Assemblee parlamentari europee⁶⁰, la precoce iniziativa per la riforma del metodo di selezione dei membri dell’Assemblea parlamentare delle tre Comunità, in modo da garantire il suffragio diretto come contemplato dallo stesso art. 138 del Trattato CEE e art. 108 dell’Euratom. Nonostante lo scetticismo di un federalista come Altiero Spinelli, per cui l’impegno formalizzato nei Trattati alle elezioni dirette non era altro che «una concessione quasi esclusivamente formale e superficiale fatta dai

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*, 31, in cui si cita l’intervento del 1952 del parlamentare olandese socialdemocratico van der Goes van Naters.

⁵⁹ *Ibidem*, 55: le discussioni in seno all’Assemblea parlamentare circa la proposta di un’elezione diretta sarebbero testimonianza «di come sia ingannevole l’immagine di una volenterosa sfera sovranazionale frustrata dai governi nei suoi tentativi di «fare l’Europa», o di approfondirne gli sviluppi. In realtà i due livelli molto spesso si intersecavano, e altrettanto frequentemente a prevalere era il principio *superiorem non recognoscens* adottato e imposto dagli Stati-nazione».

⁶⁰ Il francese Pierre-Henri Teitgen (professore di diritto pubblico), il belga Fernand Dehousse (professore di diritto internazionale), il tedesco Hans Furler e l’olandese Marinus van der Goes van Naters, entrambi dottori di ricerca e poi avvocati. Tutti erano stati già membri dell’Assemblea CECA, dell’Assemblea *ad hoc* per la redazione di un progetto di Comunità politica (connessa al Trattato per la Comunità europea di difesa e contemplata dall’art. 38 di quest’ultimo), dell’Assemblea del Consiglio d’Europa e dell’UEO; tutti erano convinti federalisti che vedevano nell’Assemblea parlamentare (delle tre Comunità europee) il possibile protagonista del processo di integrazione; tutti erano membri della Commissione sugli affari politici e sulle questioni istituzionali dell’Assemblea parlamentare, incaricata di formulare un progetto di sull’elezione diretta dei membri di quest’ultima (U. Tulli, *Un Parlamento per l’Europa*, cit., 49).

negoziatori del trattato alla tradizione democratico-federalista»⁶¹, molti membri dell'Assemblea considerarono quelle norme programmatiche dei Trattati «come un grimaldello per scardinare la natura funzionalista della CEE e trasformare la propria istituzione in un vero e proprio Parlamento»⁶². A capo del gruppo di lavoro incaricato di formulare la proposta di cui all'art. 138 del Trattato Cee fu eletto il belga Ferdinand Dehousse (ottobre del 1958); nel febbraio 1960 il “Progetto Dehousse” era pronto⁶³. Secondo la logica dei “dispositivi inducenti” che sarebbe stata tipica dei “federalisti” europei fino ai nostri giorni, Dehousse e gli altri fautori del progetto ritenevano che l'elezione diretta a livello comunitario, al contrario dei Parlamenti nazionali, non era un punto d'arrivo bensì di partenza per la democratizzazione e trasformazione della Comunità⁶⁴. Nella fase preparatoria gestita dal ‘Gruppo di lavoro Dehousse’, furono svolti molti incontri con gli esponenti politici nazionali, in particolare nei due Paesi con forti opposizioni di sinistra “antieuropeiste” (PCI e PSI in Italia, e PCF in Francia). Da questi incontri informali emergeva la necessità di evitare l'introduzione di formule elettorali europee che escludessero sistematicamente tali forze politiche, anche in virtù della funzione «pedagogica» in senso europeista del suffragio⁶⁵, posizione, come si vedrà, senz'altro lungimirante e che, in qualche modo, riecheggia nel passo della sentenza *Van Gend* sulla partecipazione dei cittadini al Parlamento europeo.

⁶¹ A. Spinelli, *The Eurocrats. Conflict and Crisis in the European Community*, Baltimore, 1966, 151 sms.

⁶² U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., 50.

⁶³ Assemblée parlementaire européenne, Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles, *Projet de convention et documents annexes sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct*, febbraio 1960, HAEU, FD-309. Il progetto prevedeva un periodo transitorio di dieci anni durante i quali i due terzi dell'Assemblea sarebbero stati eletti direttamente, mentre un terzo avrebbe continuato a essere designato dai Parlamenti nazionali; si suggeriva, tra l'altro, che il numero dei parlamentari europei fosse triplicato (U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., 51).

⁶⁴ Una volta eletto, il Parlamento europeo sarebbe stato investito «[del]la legittimazione e [del]la forza per ottenere poteri politici». Da questa base, avrebbe poi guidato la costruzione europea verso esiti federali; si trattava di promuovere una «scossa salutare» per il futuro dell'assemblea e della Comunità: Relazione generale dell'on F. Dehousse, maggio 1960, in HAEU, FD 309; Assemblea parlamentare europea, Discussioni, seduta del 10 maggio 1960, p. 27: cfr. U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., 51. La posizione è sposata in pieno dal rappresentante italiano Emilio Battista, senatore di lungo corso della DC (*ibidem*).

⁶⁵ D. Pasquinucci, *Uniti dal voto?*, cit., 58ss., 62 s., in cui si sottolinea come la posizione favorevole all'ingresso dei comunisti (tra cui quella dello stesso Dehousse) rispecchiava una fiducia nelle potenzialità dell'ideale europeista, dotato di virtù educative e inclusive nel sistema democratico; non mancavano, tuttavia, i funzionalisti, per i quali la presenza nell'Assemblea parlamentare dei comunisti avrebbe indotto le altre componenti a perseguire l'unità anche sulle questioni particolari (questa la posizione del vicepresidente della Commissione dal 1958 al 1962, il francese Robert Marjolin).

Per i successivi dieci anni, il Consiglio evitò di mettere all'ordine del giorno il tema dell'elezione diretta del Parlamento europeo, innanzitutto perché i governi nazionali (tutti in prevalenza cristiano-democratici) volevano escludere le forze comuniste dalla rappresentanza politica all'interno delle istituzioni comunitarie⁶⁶. Ma dietro questa motivazione, come già accennato, stava la diffidenza verso un Parlamento europeo che, in quanto elettivo, avrebbe fatto concorrenza alla funzione legittimante dei parlamenti nazionali e dei governi, oltre alla prevedibile tendenza di un Parlamento europeo elettivo a rivendicare maggiori poteri, sempre a danno degli Stati membri (il che, specularmente, era proprio ciò che i federalisti auspicavano)⁶⁷. Ma contro l'elezione diretta si stagliava anche l'esigenza di scongiurare che nel Parlamento europeo si determinassero equilibri politici *diversi* da quelli presenti entro i sei sistemi politici nazionali: le forze centriste, evidentemente consapevoli delle modalità elitarie con cui era stata condotta fin lì l'integrazione, temevano un forte astensionismo alle elezioni europee che avrebbe favorito le forze "antisistema"⁶⁸.

7. L'intreccio tra la faticosa autoaffermazione del Parlamento europeo e la giurisprudenza sul primato del diritto comunitario

La fredda reazione con cui il Consiglio della CEE procrastinava *sine die* e senza motivazione la deliberazione sulla proposta dell'Assemblea parlamentare (nel frattempo auto-battezzatasi "Parlamento europeo"), si consumava proprio a cavallo della sentenza *Van Gend*⁶⁹.

Parallelo a questo tentativo – invero prematuro – di attuare il passaggio al suffragio diretto per la designazione dei membri del Parlamento europeo delle tre Comunità vi fu, come noto, il tentativo di De Gaulle di

⁶⁶ U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., 54.

⁶⁷ U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., 55; veniva paventato il rischio – ad es., dal ministro degli Esteri belga – che un'Assemblea eletta direttamente potesse trasformarsi in un'Assemblea costituente, cosa effettivamente sostenuta dal liberale Gaetano Martino (artefice della Conferenza di Messina del 1955, ex ministro degli Esteri e presidente dell'Assemblea dal 1962 al 1964): cfr. D. Pasquinucci, *Uniti dal voto?*, cit., 110 ss.

⁶⁸ D. Pasquinucci, *Uniti dal voto?*, cit., 109. A ciò si connetteva il rischio di delegittimare quei dispositivi giuridico-costituzionali che escludevano dai parlamenti nazionali alcune forze "antisistema", come nel caso tedesco, ma che non erano in alcun modo generalizzabili a livello europeo (*ibidem*, 60).

⁶⁹ Nel novembre 1962, il ministro degli esteri italiano Piccioni, presidente di turno del Consiglio CEE, rimarcò dinnanzi al Parlamento europeo come le elezioni dirette non fossero «imminenti, per numerose ragioni, non tutte pretestuose» (Parlement européen, Débats, séance du 21 novembre 1962, 132); il 7 febbraio 1963 (due giorni dopo la decisione della Corte in *Van Gend*), alcuni parlamentari europei (tra cui Dehousse) formulavano un'interrogazione scritta a tutti e tre i Consigli delle Comunità europee, cui seguiva la risposta scritta dei Consigli con cui laconicamente si affermava l'assenza della condizione dell'unanimità e l'impossibilità di precisare quando si sarebbe potuto deliberare sulla riforma proposta (Interrogazione scritta n. 163 del 7 febbraio 1963 e Risposta del 3 aprile 1963, in «GUCEE», n. 63, 20 aprile 1963, 1333, cit. da U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., 55, nt. 49).

instaurare l'Europa delle Nazioni (poi formalizzata nel Piano Fouchet), con cui si puntava chiaramente ad archiviare la sovranazionalità in favore del metodo intergovernativo, con l'esito di congelare la proposta Dehousse e di scongiurare a livello europeo l'affermarsi del parlamentarismo, ossia del modello che lo stesso De Gaulle aveva vittoriosamente combattuto a livello nazionale⁷⁰. Si ricordi che uno dei due protagonisti della sentenza *Van Gend*, Robert Lecourt, fu nominato giudice della Corte di giustizia proprio a seguito delle sue polemiche dimissioni dal governo francese, in aperto dissenso con la politica europea di De Gaulle (cfr. *supra*, §2, nt. 20).

Alla strategia del Comitato Dehousse di valorizzare prima la legittimazione democratica del Parlamento europeo, per poi, come effetto, ottenere maggiori poteri, si affiancò e poi si sostituì per alcuni anni la strategia inversa di acquisire maggiori poteri fino al punto da rendere ineludibile il passaggio al suffragio diretto dell'organo parlamentare europeo. Questa seconda strategia dei parlamentari europei, nei fatti, avrebbe potuto proprio nutrirsi della giurisprudenza "costituente" della Corte di giustizia inaugurata con *Van Gend*: il conferimento di una forza normativa così pervasiva al diritto comunitario entro gli ordinamenti nazionali avrebbe dovuto innescare da subito quel circuito inducente dell'esigenza di potenziamento delle credenziali democratiche del diritto sovranazionale. Invero, i commenti a caldo non sembrano valorizzare questa chiave di lettura del passo della *Van Gend* sul Parlamento europeo (e sul Comitato economico e sociale)⁷¹. Lo stesso Parlamento europeo, sempre per opera di Dehousse, produsse nel 1965 un documento sulla "primazia" («paramountcy») del diritto comunitario sul diritto degli Stati membri in cui si analizzava e divulgava la giurisprudenza "costituente" della Corte di giustizia e la sua recezione (ancora abbastanza conflittuale) da parte delle Corti nazionali⁷². Il Rapporto Dehousse si apre rilevando come dalla recente fusione dei tre esecutivi comunitari (in un unico Consiglio e un'unica Commissione⁷³) emergesse l'esigenza di rafforzare i poteri del Parlamento europeo, per poi subito lamentare il fatto che nel sistema allora vigente (1965), ciò che i parlamenti nazionali "perdevano" non veniva "guadagnato" dal Parlamento europeo, con un esito «indifendibile con standard democratici». Il Rapporto prosegue perorando la causa della "primazia" del diritto comunitario, come stabilito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, per esigenze intrinseche alla stessa Comunità (effettività e uniformità), interpretando il ruolo del Parlamento europeo come quello di lanciare alle opinioni pubbliche europee un segnale di allarme nei confronti

⁷⁰ *Ibidem*, 50 ss.

⁷¹ Cfr., per tutti, G. Itzcovich, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., 119 ss.

⁷² F. Dehousse, *Report on the paramountcy of Community law over the laws of Member States* (Doc. PE 43/1965-1966), <https://aei.pitt.edu/65197/>, adottato con risoluzione della Commissione giuridica del Parlamento europeo il 7 ottobre 1965.

⁷³ Il Trattato di fusione fu siglato l'otto aprile 1965 e sarebbe entrato in vigore il 1° luglio 1967.

delle resistenze opposte a tali irrinunciabili esigenze della Comunità da parte delle Corti nazionali⁷⁴. Il paradosso della predicata necessità di riconoscere al diritto comunitario, e in particolare ai regolamenti, una forza superiore a quella del diritto nazionale, nonostante il primo sia privo delle credenziali democratiche, emerge in modo trasparente dal Rapporto, sebbene per ovvi motivi non venga apertamente problematizzato⁷⁵. Il tema del “deficit democratico” della Comunità era ancora embrionale: la stessa formula “deficit democratico” sarebbe stata coniata dal politologo (e parlamentare laburista) inglese David Marquand alla vigilia delle prime elezioni europee del 1979 e proprio in polemica con la natura non diretta della rappresentanza parlamentare nella Comunità⁷⁶.

Sebbene ancora non sufficientemente tematizzato, il problema del deficit democratico cominciava a emergere alla fine degli anni Sessanta nella discussione interna alle varie famiglie politiche europee sulla necessità di giungere all’elezione diretta del Parlamento europeo, al suo rafforzamento e al connesso varo di partiti politici europei⁷⁷. Tra il 1968 e il 1969, la fine del gollismo consentiva, dopo anni di silenzio, a Commissione e Parlamento di risollevarlo con forza il tema della necessità dell’elezione diretta; il neo-eletto Presidente del Parlamento europeo, il democristiano Mario Scelba, affermò nella sua prima seduta da Presidente che «(t)utti devono comprendere che al rafforzamento del Parlamento europeo è legato lo sviluppo democratico della Comunità»⁷⁸.

8. I paradossi italiani della *conventio ad excludendum* europea

L’Italia scontava un paradosso, per ciò che riguarda la sua “politica estera europea”: sebbene la sua classe politica al governo (DC e alleati alla sua destra) si caratterizzasse per il suo spiccato afflato europeista, la delegazione italiana nell’organo-simbolo dell’integrazione federale – l’Assemblea, poi Parlamento europeo – era fortemente indebolita dalla *conventio ad excludendum* interna (che abbiamo visto essere anche *esterna*) contro le sinistre “antieuropee”. Il che aveva anche una ricaduta in termini di credibilità delle proposte italiane volte a potenziare il Parlamento europeo, con l’esito di minare la rappresentatività dell’intera Assemblea, e, dunque, il potere politico di quest’ultima.

⁷⁴ F. Dehousse, *Report on the paramountcy of Community law*, cit., 1. Cfr. A. Vauchez, *Brokering Europe*, cit., 137.

⁷⁵ I regolamenti comunitari «hanno la forza di legge entro l’ordinamento comunitario sebbene la loro adozione non si conformi ancora alle tradizionali regole della legislazione parlamentare»: *ibidem*, § 27, 8.

⁷⁶ D. Marquand, *Parliament for Europe*, London, 1979, su cui cfr. Y. Mény, *De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, in *JCMS*, 2002, No 1, 1 ss.; U. Tulli, *Un Parlamento per l’Europa*, cit., 101.

⁷⁷ Cfr. U. Tulli, *Un Parlamento per l’Europa*, cit., 76.

⁷⁸ Mario Scelba, in Parlamento Europeo, *Discussioni*, 10 marzo 1969, in 6-7, riportato da Tulli, *op. cit.*, 77.

Quella *conventio ad excludendum* europea, però, non produsse l'effetto di rafforzare l'antieuropeismo delle sinistre – in particolare, del PCI –, bensì contribuì a catalizzare la lotta politica delle sinistre verso l'obiettivo di superare il proprio isolamento (la *conventio ad excludendum* interna) puntando anche (soprattutto?) sull'ammissione all'unica istituzione europea potenzialmente in grado di accoglierle, il Parlamento europeo, appunto⁷⁹. Durante gli anni dell'Assemblea comune della CECA (1952-1958), al rifiuto della DC e delle altre forze di governo di ammettere i parlamentari del PCI e del PSI nella delegazione parlamentare italiana reagì efficacemente l'ostruzionismo delle sinistre, la cui dimensione (specie quella del PCI) era tale da poter causare il blocco (alla Camera specialmente) del rinnovo della delegazione italiana (annuale secondo il Trattato CECA). Il che provocava più di un richiamo all'Italia da parte dei vertici dell'Assemblea stessa (specie dei presidenti dei gruppi). L'esito paradossale – ma forse non troppo – fu quello per cui la delegazione italiana riusciva a essere (almeno parzialmente) rinnovata grazie ai voti dei monarchici e, addirittura, degli ex-fascisti del MSI, che ottenevano così anche dei seggi nell'Assemblea⁸⁰. A ciò si aggiungeva l'elevato assenteismo dei parlamentari italiani al Lussemburgo (sede dell'Assemblea all'epoca), dovuto all'esigenza di concentrarsi sulle vicende parlamentari interne, ove la maggioranza centrista era risicata. L'esito era quello di una marginalizzazione della delegazione italiana nell'Assemblea CECA⁸¹. Un esito paradossale (e delegittimante) per la politica italiana fin dall'inizio orientata a sostenere il potenziamento e la centralità dell'integrazione politica europea secondo moduli parlamentaristi. La *conventio ad excludendum* europea si perpetuava all'atto della ratifica dei Trattati di Roma nel 1957: la relazione di minoranza del PCI si dirigeva frontalmente e virulentemente contro tale esclusione, con ciò implicitamente dimostrando la contraddizione di voler ritenere le Comunità europee un progetto atlantista e capitalista e di volervi, al contempo, prendervi parte⁸². Non meno contraddittoria la posizione della maggioranza democristiana, la cui motivazione di facciata a sostegno dell'esclusione delle sinistre dall'Assemblea parlamentare sminuiva palesemente il ruolo di quest'ultima, ritenendo l'assetto dei Trattati di Roma prevalentemente di stampo

⁷⁹ Cfr. A. Tizzano, *Sistema costituzionale, forze politiche e processi d'integrazione internazionale*, cit., 196 ss.

⁸⁰ Cfr. D. Pasquinucci, *Uniti dal voto?*, cit., 40: «Nella costruzione di un'Europa unita su basi democratiche, le forze "antisistema" vennero quasi sempre identificate nei soli comunisti, mentre raramente vi furono incluse le formazioni politiche di estrema destra, dimenticando come il processo di integrazione fosse sorto anche per pacificare un continente che aveva corso il rischio di essere unito sotto un'altra pax, quella hitleriana. Questo corto circuito della memoria recepiva sul piano europeo una dinamica politica che si registrava nei tre principali paesi della Comunità all'inizio degli anni Cinquanta.»

⁸¹ In cinque anni e mezzo i delegati italiani avevano ottenuto solo 5 incarichi di relatore su 113: M. S. Corciulo, S. Guerrieri, *Dall'Assemblea comune della CECA al Parlamento europeo*, cit., 125 ss.

⁸² Cfr. M. S. Corciulo, S. Guerrieri, *Dall'Assemblea comune della CECA*, cit., 131 ss.

intergovernativo (preponderanza del Consiglio dei ministri) e declassando l'Assemblea a mera sede di rappresentanza delle maggioranze governative degli Stati membri⁸³. Il che cortocircuitava palesemente l'invocazione degli stessi esponenti DC del federalismo e dell'elezione diretta dell'Assemblea parlamentare⁸⁴. Dopo le elezioni nazionali del maggio 1958, si ripresentarono le difficoltà di rinnovare la delegazione italiana a Strasburgo, assieme con l'esigenza di ricorrere al voto imbarazzante di monarchici e missini, i quali ottenevano in cambio l'entrata nella delegazione italiana, nonostante non facessero parte della maggioranza nazionale di governo⁸⁵. I Trattati CEE ed Euratom, diversamente dalla CECA, prevedevano una durata fissa delle delegazioni all'Assemblea, salvo la perdita del mandato nazionale da parte del rappresentante, il quale però rimaneva in carica fino al subentro da parte di un nuovo delegato. Questo produsse ulteriori occasioni d'imbarazzo per l'Italia: l'ostruzionismo delle sinistre, infatti, comportava che la delegazione italiana al Parlamento europeo fosse composta di ex parlamentari privi di qualsiasi rappresentatività, cui si aggiungeva l'aumento dei seggi vacanti, in caso di morte o dimissioni⁸⁶.

9. Intermezzo: il parallelo “attivismo” di due protagonisti italiani: Trabucchi e Martino

Tuttavia, nel lasso di tempo tra la nomina di Trabucchi a giudice della Corte e la decisione in *Van Gend*, quella situazione incresciosa per l'Italia non era ancora degenerata; la delegazione italiana aveva, invero, una presenza e rilevanza nell'Assemblea maggiori che in passato⁸⁷. Il noto parlamentare italiano Gaetano Martino (PLI) otteneva la presidenza del Parlamento europeo (dal 1962 al 1964) e nel suo discorso d'insediamento (tenuto un giorno dopo la nomina di Trabucchi a giudice della Corte di giustizia) affermava l'importanza dell'integrazione politica, sostenendo che le scelte funzionaliste compiute a Messina nel 1955 (nella conferenza da lui stesso patrocinata, in qualità di Ministro degli Esteri) fossero una soluzione pragmatica necessaria a tenere aperta, «nei risorti fertilizi nazionalistici, la breccia necessaria alle successive realizzazioni della unità politica»⁸⁸.

⁸³ *Ibidem* (con riferimenti alle relazioni di maggioranza di Lodovico Montini, alla Camera, e di Natale Santero, al Senato).

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ibidem*, 134 ss., in cui si dà conto dell'elezione di un senatore del MSI (Lando Ferretti) particolarmente compromesso col fascismo (marcia su Roma, Gran Consiglio del Fascismo e luogotenente Milizia volontaria per sicurezza nazionale).

⁸⁶ Tra il 1963 e il 1969 si lasciò sopravvivere il mandato dei 36 parlamentari italiani designati nel 1958, «fingendo di ignorare che la pattuglia contava ormai solo 29 sopravvissuti e che di questi ben 13 non erano più parlamentari»: A. Tizzano, *Sistema costituzionale, forze politiche e processi d'integrazione internazionale*, cit., 186.

⁸⁷ Aumentarono sensibilmente gli incarichi di relatore a membri italiani.

⁸⁸ G. Martino, *L'elezione alla Presidenza del Parlamento europeo (discorso pronunciato il 27 marzo 1962)*, in Parlamento europeo, *Gaetano Martino, Dieci anni al Parlamento europeo (1957-1967). Un uomo di scienza al servizio dell'Europa. Discorsi pronunziati in seduta*

Collocandosi pienamente entro l'alveo della politica italiana in Europa, Martino affermava la necessità di raggiungere «l'effettiva unità politica [...] entro un termine relativamente breve», celebrando gli sforzi compiuti fin lì dall'Assemblea parlamentare per il perseguimento di tale unità e lamentando l'inerzia (implicito: del Consiglio) circa l'unificazione degli Esecutivi comunitari e l'elezione diretta dei parlamentari europei⁸⁹. Nella stessa direzione è orientato il discorso del novembre 1962 riguardo alla centralità del Parlamento europeo, quanto all'unificazione politica europea⁹⁰, ove pure si elogia l'inaugurazione della prassi (ormai «vera e propria consuetudine») dei «colloqui» con i Consigli dei Ministri delle Comunità su tematiche non più settoriali bensì generali⁹¹. Ivi Martino non manca di sottolineare la «improrogabilità della realizzazione del progetto per l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto», alla luce del teorema (autoreferenziale, invero) per cui la centralità del Parlamento per lo sviluppo politico della Comunità implica la necessità che esso rispecchi, «nel più alto grado possibile, lo spirito democratico dei popoli», posto che «senza la partecipazione diretta della volontà popolare» non «è possibile la costruzione politica dell'Europa»⁹². Il Presidente Martino pronuncerà un discorso proprio il giorno prima della pronuncia della Corte in *Van Gend*, sul delicato tema del rapporto tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, affermando che, «fino a quando il Parlamento Europeo non verrà eletto con il sistema del suffragio universale diretto, sono i Parlamenti nazionali che rappresentano l'immediato e più consistente legame tra la coscienza e l'anima dei nostri popoli e le istituzioni comunitarie europee», legame

plenaria, Lussemburgo, 2001, 31.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2001/305002/DG-4-AFCO_ET\(2001\)305002_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2001/305002/DG-4-AFCO_ET(2001)305002_IT.pdf).

⁸⁹ *Ibidem*, 31 sms. Ivi, il neopresidente dell'Assemblea Martino sosteneva che nei Trattati di Roma sarebbe stato «perfettamente identificabile l'embrione di un organismo di tipo federale, capace di svilupparsi e di perfezionarsi in modo autonomo, mercé il funzionamento dell'apparato istituzionale», rilevando comunque che «(l)'unità europea potrà radicarsi nelle cose solo se prima si radicherà nella coscienza degli uomini. Senza la diretta partecipazione della volontà popolare al governo della nuova Europa, senza il risveglio e la diffusione della coscienza unitaria, la Comunità europea non avrà sicurezza di avvenire»; il discorso non ometteva di richiamare l'esempio della federalizzazione degli USA attraverso la citazione di un passo del XIV Federalista di Madison (*ibidem*, 33 sms.).

⁹⁰ G. Martino, *Il funzionamento interno della Comunità* (discorso pronunciato il 21 novembre 1962), in Parlamento europeo, *Gaetano Martino*, cit., 41: il consolidamento e perfezionamento dell'apparato istituzionale della Comunità sarebbe stato perseguito dall'Assemblea parlamentare attenendosi «alla lettera ed allo spirito dei trattati», nel suo essere «espressione, sia pure per ora soltanto indiretta, della volontà dei nostri sei popoli», configurata dagli stessi trattati e nella prassi «come la coscienza ed il motore della evoluzione politica della Comunità».

⁹¹ *Ibidem*, 42, in cui si prosegue accennando alla politica agricola comune e all'attuazione della regola delle decisioni a maggioranza, ritenendoli «i primi frutti del seme federalistico deposto dai trattati di Roma».

⁹² *Ibidem*, 42 s. Ivi si accenna anche alla necessaria estensione dei poteri del Parlamento in vista dell'avanzamento del Mercato comune e dell'allargamento.

ritenuto necessario posta l'impossibilità di creare l'unità politica senza «partecipazione del sentimento popolare»⁹³. Ivi, Martino lamentò la distanza «dei cittadini dei nostri sei paesi» dalla vita della Comunità, assieme al fatto che «(l)e Comunità europee sembrano essere divenute piuttosto “affare dei sei governi” che “affare dei sei popoli”...»⁹⁴ Con molti anni di anticipo rispetto al tema del deficit democratico della Comunità europea (cfr. *supra*, § 6), Martino lamentava l'insufficiente controllo democratico sull'attività degli organismi esecutivi comunitari, tanto da parte del Parlamento europeo che dei Parlamenti nazionali, sottolineando come fosse a rischio la democrazia in Europa che «la sola strada che può condurre all'unità europea è la strada maestra della democrazia»⁹⁵. L'introduzione del suffragio diretto per il Parlamento europeo non avrebbe fatto venir meno la *funzione europeistica* dei Parlamenti nazionali e il problematico equilibrio tra governo federale europeo e governi nazionali sarebbe stato meglio affrontabile rendendo «permanenti le condizioni di una perfetta collaborazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo»⁹⁶.

Vedremo fra poco che un passo d'apertura della motivazione nella sentenza *Van Gend* contiene proprio un riferimento ai «popoli» richiamati dal Preambolo del Trattato CEE. Difficile non pensare a un'eco dei ripetuti richiami ai popoli europei fatti dal neo-eletto Presidente Martino in quel torno di tempo, che poi, sempre seguendo la strategia retorica di quest'ultimo, equivalgono a un controcanto rispetto all'Europa dei governi patrocinata da De Gaulle in quegli anni.

10. La fine della *conventio ad excludendum*

In quel torno di tempo maturava, come già accennato, l'entrata nel governo italiano dei socialisti, i quali continuavano a premere affinché fossero modificate le modalità di selezione dei parlamentari italiani al Parlamento europeo, in modo da includere nella delegazione italiana anche il PCI e il PSIUP, registrando però la chiusura della DC e dei socialdemocratici

⁹³ G. Martino, *Il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali (discorso pronunciato il 4 febbraio 1963)*, in Parlamento europeo, *Gaetano Martino*, cit., 46 sms. Il discorso era una sorta di resoconto della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee parlamentari dei paesi membri della Comunità europea e del Presidente del Parlamento europeo tenutasi a Roma l'undici gennaio 1963.

⁹⁴ *Ibidem*, 47. In quello stesso discorso Martino invocherà anche l'intensificarsi della solidarietà tra «popoli liberi e democratici» (in riferimento agli USA di J. F. Kennedy) e «l'unità dei popoli cristiani» (in riferimento al Concilio ecumenico): *ibidem*, 49 sms.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibidem*. Nel discorso si richiamano le proposte formulate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo circa l'opportunità di istituire commissioni o sottocommissioni parlamentari specializzate affari europei, con uno o più dibattiti annuali a seguito di una relazione apposita del governo, e che i Parlamenti nazionali venissero informati dei lavori del Parlamento europeo e ricevessero le risoluzioni più importanti di quest'ultimo.

(mentre i Repubblicani erano favorevoli)⁹⁷. Dopo le elezioni dell'aprile del 1963 si riprodusse, pertanto, il blocco del rinnovo della delegazione italiana: l'esito era criticato sia nel Parlamento italiano che in quello europeo, la cui rappresentatività era minata proprio dalla situazione in cui versava la delegazione italiana⁹⁸. Lo sblocco avveniva solo nella V Legislatura (dal giugno 1968 al maggio 1972), ove all'impegno del Presidente del Consiglio Leone nel 1968 seguiva la sollecitazione del Ministro degli Esteri socialista Pietro Nenni (del successivo governo guidato dal democristiano Rumor), ispirato da Altiero Spinelli, all'epoca suo collaboratore. A seguito dell'accordo tra i gruppi parlamentari, il 21 gennaio 1969 le Camere eleggevano finalmente una nuova delegazione al Parlamento europeo, composta in modo da includere anche le opposizioni⁹⁹. Questo consentì alla componente italiana al Parlamento europeo di agire con più incisività, ad es. sulla questione dello sviluppo di politiche sociali che da allora cominciò a essere oggetto di importanti iniziative comunitarie¹⁰⁰.

La delegazione dei sette parlamentari comunisti italiani entrò al Parlamento europeo l'undici marzo 1969, senza aderire a nessuno dei gruppi politici preesistenti e senza poter dar vita a un gruppo autonomo (per cui erano necessari 14 deputati)¹⁰¹. Nel drappello comunista figurano nomi di spicco, come Giorgio Amendola e Nilde Iotti, per bocca della quale i comunisti si proclamavano «favorevoli a ogni iniziativa intesa a estendere il potere di controllo del Parlamento sugli atti della Comunità»¹⁰². Essi, inoltre, si proclamarono da subito favorevoli a un'elezione diretta del Parlamento europeo, perseguendo l'obiettivo (già formulato da Amendola sette anni prima: cfr. *supra*) di democratizzare la Comunità e trasformarla dall'interno attraverso una politica riformista, piuttosto che di combatterla dall'esterno¹⁰³. Primo passo di tale democratizzazione era la richiesta di

⁹⁷ S. Guerrieri, *Il contributo degli europarlamentari italiani ai progetti di unione politica: dall'Assemblea ad hoc al progetto Herman (1952-1994)*, in P. Craveri, A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea*, Milano, 2009, 170 s.; M.S. Corciulo, S. Guerrieri, *Dall'Assemblea comune della CECA*, cit., 137.

⁹⁸ *Ibidem*, 139.

⁹⁹ La Camera dei deputati elegge il 21 gennaio 1969 la nuova delegazione che è composta da 36 deputati e senatori così divisi: quindici esponenti della DC, sei del Partito socialista unificato (PSDI+PSI), sette del PCI, due del PLI, uno ciascuno per PRI, PDIUM, PSIUP, SVP, MSI e la Sinistra indipendente di Parri. Alla delegazione del PCI sono designati, alla fine dello stesso mese di gennaio 1969, i parlamentari: Giorgio Amendola, Nilde Iotti, Mauro Scoccimarro, Silvio Leonardi, Francesco d'Angelosante, Giovanni Bertoli e Agide Samaritani.

¹⁰⁰ S. Guerrieri, *Il contributo degli europarlamentari italiani*, cit., 170 sms.

¹⁰¹ U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., 90 s.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Cfr. G. Amendola, *La «piccola» e la «grande» Europa*, in *l'Unità*, 12 ottobre 1970, su cui cfr. C. Laneri, *Il contributo di Giorgio Amendola*, cit., 102 s.; U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., 91. Non casualmente, l'ingresso dei parlamentari del PCI nel Parlamento europeo avviene pochi mesi dopo la condanna dello stesso PCI dell'intervento sovietico in Cecoslovacchia nell'agosto del 1968, con una coincidenza dell'inizio della svolta europeista con quello della crisi nei rapporti con l'URSS: S. Tinè,

ammissione dei comunisti francesi. Questi ultimi fecero ingresso nel Parlamento europeo nel 1973 grazie ai buoni uffici dei socialisti francesi, con i quali dovettero siglare un programma comune nel 1972, finalizzato a liberare la Comunità «dalla dominazione del grande capitale», a democratizzarla e a «sostenere le rivendicazioni dei lavoratori»¹⁰⁴. L'entrata del PCF consentì la formazione di un gruppo parlamentare comunista a Strasburgo (assieme ai comunisti italiani¹⁰⁵); tuttavia, la strategia del PCF fu all'inizio diversa da quella dei socialisti francesi (guidati da François Mitterand) e delle sinistre italiane: mentre queste forze politiche propugnavano l'elezione diretta del Parlamento europeo, il PCF (guidato da Georges Marchais) riteneva che l'elemento formale del voto, tipicamente borghese, «non avrebbe sanato le carenze democratiche della CEE»¹⁰⁶. Il PCF si sarebbe unito alle altre sinistre nella lotta per il suffragio diretto solo nel 1977, allineandosi alla strategia della democratizzazione quale necessario presupposto per modificare le dinamiche economico-politiche in Europa¹⁰⁷. L'introduzione del suffragio diretto fu decisa al vertice di Parigi del 1974, cui fecero seguito un nuovo progetto di convenzione del Parlamento europeo nel 1975, l'approvazione del Consiglio dell'Atto elettorale europeo nel 1976, le ratifiche nazionali e l'entrata in vigore nel 1978¹⁰⁸. Tuttavia, più che rappresentare l'esito vittorioso della lotta delle sinistre italiana e francese, l'elezione diretta costituì un tassello – forse neppure di primaria importanza – all'interno di un ben più ampio intervento riformatore, finalizzato primariamente alla creazione del Consiglio europeo, in modo da affrontare più unitariamente la crisi economica di quegli anni e affermare un'identità comune nelle relazioni internazionali¹⁰⁹. Non va pertanto ignorato che, specie per il PCI, l'uropeismo e la lotta per l'elezione del Parlamento europeo che ne costituiva il cuore, aveva anche (soprattutto?) la funzione di «controassicurazione sul piano internazionale per la realizzazione del compromesso storico all'interno»¹¹⁰, compromesso che sarebbe naufragato

I comunisti italiani e l'Europa, in A. P. Ruoppo, I. Viparelli (a cura di), *Aporie dell'integrazione europea: tra universalismo umanitario e sovranismo*, Napoli 2021, 218 s.

¹⁰⁴ *Ibidem*, 91, n. 70.

¹⁰⁵ A. Tizzano, *Sistema costituzionale, forze politiche e processi d'integrazione internazionale*, cit., 199.

¹⁰⁶ U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., 94 s., nt. 80. Sulle tensioni tra PCI e PCF in merito all'integrazione europea, cfr. S. Guerrieri, *Il PCI e la dimensione sociale dell'integrazione comunitaria*, in L. Tosi (a cura di), *L'Italia e la dimensione sociale nell'integrazione europea*, Padova, 2008, 74 ss.

¹⁰⁷ U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., 95, nt. 81.

¹⁰⁸ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/11/il-parlamento-europeo-contesto-storico>

¹⁰⁹ U. Tulli, *Un Parlamento per l'Europa*, cit., 106 s.

¹¹⁰ A. Tizzano, *Sistema costituzionale, forze politiche e processi d'integrazione internazionale*, cit., 200 ss. Tizzano scrive alla vigilia dell'omicidio Moro, lasciando trasparire grandi aspettative, specie sul piano della politica italiana in Europa, verso l'imminente entrata al governo del PCI, rilevando la caratura internazionale di quest'ultimo e la sincerità della sua conversione europeista.

con l'omicidio di Aldo Moro nel maggio del 1978. Alle prime elezioni europee, il PCI ottenne un risultato (24 degli 81 seggi spettanti all'Italia) che deluse le aspettative dei dirigenti comunisti; i neo-eletti eurodeputati comunisti diedero vita a un gruppo assieme con i diciannove francesi del PCF e un danese¹¹¹.

Per quanto riguarda il PCF, esso vide negli anni Ottanta calare i suoi consensi sotto il 10% sul piano nazionale¹¹², mentre a livello europeo passò dal 23% dei seggi nel 1979, al 12% nel 1984 (nel 1989, la Coalizione di sinistra ottenne poco più dell'8%)¹¹³, schierandosi contro la ratifica del Trattato-Costituzione nel referendum del maggio 2005¹¹⁴.

11. L'ammissione al Comitato economico e sociale dei sindacati di sinistra italiano e francese

Una situazione non dissimile caratterizzò la composizione delle delegazioni nazionali al Comitato economico e sociale (anch'esso nominato, assieme al Parlamento europeo, nel noto passo della sentenza *Van Gend*). Fino all'aprile 1969, un mese dopo l'ammissione di comunisti e socialisti italiani al Parlamento europeo, le rappresentanze della CGIL italiana e della CGT francese avevano patito anch'esse la *conventio ad excludendum* europea.

Subito dopo il varo della CECA, tanto la CGT francese che la CGIL italiana, allineandosi con la posizione "frontista" dei rispettivi partiti comunisti, avevano assunto posizioni contrarie all'integrazione europea (compresa la Comunità europea di difesa), in linea con le posizioni della stessa Federazione sindacale mondiale (fondata a Parigi il 3 ottobre 1945 ed egemonizzata dai sindacati sovietici). I toni "antieuropeisti" dei sindacati di sinistra andavano smussandosi, nella CGIL già nel 1953; dopo il voto francese che affossò la CED, anche nella CGT¹¹⁵. La conferenza di Messina del 1955 veniva osteggiata da questi sindacati senza eccessivi clamori¹¹⁶. I Trattati di Roma, invero, accoglievano (implicitamente e timidamente) l'istanza della CGIL al controllo e alla guida da parte delle classi lavoratrici del percorso di integrazione, con il riconoscimento del sindacato come controparte cointeressata al processo integrativo e all'organizzazione di

¹¹¹ C. Laneri, *Il contributo di Giorgio Amendola*, cit., 107.

¹¹² Se nel 1981 il PCF otteneva il 15,35% dei voti alle presidenziali e il 16,10% alle legislative, nel 1986 scendeva al 9,80% alle legislative e nel 1988 al 6,76% alle presidenziali, per risalire però all'11,30% nelle legislative del 1988: E. Robin, *Fin de l'histoire et nouveaux temps: le PCF et l'intégration européenne du traité de Maastricht au rejet du traité constitutionnel européen (1992-2005)*, in *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 2022, 24, 63.

¹¹³ <https://results.elections.europa.eu/en/>.

¹¹⁴ Nel referendum sulla "Costituzione europea" del 29 maggio 2005, il PCF si è schierato per il "No", secondo argomenti ispirati allo Stato sociale e all'anti-liberismo piuttosto che all'euroscetticismo: E. Robin, *Fin de l'histoire et nouveaux temps*, cit., 55, 62.

¹¹⁵ I. Del Biondo, *L'Europa possibile. La CGT e la CGIL di fronte al processo di integrazione europea (1957-1973)*, Roma, 2007, 37 sms.

¹¹⁶ *Ibidem*, 44 s.

strutture di coordinamento fra le diverse centrali sindacali nazionali. La CGT rimase più a lungo ferma nell'opposizione al processo d'integrazione: all'interno della Federazione sindacale mondiale si assistette al progressivo distacco della CGIL dalla CGT proprio riguardo al Mercato comune, fino allo scontro registratosi nel V Congresso di Mosca del dicembre 1961¹¹⁷. Tra il 1957 e il 1967 si assistette a un processo di progressivo radicamento dei sindacati nazionali nella vita delle istituzioni comunitarie; in particolare, lo sganciamento dell'integrazione europea dalle questioni militari consentiva nuove possibilità di dialogo tra i sindacati di diverse ispirazioni politiche; la CGIL modificava la sua posizione verso il Mercato comune, riconoscendo le tendenze oggettive che ne erano alla base¹¹⁸; anche la CGT, sull'onda dell'alleanza tra PCF e socialisti francesi, ammorbidiva le sue posizioni e dava vita a un Comitato permanente con la CGIL nel 1965¹¹⁹. Fu quest'ultimo organismo a spingere sui rispettivi governi nazionali per ottenere l'inserimento di CGIL e CGT negli organismi comunitari; a seguito degli accordi di Grenelle nel maggio 1968¹²⁰, il governo francese si spese affinché i sindacati comunisti italiano e francese venissero sempre più coinvolti nelle iniziative europee sull'occupazione¹²¹; nell'ottobre di quello stesso 1968 la Commissione europea fece nuove pressioni sugli organismi regionali delle confederazioni sindacali mondiali "libere" e quella cristiana affinché venissero ammesse CGIL e CGT agli organi consultivi della Comunità¹²². Fu così che, nell'aprile del 1969, oltre all'ingresso nel Comitato economico e sociale, CGIL e CGT venivano ammesse nella quasi totalità dei comitati e delle commissioni di lavoro e gruppi *ad hoc* costituiti dalla Commissione europea¹²³. Tuttavia, tra il 1967 e il 1973 i due sindacati presero strade divaricate. Già nel 1969 la CGIL iniziò a coordinarsi con CISL e UIL per le rispettive politiche a livello internazionale e tentare di concordare le proprie posizioni negli organismi sindacali europei senza schemi pregiudiziali¹²⁴. Nel 1973 nasceva a Bruxelles l'ETUC (European Trade Union Confederation) e la CGIL vi faceva ingresso nel maggio 1974 (rompendo definitivamente con la Federazione sindacale mondiale nel 1978), mentre la CGT vi entrerà solo nel 1999 (dopo l'uscita dalla Federazione mondiale nel 1995)¹²⁵.

¹¹⁷ *Ibidem*, 64; 74.

¹¹⁸ Nello stesso anno della sentenza *Van Gend*, il 1963, la CGIL apriva un ufficio di rappresentanza a Bruxelles; nell'aprile del 1966, il Governo Moro nominava due esponenti della componente socialista della CGIL in uno dei gruppi del Comitato economico e sociale, sull'onda dell'alleanza di governo tra DC e PSI: *ibidem*, 230 sms.

¹¹⁹ *Ibidem*, 263.

¹²⁰ Tra governo il francese (di Pompidou), i sindacati e il patronato.

¹²¹ A. Ciampani, *La politica sociale europea come problema storico*, in L. Tosi (a cura di), *L'Italia e la dimensione sociale nell'integrazione europea*, cit., 19.

¹²² *Ibidem*, 20.

¹²³ I. Del Biondo, *L'Europa possibile*, cit., 230 sms.

¹²⁴ *Ibidem*, 262 ss.

¹²⁵ *Ibidem*.

12. Il riferimento ai «popoli» in Van Gend: indizio di una strategia consapevole?

L'idea che il passo della *Van Gend* sulla (ancora assai gracile) caratura politica dell'integrazione europea sia frutto dell'influenza del giudice italiano Trabucchi (e magari del suo collega francese, il giudice Lecourt), a sua volta influenzato tanto dalla vivace retorica italiana sulle potenzialità del Parlamento europeo quanto dalla prospettiva di convertire il PCI ai Trattati di Roma, è forse poco più che un'illusione. E tuttavia una conferma indiretta di tale interpretazione potrebbe rinvenirsi nell'apertura della motivazione della sentenza, in cui la Corte afferma che lo scopo del Trattato CEE va al di là della mera creazione di obblighi reciproci fra gli Stati contraenti, nella misura in cui il Preambolo del Trattato, «oltre a menzionare i governi, fa richiamo ai popoli»¹²⁶. Questo riferimento ai popoli era, all'epoca, assolutamente inedito e sarebbe restato una rarità anche nella giurisprudenza immediatamente successiva della Corte¹²⁷. Ebbene, commentando a caldo la sentenza *Van Gend* nel noto scritto “*Un nuovo diritto*”, Alberto Trabucchi sottolineava il fenomeno «per cui fra gli Stati sovrani [...] si stanno affermando [...] delle Comunità di popoli, autonome nel mondo della coesistenza fra enti internazionali, formanti ordinamenti giuridici propri»¹²⁸.

¹²⁶ Sentenza *Van Gend*, 22.

¹²⁷ Nella nota sentenza *Defrenne II* del 1976, la Corte affermò che la CEE non si limita all'unione economica, dovendo anche garantire «il progresso sociale e promuovere il costante miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli europei, come viene posto in rilievo nel Preambolo» (Sentenza della Corte dell'8 aprile 1976, *Gabrielle Defrenne contro Sabena*, causa 43/75, 471). Le conclusioni furono dell'Avvocato generale Trabucchi e la Corte era presieduta dal Giudice Lecourt. Il passo in questione viene richiamato dalla sentenza della Corte del 10 febbraio 2000, *Deutsche Post AG contro Elisabeth Sievers, Brunhilde Schrage*, cause riunite 270/97 e 271/97; della stessa data, *Deutsche Telekom AG contro Lilli Schröder*, causa 50/96. Un richiamo ai popoli è fatto, in plurime decisioni della Corte, in connessione con il principio democratico incarnato dal Parlamento europeo, in contenziosi relativi alla partecipazione di quest'ultimo al procedimento legislativo («i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa»): cfr. sentenza della Corte del 29 ottobre 1980, *Maizena GmbH contro Consiglio delle Comunità*, causa 139/79, § 34; sentenza della Corte del 29 ottobre 1980, *Roquette Frères contro Consiglio delle Comunità*, causa 138/79, § 33; sentenza della Corte del 6 novembre 2008, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'UE*, causa 155/07, § 78; sentenza della Corte del 19 luglio 2012, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'UE*, causa 130/10, § 81; sentenza della Corte del 24 giugno 2014, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'UE*, causa 658/11, § 81. Diverso il contesto in cui viene richiamato il riferimento ai popoli del Preambolo nella nota sentenza della Corte del 10 dicembre 2018, *Andy Wightman e a. contro Secretary of State for Exiting the European Union*, causa 621/18, §61 e s. (ove si sottolinea come lo scopo dei Trattati sia quello di «creare un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa»); ancora diverso il contesto nella sentenza della Corte del 15 luglio 2021, *Repubblica federale di Germania contro Commissione europea*, causa 848/19 P, § 39, in materia di solidarietà energetica, ove il riferimento al Preambolo è l'inciso sulla volontà degli Stati di «intensificare la solidarietà tra i loro popoli».

¹²⁸ A. Trabucchi, *Un nuovo diritto*, in *RDC*, 1963, I, 259.

Nel contesto politico italiano, il riferimento ai popoli era stato originariamente utilizzato a sinistra in termini polemici verso l'integrazione europea, per come essa veniva realizzata nei Trattati: con riferimento all'adesione dell'Italia al Trattato CECA, Palmiro Togliatti aveva affermato che i comunisti non volevano «affatto separare l'Italia dal resto dell'Europa. L'Europa comincia agli Urali e finisce all'Oceano Atlantico. Avviciniamoci a tutti i popoli europei, troviamo un modo di collaborare più stretto con tutti questi paesi, dalla Russia all'Inghilterra, dai paesi di nuova democrazia alla Francia»¹²⁹. In un discorso alla Camera, di poco successivo alla ratifica del Trattato CECA, ancora Togliatti si rivolge criticamente alle forze di maggioranza affermando che «Il vostro europeismo è un ostacolo che voi ponete, seguendo i dettami dell'imperialismo americano, al fatto che i popoli d'Europa possano intendersi di nuovo»¹³⁰. Ancora dieci anni dopo, in apertura del X Congresso del PCI, Togliatti ribadiva che il Mercato Europeo Comune «diventa strumento non di vera unità tra i popoli, ma di approfondimento della frattura attualmente esistente e ostacolo a una politica di pacifica coesistenza e di pace»¹³¹; e tuttavia egli esortava, in quello stesso discorso, a «non limitarsi alla denuncia degli aspetti negativi [del Mercato comune], ma di svolgere una azione positiva, allo scopo di invitare e stimolare a un movimento unitario altre forze operaie, di sviluppare su una scala internazionale la lotta contro i grandi monopoli, per la libertà del commercio e per le rivendicazioni immediate dei lavoratori, per una alternativa democratica alla attuale integrazione capitalistica»¹³². Di lì a poco, Pietro Nenni, da Segretario del PSI, invocava «un'azione energica e costante in favore dell'Europa dei popoli fondata sulla democrazia e un'azione italiana nel MEC per evitare che esso si riduca a un'area chiusa»¹³³.

In un testo di poco successivo, Alberto Trabucchi parlava di una Comunità in cui si guarda ai popoli, veri destinatari dell'azione comune, connotando «gli stessi diritti economici [come] strumenti rispetto a un fine umano più alto [...] che è di migliorare le condizioni di coloro che vivono nella Comunità e in vista di un'apertura di relazioni più intense anche verso altri popoli»¹³⁴.

13. Conclusioni

¹²⁹ P. Togliatti, «*Fermiamo la mano ai nemici della pace!*», in *l'Unità*, 25 settembre 1951.

¹³⁰ «*Il discorso di Togliatti alla Camera*», in *l'Unità*, 18 ottobre 1952.

¹³¹ P. Togliatti, *Il testo integrale della relazione di Togliatti*, in *l'Unità*, 3 dicembre 1962, 4.

¹³² *Ibidem*, 5.

¹³³ P. Nenni, *Mozione di Autonomia socialista nel XXXV Congresso nazionale del PSI*, in *Partito Socialista Italiano, XXXV Congresso Nazionale*, Roma 25-29 ottobre 1963, in *L'Avanti*, 30 ottobre 1963, 8.

¹³⁴ A. Trabucchi, *Commento al Preambolo del Trattato istitutivo della Cee*, in R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi (a cura di), *Trattato istitutivo della Cee, Commentario*, Milano, 1965, 18 ss.

La sentenza *Van Gend en Loos* cade in una fase di stallo dell'integrazione politica, coincidente con l'offensiva di de Gaulle contro l'attivismo delle istituzioni comunitarie e l'idea stessa della "sovranazionalità" (sfociata nel veto sull'adesione del Regno Unito del gennaio 1963 e la "crisi della sedia vuota" del 1965)¹³⁵. Questo contesto ha spesso suggerito una lettura della sentenza nei termini di un tentativo (riuscito) di resistere a quella crisi politica contrattaccando, inaugurando cioè la logica dell'«integrazione attraverso il diritto»¹³⁶ o, come ebbe a dire uno dei protagonisti della sentenza *Van Gend*, la logica dell'Europa «della vita quotidiana dei popoli»¹³⁷. Ma se si prova a connettere un passo alquanto negletto della sentenza (quello sulla partecipazione *non mediata dagli Stati* degli individui al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale) con quanto stava maturando nella politica interna di due Paesi chiave come l'Italia e la Francia, la valutazione di quel cruciale frangente storico dell'integrazione europea assume colorazioni più sfumate. Se a livello dei rapporti tra Governi degli Stati membri tra loro e le istituzioni comunitarie l'impressione può legittimamente essere quella di un «blocco della via politica» all'integrazione¹³⁸, a livello nazionale (specie italiano) sembra avvenire l'opposto, ossia l'inizio dello sblocco del percorso politico che avrebbe portato i partiti di sinistra, specie il PCI, ad abbracciare l'ideale europeo, nella convinzione (poi rivelatasi un'illusione, ad avviso di scrive) di poter «democratizzare» e «socializzare» l'Europa attraverso l'entrata nel Parlamento europeo dei due maggiori partiti comunisti europei (e, in misura minore, nel Comitato economico e sociale da parte della CGIL e della CGT). Che il protagonista della decisione della Corte in *Van Gend* sia proprio un giudice italiano (artefice del mutamento della maggioranza interna al Collegio), da poco nominato da un Governo nazionale che si stava spostando «a sinistra» (e che, con discutibile rispetto dell'indipendenza della Corte, aveva sostituito un giudice di chiara fede liberale con uno vicinissimo a esponenti della DC), potrebbe essere solo un fragile indizio di tale ricostruzione. Se, però, si pone mente al contributo che diede l'ammissione del PCI e del PSI al Parlamento europeo nel 1969 al radicamento dell'uropeismo nel sistema politico italiano e al nesso tra tale mutamento e quello della giurisprudenza della Corte costituzionale sul trattamento da riservare al diritto comunitario¹³⁹, può comprendersi quanto quel passo della sentenza *Van Gend* sulle potenzialità di partecipazione politica a livello comunitario rappresenti un segno importante della sensibilità e della preveggenza politica degli stessi giudici della Corte di giustizia, Alberto

¹³⁵ Cfr. A. Vauchez, *Brokering Europe*, cit., 128 ss.

¹³⁶ D. Gallo, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea*, cit., 47 sms.

¹³⁷ R. Lecourt, *L'Europe dans le Prétoire*, in *Le Monde*, 23 febbraio 1963 (disponibile online), in cui si contrappone «l'Europa delle idee e l'Europa dei fatti, l'Europa politica e l'Europa pratica, l'Europa vista dall'alto e l'Europa vista dalla base».

¹³⁸ A. Vauchez, *Brokering Europe*, cit., 135.

¹³⁹ G. Itzcovich, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., 222.

Trabucchi e Robert Lecourt in testa. Lungi dal costituire una sorta di oltraggio alle autentiche istituzioni della democrazia, come criticamente sostenuto da Weiler (cfr. *supra*), quel passo di *Van Gend* sulla partecipazione degli individui al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale potrebbe rappresentare il segno della consapevolezza della necessità di integrare i maggiori partiti e sindacati «antisistema» nelle istituzioni comunitarie, onde radicare l'eupeismo non solo tra «imprenditori del diritto», dirigenti d'azienda o singoli individui, ma anche tra forze politiche dotate ancora di forte presa sulle masse lavoratrici. Vista in questa prospettiva, la sentenza *Van Gend* non rappresenta solo l'inizio di una via alternativa all'integrazione europea, incentrata sull'interazione tra Corte di giustizia e attivisti diritto comunitario interni al circuito delle professioni legali¹⁴⁰, bensì anche l'inizio di una via politica all'integrazione (il superamento della *conventio ad excludendum* europea e l'irrobustimento della rappresentatività di Parlamento europeo e Comitato economico e sociale), che la Corte di giustizia evidentemente non ha causato, ma della cui necessità era quasi certamente consapevole.

¹⁴⁰ A. Vauchez, *Brokering Europe*, cit., 135.

