

Giorgio Grimaldi

***La Comunità politica europea: la storia di un tentativo a cinquant'anni di distanza***

*1. L'avvio del processo comunitario, la CED e l'art. 38*

Nel secondo dopoguerra il processo di integrazione europea iniziò con la dichiarazione del ministro degli Esteri francese Robert Schuman, presentata il 9 maggio 1950, che formulò la proposta di costituire un'organizzazione sovranazionale per mettere in comune la gestione del settore carbonifero di Francia e Germania. Suggestivo in due memorandum successivi (28 aprile e 3 maggio 1950) inviati allo stesso Schuman e al capo del governo francese Bidault da Jean Monnet, politico e finanziere francese, allo scopo di trovare una soluzione al pericolo del riarmo tedesco e di avviare un processo di pace e prosperità per il continente, il piano Schuman, secondo Monnet, avrebbe gradualmente favorito un'unione di tipo economico per settori dopo aver sviluppato singoli aspetti delimitati e significativi (teoria funzionalista) e avrebbe condotto lentamente anche ad un'unificazione politica dell'Europa.

Il 18 aprile 1951 i sei paesi della "piccola Europa" (Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) firmarono a Parigi il trattato che istituiva la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Il 27 luglio 1952 il trattato della CECA entrò in vigore e si ebbe l'insediamento degli organi della prima organizzazione comunitaria: l'Alta Autorità presieduta da Jean Monnet e incaricata dalla politica comune; l'Assemblea a carattere parlamentare preposta al controllo della prima; il Consiglio dei Ministri, elemento di collegamento con gli stati nazionali; la Corte di Giustizia. La CECA costituì un passo importante, ma la situazione internazionale determinata dall'acuirsi dei contrasti fra le superpotenze mondiali (Stati Uniti e URSS) e dal consolidarsi della guerra fredda, soprattutto con lo scoppio del primo scontro in Asia con la guerra di Corea, avvenuto il 25 giugno 1950, dove si contrapponevano direttamente con le armi due concezioni del mondo, aumentò i timori che l'Europa potesse diventare possibile teatro di confronto bellico a seguito dalla divisione della Germania e del forte dispiegamento di truppe sovietiche nella parte orientale di quel paese e nell'Est europeo. Gli Stati Uniti, con un piano presentato nel settembre 1950 dal segretario di stato americano Acheson, proposero la nascita di una "forza integrata" per la difesa dell'Europa occidentale, costituita da corpi militari europei con la partecipazione di truppe armate tedesche. L'ipotesi venne fortemente osteggiata dalla Francia che, come risposta a questo progetto e sempre su suggerimento di Jean Monnet, avanzò il cosiddetto piano Pleven (dal nome del presidente del Consiglio francese in carica). Inoltrato, discusso e votato dal parlamento francese nell'ottobre 1950, esso proponeva la formazione di un esercito europeo mediante l'integrazione di unità militari tedesche al livello più basso possibile, con uno stato maggiore internazionale alle dipendenze del comandante in capo delle truppe della NATO e sottoposto al controllo di un ministero della Difesa europea e di un'autorità politica da nominare congiuntamente. Si affacciò così la prospettiva di far nascere un'organizzazione comunitaria per la difesa. Dopo alcune resistenze anglo-americane e la designazione del generale Eisenhower al Comando Supremo delle Potenze Alleate in Europa (Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe - SHAPE), stabilitosi a Rocquencourt presso Parigi, operata dal Consiglio Atlantico di Bruxelles (18-19 dicembre 1950), nel corso del 1951, in un clima abbastanza favorevole e incline ad accettare la proposta francese, iniziarono le trattative per la nascita della CED: il 15 febbraio 1951, infatti, alla presenza di delegati dei cinque paesi (Francia, Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo) che avevano accettato di tentare l'impresa (l'Italia decise di parteciparvi dopo un incontro avvenuto a Santa Margherita Ligure dal 12 al 14 febbraio 1951 tra i capi di governo e ministri degli esteri italiani, De Gasperi e Sforza, e francesi, Pleven e Schuman) furono aperti i lavori della conferenza per

l'organizzazione dell'esercito europeo. Spiegando il metodo funzionalista e gradualista, Schuman così si espresse all'inaugurazione della conferenza: 'L'Europa non nascerà di getto, come città ideale. Essa si farà; anzi si sta facendo, pezzo per pezzo, settore per settore. L'esercito europeo segna una di queste fasi'.

Nel luglio 1951 gli Stati Uniti decisero ufficialmente di avallare il progetto.

Un ruolo importante nei negoziati per la CED, che si erano frattanto attestati su posizioni poco avanzate con la presentazione del *Rapport intérimaire* del 24 luglio 1951, recante le diverse vedute dei paesi partecipanti ai quali si aggiunsero i Paesi Bassi nel corso del 1951, fu giocato dall'Italia su iniziativa del presidente del consiglio Alcide De Gasperi. Dall'autunno 1951, infatti, dopo un periodo contraddistinto da un atteggiamento a difesa delle sovranità nazionali da parte della delegazione italiana alla conferenza per la CED, lo statista trentino, che aveva assunto nel settimo gabinetto da lui stesso presieduto anche il ministero degli Esteri (al posto di Carlo Sforza), nominò quale presidente della delegazione, in sostituzione di Paolo Emilio Taviani divenuto sottosegretario al Ministero degli Esteri, il federalista Ivan Matteo Lombardo, esponente socialdemocratico e personaggio molto vicino ad Altiero Spinelli, il fondatore del Movimento Federalista Europeo e il principale artefice e suggeritore di una svolta per arrivare ad un assetto unitario e federato dell'Europa. Spinelli, convinto della necessità di creare istituzioni politiche comuni sottraendo poteri sovrani agli stati nazionali, senza i quali un esercito europeo non avrebbe potuto agire autonomamente, aveva indirizzato a De Gasperi, nell'agosto 1951, un promemoria nel quale, criticando le caratteristiche dell'Assemblea della CED prevista nel Rapporto, priva di reali poteri e ritenuta dallo stesso Spinelli un'“ombra senza corpo”, suggerì la sua trasformazione in ‘Parlamento autorizzato ad eleggere e controllare l'operato del governo, ad approvare nel campo delle funzioni trasferite alla Comunità le leggi necessarie, ed a votare il bilancio’.

Dal settembre 1951 De Gasperi investì le sue forze nella politica internazionale per far evolvere il progetto della CED verso una federazione politica europea che avrebbe consentito la possibilità di una tassazione comune a scopi militari, sia al fine di superare i pareri avversi nel suo governo, provenienti dai titolari dei dicasteri economici (Pella e Vanoni), che di rilanciare una vera unione sopranazionale. Il 9 ottobre 1951, alla ripresa dei lavori della conferenza per la CED dopo la pausa estiva, Lombardo, a nome della delegazione italiana, presentò un memorandum (*Aide-mémoire*) che capovolgeva la posizione italiana europeista ‘gradualista’ espressa da Sforza e proponeva una federazione basata sulla difesa, con la costituzione di un'Assemblea rappresentativa, eletta a suffragio universale, dotata di poteri di controllo politico e di intervento sul bilancio ad essa definitivamente trasferiti da parte degli stati nazionali. La conferenza accettò di affidare alla futura Assemblea della CED il mandato di studiare e proporre una riforma delle istituzioni comunitarie per la difesa, accogliendo la proposta avanzata dal memorandum.

Il 10 dicembre 1951, in un discorso tenuto a Strasburgo dinanzi all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, De Gasperi sostenne vigorosamente il collegamento della costituzione di un esercito europeo alla formazione di organizzazioni che avrebbero dovuto portare alla nascita di una comunità politica, e il giorno dopo, durante la riunione dei sei ministri degli Esteri della CECA, propugnò l'affidamento di un mandato costituente all'Assemblea della CED da inserire nel futuro Trattato. De Gasperi trovò concorde su questa linea il cancelliere tedesco Konrad Adenauer e, pur con alcune titubanze, Schuman, mentre ostili alla proposta erano i ministri dei paesi minori (il belga van Zeeland, l'olandese Stikker e il lussemburghese Bech), timorosi di perdere potere in un'organizzazione dominata dagli stati più potenti. Tuttavia la coraggiosa iniziativa di De Gasperi venne approvata e recepita nella Convenzione transitoria attraverso l'articolo 7H, divenuto poi articolo 38 del Trattato CED. Nella sua formulazione definitiva l'art. 38 recitava:

*“1. L'Assemblea studia durante il periodo transitorio: a) la costituzione di una Assemblea della Comunità Europea di Difesa, eletta su base democratica; b) i poteri di cui dovrebbe essere investita tale Assemblea; c) le modifiche che dovrebbero eventualmente venir apportate alle disposizioni del presente Trattato relative alle altre istituzioni della Comunità, in particolare allo scopo di salvaguardare una rappresentanza appropriata degli Stati. In questi studi l'Assemblea si ispirerà ai principi seguenti: l'organizzazione di carattere definitivo che si sostituirà alla presente*

*organizzazione provvisoria dovrà essere concepita in modo da poter costituire una struttura federale o confederale stabile, fondata sul principio della separazione dei poteri e comportante, in particolare, un sistema rappresentativo bicamerale.*

*L'Assemblea studierà ugualmente i problemi risultanti dalla coesistenza di diverse organizzazioni per la cooperazione europea, già create oppure che lo saranno, al fine di assicurarne il coordinamento nel quadro della struttura federale o confederale.*

*2. Le proposte dell'Assemblea a questo riguardo saranno sottoposte al Consiglio. Con il parere del Consiglio, queste proposte saranno successivamente trasmesse dal presidente dell'Assemblea ai Governi degli Stati membri”.*

Nel vertice dei ministri degli Esteri dei Sei tenutosi a Parigi dal 27 al 30 dicembre 1951, De Gasperi riuscì anche a far determinare modalità e tempi del mandato conferito all'Assemblea della CED: essa avrebbe dovuto redigere entro sei mesi dall'inizio della propria attività un progetto di costituzione federale o confederale, sul quale nell'arco dei tre mesi successivi i governi nazionali avrebbero dovuto esprimersi. Questi termini temporali furono inseriti nel secondo comma dell'art. 38.

L'art. 38 era un primo importante risultato che apriva la possibilità effettiva di fare evolvere l'integrazione europea verso una federazione politica, nonostante i limiti e i difetti che, secondo la visione federalista, erano ivi presenti. In particolare, Spinelli sottolineò tre chiari elementi di debolezza:

- 1) la subordinazione dell'inizio del processo costituente alla ratifica del trattato della CED;
- 2) la trasmissione degli studi effettuati ad una conferenza diplomatica e non ad una approvazione diretta da parte dei parlamenti nazionali;
- 3) la confusione dei termini stessi del mandato conferito all'Assemblea.

Inoltre l'Assemblea era incaricata di un compito “di studio”, consultivo e non propriamente costituente, e lo sbocco finale sembrava incerto e poteva preludere a risultati completamente divergenti: da un lato una struttura federale, con il conferimento di poteri sovrani alla Comunità politica europea, oppure dall'altro, un'alleanza di stati sovrani di natura puramente confederale con obiettivi comuni e delimitati. Tuttavia dall'articolo 38 scaturirono le iniziative che tra il 1952 e il 1953 portarono alla redazione del progetto di Statuto della Comunità Politica Europea (CPE), mai entrato in vigore a causa della mancata ratifica del Trattato della CED da parte della Francia il 30 agosto 1954.

## *2. 1952-1954: ascesa e caduta del processo costituente*

Il 1952 aprì un periodo di fervore federalista che trovò terreno fertile e ascolto a livello intergovernativo e riuscì, seppure per un breve periodo, a far arrivare l'Europa dei Sei vicina – come mai prima né dopo, fino ai giorni nostri – a quell'unità politica che rimane ancora oggi un traguardo politico faticoso da perseguire, a causa di resistenze e interessi nazionali, nonostante il raggiungimento di un'integrazione economica ormai quasi completa e irreversibile.

In un quadro politico-internazionale gravato dalla minaccia incombente dell'influenza sovietica, si determinò un'accelerazione del processo comunitario, favorito dall'appoggio statunitense. Il progetto di Comunità Politica Europea vide la luce, non senza ostacoli e contrapposizioni, grazie ad alcuni processi paralleli (pressioni internazionali all'integrazione, relazioni intergovernative, azione di lobby da parte dei federalisti, studi e proposte dei movimenti e di studiosi ecc.) e al concorso di alcuni decisivi attori. Tra questi ultimi si distinsero, da un lato, alcuni federalisti ed europeisti ispiratori e “consiglieri” dei governi europei – ed in particolare il padre del metodo funzionalista, Monnet e il federalista “costituzionalista” Spinelli, attivissimo nello stringere contatti, nel sensibilizzare alla causa europea, nel formulare proposte concrete e fautore degli Stati Uniti d'Europa sul modello federale statunitense - e personaggi politici di rilievo come il socialista e ministro degli Esteri belga Paul-Henry Spaak, il deputato socialista belga Fernand Dehousse e il deputato democristiano, sottosegretario al commercio con l'estero e, successivamente, agli affari esteri Lodovico Benvenuti, accomunati dalla doppia militanza di federalisti nei movimenti e nelle associazioni europeiste e federaliste e di parlamentari o esponenti di governo. Dall'altro figurarono De Gasperi, Adenauer, Schuman, i tre statisti protagonisti politici dell'integrazione europea e accomunati sia dalla ispirazione

religiosa e dalla militanza nei partiti cristiano-democratici, sia dalla provenienza da regioni di frontiera che in passato erano state teatro di guerre e rivendicazioni.

I federalisti, intravedendo nell'art. 38 la speranza di realizzare l'unità europea, si adoperarono subito per anticipare la convocazione di un'Assemblea costituente prima dell'entrata in vigore del Trattato della CED. Il 21 febbraio 1952 Spinelli indirizzò a Lombardo una lettera con la quale lo pregava di dare celermente seguito all'importante successo ottenuto con l'inserimento dell'art. 38 nel Trattato della CED mediante l'anticipazione della convocazione dell'assemblea costituente, attuabile con lo stralcio degli articoli che la riguardavano al fine di avviarli a ratifica indipendentemente dal Trattato. Spinelli e Spaak - presidente del Movimento Europeo dimessosi dalla presidenza dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa nel dicembre 1951 poiché da lui ritenuto organo senza alcun potere di influire sulle decisioni politiche - costituirono un Comitato d'azione per la Costituente europea in qualità di organo indipendente e capace di attrarre e far collaborare insieme personalità provenienti da tutta Europa e unite dal comune intento di promuovere un'assemblea costituente europea. A questo comitato, presieduto dallo stesso Spaak, si affiancò un Comitato di giuristi, costituitosi il 6 marzo 1952 e successivamente denominato Comitato di Studi per la Costituzione Europea (CSCE), che iniziò un lavoro di studio finalizzato a fornire contributi per indirizzare l'attività che avrebbe svolto la futura Assemblea costituente.

Alla riunione del Consiglio internazionale del Movimento Europeo, tenutosi dal 21 al 23 maggio 1952, rispetto alla proposta di azione formulata da Spinelli, che consisteva nello spingere il Consiglio d'Europa a invitare i parlamenti affinché questi selezionassero i deputati della Costituente e li inviassero a Strasburgo "in un giorno fisso e in un luogo fisso", prevalse quella elaborata da Spaak e sostenuta da Monnet, che intendeva sottoporre il mandato previsto dall'art. 38 all'Assemblea della CECA, integrandola dei membri mancanti per farla coincidere nella struttura con quella prevista per la CED. Nel frattempo giungevano all'attenzione delle diplomazie europee due proposte, una britannica e l'altra sovietica, molto differenti tra loro ma entrambe volte principalmente a scongiurare l'unità europea. Il 10 marzo 1952, infatti, il governo sovietico indirizzò a Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna una nota ufficialmente concepita per risolvere la questione tedesca: in essa si garantiva l'evacuazione russa della zona orientale e si chiedeva come unica contropartita la neutralità della Germania, condizione che evidentemente avrebbe impedito la nascita di un'unità europea occidentale. Il 19 marzo 1952, invece, il primo ministro britannico Eden presentò ai partner europei un piano d'azione che proponeva di far confluire tutte le iniziative miranti all'unificazione politica europea all'interno del Consiglio d'Europa. Queste iniziative, tese a boicottare un'integrazione federalista, trovarono ampio appoggio nelle sinistre europee (comunisti e la stragrande maggioranza dei socialisti europei) che si opponevano ad uno sviluppo del processo di costruzione politica del continente che escludesse altri stati, come per esempio la Gran Bretagna, e che invocavano un accordo con l'URSS. In un primo momento questi tentativi di frenare la CED fallirono, benché la proposta Spaak-Monnet non fosse assunta dal Consiglio d'Europa che, manifestando una condotta ambigua, da un lato commissionò ad un comitato di cinque giuristi - presieduto da Dehousse e con la vicepresidenza affidata al giurista italiano Roberto Ago - la stesura di un progetto di statuto della Comunità e propose una Commissione ad hoc per valutarlo dal settembre 1952, dall'altro fece proprio, anche se parzialmente, il piano Eden. Il 27 maggio 1952 i sei paesi della CECA sottoscrissero il Trattato della CED che veniva inviato ai parlamenti nazionali per la ratifica.

Ancora una volta De Gasperi, nel giugno 1952, si fece promotore di un importante sviluppo: propose, infatti, alla Francia un'iniziativa congiunta per affidare, attraverso un protocollo speciale, il mandato costituente dell'art. 38 all'Assemblea della CECA in attesa dell'entrata in vigore del Trattato CED. Questa idea trovò consenziente il governo francese ed ebbe l'appoggio statunitense.

Il 10 agosto 1952, in occasione dell'insediamento dell'Alta Autorità, i ministri degli esteri dei Sei fissarono la prima riunione dell'Assemblea della CECA per il 10 settembre successivo. Durante la riunione del Consiglio dei ministri della CECA, tenutasi a Lussemburgo il 9 e 10 settembre 1952, De Gasperi propose e ottenne che l'Assemblea della CECA, che si sarebbe insediata di lì a poco, si riunisse con poteri costituenti, integrata di nove membri (tre parlamentari supplementari per Italia, Francia, Germania e Italia in analogia a quanto previsto per la futura Assemblea della CED),

acquisendo il mandato dell'art. 38. Alla prima riunione dell'Assemblea della CECA che si tenne come previsto il 10 settembre, Adenauer, a nome del Consiglio dei Ministri, chiese formalmente all'Assemblea di avviare gli studi per costituire la Comunità politica europea che, secondo gli intenti condivisi dai Sei, avrebbe dovuto essere legata "alla creazione di basi comuni per lo sviluppo economico, ed alla fusione degli interessi essenziali degli Stati membri".

L'Assemblea accettò il mandato e iniziò i propri lavori il 15 settembre dopo avere eletto Spaak come presidente, ma non ebbe il coraggio di chiamarsi "costituente" come suggerito dal deputato francese de Menthon, scegliendo l'appellativo sibillino di *Assemblée ad hoc*. Esattamente dopo sei mesi, il 9 marzo 1953, rispettando con puntualità il termine del mandato, l'Assemblea ad hoc, per mano del suo presidente, consegnò ai ministri degli esteri dei Sei il "Progetto di Trattato concernente lo Statuto della Comunità Europea" e terminò i lavori il giorno successivo senza sciogliersi.

Purtroppo il clima internazionale era progressivamente mutato e varie ragioni determinarono il naufragio congiunto della CPE e della CED. La morte di Stalin, avvenuta il 5 marzo 1953 e l'ascesa al Cremlino di una direzione collegiale (guidata da Malenkov, con quattro vicepresidenti e Kruscev alla segreteria del PCUS, il partito comunista sovietico), produsse una distensione delle relazioni internazionali – anche a seguito degli iniziali provvedimenti di clemenza e dei segnali di discontinuità con la gestione precedente manifestati dalla nuova leadership sovietica – che rese meno impellente la formazione di un esercito europeo. In questo scenario, mentre quattro paesi ratificarono il Trattato della CED (Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo), l'Italia perse il ruolo propulsivo avuto sino ad allora: De Gasperi, infatti, alle prese con le vicende di politica interna legate alla discussione della legge elettorale (denominata "legge truffa" dall'opposizione) che avrebbe consentito un premio di maggioranza alla coalizione vincente e che, pur approvata, non dispiegò i suoi effetti in mancanza del raggiungimento del quorum previsto, preferì rimandare al periodo successivo allo svolgimento delle elezioni politiche nazionali la ratifica della CED, convinto di poter raggiungere una solida maggioranza e della necessità di aspettare la ratifica della Francia. Ma la situazione peggiorò e le elezioni non diedero il risultato aspettato indebolendo De Gasperi che dovette abbandonare il potere, sostituito dai governi Pella e Scelba piuttosto deboli e intenzionati a far valere la questione del rientro di Trieste all'Italia come obiettivo prioritario della politica estera, al quale subordinarono la ratifica del Trattato della CED.

La CED cadde in Francia, paese impegnato nella guerra d'Indocina e segnato dalla disfatta di Dien Bien Phu il 13 maggio 1954 e dove, sin dalle elezioni politiche del 1951, si era progressivamente rafforzato un variegato e trasversale movimento nazionalista e "anticedista" – costituito, sulla destra dello schieramento politico, dai gollisti e, sulla sinistra, dai comunisti, con ampie adesioni anche da parte di socialisti e radicali – che era anche contrario alle cessioni di sovranità in campo economico. Il 30 agosto 1954 il Trattato fu bloccato all'Assemblea Nazionale e la CED perì insieme alla CPE. Quest'ultima, dopo un iniziale sforzo di De Gasperi che, a Parigi, nel maggio 1953 era riuscito a evitare il ricorso ad una conferenza diplomatica e aveva ottenuto l'obiettivo di sottoporre lo statuto alle valutazioni nazionali nonostante l'opposizione dei paesi del Benelux, a seguito delle crisi di governo in Francia e in Italia, si eclissò, abbandonando progressivamente l'orizzonte politico europeo e, ad esclusione dell'interesse della Germania, non trovò più l'attenzione dei governi nazionali. Così, a Baden Baden, nell'agosto 1953, su proposta del ministro belga van Zeeland, il progetto di Statuto venne rimesso ad una commissione di esperti riunitasi a Roma (Palazzo Aldobrandini) e, di nuovo, rinviata ad essa nei primi mesi del 1954. Poiché priva di indicazioni politiche precise la commissione non poté far altro che registrare le differenti posizioni dei vari governi e si trascinò stancamente fino alla caduta della CED.

Lo Statuto della CPE fu il primo progetto costituzionale fondativo di un'unione di stati e di popoli europei redatto da un'assemblea rappresentativa ufficialmente insediata, a differenza dei diversi documenti costituzionali elaborati da associazioni, movimenti e singoli nel secondo dopoguerra. Lo Statuto, che mirava a fornire una struttura istituzionale completa alla CPE organizzandone i poteri e delineandone le specifiche competenze, rimase l'unica bozza di costituzione europea formulata per oltre trent'anni, fino a quando il Parlamento Europeo (PE), nel febbraio 1984, votò il Progetto di Trattato elaborato da Spinelli, anch'esso naufragato e privato di sostanza dal metodo intergovernativo

che portò all'Atto Unico Europeo e poi alla formazione dell'Unione Europea con il Trattato di Maastricht del 1992. Successivamente, dopo altri dieci anni, il PE elaborò il Progetto di Costituzione dell'Unione Europea – denominato progetto Herman in omaggio all'eurodeputato promotore e relatore del testo costituzionale – che finì, nel febbraio 1994, poco prima del termine della legislatura, per essere allegato ad una risoluzione, senza essere stato oggetto di una valutazione di merito da parte dell'Assemblea, rimandata all'analisi del rinnovato PE e che non si svolse mai.

### *3. Il Comitato di Studi per la Costituzione Europea*

Prima di descrivere sommariamente i lavori dell'Assemblea ad hoc occorre ricordare l'importante azione propulsiva svolta a sostegno della CPE, seppur lontano dall'attenzione dei mass media e dall'ufficialità, dal Comitato di Studi per la Costituzione Europea (CSCE o anche 'Comité d'Etudes pour une Constitution Européenne', CECE). A differenza dell'Assemblea ad hoc, il CSCE, nelle nove risoluzioni elaborate (preambolo e proposizioni generali, governo, parlamento, potere giudiziario, competenza in materia di carbone e acciaio, competenza in materia di difesa, competenza in materia di politica estera, competenza in materia di finanze, revisione dello statuto), disegnò un ordinamento sopranazionale di tipo federale. Il CSCE influenzò la stessa Assemblea ad hoc, sia mettendo a disposizione come materiale di lavoro le proprie conclusioni sia grazie alla presenza di due personalità di rilievo del federalismo europeo, Dehousse e Benvenuti, rispettivamente segretario generale e membro del CSCE. Esso era composto da dodici membri effettivi: oltre al presidente Spaak e a Dehousse e Benvenuti vi figuravano gli italiani Spinelli e Piero Calamandrei – deputato dell'Assemblea Costituente della Repubblica italiana e insigne giurista – (entrambi già tra gli artefici di un progetto di statuto per l'Assemblea europea e di un patto di unione federale europea elaborati al convegno per la Costituente di Lugano dell'UEF, l'Unione Europea dei Federalisti), i deputati e avvocati tedeschi Becker e Punder, il giurista tedesco Nawiasky, l'avvocato e deputato francese De Felice, l'ex ministro francese Frenay e l'avvocato olandese van Rij. Inoltre il CSCE si avvale del concorso tecnico di un docente di diritto olandese, Verzijl, il quale, non approvando le teorie federaliste, non volle comparire come membro, e, in particolare, dell'associazione ai lavori di Robert R. Bowie della Law School e Carl J. Friedrich della Graduate School of Public Administration, entrambi docenti dell'Università di Harvard ed eminenti studiosi statunitensi considerati tra i massimi esperti del federalismo. Coinvolti da Spinelli come consulenti, Bowie e Friedrich, insieme ad un gruppo di collaboratori, elaborarono e misero a disposizione del CSCE, tra il luglio e l'ottobre del 1952, una monumentale raccolta di studi comparativi sul funzionamento delle istituzioni federali esistenti che venne pubblicata in lingua inglese nel 1954 e, nel 1959, tradotta in italiano con il titolo *Studi sul federalismo*. Per portare a termine i lavori il CSCE ottenne anche un contributo economico della Fondazione Ford.

Individuate le materie da affrontare la stesura di rapporti specifici fu affidata ai membri del CSCE, mentre la redazione delle risoluzioni finali toccò ad un comitato ristretto. I lavori si svolsero in quattro sessioni plenarie e in alcuni incontri del comitato ristretto a Strasburgo, Parigi e Bruxelles e terminarono il 30 settembre 1952. La pubblicazione delle risoluzioni e dei documenti avvenne entro il novembre del 1952 per essere portata a conoscenza dell'Assemblea ad hoc, in tempo utile e consentire ad essa una valutazione di questi contributi. Le conclusioni del CSCE influenzarono i contenuti dello Statuto dell'Assemblea ad hoc per alcuni aspetti specifici (personalità giuridica della Comunità sia in ambito interno che nelle relazioni internazionali, competenze della Corte di Giustizia, sistema di rappresentanza ponderato del Senato, attribuzione al potere legislativo dei principi per l'elezione della Camera del popolo, nomina governativa dei giudici, numero massimo di 12 per i membri del Consiglio esecutivo).

### *4. L'Assemblea ad hoc*

L'Assemblea ad hoc era composta di ottantasette membri effettivi (i settantotto dell'Assemblea della CECA più tre membri ciascuno per Italia, Francia e Germania) ai quali si associarono tredici osservatori facenti parte dell'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa. L'Assemblea costituì al suo interno una Commissione istituzionale di ventisei membri, che elesse come presidente il deputato

tedesco von Brentano e come vicepresidenti Benvenuti e l'olandese Slot, e a sua volta nominò un Gruppo di lavoro costituito da presidente, vicepresidente e sei commissari, incaricato di preparare l'attività della Commissione e un regolamento interno. I lavori dell'Assemblea ad hoc, assistiti dalla segreteria dell'Assemblea della CECA, si articolano in quattro distinte sottocommissioni tematiche (Istituzioni Politiche, Attribuzioni, Istituzioni Giurisdizionali, Collegamenti). I federalisti Dehousse e Benvenuti svolsero entrambi un ruolo chiave come relatori alle Istituzioni e il secondo fu anche relatore unico alle Attribuzioni. I rapporti delle sottocommissioni vennero confrontati e vagliati da un Comitato di redazione incaricato di preparare i risultati per l'Assemblea ad hoc che si riunì in seduta plenaria nel gennaio 1953; dopodiché i lavori ripresero in Commissione costituzionale e infine, ai primi di marzo 1953, si conclusero con l'approvazione definitiva dello Statuto in seduta plenaria.

Il Progetto di Statuto, costituito di 117 articoli suddivisi in sei titoli (la Comunità europea, le istituzioni, i poteri, associazione, costituzione delle istituzioni, disposizioni generali) preceduti da un preambolo, nella struttura istituzionale originale prefigurata per la Comunità presentava elementi federali (parlamento bicamerale con Camera rappresentativa dei cittadini e Senato rappresentativo degli stati) accostati a elementi confederali (previsione di un Consiglio dei Ministri che avrebbe controllato con diritto di veto il Consiglio esecutivo) e si caratterizzava come unica soluzione obbligata di compromesso tra le spinte federaliste prevalenti in Italia e Germania, l'atteggiamento minimalista della Francia e le riserve avanzate dai paesi del Benelux, e in particolare dal Belgio. I Paesi Bassi avevano esplicitamente richiesto un aumento delle competenze (attribuzioni), affinché venisse avviata la realizzazione di un mercato europeo comune, accolto dall'Assemblea ad hoc. La previsione di competenze economiche nello Statuto facilitò il processo di costituzione della Comunità Economica Europea (CEE), iniziato nel 1955 con la conferenza di Messina e conclusosi nel 1957 con i Trattati di Roma. Ebbe un notevole influsso anche sulla nascita del sistema comunitario costituito da CEE, CECA e dalla Comunità Europea per l'Energia Atomica (CEEA o Euratom) che però si sviluppò su un percorso inverso rispetto a quello "costituzionale", perseguendo un'integrazione economica sopranazionale slegata dalla previsione di un governo politico comune dell'economia, necessario anche per un completamento effettivo dell'unificazione economica, e dall'obiettivo del raggiungimento dell'unità politica.

##### *5. Analisi e confronto sintetico delle caratteristiche essenziali delle risoluzioni del CSCE e del progetto di Statuto dell'Assemblea ad hoc*

Le differenze tra il progetto federale del CSCE e quello ibrido dell'Assemblea ad hoc sono evidenti sin dalla redazione formale (il primo costituisce uno Schema di Risoluzioni adottate da un comitato di studi, mentre il secondo è composto secondo i canoni previsti dai testi costituzionali). I rispettivi preamboli hanno caratteri e finalità diverse: quello della prima risoluzione del CSCE è meno altisonante e retorico non essendo pronunciato in nome dei popoli europei, a differenza di quello dell'Assemblea ad hoc, ed è anche diretto immediatamente a garantire e definire i poteri della CPE e le relazioni tra la CPE e gli stati membri. I due progetti prevedono la costituzione di un'entità a carattere sovranazionale, indissolubile e avente personalità giuridica, aperta a future adesioni. Nonostante alcune somiglianze, una disamina circostanziata degli aspetti fondamentali di entrambi i documenti rileva quanto siano profonde le diversità dei modelli proposti, soprattutto nella distribuzione dei poteri e nelle relazioni tra essi.

##### *- Parlamento*

Entrambi i progetti prevedono un sistema bicamerale composto dalla Camera dei rappresentanti del popolo, eletta a suffragio universale diretto, e da un Senato, eletto dai parlamenti nazionali come camera degli stati, e un uguale principio di rappresentanza ponderata per il Senato in modo da attribuire un numero di membri stabilito in funzione della dimensione territoriale e demografica dei singoli stati. Il progetto del CSCE adotta il principio della rappresentanza proporzionale (un deputato per ogni 500.000 abitanti o frazione di questa entità, garantendo un minimo di due deputati per ogni Stato) per la Camera dei popoli, mentre l'Assemblea ad hoc opta per una rappresentanza ponderata anche per questo ramo del Parlamento finendo per accrescere il peso degli stati rispetto

alla rappresentanza civica sopranazionale, pur lasciando la strada aperta a riforme del sistema elettorale del Parlamento che, secondo l'art. 13 dello Statuto, spettano di competenza alla Comunità.

- *Governo e rapporti Governo-Parlamento*

Le principali divergenze dei due progetti si evidenziano nelle previsioni dei sistemi di governo: parlamentare nello Statuto e direttoriale di tipo svizzero, composto di un numero variabile da sei a dodici membri, nel progetto del CSCE. Il Consiglio esecutivo europeo, organo di governo, ha poteri di iniziativa legislativa (presentazione di progetti di legge) e assicura il funzionamento e le competenze ereditate dai trattati CECA e CED in entrambi i progetti. Nello Statuto è però prevista la figura del Presidente che rappresenta la Comunità, elegge i ministri (non più di due per ogni paese e scelti tra gli appartenenti a governi nazionali) ed è nominato dal Senato (anomalia che conferisce maggiore potere alla Camera degli stati in mancanza di un Presidente della Repubblica), la fiducia parlamentare da parte delle due camere e la revoca tramite mozione di sfiducia (votata con maggioranza di 3/5 alla Camera e semplice al Senato che però deve eleggere contemporaneamente un nuovo Presidente – “sfiducia costruttiva” di tipo tedesco –) e la possibilità da parte del Consiglio esecutivo, in caso di approvazione della mozione di sfiducia alla Camera con maggioranza inferiore ai 3/5 di scegliere se dimettersi o sciogliere la Camera. Nello Statuto vengono indicati gli atti del Consiglio esecutivo che si distinguono in decisioni (obbligatorie in ogni loro parte), raccomandazioni (obbligo di obiettivi, conseguibili attraverso la scelta discrezionale dei mezzi) e pareri (non vincolanti), ai quali si aggiungono le leggi, votate a maggioranza semplice dalle due Camere, e i regolamenti. È inoltre presente un'estensione di competenze atte a realizzare un mercato comune fondato sulla libera circolazione di merci, capitali e manodopera, non prevista nello schema del CSCE, più attento alla solidità iniziale delle strutture e alla coerenza dei loro rapporti reciproci che alle attribuzioni conferite, progressivamente aumentabili con lo sviluppo della Comunità mediante decisione presa a maggioranza dei due terzi degli stati membri. Unicamente lo Statuto contempla la previsione di un organo, il Consiglio dei ministri nazionali (art. 35), di natura confederale e volto “a mettere in sintonia l'azione del Consiglio esecutivo europeo e quella dei governi degli Stati membri”. Il Consiglio esecutivo è costretto a richiedere un parere conforme allo stesso dei Consiglio dei Ministri su alcune materie importanti (politica estera, bilancio, revisione dello statuto). Essendo titolare di un potere di veto nei confronti del Consiglio esecutivo, il Consiglio dei Ministri, organo prettamente intergovernativo, partecipava al governo bicefalo della Comunità. Nel progetto del CSCE, in ossequio alla teoria federale, gli interessi nazionali sono invece tutelati esclusivamente dal Senato.

- *La Corte e altri organi*

In entrambi i progetti la Corte è investita del compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione delle leggi della comunità e dello Statuto e svolge funzioni sia di Corte costituzionale che di Corte di Cassazione. Nominata dal Consiglio esecutivo, la Corte dirime i conflitti tra gli Stati membri e tra questi e la Comunità e garantisce il ricorso a privati in difesa di propri diritti violati, la tutela giurisdizionale a livello europeo dei singoli cittadini e la forza esecutiva delle proprie sentenze nel territorio comunitario. Le uniche differenze sostanziali tra i due progetti riguardano la durata della carica e il numero dei giudici: il progetto del CSCE prevede la nomina a vita dei giudici senza stabilire le dimensioni dell'organo giudiziario; nello Statuto, invece, la Corte è composta di quindici membri e ha una durata in carica di nove anni con possibilità di rielezione.

Nello Statuto compare il Comitato economico e sociale con funzioni consultive ed è prevista la creazione di uffici amministrativi, su decisione esclusiva del Consiglio europeo e senza consultare gli Stati membri.

- *Finanze*

Il progetto della CSCE contempla il diritto per la Comunità di istituire e riscuotere imposte dirette e indirette, emettere prestiti e detenere la proprietà di beni immobili e mobili e, in base al principio federale, statuisce la competenza concorrente per la fiscalità, assoggettandola ad accordi e armonizzazioni tra Comunità e Stati membri.

Nello Statuto il Consiglio esecutivo propone annualmente il progetto di bilancio che deve essere approvato dal Parlamento mentre le entrate sono assicurate da imposte, prestiti e contributi degli Stati. L'istituzione di imposte proprie è decisa dal Parlamento, su proposta del Consiglio esecutivo, e

necessita obbligatoriamente di parere conforme del Consiglio dei Ministri, ma, una volta approvata, viene assunta come imposta propria in maniera irrevocabile.

- *Poteri economici*

Nello Statuto la realizzazione del mercato comune spetta alla Comunità entro il termine di cinque anni successivi al primo dall'entrata in funzione della CPE, tramite decisioni assunte su proposta del Consiglio esecutivo con parere conforme del Consiglio dei ministri deliberante all'unanimità e sottoposte all'approvazione del Parlamento. E' previsto il coordinamento delle politiche monetarie, finanziarie e creditizie dei paesi e la costituzione di un 'Fondo europeo di riadattamento', alimentato dagli Stati, dai prestiti della Comunità e da un prelievo annuo, pari ad un tasso non superiore al 5%, sull'importo complessivo delle commesse militari approvate dalla Comunità per venire incontro alle difficoltà delle realtà imprenditoriali, lavorative e territoriali dovute al periodo di transizione.

- *Difesa e politica estera*

Lo Statuto stabilisce che la Comunità assuma i compiti attribuiti alla CED che però sancivano semplicemente la nascita di un esercito europeo senza un capo supremo delle forze armate e lasciavano l'iniziativa politica in tema di difesa (dichiarare guerra, conferire truppe ecc.) agli Stati nazionali e prevedevano che l'esercito fosse messo a disposizione della NATO, relegando i margini di manovra alla possibilità di trattati e accordi di cooperazione su proposta del Consiglio esecutivo ma in seguito a parere conforme e decisione unanime del Consiglio dei Ministri.

Il progetto del CSCE, invece, indica come competenze proprie della Comunità, quelle inerenti la politica di difesa e di sicurezza anche per quanto concerne le prerogative militari (dichiarazione di guerra, conclusione della pace ecc.), riservando agli Stati membri poteri concorrenti nelle relazioni internazionali e nella stipula dei trattati.

- *Procedure di revisione costituzionale*

L'Assemblea ad hoc aveva individuato due casi differenti di revisione dello Statuto, che in esso trovano una regolamentazione diversa: per la modifica delle competenze riguardante gli Stati membri o la definizione dei diritti individuali e delle libertà fondamentali è necessaria una deliberazione su parere del Consiglio esecutivo e parere conforme all'unanimità del Consiglio dei ministri nazionali con conseguente approvazione del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali; per quella riguardante le istituzioni comunitarie non occorre invece l'approvazione dei Parlamenti nazionali.

Lo schema del CSCE suggerisce una procedura transitoria alla quale si sarebbe sostituita, dall'undicesimo anno dalla costituzione della Comunità, una procedura definitiva. La prima prevede che tutte le modifiche su proposta del Parlamento devono essere approvate da tutti gli Stati membri in base ai rispettivi procedimenti costituzionali, ad eccezione di quelle necessarie per l'attribuzione di poteri per la realizzazione del mercato comune; la seconda avrebbe richiesto una semplice approvazione a maggioranza dei 2/3 degli Stati membri. Il progetto del CSCE si configura così, anche per questa fattispecie, come più rispondente al modello federale e meno rigido, utile per un'evoluzione della Comunità politica in senso sopranazionale.

## 6. Conclusione

Il breve esame storico e giuridico delle vicende riguardanti la CPE, sintetizzato in questo lavoro, segnala problemi ed elementi utili per ricostruire l'evoluzione dell'integrazione europea, ancora attuali e stimolanti per il dibattito sulle riforme istituzionali dell'Unione europea e sul ruolo che essa potrebbe assumere nello scenario internazionale. L'auspicio e la lotta per l'unità dell'Europa che cinquant'anni fa animò i federalisti è ancora in corso. Si riportano, le speranze e le lucide osservazioni di Spinelli riguardanti l'azione da intraprendere in quel lontano, (eppur così vicino!), 1953:

'Lo Statuto non crea una Federazione. Fonda una Comunità nella quale si svolgerà una lotta aspra e lunga fra le istituzioni federali e quelle confederali. Nessuno può dire chi alla lunga vincerà, ma è comunque chiaro che il terreno di lotta sarà per noi assai più favorevole di quello oggi esistente. Un arduo compito si presenta ai federalisti, che dovranno elaborare le linee fondamentali dell'azione politica del governo della Comunità, farle comprendere ai popoli, partecipare alle elezioni, e diventare lievito politico europeo che progressivamente trasformerà la Comunità in Federazione''.

La caduta della CED rese tutto più difficile e modificò profondamente il corso della storia europea, che tra il 1947 e il 1954 aveva vissuto – come affermò Spinelli nel prendere atto della fine di una stagione in cui era stato per lui possibile fare il ‘consigliere del principe’ – ‘una situazione straordinaria e non facilmente ripetibile: i governi di sei paesi, benché destinati come tutti i governi nazionali alla tutela della sovranità dei rispettivi Stati, si sono trovati ad essere diretti ed influenzati da uomini che in modo più o meno chiaro miravano a limitare tali sovranità ed a creare istituzioni europee sopranazionali’.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

ALTIERO SPINELLI, *Promemoria sul rapporto provvisorio presentato nel luglio 1951 dalla conferenza per l'organizzazione di una Comunità europea della difesa* (agosto 1951), in ‘Il Federalista’, anno XX, n. 1, 1977, pp. 34-53 e in Sergio Pistone, *L'Italia e l'unità europea. Dalle premesse storiche all'elezione del parlamento europeo*, Torino, Loescher, 1982 (ristampa del 1996), pp. 191-206.

*Risoluzioni del Comitato di Studi per la Costituzione Europea*, con introduzione e note del Movimento Europeo, Padova, Cedam, 1954.

ROBERT R. BOWIE, CARL FRIEDRICH (a cura di), *Studi sul federalismo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1959 (tit. orig. *Studies in Federalism*, Boston-Toronto, Little Brown and Company, 1954).

LUCIO LEVI, *Il Comitato di Studi per la Costituzione Europea e l'Assemblea ad hoc*, in Sergio Pistone, Lucio Levi (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, Milano, Jaca Book, 1992, pp. 393-406.

DANIELA PREDA, *Dalla Comunità Europea di Difesa alla Comunità Politica Europea: il ruolo di De Gasperi e Spinelli*, in Sergio Pistone, Lucio Levi (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, cit., pp. 367-392.

Id., *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Book, 1994.

LORENZA VIOLINI, *La Costituzione europea fra passato e presente*, in Ugo Di Siervo, *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi*, Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo, Bologna, Il Mulino, 2001 (limitatamente a 2.2. *Il progetto dell'Assemblea ad hoc adottato a Strasburgo il 10 maggio 1953*, pp. 79-85).