

Antonio Grilli

## Realizzare il sogno europeo: la nascita della “burocrazia” Comunitaria (1952 – 1965)

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. L'impulso politico: i grandi protagonisti - 3. Dare attuazione quotidiana al sogno europeo: gli “eurocrati” - 4. “Eurocrati” di punta: il servizio legale delle Comunità europee e i suoi primi giuristi - 5. Conclusione. Entusiasmo e centralizzazione.

ABSTRACT: Claims against an Europe which is seen as being simply too “bureaucratic” have become quite common. The present work focuses the origin of the European Union and its law and aims to demonstrate that the creation of a European “bureaucracy” was seen as the best way to implement the foundations of the new-born European Communities and its institutions. Walter Hallstein – the first president of the European Commission - spoke of Europe as a “political” phenomenon supported by a newly created European law, whose last goal should have been the establishment of a real federation of the six (first) Member States. In order to carry out such a project, he understood that the rationalization of a new and modern conceived administration was essential. Thus, the new “Eurocracy” should have been slightly and efficiently organized, its services were to be unified among all the three European Institutions. Staff should be recruited among high motivated and qualified elements, ready to work under the pressure made necessary by the final objective to create a unifies Europe in a relatively short time. It was an unprecedented challenge, all the more so as it proved to be simply impracticable to follow “old” models of international “bureaucracy” (like the administrative service of the Society of Nations). Under this point of view, the new established common Legal Service of the European Communities – lead by eminent figures as Walter Munch or Michel Gaudet and tightly supported by the Franco Catalano, the first Italian Judge in the European Court of Justice after 1958 - represented a unique brilliant example (which was to last until the end of the Sixties) of such a an organization as slim as possible, and not a large bureaucracy.

KEYWORDS: European Law - European Integration – Legal Service of the European Communities

### 1. Premessa.

La storia politica e istituzionale dalla costruzione europea, dal dopoguerra sino a tempi più recenti, è ormai entrata a far parte a pieno titolo della storia contemporanea ed è oggetto di svariati e pregevoli studi. Lo slancio e l'entusiasmo iniziale verso l'obiettivo della costruzione di un'Europa unita sulle rovine della seconda guerra mondiale, gli sforzi degli europeisti e di politici di primissimo piano quali De Gasperi, Adenauer, Schuman e Spaak e i primi progetti di una “costituzione europea” sono stati sempre più al centro dell'attenzione degli storici, così come non hanno mancato di esserlo gli ostacoli poi frappostisi allo slancio iniziale: *in primis*, la doccia fredda della bocciatura di una Comunità europea di Difesa da parte dell'Assemblea nazionale francese nell'agosto 1954; successivamente, il rilancio di una Comunità economica prima ancora che politica ma anche il duro ostruzionismo gollista della “sedia vuota” e la rinascita delle rivalità e dei contrasti nazionali<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> F. Chabod, *Storia dell'idea d'Europa*, Bari 1961; A. Spinelli, *Il progetto europeo*, Bologna 1985; A. Colombo, *La lunga marcia di un'idea*. In: *Il Politico*, 1986, n. 2, pp. 169-180; G. Laschi, *L'Unione europea. Storia, istituzioni, politiche*. Roma 2005; F. Lauria, *L'Unione Europea: origine, sviluppi, problemi attuali*, Torino 1996; B. Olivi/R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*. Bologna 2005 ; G. Mammarella/P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, Bari 1998; P. Serbe, *La construction de l'Europe*, Paris 1994; M.

Molto meno nota allo storico è stata invece la storia dell'amministrazione europea: vale a dire l'operato del gruppo dei "burocrati", di coloro che, dall'interno delle entità europee e spesso da posizioni di primo piano, tentarono di mettere in pratica l'ideale europeo così come delineato nei trattati di Parigi del 1952 (per la Comunità Europea del carbone e dell'Acciaio) e di Roma del 1958 (per la Comunità Economica Europea e la Comunità Europea dell'Energia Atomica)<sup>2</sup>. Spettò ad essi interagire con gli autori delle decisioni politiche di vertice e dare esecuzione all'obbiettivo da essi tracciato. Si trattava di tecnocrati di varia provenienza, tra cui spiccavano i giuristi<sup>3</sup>, incaricati di dar vita e sostanza ad un nuovo "diritto europeo".

Vale la pena, nelle righe che seguono, ritracciare brevemente la storia di questi primi amministratori europei, incaricati di un compito delicatissimo e difficile. Tutto ciò, tenendo presente che l'addentrarsi nei meandri della "storia amministrativa", sia essa nazionale od europea, di età contemporanea o più lontana dalla nostra epoca, comporta dei problemi in sé: i protagonisti non sono infatti personaggi investiti di poteri "forti" e alla ribalta delle cronache, ma piuttosto uomini spesso poco conosciuti, che agiscono "nell'ombra", non liberi di decidere ma vincolati ad istruzioni gerarchiche e sulle cui biografie sovente i documenti tacciono<sup>4</sup>.

## 2. L'impulso politico: i grandi protagonisti

È ben noto che le origini dell'Europa comunitaria sono legate all'azione politica di grandi figure politiche. L'iniziativa di creare una prima "comunità" europea, che servisse a mettere in comune le risorse carbo-siderurgiche prima e a creare una vera Europa federata poi, fu presa dal primo ministro francese Robert Schuman con la famosa Dichiarazione del 9 maggio 1950, peraltro concordata con il cancelliere tedesco Konrad Adenauer e subito da questi condivisa.

Ma lo stimolo primigenio ad affratellarsi tra popoli europei era venuto nientemeno che da Winston Churchill: in occasione di un discorso pronunciato a Zurigo il 19 settembre 1946, l'uomo della vittoria nella seconda guerra mondiale lanciò un appello per la riconciliazione tra i popoli e per la costruzione di un'Europa unita, pacifica e prospera economicamente: Churchill rilanciò la parola d'ordine di "Stati Uniti d'Europa", e affermò che l'antidoto a nuove guerre consisteva nel "ricreare, nella misura del possibile, la famiglia europea, elevandola poi in modo tale che possa

---

Tchakaloff, *Les grandes étapes de l'organisation de l'Europe*, Paris 1996; J. van Elmont, *Options européennes 1945-1985. Perspectives européennes*, Bruxelles 1986; G. Bossuat, *Les fondateurs de l'Europe unie*, Paris 2001; M. T. Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, Paris 1999; D.W. Urwin, *Western Europe since 1945. A political history*, London 198; Id., *The Community of Europe. A history of European integration since 1945*, London 1995. A. Alesina-F. Giavazzi, "Goodbye Europa". *Cronache di un declino economico e politico*. Milano 2005.

<sup>2</sup> V. ora A. Grilli, *Le origini del diritto dell'Unione europea*. Bologna 2009, pp. 185 e ss.

<sup>3</sup> Sui giuristi al servizio delle Comunità v. A. Grilli, *Le origini*, cit., pp. 216 e ss.

<sup>4</sup> Un dato, questo, di cui lo storico *tout court* dovrà tener conto, segnatamente in un momento in cui comincia a fiorire da parte di giovani generazioni di storici uno spiccato interesse per le tematiche amministrative e giuridiche della recente storia delle Comunità; prova ne sia il convegno tenutosi a Copenhagen il 29 giugno 2010 sul tema "Exploring the History of European Law" per iniziativa del dinamico gruppo di lavoro RICHIE, composto da giovani storici di varie provenienze nazionali (*first conference of the Richie workshop on the History of European Law*).

svilupparsi nella pace, nella sicurezza e nella libertà”.

L'appello di Churchill non rimase inascoltato: l'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) fu stipulata a Bruxelles il 17 marzo 1948 come alleanza difensiva tra Gran Bretagna, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo; un mese dopo, il 16 aprile, nasceva una prima forma di collaborazione economica europea attraverso l'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (OECE). Successivamente, nacque il Consiglio d'Europa il 5 maggio 1949 come espressione di un avvicinamento tra stati che condividevano un chiaro messaggio ideologico democratico.

Pur tuttavia, tali prime forme di “unioni europee” si basavano unicamente su accordi intergovernativi e non sancivano affatto la nascita di un *tertium genus* al di sopra degli stati nazionali, cui questi avrebbero dovuto trasferire segmenti della propria sovranità. Insomma, si era ancora ben lontani dal cammino verso un'Europa federale. Lo stesso Consiglio d'Europa, la cui Assemblea consultiva pure fu definita un vero “laboratorio d'idee” dallo Schuman, non faceva eccezione alla regola.

Occorse la celeberrima Dichiarazione del 9 maggio 1950 perché si superasse lo stretto criterio della cooperazione intergovernativa e si giungesse ad un primo stadio di entità federale, o quanto meno sovranazionale, cui gli stati avrebbero dovuto concedere parti di una sovranità fino ad allora rimasta intonsa: con la nascita formale della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) il 18 aprile 1951 a Parigi, i rappresentanti di Francia, Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi accettavano non solo di mettere in comune le loro risorse energetiche nel primario settore carbo-siderurgico, ma ne cedevano di fatto la gestione ed il controllo ad un ente sovranazionale!

I grandi protagonisti erano dunque all'opera: non solo Schuman ed Adenauer, ma anche e soprattutto il grande “tessitore” della CECA, Jean Monnet, e poi Alcide De Gasperi ed il belga Paul-Henri Spaak: la fondazione dell'edificio comunitario fu opera loro.

Essi agirono anche in momenti distinti: se infatti possiamo cogliere l'opera determinante di Schuman, Monnet ed Adenauer all'origine della CECA, energicissimo fu invece l'intervento dello statista trentino nel tentare di dar vita ad un'Europa unita della difesa, ed altrettanto energica fu l'opera dello Spaak nel propugnare un primissimo progetto di vera e propria “costituzione europea” con tanto di propri organi politici elettivi a suffragio universale e dotato di poteri decisionali. Progetto ardito, ma mai ratificato per le troppe resistenze nazionali.

Tra il 1951 ed il 1952, fervettero le iniziative diplomatiche per accelerare il processo di unificazione politica federale. Occorreva passare ad un'Europa militarmente e politicamente integrata, ed in tal senso fu il discorso che lo statista trentino tenne di fronte all'Assemblea del Consiglio d'Europa il 10 dicembre 1951. Il 27 maggio 1952, il trattato istitutivo di una Comunità europea di Difesa (CED) fu sottoscritto dai sei Stati membri della CECA. Fu, forse, opera sua, anche se la mancata ratifica da parte del parlamento francese nell'agosto 1954 ne segnò la fine.

Grazie ai “padri dell'Europa”, l'edificio comunitario, nella sua intelaiatura istituzionale, poteva dirsi cosa fatta con i trattati di Parigi (1951), e successivamente di Roma (1957). E se gli organi esecutivi della CECA, della CEE e dell'EURATOM restavano distinti (Alta Autorità per la prima Comunità, Commissione per le altre due), un'unica corte di giustizia europea avrebbe dovuto vegliare, secondo i trattati,

sull'uniforme e corretta applicazione del diritto comunitario.

Si concludeva l'opera dei grandi protagonisti e incominciava quella dei più oscuri "tecnici" e "burocrati", su cui gravava ora il compito immane di fare avanzare e realizzare concretamente l'ideale europeo. Ai giuristi entrati al servizio degli organi comunitari, segnatamente, incombeva l'onere di delineare, "sponsorizzare" ed affermare un diritto europeo ancora in fasce.

Come primo presidente della Commissione della CEE, nel 1958, fu nominato Walter Hallstein, un professore di diritto, ardente europeista che aveva guidato la delegazione tedesca alle trattative che sfociarono nel trattato di Roma. Con Hallstein alla loro guida, i primi "eurocrati" potevano confidare in un solido e sicuro interlocutore!

### 3. Dare attuazione quotidiana al sogno europeo: gli "eurocrati"

Walter Hallstein non aveva fatto mistero di auspicare un'Europa federale, integrata *globalmente* e non solo settorialmente. In un Memorandum<sup>5</sup> redatto nel 1962, a quattro anni dalla sua nomina, egli faceva il punto delle politiche comunitarie ad un quinquennio dall'entrata in vigore del trattato di Roma e parlava di un'integrazione *politica*, e non già solo economica:

L'integrazione "economica" europea è, nella sua essenza, un fenomeno politico. La Comunità Economica Europea costituisce, con la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e la Comunità Europea dell'Energia Atomica, un'unione politica nel campo economico e sociale (...) La Comunità Economica Europea non è quindi un'impresa puramente economica cui occorrerebbe ora affiancare un'impresa politica. Al contrario, si può affermare che con la Comunità l'integrazione politica è già stata avviata in un settore molto vasto, mentre altri settori – la politica culturale, gli altri campi della politica estera, la politica della difesa – sono ancora di competenza degli Stati membri<sup>6</sup>.

Hallstein parlava di "intima unità delle tre Comunità".<sup>7</sup> Il fine ultimo era politico, e federale, e per questo, le tre Comunità avrebbero dovuto lavorare all'unisono.

Ne discendeva la necessità di riformare dal profondo l'amministrazione europea nascente, rendendola snella, uniforme ed efficace. Non si era ancora giunti alla formale

---

<sup>5</sup> Commissione della Comunità Economica Europea. Memorandum della Commissione sul Programma d'azione della Comunità nella seconda tappa. Bruxelles 1962. Il Memorandum veniva definito come "*un quadro d'insieme, col quale la Commissione intende dare alla propria azione per gli anni avvenire una linea direttrice, ed al futuro sviluppo della Comunità un orientamento: un orientamento, ma non una limitazione. La formulazione di un siffatto programma è oggi d'altra parte possibile alla luce di un'esperienza che conta ormai quasi cinque anni*" (p. 9). Si divideva in capitoli inclusivi di tutti gli aspetti della politica comunitaria: dalla libera circolazione delle merci, persone, servizi e capitali (cap. I), alla concorrenza (cap. II), la politica agricola (III), i trasporti (IV), l'energia (V), la politica sociale (VI), la politica economica (VII), la politica monetaria (VIII), le relazioni esterne (IX), gli aiuti ai paesi in via di sviluppo (X) ed infine l'amministrazione e le finanze (XI).

<sup>6</sup> Memorandum, cit., p. 5. Il documento così proseguiva: "*In conformità alla volontà delle Parti contraenti di realizzare un'integrazione completa, e tenuto conto delle condizioni economiche che determinano la creazione di un'area economica unificata, il Trattato prevede la fusione delle sei economie nazionali degli Stati membri in una vera unione economica...*".

<sup>7</sup> Id. p. 31.

fusione dei tre organi esecutivi delle Comunità. Ma l'idea di una stretta, strettissima collaborazione politica ed amministrativa era già ben presente!

Come si era tuttavia proceduto nel quotidiano, in quei primissimi anni successivi al 1958? Di fatto, la CECA, che ormai si avviava al decennio di vita ed era più "rodata", aveva messo a disposizione delle neonate CEE e EURATOM propri servizi amministrativi, che erano diventati "comuni" non già per fusione, ma perché estesi ad esse al fine di favorire il "rodaggio" della neonata CEE.

Occorreva andare oltre. Occorreva non solo estendere singoli servizi, ma unificare branche primarie dell'amministrazione delle tre Comunità.

Come si vedrà tra poco, l'importantissimo servizio legale – sotto la spinta delle sfide provenienti dall'esterno - sarà il primo settore ad unificarsi.

Era infatti chiaro che la sfida costituita non solo dalla creazione di un mercato comune – il trattato di Roma ne sanciva la piena attuazione per il 1969 – e di politiche di armonizzazione in svariati settori economici, ma, anche e soprattutto, il *challenge* relativo allo sviluppo di un diritto comune europeo prevalente sui diritti dei singoli stati membri, erano cose troppo importanti perché un uomo come Hallstein non si rendesse conto che occorreva innanzitutto ristrutturare e rendere agguerrita l'amministrazione comunitaria.

Quello della formazione di un'efficiente e motivata "eurocrazia" (lo stesso Hallstein non aveva esitato ad usare il termine "burocrazia"<sup>8</sup>) era un tema non certo secondario e che già attirava da anni l'attenzione dei pratici e degli studiosi. Quali avrebbero dovuto essere i modelli di riferimento dell'amministrazione di tali nuovissime entità comunitarie che, rompendo con il diritto internazionale classico basato su rapporti tra stati sovrani, si pretendevano sovranazionali o "quasi - federali" - con poteri propri sottratti alla potestà degli stati – e non facevano affatto mistero di voler realizzare il fine ultimo di un'Europa unita? La fede verso il fine ultimo avrebbe dovuto prevalere nei nuovi "eurocrati" più del semplice elemento retributivo? La lealtà ideologica avrebbe dovuto contare più del dato materiale?

Occorreva, comunque fosse, reclutare nuovo personale, scegliendolo tra i candidati più preparati e più titolati dei sei stati membri delle tre Comunità, possibilmente avvalendosi dell'apporto di valenti scuole di specializzazione in studi europei che già (come il Collegio d'Europa di Bruges) stavano sorgendo. Era anche necessario attirare il nuovo personale non solo sulla base della novità ideologica rappresentata dalla possibilità di contribuire a "costruire l'Europa", ma anche allettandolo con adeguate remunerazioni; remunerazioni che avrebbero dovuto essere generose così come già lo erano state quelle dei funzionari della Società delle Nazioni – alcuni di essi sarebbero entrati a far parte del personale delle tre Comunità – ma che avrebbero dovuto rapportarsi comunque, seppure di molto "al rialzo" e con congrue indennità di espatrio, al criterio di riferimento delle retribuzioni delle amministrazioni interne dei sei stati fondatori. Occorreva infine adottare un'oculata politica di reclutamento che tenesse conto di un equilibrio basato sulla nazionalità dei candidati: elemento, questo, che non passava certo inosservato ed era anzi seguito con attenzione nelle cancellerie. Un delicato compromesso, insomma, tra aspirazioni ideali, vantaggi economici e preparazione tecnica sembrava la ricetta migliore.

---

<sup>8</sup> Il termine fu da lui usato, tra l'altro, nell'allocuzione pronunciata all'importante convegno di Saarbrücken del 1955, dedicato all'analisi della funzione pubblica europea: A. Grilli, cit.

Funzionò? Quel che è certo e che traspare dai documenti, è che, in ogni caso, la forte motivazione ideale della prima, o primissima generazione di “eurocrati” fu evidente: ai livelli medio - alti, del resto, non pochi di essi – come i giuristi Franco Catalano, Michel Gaudet o Walter Much – avevano anche tenuto a battesimo le neonate Comunità partecipando, con le proprie rispettive delegazioni nazionali, alle trattative sfocianti nei trattati di Parigi e di Roma.

#### 4. “Eurocrati” di punta: il servizio legale delle Comunità europee e i suoi primi giuristi

Lo si è già visto poc’anzi: se Walter Hallstein si faceva interprete della necessità di ottenere un’amministrazione europea efficace, il suo pensiero – per le ragioni già viste - non poteva non andare a quel servizio di importanza fondamentale che era il servizio legale; tanto che egli, nel Memorandum del 1962, non esitava a sottolineare che “*per le esigenze giuridiche delle tre Comunità è prevista una divisione giuridica unica sotto la direzione collegiale di tre giureconsulti*”.

Non sussisteva alcun dubbio che un servizio primario come quello giuridico andasse unificato. Fino al 1958, era esistito un servizio giuridico esclusivo della CECA con organico esiguo limitato a pochi giuristi (quattro). Ma ora gli interessi in gioco nelle tre Comunità e gli intenti ideali e politici che ne avevano dettato la nascita erano gli stessi; e medesimo era anche il diritto comunitario *in fieri*.

Oltretutto, troppe cose stavano avvenendo perché si potesse ignorare la priorità del diritto: fin dai suoi primissimi anni, infatti, la Corte di giustizia europea – inaugurata nel Lussemburgo come “Corte di Giustizia della Comunità europea del carbone e dell’acciaio” il 12 dicembre 1952<sup>9</sup> e divenuta poi “Corte di giustizia delle Comunità europee” con i trattati di Roma – aveva propugnato un’interpretazione estensiva ed “aggressiva” del diritto comunitario alla stregua di un nuovo “diritto comune” scaturente dai grandi principi giuridici dei sei stati membri. Sospinta arditamente in avanti dal suo primo presidente, l’italiano Massimo Pilotti, ma soprattutto dai suoi due avvocati generali, il tedesco Karl Roemer e il francese Maurice Lagrange, la Corte non avrebbe tardato, negli anni seguenti, ad elaborare un concetto di superiorità del diritto comunitario che avrebbe dovuto sancirne la maturità e l’essenza di diritto quasi - federale, prioritario rispetto ai diritti nazionali seppure in specifici settori.

Siffatto processo si sarebbe compiuto con la famosa sentenza nella causa

---

<sup>9</sup> Sulla Corte di Giustizia della CECA v. D. G. Valentine, *The Court of Justice of the European Coal and Steel Community*, Den Haag 1955. La Corte di Giustizia della CECA prestò giuramento solenne a Lussemburgo il 10 dicembre 1952, ma tenne la sua prima udienza solenne solamente il 30 novembre 1954. L’avvocato generale Maurice Lagrange ricorda, molti anni dopo, i “primi giorni di vita” dei pionieri delle istituzioni europee: “*Voilà donc la Haute Autorité qui tient sa première réunion le 19 août 1952 à Luxembourg (...) elle s’installe 2, place de Metz, dans les locaux des chemins de fer luxembourgeois, précipitamment évacués par leurs occupants. L’organe parlementaire, dénommée “assemblée commune”, établit aussi son secrétariat à Luxembourg (...) un peu plus tard, le 10 décembre 1952, la Cour de Justice, dont les membres viennent de prêter serment à l’hôtel de ville de la capitale grand-ducale, prend possession d’une villa mise à sa disposition par la ville de Luxembourg. Quant au “Conseil spécial de ministres”, un modeste local lui est affecté, permettant à six membres de prendre place autour du traditionnel tapis vert*” (M. Lagrange, *L’Europe institutionnelle, réflexions d’un témoin*. In: “Revue du marché commun”, 1971, n° 144, p. 219).

Costa/Enel, del 15 luglio 1964<sup>10</sup>.

Di fronte ad un diritto che si avviava dunque a divenire una sorta di *vedette*, in quel primo quindicennio di vita delle Comunità in cui forte e marcata era l'aspirazione ad un'Europa sempre più integrata ed unita era chiaro che anche quei primi manipoli di pratici del diritto operanti all'interno della CEE, CECA ed EURATOM non avrebbero potuto restare in disparte: ne andava dell'immagine delle istituzioni comunitarie e del loro stesso futuro. E per il futuro, un servizio giuridico comune avrebbe potuto di certo contribuire fattivamente allo sviluppo uniforme e logico del diritto europeo.

Pertanto, già nell'allocuzione pronunciata dinanzi all'Assemblea europea di Strasburgo il 30 marzo 1958<sup>11</sup>, Hallstein annunciava una decisione presa da circa un mese su iniziativa della stessa Commissione CEE: unificare i servizi legali.

Già il 24 febbraio precedente, una nota in cui Enzo Giacchero, membro italiano dell'Alta Autorità CECA, comunicava al suo collega della Commissione CEE von der Groeben che vi era accordo dell'Alta Autorità in merito alla proposta di formare un servizio legale comune<sup>12</sup>. Se ne sarebbe incaricato un collegio ristrettissimo di tre giureconsulti di diversa provenienza (Michel Gaudet, già direttore del servizio legale della CECA, il giureconsulto della Commissione CEE Krawielicki e un terzo componente di provenienza EURATOM); ad essi sarebbe spettato il compito di reclutare e di coordinare un primo nucleo di legali destinato a costituire un servizio comune del quale avrebbero diretto l'attività iniziale. Legali che, nonostante la loro solida preparazione teorica, avrebbero avuto vocazione eminentemente pratica.

Le modalità concrete potevano ancora essere oggetto di discussione, ma Enzo Giacchero puntualizzava già che il servizio legale comune, posto sotto la direzione iniziale di questo "triumvirato", avrebbe dovuto consistere di tre branche corrispondenti ad ognuna delle tre Comunità, con in più una cellula destinata a trattare questioni generali. Ogni legale, una volta nominato previo parere positivo del collegio dei commissari, avrebbe potuto essere destinato indifferentemente all'una od all'altra branca.

Il primo nucleo legale al servizio delle Comunità prendeva quindi corpo grazie ad una partecipazione unitaria ed eguale di CECA, CEE e CEEA: una nota presentata il 28 aprile 1958 alla Commissione CEE dai direttori Gaudet e Krawielicki<sup>13</sup> menzionava che il servizio giuridico dell'Alta Autorità CECA era composto da sedici elementi: occorreva allargarlo se si voleva formare un *Service Juridique Commun*. Non si poteva infatti – continuavano – restare più a lungo senza consiglieri giuridici, ne andava dell'immagine della Commissione di fronte alle altre istituzioni e ai governi degli Stati membri, ai paesi terzi e alle organizzazioni internazionali, alle imprese ed agli organismi professionali.

---

<sup>10</sup> Sentenza nella causa del 15 luglio 1964, Costa/Enel, Racc. 1964, p. 1141. L'attore, Flaminio Costa, azionista di Enel, ne aveva contestato la nazionalizzazione. In giudizio, il governo italiano sostenne che non gli era dato di intervenire contro normative nazionali allegando norme del diritto comunitario – prive, per gli agenti del governo italiano, di effetto diretto -, ma la Corte diede loro seccamente torto: il diritto comunitario era parallelo, indipendente e superiore rispetto agli ordinamenti nazionali!

<sup>11</sup> Allocuzione del Prof. Dott. Walter Hallstein, Presidente della Commissione, dinanzi all'Assemblea Parlamentare Europea a Strasburgo. 20 marzo 1958.

<sup>12</sup> Archivi della Commissione Europea (ACE), fondo BAC 3/1978 – 667, nota di Giacchero a Von der Groeben del 24 febbraio 1958.

<sup>13</sup> ACE, f. BAC 3/1978 – 667, nota dei direttori Gaudet e Krawielicki ai membri della Commissione della CEE.

Ma chi erano, e da dove venivano, questi primissimi protagonisti della vita giuridica delle Comunità?

Esemplare è il percorso compiuto dal francese Michel Gaudet. Contrariamente al suo collega e poi successore alla testa del servizio legale comunitario, Walter Much<sup>14</sup>, Michel Gaudet non scrisse mai memorie né lasciò ingente documentazione personale sul suo operato, per cui tutto ciò che si sa su di lui è dato da note, corrispondenze interne agli organi comunitari, miscellanee dedicate ai primi anni della Commissione europea<sup>15</sup> ed opere dedicate in generale ai primordi delle tre Comunità<sup>16</sup>. Avviato ad una brillante carriera nell'amministrazione francese, lo troviamo *attaché* in Marocco alla fine del periodo del protettorato francese e poi giovanissimo *conseiller d'Etat*: proprio in tale veste, Gaudet verrà in contatto con due uomini destinati a svolgere un ruolo chiave nei primordi dell'integrazione europea: Maurice Lagrange, l'avvocato generale della Corte di giustizia europea in Lussemburgo nonché suo collega anziano al *Conseil d'Etat* e, attraverso di lui, Jean Monnet, mentore della celeberrima Dichiarazione del 9 maggio 1950 e primo presidente dell'Alta Autorità della CECA<sup>17</sup>. Appoggiato da un uomo come Lagrange e in virtù delle sue ottime capacità di lavoro, non fu difficile per Gaudet, ormai anch'egli conquistato all'idea d'Europa, sia divenire il direttore del nascente servizio legale della CECA a Lussemburgo che entrare in rapporti di ottima collaborazione con lo stesso Monnet, suo superiore diretto.

E' noto che Monnet aveva idee ben chiare su come menare innanzi l'Alta Autorità: attraverso una guida energica, ma collegiale e ben strutturata, si trattava di portare avanti l'ideale europeo nulla concedendo ad eventuali ingerenze degli stati membri. L'Alta Autorità avrebbe dovuto divenire l'ariete della costruzione europea e il servizio legale avrebbe dovuto essere dinamico e rigorosamente funzionale a tale obiettivo. Gaudet, affiancato dai tedeschi Krawielicki e Walter Much, condivideva appieno tali *target* ed era dispostissimo a farli suoi: con la piena fiducia di Monnet, Gaudet ed il servizio legale della CECA in quei primi anni '50 non solamente svilupparono un'attività interna assiduissima di consulenza, ma divennero anche la proiezione esterna dell'Alta Autorità partecipando puntualmente ad ogni *meeting* ed incontro intereuropei. Va poi da sé che, in ogni causa trattata dinanzi alla Corte di giustizia, il servizio legale della CECA rappresentava *il* diritto della CECA per antonomasia.<sup>18</sup> Alla costruzione *teorica* di un Lagrange che propugnava, dalla Corte di giustizia, un diritto europeo basato su di uno *jus commune* di diritti nazionali, faceva così da contraltare l'attività *pratica* di consulenza, redazione di documenti e di relazioni esterne sviluppata a tutto tondo dal servizio legale di Gaudet. E non si può dire che questa contribuisse meno di quella all'integrazione comunitaria!

<sup>14</sup> Walter Much lascerà poi agli Archivi Storici della Commissione Europea una ricchissima e preziosa documentazione personale sulla nascita ed i primi anni della CECA.

<sup>15</sup> Tra esse, spicca M. Dumoulin, *The European Commission 1958-1972. History and memories*, OPOCE, Lussemburgo 2007, pp. 220-225.

<sup>16</sup> Tra cui K. Seidel. *Administering Europe Community officials and the bureaucratic integration of Europe* (1952-1967). Tesi dottorale, Università di Portsmouth, 2007.

<sup>17</sup> Gaudet fu presentato a Jean Monnet proprio da Lagrange come un possibile, ottimo candidato per la branca legale della CECA. Lo testimonia lo stesso Gaudet: M. Gaudet, *Un regard de Jean Monnet*; in *Temoignages à la mémoire de Jean Monnet*. Fondation Jean Monnet pour l'Europe. Centre de recherches européennes, Lausanne 1989, pp. 233-241.

<sup>18</sup> Archivi Commissione europea (ACE): CEAB 1 969: *Activité et organisation du Service Juridique de 1952 à 1955*.



Nel 1957, Gaudet è assegnato da Monnet alla delegazione della CECA incaricata di seguire i negoziati per i trattati di Roma: dovrà seguirne con particolare attenzione gli aspetti istituzionali e giuridici<sup>19</sup>. In tale veste, egli ritroverà l'amico ed ex collega Nicola Catalano, ora rappresentante dell'Italia<sup>20</sup> e dal 1958 giudice alla Corte di giustizia europea del Lussemburgo.

Il 1958 e la fondazione della CEE e dell'EURATOM rappresentano per Gaudet una svolta: grazie all'interessamento di Jean Rey, commissario agli affari giuridici ed istituzionali della neonata CEE, egli si trasferisce da Lussemburgo a Bruxelles ed è nominato direttore generale del servizio legale della CEE - poi divenuto dal luglio dello stesso anno servizio legale comune.

I compiti della nuova importantissima branca presieduta dal Gaudet non avrebbero cessato di aumentare ed egli non avrebbe mancato di dirigerne l'attività generale di consulenza, orientamento giuridico e rappresentanza in giudizio con energia e con un *penchant* per una centralizzazione tutta francese, pur non disprezzando al contempo il lavoro di squadra dei suoi subordinati<sup>21</sup>. E non disprezzando neanche l'aspetto, tutto esterno, di "propaganda" per l'Europa ed il suo diritto, come dimostra la partecipazione al congresso di Stresa del luglio 1957; in quell'occasione, pur tra le reticenze di numerosi partecipanti legati a concezioni classiche del diritto internazionale e riuscendovi quindi solo a metà, Gaudet tentò di accreditare, come irrinunciabile successo di propaganda, un'immagine della CECA e delle nascenti altre Comunità in quanto entità schiettamente federali<sup>22</sup>.

Comunque sia, è certo che gli anni brussellesi dal 1958 al 1969 rappresentarono per Gaudet il culmine della carriera, così come la nascita della CEE rappresentò inizialmente un rilancio dell'idea europea – seppure rivisitata in chiave economica.

Del resto, se nei primi anni della CECA Gaudet aveva potuto contare sull'amicizia di Jean Monnet e sull'appoggio esterno di Maurice Lagrange, ora, a Bruxelles, un'intesa franca e cordiale si stava stabilendo sia con Walter Hallstein<sup>23</sup>, anch'egli giurista e anch'egli convintissimo federalista, che con Jean Rey, il giurista diretto superiore di Gaudet in quanto commissario agli affari giuridici e istituzionali. Da quando poi l'amico Nicola Catalano si era insediato come giudice alla Corte di giustizia (dal 1958 ribattezzata "Corte di giustizia delle Comunità europee"), Michel Gaudet dovette forse pensare che un vero e proprio "asse federalista" si stava consolidando ai vertici delle istituzioni comunitarie. Sappiamo che Gaudet condivideva una fede federalista che si rafforzò ancor più all'indomani di un viaggio di studio compiuto negli USA nei mesi di aprile e maggio

---

<sup>19</sup> ACE, fondo Much, fasc. 869, nota di J.Monnet a M. Gaudet, 16 gennaio 1957.

<sup>20</sup> Catalano aveva fatto parte della primissima generazione di giuristi CECA alle dipendenze di Gaudet e Krawielicki. Gli altri erano stati Poincaré, Blondel, Much, Drommel, Van Der Eycken, Reuter, Zimmermann, Van Houten e Pasetti. In *Annuaire de la Commission de la Communauté Economique Européenne* 1968, pp 125 e ss.

<sup>21</sup> Interessanti notizie a tal proposito in M. Dumoulin, *The European Commission*, cit., p. 10 e ss.

<sup>22</sup> Sul congresso di Stresa come importante posta in gioco dal punto di vista propagandistico, v. J. Bailleux, *Law professors grappling with the making of a supranational Europe*. Comunicazione presentata alla conferenza *Exchanging Ideas on Europe* (a cura dell'UACES), Angers 3-5 settembre 2009 e in attesa di pubblicazione.

<sup>23</sup> Sui rapporti Gaudet-Hallstein-Rey v. accenni in Dumoulin, *The European Commission*, cit, p. 67 e ss.; v. anche ACE, fondo BAC 3/1978-667, corrispondenza J.Rey-M.Gaudet, 1962.

1959. Segnatamente, una visita alla Corte Suprema federale di quel paese lo convinse delle potenzialità della Corte di giustizia dell'Europa comunitaria<sup>24</sup>, pur se i mezzi a disposizione erano, qui, ben più scarni. Vi era ora, certo, l'articolo 177 del trattato CEE, che – sulla falsariga del modello italiano di rinvio alla corte costituzionale – prevedeva un rinvio in sede pregiudiziale dal giudice nazionale a quello comunitario in merito ad ogni questione interpretativa di diritto europeo.

Vi era anche, prima ancora della famosa sentenza *Costa/Enel* ma a seguito della sentenza *Van Gend & Loos*<sup>25</sup>, la fiducia nel realizzarsi dell'effetto diretto delle norme comunitarie e nella supremazia di queste ultime, che Gaudet nutriva e condivideva con Catalano e Hallstein, nonché con numerosi giuristi europei riuniti in associazioni<sup>26</sup>. Anzi, a partire dal caso *Van Gend & Loos* e per chiaro impulso del Gaudet il servizio legale della Commissione sposò senza indugi la teoria dell'effetto diretto. In occasione della *Van Gend & Loos* e della posizione di resistenza assunta dal governo olandese, Gaudet ebbe a scrivere a Jean Rey che una “sorpresa” circa il sistema giuridico delle Comunità era pur sempre da preferirsi rispetto ai dubbi sul fondamento di queste ultime!<sup>27</sup>

Sono ignoti i motivi che spinsero Michel Gaudet a lasciare anticipatamente, dopo più di un quindicennio di esperienza comunitaria, il posto di direttore generale del servizio legale comune. La sua guida aveva lasciato un'impronta pressoché incancellabile nella vita giuridica delle Comunità. Con lui, il servizio legale aveva condiviso uno schietto entusiasmo per l'idea d'Europa e il federalismo, pur se aveva dovuto “subire” un altissimo grado di centralizzazione, foriero di una tendenza ormai comune a tutta l'amministrazione comunitaria.

A Gaudet succederà, nel prestigioso posto di direttore del *Service Juridique commun*, il collega Walter Much che inizialmente, giovane segretario di legazione al ministero degli esteri tedesco, era stato uno dei più stretti collaboratori di Walter Hallstein già ai tempi delle trattative per la nascita della CECA.

Coronando a sua volta la propria carriera, Much sarà nominato direttore generale del *Service juridique Commun* a decorrere dal 15 febbraio 1970.

## 5. Conclusione. Entusiasmo e centralizzazione

Ai primi di luglio del 1958, l'intelaiatura di un *Service Juridique Commun* forte di ventiquattro giuristi, cui sarebbe stato posto a capo Michel Gaudet, poteva dirsi compiuta.

Il *Service Juridique Commun* si rese ben presto indipendente dalle altre branche

---

<sup>24</sup> ACE, f. BAC 3/1978, M. Gaudet: *Note sur un voyage d'étude aux Etats-Unis*, 19 juin 1959.

<sup>25</sup> Sentenza nella causa del 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*/Amministrazione olandese delle imposte, Racc. 1963, p.3.

<sup>26</sup> Illuminanti, a tal proposito, i rapporti stretti tenuti da Gaudet col presidente dell'associazione giuristi europei FIDE, Maurice Rolland. Nel 1961, l'associazione, su iniziativa del gruppo olandese, aveva tenuto un convegno all'Aia proprio sul tema dell'effetto diretto delle norme comunitarie all'indomani della sentenza *Van Gend & Loos*, e tale fatto attirò ovviamente l'attenzione di Gaudet sulla fondamentale importanza della cosa. V. atti del *Deuxième colloque International de droit européen organisé par l'Association Néerlandaise pour le droit européen*. L'Aia, 24-26 ottobre 1963. Zwolle, 1966.

<sup>27</sup> ACE, f. BAC 371/1991.620. Testualmente: “*Mieux vaut la surprise devant les exigences juridiques de la Communauté que le doute sur la signification même de la Communauté*”.

dell'amministrazione comunitaria: già il 16 settembre 1958, esso diramò uno scadenzario destinato alle più importanti direzioni generali della Commissione<sup>28</sup> in cui si ricordavano ed elencavano i numerosi adempimenti da portare termine entro il 1° gennaio 1959, ai sensi del trattato CEE. Successivamente, non esitò ad imporre l'esclusiva delle sue mansioni di consulenza giuridica e di rappresentanza in giudizio delle Comunità<sup>29</sup> e a stabilire il principio secondo cui esso avrebbe dovuto essere consultato preventivamente su *tutti* i documenti e li avrebbe corredati da un proprio parere scritto.<sup>30</sup>

Tali misure amministrative avrebbero posto fine al clima informale e "familiare" che aveva caratterizzato l'epoca della CECA.

Si era infatti alla vigilia di un *modus operandi* gerarchizzato, rigido e centralizzatore: con una nota interna del 19 ottobre 1960, il direttore Michel Gaudet chiedeva a tutti i suoi colleghi, direttori generali della Commissione, di destinare il flusso della loro corrispondenza verso il *Service Juridique Commun* a lui medesimo, in persona. Questo passo<sup>31</sup> era emblematico di un mutamento totale: in controtendenza netta rispetto all'agire della CECA dei primi anni '50, una "burocrazia" comunitaria in ascesa avrebbe d'allora in avanti improntato la sua attività ad un notevole grado di rigidità gerarchica, impermeabile di fronte a qualsivoglia tentativo di riforma o di modernizzazione.

Ai primissimi anni '60, e ancor più successivamente alla fusione degli esecutivi comunitari avvenuta in seguito al trattato di Bruxelles dell'8 febbraio 1965 – trattato che prevedeva l'istituzione di un Consiglio ed una Commissione unica per tutte e tre le Comunità europee - un *Service juridique Commun* unificato, centralizzato e disciplinato poteva muoversi a suo agio e con indipendenza.

---

<sup>28</sup> ACE, f. BAC 3/1978-667, nota del direttore Gaudet, menzionata come "riservata" e relativa "*aux tâches dont l'exécution est explicitement ou implicitement prévue dans le Traité jusqu'à la fin de cette année*". Fu inoltrata al Segretariato della Commissione nonché alle direzioni generali del Mercato Interno, della Concorrenza, degli Affari Sociali, dei Paesi e Territori d'Oltremare, e del Personale e Amministrazione. A titolo di esempio, il *Service Juridique Commun* rammentava al Segretariato l'obbligo di pubblicare, a norma dell'articolo 156 del Trattato CEE, la relazione annuale da presentare all'Assemblea un mese prima dell'inizio della sessione di ottobre; o, alla direzione Mercato Interno, di determinare le modalità applicative volte all'eliminazione dei dazi doganali sui prodotti originari degli Stati membri o su quelli che, provenienti da paesi terzi, fossero in libera pratica nei medesimi...

<sup>29</sup> Una nota del Segretariato generale del 10 luglio 1959 definiva esattamente tali mansioni: "*Le service juridique est exclusivement compétent pour agir en justice au nom de la Commission. Cette compétence s'étend à tous les cas où la Commission est impliquée à un titre quelconque dans une affaire judiciaire (...) devant la Cour de Justice des Communautés européennes, devant une juridiction internationale ou devant une juridiction quelconque administrative ou judiciaire d'un Etat membre ou d'un pays associé ou d'un pays tiers. Elle s'étend également à tous les cas où la Commission doit être représentée à un titre quelconque devant une juridiction arbitrale quelle qu'elle soit*".

<sup>30</sup> ACE, f. BAC 3/1998-667, circolari del 2 e 6 ottobre 1958 della direzione generale del Personale ed Amministrazione, riferentisi al verbale della 31a riunione della Commissione, svoltasi l'1 e 2 ottobre: "*la Commission convient que le Service Juridique devra être préalablement saisi de tous les documents à soumettre à la Commission, soit en vue de faire l'objet d'une proposition au Conseil, soit en vue de l'adoption de l'une des mesures prévues à l'article 189 du Traité. L'avis écrit du Service Juridique devra être communiqué à la Commission en même temps que les documents en questions*".

<sup>31</sup> ACE, f. BAC 3/1998-667, nota di Gaudet, direttore generale, "*à l'attention de MM. les Directeurs généraux et M. le Secrétaire exécutif*", del 19 ottobre 1960. Così come la centralizzazione e la razionalizzazione dell'invio di documenti presso il direttore Gaudet in persona e, in risposta, il re-invio ai singoli direttori dell'amministrazione con esclusione dei semplici funzionari; o ancora, l'assoluta riservatezza e la non trasmissibilità all'esterno dei documenti e dei fascicoli.

Con la sua nascita, un nuovo pilastro andava ad aggiungersi alla costruzione del diritto europeo. Ma il modello di rigida gerarchia e di controllo interno prontamente adottati da un direttore generale francese niente affatto dimentico della propria tradizione nazionale sarebbe stato imitato su larga scala, fino a caratterizzare un'amministrazione europea destinata ad accrescere a dismisura le proprie funzioni e competenze nei decenni seguenti.