

L'Unione europea, fra ideologie e paradigmi fondativi: il pensiero giuridico di Walter Hallstein

di
Jacopo Volpi*

Sommario: 1. Walter Hallstein: una figura complessa, fra politica e analisi dottrinale – 2. Altiero Spinelli e Hans Peter Ipsen: diverse concezioni dell'integrazione europea – 3. L'itinerario politico e la riflessione giuridica di Hallstein – 4. La 'Comunità europea' e l'integrazione *attraverso* il diritto – 5. La visione di Hallstein, le teorie ordoliberali, ed alcune conclusioni

1. Walter Hallstein: una figura complessa, fra politica e analisi dottrinale

Se un ruolo di spicco nella costruzione dell'ordine giuridico comunitario può essere attribuito, in base alle diverse fasi, a molteplici attori politici ed istituzionali, è fuor di dubbio che un peso decisivo, nella prima 'stagione' dell'integrazione europea, sia stato ricoperto da un eminente politico, professore e personaggio pubblico: Walter Hallstein (1901-1982). Questi, infatti, ha contribuito in modo determinante, e su più livelli, allo sviluppo architettonico dell'ordine europeo: in primo luogo, attraverso l'articolazione di un'idea, quella della Comunità europea come 'Comunità di diritto', che troverà sbocco pratico nella stessa giurisprudenza di Lussemburgo, influenzando l'operato formale della principale istituzione giurisdizionale dell'Unione; ma, altresì, e in secondo luogo, anche su un piano più generale, determinando e indirizzando, in via diretta e indiretta, l'andamento complessivo della realtà europea.

* Dottorando di Ricerca in *Ordine giuridico ed economico europeo*, Università «Magna Græcia» di Catanzaro.

La visione 'pangiuridicista' di Hallstein sarà una delle prospettive 'vincenti' (nonostante le opinioni contrastanti sul tema¹), e caratterizzerà, in via sotterranea, lo sviluppo delle istituzioni europee, a differenza di altre letture o interpretazioni – come quelle riconducibili, ad esempio, ad Altiero Spinelli o a Hans Peter Ipsen –, che, apparentemente munite di una rilevanza prioritaria, invero, negli effettivi rivoli formativi dell'ordine comunitario, non eserciteranno poi, dal punto di vista più strettamente *giuridico-istituzionale*, quella reale influenza talvolta affermata (discorso diverso vale, invece, allorché si getti lo sguardo verso un orizzonte più ampio: in tal caso, le ricadute congiunturali sono più variegate). Con autori come Spinelli e Ipsen se ne effettuerà, tuttavia, una rapida comparazione, cercando di comprendere perché la visione di Hallstein assuma i caratteri di concezione quasi 'idealtipica' per la articolazione, pratica e concettuale, dell'ordine comunitario.

Prima facie, l'immagine che restituisce la traiettoria politica e giuridica di Walter Hallstein sembra estranea ad una completa determinazione storico-filosofica, apparendo controversa e di non agevole qualificazione. A suo tempo, Corrado Malandrino evidenziava una sostanziale obliterazione del pensiero di Hallstein, tantoché, a livello nazionale, in Germania, la sua immagine verrà essenzialmente inquadrata nella figura, un po' troppo stilizzata, del «democristiano collaboratore di Adenauer nel ministero federale degli Esteri e autore dell'anticomunista *Hallstein-Doktrin*», mentre, nell'ambito dello studio delle dottrine politiche, nonché nella storia dell'integrazione europea, «non si rammentano più con precisione le sue idee, le posizioni che prese, quale Europa volesse effettivamente realizzare»².

Il pensiero giuridico del politico di Magonza³, perciò, è stato in letteratura oggetto di analisi contrastanti⁴. Da una parte, ne è stata messa in evidenza la poca

¹ Cfr. W. WESSELS, *Walter Hallstein's Contribution to Integration Theory: Outdated or Underestimated?*, in W. LOTH, W. WALLACE, W. WESSELS (eds.), *Walter Hallstein: The Forgotten European?*, translated by di B. Ruppert, Macmillan, London, 1998, pp. 229-254, pp. 229 ss.

² C. MALANDRINO, «Tut etwas tapferes»: *compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 14.

³ Fra le varie opere, che egli pubblica parallelamente agli impegni politici, si possono citare, in via selettiva: W. HALLSTEIN, *United Europe: Challenge and Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1962; ID., *The European Community: A New Path to Peaceful Union*, Indian Council for Cultural Relations, New Delhi, 1963; ID., *Some of our 'Faux Problèmes' in the*

originalità, riconducendone la prospettiva teorica ad una visione fondamentalmente riducibile alla concezione (neo)funzionalista, à la Jean Monnet⁵. D'altra parte, invece, si è guardato al giurista tedesco come a una figura emblematica della ideologia di stampo tradizionalmente federalista, «basata su parole d'ordine come "Stati Uniti d'Europa"»: "parole d'ordine", che, tutto sommato, «facevano parte del bagaglio ideale dei fondatori dell'esperienza comunitaria, i quali vedevano appunto nell'orizzonte finale degli Stati Uniti d'Europa lo scopo generale dell'integrazione europea»⁶. Sotto questa angolatura, se ne è valorizzata l'importanza, anche sotto il profilo teorico-dottrinale, per comprendere vari sviluppi della realtà comunitaria negli anni '80 e '90, enfatizzando al contempo la localizzazione storica delle sue idee⁸. In un senso ulteriore, Hallstein «è stato valutato come proponente di un concetto particolare di sapore vagamente idealistico, la *Sachlogik*, una sorta di forza logico-oggettiva trainante l'integrazione europea [...] verso traguardi sempre più allargati e avanzati»⁹, in guisa analoga all'interpretazione economico-politica di Ernst B. Haas e alla sua nozione di *spill-over*¹⁰, rilevandone, così, ancora una volta, la modesta originalità.

Ad ogni modo, le ricostruzioni del pensiero di Hallstein – inteso, quest'ultimo, come personaggio-simbolo di una certa *Weltanschauung* dell'Europa unita – devono

European Economic Community, in *The World Today*, 1965, 21, 1, pp. 10-24; ID., *Der unvollendete Bundesstaat*, Econ Verlag, Düsseldorf-Wien, 1969, trad. it. ID., *Europa. Federazione incompiuta* (1969), trad. it. di B. Bianchi, prefazione di G. Petrilli, Rizzoli, Milano, 1971; ID., *L'integrazione economica come fattore di unificazione politica*, Servizio pubblicazioni delle Comunità Europee, Bruxelles, 1961. Si veda, parimenti, il discorso tenuto dinanzi al Parlamento Europeo, nella sessione del giugno 1965, emblematicamente intitolato *Primacy of Community Law over Municipal Law over the Member States*. Per una panoramica sulla figura di Hallstein: W. LOTH, W. WALLACE, W. WESSELS (eds.), *Walter Hallstein*, cit.

⁴ Come si evidenzia in W. WESSELS, *Walter Hallstein's Contribution to Integration Theory*, cit., p. 229.

⁵ C. MALANDRINO, «Tut etwas tapferes»: *compi un atto di coraggio*, cit., p. 17.

⁶ Ivi, pp. 17-18. Cfr. WESSELS, *Walter Hallstein's Contribution to Integration Theory*, cit., p. 233.

⁷ W. WESSELS, *Walter Hallstein's Contribution to Integration Theory*, cit., p. 231.

⁸ Ivi, p. 233.

⁹ C. MALANDRINO, «Tut etwas tapferes»: *compi un atto di coraggio*, cit., p. 17.

¹⁰ E.B. HAAS, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces. 1950-1957* (1958), Stanford University Press, Stanford (California), 1968 (citazione ripresa da C. MALANDRINO, «Tut etwas tapferes»: *compi un atto di coraggio*, cit., p. 17).

essere qui strumentalmente considerate per quanto attiene, specificamente, alla precisa *idea* di Unione che Hallstein propose, e, conseguentemente, al concetto di diritto che ne sta alla base e che ne sorregge l'impalcatura teorica. È in quest'ottica che si cercherà di riflettere, al fine di comprendere quale contributo può aver fornito l'opera di Hallstein alla concettualizzazione dell'idea di giuridicità implicita nelle dinamiche istituzionali eurounitarie.

In questa chiave, è d'uopo porre mente al fatto che, come altre visioni o prospettive, lo *scopo* precipuo in virtù del quale lo sforzo di Hallstein sembrava diretto era, appunto, la soddisfazione e la garanzia della pace¹¹, quale τέλος generale da dover conseguire al fine di strutturare un ordine giuridico-economico che risultasse coerente con lo spirito degli Stati membri e con le necessità emerse a séguito del secondo conflitto mondiale¹². In tal senso, sottolineava Hallstein: «Dalla fine della prima guerra mondiale in poi il meccanismo del cosiddetto sistema degli Stati europei è andato perdendo la sua forza equilibratrice, mentre sempre più nitidi appaiono, dopo la seconda guerra mondiale, i lineamenti di un nuovo ordinamento»¹³. Le ragioni della crisi del sistema di Stati figlio della politica ottocentesca risiedevano nel non aver saputo superare «nel secolo XX l'unica prova veramente decisiva: quella di saper mantenere la pace»¹⁴. Era urgente, pertanto, considerare l'opportunità di nuove formule istituzionali, che rispondessero, altresì, alle rinnovate esigenze e alle inedite sfide emergenti nel campo della politica mondiale¹⁵.

In questa sede, ad ogni buon conto, sulla contestualizzazione storica del politico e giurista tedesco non ci si vorrebbe eccessivamente soffermare. È il contributo a livello segnatamente teorico-giuridico che è intenzione sinteticamente esaminare, senza svalutare o minimizzare, certo, il ruolo istituzionale che nella storia politica

¹¹ W. HALLSTEIN, *Europa. Federazione incompiuta*, cit., p. 44.

¹² C. MALANDRINO, «Tut etwas tapferes»: *compi un atto di coraggio*, cit., p. 59.

¹³ W. HALLSTEIN, *L'integrazione economica come fattore...*, cit., pp. 5-6.

¹⁴ Ivi, p. 6.

¹⁵ Fra queste "sfide", Hallstein cita «la difesa contro il comunismo, la lotta contro la miseria, lo sviluppo dei paesi sottosviluppati, l'Africa che si sta sollevando, la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime, le eccedenze dei prodotti agricoli, le oscillazioni della congiuntura, la stabilità delle monete» (ivi, p. 5).

europea Hallstein ha ricoperto, ma ponendo detto ruolo, si potrebbe dire, sullo sfondo, e cercando invece di desumere dai contributi teorici del giurista di Magonza una sua visione (orientativa) dei caratteri della 'giuridicità' nell'ambito dell'Unione.

2. Altiero Spinelli e Hans Peter Ipsen: diverse concezioni dell'integrazione europea

Ora, il pensiero di Hallstein assume maggiore plasticità concettuale soprattutto se esaminato, in un'ottica comparativa, con le posizioni di altri due importanti teorici dell'unità europea: Altiero Spinelli e Hans Peter Ipsen. Questi raffronti, infatti, offrono spazi teoricamente utili per mettere in luce come la visione dell'integrazione europea proposta da Hallstein sia in fondo, nei suoi intagli e caratteri specifici, quella che, a nostro avviso, ha sostanzialmente prevalso dal punto di vista storico-politico. Per converso, le prospettive teoriche di Spinelli e di Ipsen, seppur fondamentali sotto molteplici aspetti, hanno dimostrato di possedere una capacità di incidenza minore, sul piano pragmatico, nei confronti della multiforme realtà istituzionale sovranazionale. Le ricadute, insomma, della riflessione giuridico-politica di Hallstein hanno trovato, sovente, una diretta rappresentazione in varie manifestazioni concrete, generative e costitutive dell'assetto generale europeo e del suo modularsi storico.

Ad un primo sguardo, potrebbe in realtà sembrare che fra i vari teorici dell'integrazione vi sia una sostanziale continuità, e che le differenziazioni interne siano, tutto sommato, poca cosa, e che il nocciolo della visione politica, la teoria giuridica che ne sorregge l'impianto, la prospettiva finalistica che la attraversa (e i mezzi per conseguire tali fini), siano, a grandi linee, le medesime. A ben vedere, però, pur entro un indirizzo generale comune, sussistono notevoli divergenze.

Come noto, uno dei principali sostenitori del federalismo europeo fu l'italiano Altiero Spinelli¹⁶. La traiettoria federalistica del politico romano era orientata in un

¹⁶ Cfr., *ex multis*: A. CHITI BATELLI, *L'idea d'Europa nel pensiero di Altiero Spinelli*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma, 1989; E. SANTARELLI, *Altiero Spinelli*, Leo S. Olschki, Firenze, 1994; P.S. GRAGLIA, *Altiero Spinelli*, Il Mulino, Bologna, 2008; U. MORELLI (a cura di), *Altiero Spinelli. Il*

senso “volontaristico” e nel segno di un più largo quadro di matrice socialista¹⁷. Il momento capitale, per Spinelli, era simboleggiato da una prassi politica costituente, attribuita ad un’assemblea che, nella sua azione autentica, tangibile ed effettiva, avrebbe fatto emergere l’essenza fondamentale del popolo europeo, attraverso il processo decisionale diretto a dare forma alla propria unità politica¹⁸. In questo modo, una costituzione europea sembrava pensabile ed ipotizzabile soltanto allorché si fosse presa in seria considerazione l’idea di un processo democratico volto a porre in essere una nuova costituzione comune¹⁹, sovraordinata alle costituzioni dei singoli stati nazionali del Vecchio Continente. A tale Assemblea costituente sarebbe spettato anche il compito di decidere sulle formule economiche fondamentali che avrebbero caratterizzato il futuro assetto politico della (ipotetica) Federazione²⁰.

L’idea di Spinelli, quindi, era quella di articolare un plausibile discorso istituzionale su una possibile unione europea attraverso la valorizzazione e il riconoscimento della centralità del momento costituente, a mezzo della mobilitazione di un ‘popolo europeo’²¹ che avesse piena contezza delle proprie

pensiero e l’azione per la federazione europea, Atti del Convegno (Torino, 6-7 dicembre 2007), Giuffrè, Milano, 2010; D. PREDA, *Altiero Spinelli e i movimenti per l’unità europea*, Cedam, Padova, 2010; A. VENECE, *L’Europa possibile. Il pensiero e l’azione di Altiero Spinelli*, Carocci, Roma, 2010.

¹⁷ Studi critici recenti hanno tentato di metterne in evidenza il legame con alcuni fronti maggiormente tecnocratici: cfr. A. SOMMA, *Contro Ventotene*, Rogas, Roma, 2021.

¹⁸ H. CANIHAC, *The Making of an Imagined ‘Community of Law’: Law, Market and Democracy in the Early Constitutional Imaginaries of European Integration*, in *European Constitutional Law Review*, 2022, pp. 1-28, p. 9.

¹⁹ In quest’ottica, «dopo la mancata ratifica, da parte dell’Assemblea nazionale francese, della CED (Comunità Europea di Difesa) che avrebbe costretto gli stati nazionali ad avere un esercito comune e quindi, in prospettiva, una politica comune (1954), [Spinelli] si convinse che non si sarebbe mai raggiunto l’obiettivo di un’Europa federale se non si fosse passati da una politica di vertice a un’azione di mobilitazione popolare» (G. GAY, *Spinelli, Altiero*, in *Enciclopedia italiana*, V Appendice, 1995 (reperibile online: [https://www.treccani.it/enciclopedia/altiero-spinelli_\(Enciclopedia-Italiana\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/altiero-spinelli_(Enciclopedia-Italiana)/), ultimo accesso: 29 luglio 2024).

²⁰ Peraltro, mentre nel *Manifesto di Ventotene* (1941-1944) l’orientamento di Spinelli, sul piano dei modelli economici potenzialmente adottabili, era incardinato all’interno di una prospettiva di scaturigine socialista-utopistica, negli anni Cinquanta la sua concezione e il suo orizzonte muteranno, subendo una torsione maggiormente ‘pragmatica’: cfr. H. CANIHAC, *The Making of an Imagined ‘Community of Law’*, cit., p. 10.

²¹ Sul tema di un processo costituente europeo, si veda S. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come potere costituente*, Giuffrè, Milano, 2002.

capacità riformatrici, per poter dare impulso a un procedimento evolutivo che trovasse il proprio sbocco in una federazione di stati. Seguendo un quadro teorico avanzato in letteratura, si può dire che: a) il momento *fondativo* risiedeva, secondo Spinelli, all'interno di un'assemblea costituente eletta politicamente e democraticamente legittimata; b) il *fine* si rintracciava nella edificazione di una Federazione europea; c) il *mezzo*, per conseguire tale fine, era un processo e una conseguente deliberazione politica di natura costituente²². La prospettiva democratico-costituente di Spinelli, tuttavia, non rappresenta l'unica storica modalità espressiva di articolazione teorica dell'integrazione europea. Accanto a questa visione vi sono almeno altre due traiettorie, rispettivamente raffigurate da Hans Peter Ipsen e, appunto, da Walter Hallstein.

Ipsen condurrà ad esiti estremi la visione funzionalista²³, imperniata sulla "fede" nel principio di *spill-over* e sull'idea di costituire settori comuni e integrati di convergenza economica. Egli argomenterà l'esigenza di avvio di un processo 'costituzionale' di natura economico-funzionale, il quale avrebbe aperto la strada ad una sorta di organismo *sui generis*, non strettamente assimilabile ad un vero e proprio Stato federale, quanto, piuttosto, ad una *organizzazione di coordinamento* fra Stati sovrani in collaborazione su determinati settori economici. In quest'ottica, per

²² H. CANIHAC, *The Making of an Imagined 'Community of Law'*, cit., p. 13.

²³ Il funzionalismo si può pertanto definire come una dottrina economico-giuridica la quale va affermando che le «relazioni internazionali possono e debbono svilupparsi secondo una logica evolutiva, ed in buona sostanza involontaria, mediante rapporti causali di comunicazione e di interdipendenza economica o tecnica, che danno luogo ad un necessario *spill-over*, ad una ricaduta in più strette connessioni e relazioni»; di conseguenza, la sfera politica è «considerata grosso modo nei termini di una "sovrastuttura" che è prodotta deterministicamente da una struttura profonda di rapporti funzionali, di natura fondamentale economica e comunicativa» (M. LA TORRE, «*Civis europaeus sum*». *L'Europa e la sua cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2021, LI, 1, pp. 127-155, pp. 148-149). Interessante notare come già Norberto Bobbio, nel 1947, si impegnava a mettere in evidenza l'origine del concetto di funzionalismo, ch'egli identificava in un'opera di David Mitrany, intitolata *A Working Peace System* (1943): per Mitrany, ad avviso del filosofo torinese, l'unità fra gli Stati europei era perseguibile per mezzo della «unificazione progressiva e successiva delle attività economiche e sociali (per fare gli esempi più semplici, le comunicazioni, il servizio postale, i trasporti marittimi, ecc.) e quindi mediante l'istituzione di uffici amministrativi internazionali che di queste attività unificate siano gli esecutori diretti e responsabili» (N. BOBBIO, *Funzionalismo e federalismo*, in *La comunità internazionale*, 1947, 2, 3, pp. 353-359, p. 354). La superiorità del metodo *funzionale* risiede, così, nella "naturalità" dei processi che esso instaura, in opposizione alla "artificialità" del metodo formale di natura federale.

Ipsen, non erano necessari né processi costituenti né, logicamente, assemblee rappresentative finalizzate a dare l'abbrivio a processi di tal fatta.

Qual era la capitale conseguenza di questa visione puramente funzionale? L'effetto principale sul piano teorico, e di non poco momento anche per sondarne i riflessi in certa giurisprudenza europea, era l'assunzione della centralità del *mercato*. Risulta difficile, sotto questo angolo prospettico, negare le connessioni con l'attuale contesto europeo e la legittimazione giurisprudenziale che si è sviluppata, in particolare, a partire dalla sentenza *Cassis de Dijon* (1979, C-120/78)²⁴, poi formalizzatasi con il Libro Bianco Delors del 1985 e l'Atto Unico Europeo (1986): è questa la vera svolta del processo di integrazione sovranazionale, ove, in un certo qual modo, la visione neoliberale (nelle sue varie fogge e conformazioni), che antepone la centralità delle libertà economiche – necessarie per l'assicurazione di un efficiente libero mercato – sull'urgenza della garanzia dei diritti sociali, assume i contorni di un elemento archimedeo, vera *Grundnorm* dell'intero assetto politico-economico²⁵. Proprio perché il diritto europeo non si plasmerebbe in forza di un processo di origine 'popolare', ma affiorerebbe in virtù di singole formazioni frutto di processi integrativi 'dall'alto' e di carattere economico, non necessiterebbe di una legittimazione di natura democratica²⁶. Il processo di integrazione (economica) sovranazionale rassomiglia, piuttosto, all'emergere del diritto internazionale dell'economia (nei termini di un diritto *non* statale limitato a determinate aree o settori della vita sociale²⁷).

Gli altri aspetti, a cominciare dalla tutela dei diritti individuali, erano l'esito naturale di questa impostazione teorica di fondo. Con una peculiarità, però: i cittadini delle Comunità Europee non potevano primariamente configurarsi,

²⁴ Cfr. M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, a cura di L. Mellace, ESI, Napoli, 2022, p. 64.

²⁵ M. LA TORRE, *Europa*, in M. LA TORRE, G.F. ZANETTI, *Nuovi seminari di filosofia del diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021, pp. 135-154, in particolare pp. 141 ss.

²⁶ Sul problema del rapporto tra forme di legittimazione del potere di natura 'ascendente' e forme di legittimazione del potere di carattere 'discendente', con particolare riguardo alla realtà dell'Unione europea, cfr. S. DELLAVALLE, *Il potere dell'Unione europea*, in *Teoria politica*, 2016, 6, pp. 193-223.

²⁷ H. CANIHAC, *The Making of an Imagined 'Community of Law'*, cit., p. 12.

secondo Ipsen, come soggetti portatori di diritti di libertà o di specifici diritti sociali, quanto, piuttosto, in linea prioritaria, come titolari di diritti 'economici' funzionali alla garanzia del libero mercato: erano, in sostanza, e in via prodromica, elementari attori economici²⁸: imprenditori (produttori di beni), o consumatori (fruitori di beni); viemeglio, erano "cittadini del mercato" (*Marktbürger*)²⁹. I cittadini, in tal guisa configurati, avevano, sì, diritti soggettivi, ma questi erano volti a garantire il solo accesso alle quattro libertà economiche fondamentali (libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali), a cui faceva da 'contraltare' il divieto generale di non discriminazione, funzionale alla salvaguardia dei suddetti diritti. In questa chiave, Ipsen appare ancora più radicale di altri funzionalisti – come Ernst Haas, che, ad esempio, almeno fino al 1966 e alla famosa 'crisi della sedia vuota'³⁰ (momento che fu 'fatale' anche per lo stesso Hallstein), auspicherà un possibile passaggio verso forme di articolazione democratica delle Comunità europee³¹. Comparando la prospettiva di Ipsen con quella di Spinelli, è possibile notare come vi sia una totale opposizione, quantomeno sotto il profilo teorico, sia nell'elemento *genetico* – momento democratico costituente per Spinelli, ruolo del mercato per Ipsen –, sia nella fase dei *mezzi* – prassi politico-deliberativa per il teorico e uomo politico italiano, e processi economici per il giurista tedesco –, nonché nell'esito *finale* – uno Stato federale europeo per Spinelli, un organismo internazionale per Ipsen³².

L'articolazione delle concezioni teorico-politiche di Spinelli e di Ipsen ci consentono di soffermarci, così, sul pensiero giuridico di Hallstein, che, per quanto concerne la visione europea, potrebbe ritenersi una sorta di *funzionalista moderato* (anche alla luce delle tre diverse linee interpretative che abbiamo sopra tratteggiato – neofunzionalista, teorico della *Sachlogick* e del principio di *spill-over*, dottrinario federalista –, e che Hallstein cerca di miscelare e sapientemente coniugare). Forse

²⁸ M. LA TORRE, *Europa*, cit., p. 145.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Sul tema, cfr. H.H. GÖTZ, *The Crisis of 1965-66*, in W. LOTH, W. WALLACE, W. WESSELS (eds.), *Walter Hallstein*, cit., pp. 151-162.

³¹ E.B. HAAS, *International Integration: The European and the Universal Process*, in *International Organization*, 1961, 15, 3, pp. 366-392.

³² H. CANIHAC, *The Making of an Imagined 'Community of Law'*, cit., p. 13.

proprio per questo, la sua traiettoria sembra essere quella che ha maggiormente inciso sul lavoro giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell'Ue, ma, altresì, sul complessivo assetto operativo delle altre realtà istituzionali eurounitarie (Commissione, Bce). 'Moderato', perché il politico tedesco, dopo tutto, attribuisce al momento giuridico un compito cruciale di *mediazione*, e ciò determina, a livello di processo di integrazione, una minore radicalità delle sue posizioni teoriche. Il funzionalismo economico di Ipsen sembra in effetti influenzare alcune determinazioni politiche e giudiziarie fondamentali del processo di integrazione sovranazionale, ma la valorizzazione della dimensione giuridica – che si ravvisa specificamente in Hallstein – non può mancare allorché si assuma come scopo precipuo dell'indagine quello di una adeguata comprensione degli sviluppi comunitari, quantomeno dall'inizio degli anni Sessanta fino a Maastricht (1992), e forse anche oltre. Enfatizzare la centralità del dato economico nel processo integrativo europeo risulta indubbiamente necessario. Epperò, ridurre ed appiattare l'intero andamento di formazione delle istituzioni 'comunitarie' alla mera componente economicistica risulta parzialmente fuorviante. Tale componente non è comprensibile senza il ruolo di 'filtro' che la categorizzazione giuridica ha svolto³³. E la prospettiva e traiettoria intellettuale di Hallstein è in linea con questo processo di valorizzazione del 'giuridico'.

3. L'itinerario politico e la riflessione giuridica di Hallstein

Walter Hallstein consegue il dottorato nel 1925, difendendo una tesi in diritto internazionale privato, e, assai precocemente, nel 1929, ottiene la libera docenza all'Università di Berlino, divenendo, successivamente, professore ordinario a Rostock, per poi passare, nel 1940, all'Università Johann-Wolfgang-Goethe di Francoforte³⁴. La sua riflessione si inseriva pienamente nella cultura giuridica tedesca, sulle orme del metodo della Scuola Storica e dell'insegnamento di

³³ G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2006.

³⁴ Hallstein, Walter, in *Enciclopedia italiana*, reperibile online: <https://www.treccani.it/enciclopedia/walter-hallstein/#> (ultimo accesso: 29 luglio 2024); C. MALANDRINO, «Tut etwas tapferes»: *compi un atto di coraggio*, cit., pp. 34-35.

Friedrich Carl von Savigny³⁵. Servì la *Wermacht* e fu catturato dagli americani nel 1944. Fu dunque inviato negli Stati Uniti. Durante il periodo di soggiorno in Nordamerica tenne vari corsi di diritto, approfondendo la conoscenza dei federalisti americani, e accrebbe, in modo più generale, la consapevolezza della necessità di avviare un processo di integrazione europea che fosse all'altezza delle rinnovate esigenze storiche. Tornato in patria, divenne rettore della Goethe-Universität di Francoforte, dal 1946 al 1948. Partecipò anche al Congresso dell'Aja del 1948, presentandosi come un federalista europeo piuttosto convinto, rappresentando il filone opposto alla visione di Altiero Spinelli³⁶. Hallstein, quindi, collaborò e contribuì in modo attivo al processo di ricostruzione della Germania nel secondo dopo guerra, e venne ben visto all'interno dell'*establishment* europeo, perché la sua figura faceva mostra di buoni rapporti con gli alleati e risultava corredata di un profilo non troppo compromesso politicamente, e piuttosto definito dal punto di vista tecnico-giuridico³⁷. Guidò i negoziati, per conto della delegazione tedesca, per l'attuazione del *Piano Schuman*, e nel 1951 fu nominato, nella Repubblica federale tedesca, Segretario di Stato per gli Affari Esteri³⁸ (carica che lascerà solo nel 1958, in coincidenza con la coeva e prestigiosa nomina europea). Non fu dunque inaspettata l'elezione, fondamentale sul piano storico, come (primo) Presidente della Commissione delle Comunità europee³⁹; carica che abbandonò nel 1967 – dopo quasi dieci anni – a séguito della famosa, e già citata, 'crisi della sedia vuota' del 1966⁴⁰, e i dissapori con Charles de Gaulle⁴¹. Proprio il fatto che Hallstein rivestì un ruolo così preminente nell'ambito

³⁵ W. HALLSTEIN, *Von der Sozialisierung des Privatrechts*, in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1942, 102, 3, pp. 530-544.

³⁶ H. CANIHAC, *The Making of an Imagined 'Community of Law'*, cit., pp. 14-15.

³⁷ Ivi, p. 15.

³⁸ Hallstein, Walter, in *Enciclopedia italiana*, cit. Cfr. L. LAHN, *Walter Hallstein as State Secretary*, in W. LOTH, W. WALLACE, W. WESSELS (eds.), *Walter Hallstein*, cit., pp. 17-32.

³⁹ H. VON DER GROEBEN, *Walter Hallstein as President of the Commission*, in W. LOTH, W. WALLACE, W. WESSELS (eds.), *Walter Hallstein*, cit., pp. 95-108.

⁴⁰ La c.d. 'crisi della sedia vuota' troverà poi uno sbocco risolutivo nel *Compromesso di Lussemburgo*, del gennaio del 1966.

⁴¹ Hallstein, Walter, in *Dizionario di Economia e Finanza*, Enciclopedia Italiana, 2012, reperibile online: https://www.treccani.it/enciclopedia/walter-hallstein_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/ (ultimo accesso: 29 luglio 2024). Cfr., altresì, W. LOTH, *Hallstein and de Gaulle: The*

della prima fase del processo di integrazione sovranazionale attribuisce a questa figura un peso decisivo. Tenuto conto, peraltro, che, a differenza di altri politici del tempo, egli aveva un passato da giurista accademico, e, pertanto, possedeva un retroterra dottrinale cospicuo e qualitativamente importante; cosa che, in effetti, emerge da molti scritti da lui dedicati al problema della federazione europea e al suo processo di integrazione.

Hallstein non mirava alla costituzione di una elementare organizzazione di carattere internazionale, ma auspicava la creazione di un vero e proprio *Stato democratico federale europeo*⁴² (quantunque nelle sue posizioni non fossero riscontrabili legami diretti con le dottrine europeistiche tradizionali⁴³), tantoché, già nel 1961, Hallstein parlava della integrazione economica europea come «*dato di democrazia politica*»⁴⁴, e, nel 1965, dopo aver delineato, in rapidi tratti, l'operare delle (allora) istituzioni 'comunitarie', affermava che nel sistema fossero riconoscibili, *in nuce*, «the features of a federal constitution: a structure that depends on cooperation between the higher entity and the constituent States»⁴⁵. In questo processo, un ruolo cruciale era ricoperto dalla componente giuridica, a cui Hallstein affidava, quasi integralmente, il compito di incanalare le forme economiche e inquadrare, entro una cornice di stabilità, il flusso generativo della politica. È nota, sotto questa angolatura, la declinazione della Comunità europea come *Comunità di diritto* (*Rechtsgemeinschaft*); concetto (di ascendenza savignyana e gierkiana⁴⁶) che verrà ripreso, tale e quale, dalla giurisprudenza comunitaria⁴⁷.

Disastrous Confrontation, in W. LOTH, W. WALLACE, W. WESSELS (eds.), *Walter Hallstein*, cit., pp. 135-150.

⁴² H. CANIHAC, *The Making of an Imagined 'Community of Law'*, cit., pp. 19 ss. Ciò non deve far pensare ad erronee sovrapposizioni: anche Spinelli, in effetti, auspicava la formazione di uno Stato federale, ma le prospettive dei due autori sono evidentemente molto diverse.

⁴³ Anche in virtù di una certa inclinazione pragmatica all'interpretazione delle dottrine politiche: C. MALANDRINO, «Tut etwas tapferes»: *compi un atto di coraggio*, cit., pp. 63 ss.

⁴⁴ W. HALLSTEIN, *L'integrazione economica come fattore...*, cit., p. 16, corsivo nostro.

⁴⁵ W. HALLSTEIN, *Some of our 'Faux Problèmes' in the European Economic Community*, cit., p. 12.

⁴⁶ G. ITZCOVICH, *Integrazione giuridica. Un'analisi concettuale*, in *Diritto pubblico*, 2005, 3, pp. 749-785, p. 751.

⁴⁷ Cfr. A. D'ATTORRE, *L'Europa e il ritorno del 'politico'. Diritto e sovranità nel processo di integrazione*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 95-137. In una prospettiva storica: M. STOLLEIS, *Europa, comunità di diritto*, trad. it. di C. Ricca, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2012, XLII, 2, pp. 293-306.

Le dinamiche europee e della sua Comunità, infatti, secondo il giurista di Magonza, erano molto simili alla prospettiva federale, anzi: agglomeravano al loro interno molteplici istanze tipicamente costituzionali e federalistiche, proprie delle più 'classiche' questioni di dottrina dello Stato della tradizione europea⁴⁸. Ad avviso di Hallstein, la Comunità europea era, a tutti gli effetti, un nuovo ordinamento giuridico, che, senza dubbio, doveva ancora dimostrare una certa maturità tecnica e doveva essere soggetto a un più ampio disegno costituzionale di carattere generale, ma, in fondo, rappresentava una vera e propria fonte del diritto, non riducibile alla casistica del diritto internazionale e ai suoi prodotti organizzativi. Inoltre, il concetto di 'Comunità di diritto' presentava delle affinità rilevanti con le varie discussioni di dottrina e di teoria del diritto pubblico situabili a cavallo fra le due guerre mondiali: per un verso, esso si riallacciava alla diatriba intorno al '*Rechtsstaat*'⁴⁹ ('Stato di diritto') e al positivismo giuridico⁵⁰; dall'altro, si ricollegava alle tematiche del diritto internazionale e alla possibilità di conseguire, attraverso i suoi strumenti, una pace stabile e duratura⁵¹: «Nessun movente dell'unificazione europea può competere per intensità col bisogno di *pace*»⁵².

La meta finale a cui Hallstein mirava, tuttavia, non deve condurre a facili fraintendimenti. Il politico tedesco, invero, quantunque alimentasse, ideologicamente, la prospettiva della costruzione di uno Stato federale europeo, era ben lungi dal registrare e concettualmente configurare la struttura dell'allora Comunità europea come una realtà di natura pienamente ed integralmente *statale*. Così, egli cercherà di sminuire la portata della nozione di "sovrannazionalità"⁵³,

⁴⁸ H. CANIHAC, *The Making of an Imagined 'Community of Law'*, cit., p. 12.

⁴⁹ Cfr. G. RIDOLFI, *Rechtsstaat: percorsi nella cultura giuridica tedesca del XIX secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

⁵⁰ In tal senso, in una prospettiva (anche) attuale, «le Comunità europee, quali comunità di diritto, possono esistere solo grazie ad un circuito integrato di istituzioni, anche statali, che collaborano nella realizzazione di una legalità comune: la comunità di diritto garantisce il rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto, primo fra tutti la subordinazione dei pubblici poteri, sia comunitari sia nazionali, a un diritto comune. Quindi, in caso di violazione da parte degli Stati, il diritto comune deve essere in grado di imporsi e prevalere» (G. ITZCOVICH, *Integrazione giuridica*, cit., p. 751).

⁵¹ Cfr. H. CANIHAC, *The Making of an Imagined 'Community of Law'*, cit., pp. 16-17.

⁵² W. HALLSTEIN, *Europa. Federazione incompiuta*, cit., p. 44, corsivo nel testo.

⁵³ Ivi, p. 40.

tantoché, notava, in tal senso, Wolfgang Wessels: «Hallstein wants as much as possible to replace the concept 'supranational' with other concepts [...], precisely because this term "appears to some to imply that we are bent upon destroying national identities"»⁵⁴. Distinguendo tre forme teoriche (unitaria, internazionale, comunitaria) mediante le quali concepire le modalità dei rapporti fra Comunità e Stati membri, Hallstein reputerà maggiormente opportuno parlare della sussistenza di una struttura a vocazione federale, in cui «allo stato spetta la pienezza di competenza», mentre alla «nostra fondazione» vengono attribuite soltanto «competenze determinate, cioè enumerate nel trattato»⁵⁵: era, questo, appunto, il modello 'comunitario'. La Comunità europea esibiva, pertanto, a parere di Hallstein, delle forme, si potrebbe dire, *profederali* e *semi-statali*, che manifestavano nei suoi germi interni forti potenzialità di sviluppo, che avrebbero potuto condurre, nel giro di qualche decennio, mercé una integrata sinergia fra processi economici, prassi politica e ruolo direttivo del diritto, alla costituzione di uno Stato federale europeo vero e proprio.

In questa chiave, Hallstein enfatizzava il fatto che la Comunità presentava vari elementi in comune con le realtà federali, in quanto «certe parti dei poteri dello stato sono riunite con altre in un'associazione e sono trasferite a un'organizzazione specifica, diversa dallo stato membro»⁵⁶. Sia la soluzione "unitaria", sia la soluzione "internazionale", peccavano su vari fronti: la prima reprimeva i poteri regionali e periferici; la seconda, invece, lasciava fin troppo intatte le singole prerogative nazionali, per limitarsi ad una mera organizzazione di «diritti e doveri contrattuali»⁵⁷. La soluzione "comunitaria", per converso, appariva, sia sul piano lessicale, sia a livello politico-istituzionale, più adeguata, instaurando un equilibrio giuridico «tra un potere europeo composto di parti di sovranità nazionali e il perdurante potere statale dei paesi membri»⁵⁸. Affiorava con più chiarezza, in

⁵⁴ W. WESSELS, *Walter Hallstein's Contribution to Integration Theory*, cit., p. 234.

⁵⁵ W. HALLSTEIN, *Europa. Federazione incompiuta*, cit., p. 41.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ivi*, p. 40.

⁵⁸ *Ivi*, p. 41.

questo modo, il tema della Comunità europea come *Comunità di diritto* (nelle sue connessioni implicite con il concetto di *Rechtsstaat*).

4. La 'Comunità europea' e l'integrazione attraverso il diritto⁵⁹

Ma in che termini l'idea di *Rechtsgemeinschaft* evocava il concetto di 'Stato di diritto'? In primo luogo, dal punto di vista formale, era necessario comprendere se lo Stato di diritto si riducesse ad una entità dotata di personalità giuridica chiamata a rispettare le leggi esistenti (da essa stessa prodotte), autolimitandosi sotto il profilo dei poteri giuridici. In secondo luogo, e in un'ottica sostanziale, invece, si trattava di capire se lo Stato di diritto fosse altresì finalizzato a garantire la tutela di diritti soggettivi fondamentali. Per Hallstein, la Comunità di diritto – quali erano le Comunità europee – era sia una comunità *formale* del primo tipo, che una comunità *sostanziale* del secondo tipo: la Comunità doveva garantire l'identica e uniforme applicazione delle leggi nei singoli Paesi membri, in un quadro di valori giuridici essenziali a cui si ricollegavano un complesso di diritti fondamentali. In tal guisa, ciò legittimava una visione necessariamente *gerarchica* dell'ordine comunitario e di *supremazia* sugli ordinamenti giuridici dei singoli stati nazionali, affinché non si determinassero soglie discriminatorie tra i vari Stati membri. Ma la Comunità era altresì tenuta a costituire *diritti soggettivi* per i cittadini europei, che aveva il compito di tutelare attraverso meccanismi giurisdizionali accuratamente previsti e progettati⁶⁰.

Si può vedere, dunque, come nella visione di Hallstein erano già ben strutturate le linee di fondo di quello che sarà l'assetto 'comunitario' dei decenni a venire: un

⁵⁹ L'importanza riconosciuta al diritto, nondimeno, si scontra, in Hallstein, con notevoli contraddizioni, in vari passaggi delle sue opere. È il caso, per citare uno di questi luoghi contraddittori, in cui egli, pur enfatizzando la centralità dei processi politici, non vi attribuisce quella reale portata modificativa e riformatrice concettualmente conseguente, conferendo, al contempo, a certi fenomeni sociali, un carattere di parziale o totale ineluttabilità (in riferimento, ad esempio, al tema dello sviluppo della scienza e della tecnica). Cfr. W. HALLSTEIN, *L'integrazione economica come fattore...*, cit., pp. 7 ss.

⁶⁰ H. CANIHAC, *The Making of an Imagined 'Community of Law'*, cit., pp. 16 ss.

ordine *autonomo*, le cui norme sono capaci di produrre *effetti diretti*⁶¹ sui singoli ordinamenti nazionali, dotato di *primazia* (o *supremazia*), nonché munito di competenze *gerarchicamente sovraordinate* ed *esclusive*⁶², e diretto a salvaguardare i *diritti economici* dei cittadini europei, grazie anche all'ausilio di una Corte che diverrà il perno del sistema⁶³ (idea peraltro già presente nelle stesse riflessioni di Hallstein⁶⁴). Vincolando i poteri statali, la concezione della Comunità di diritto era però in linea anche con l'idea della possibilità di conseguire forme di pace attraverso le misure del diritto internazionale.

La visione della Comunità europea di Hallstein risulta, così, oltremodo interessante anche sotto un ulteriore profilo, che non riguarda tanto la teorizzazione dell'ordinamento sovranazionale come ordinamento giuridico autonomo, quanto, piuttosto, l'accento che viene posto sulla stessa funzione del *diritto* all'interno del processo di integrazione. Secondo il giurista e politico tedesco, infatti, il diritto (anche comunitario) doveva essere il frutto di un processo 'incrementale', scaturente in sinergia con la progressiva implementazione dei momenti sociale ed economico⁶⁵. In altri termini, gli Stati e la Comunità europea, ad avviso di Hallstein, si intrecciavano entro un organismo complesso, strutturandosi in un tessuto comune che vedeva nel diritto sia il momento di *formalizzazione* di ciò che veniva emergendo sul fronte politico e socioeconomico, sia il *medium* per il tramite del

⁶¹ Le origini del principio del 'self-executing' (cfr. M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 71 ss.) si collocano nella fase storica di operatività della CECA. Detto principio si compendia, precipuamente, nella capacità dell'Alta Autorità – la principale istituzione autonoma della Comunità – di «adottare misure direttamente applicabili e direttamente vincolanti» per i soggetti privati (J.H.H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, Il Mulino, Bologna, 1985, p. 53).

⁶² Cfr. J.H.H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo*, cit., pp. 61 ss. Si veda, altresì: M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico*, cit., pp. 69 ss. e 77.

⁶³ L. MELLACE, *L'Unione europea tra destino comune e crisi permanente. Profili di teoria del diritto*, ESI, Napoli, 2021, pp. 19 ss.

⁶⁴ Si noti, ad esempio, quanto afferma il politico tedesco nel 1969: «Quando creammo la Corte di Giustizia Europea, ci guidava un'idea ambiziosa: quella di coronare la struttura costituzionale della Comunità con una Corte Suprema che fosse un organo costituzionale nel pieno senso della parola, con una corte come la *Supreme Court* americana nel suo periodo di fulgore [...] Lo sviluppo della nostra Comunità non è pensabile senza l'opera indipendente, chiarificatrice, precisatrice e concretizzante, insomma: senza l'opera dirigente della nostra Corte di Giustizia» (W. HALLSTEIN, *Europa. Federazione incompiuta*, cit., p. 37).

⁶⁵ H. CANIHAC, *The Making of an Imagined 'Community of Law'*, cit., pp. 19 ss.

quale *constituire* (e far progredire) la stessa realtà politico-sociale. La «logica delle cose»⁶⁶ innestata nella prassi sociale ed economica facilitava il movimento costruttivo di un'Europa sempre più unita: ciò si realizzava, però, sotto la direzione plasmatrice del diritto.

Sotto questo aspetto, Hallstein tenta di accentuare, da più parti, certe potenzialità implicite, interne alla Comunità, che sembravano in grado di favorire un processo giuridico in senso federale⁶⁷. Ed è qui che subentra la visione massimamente ideologica del pensiero di Hallstein, e che ha prodotto ripercussioni oltremodo decisive nell'attuale concettualizzazione dei paradigmi eurolunitari: a parere del giurista tedesco, difatti, il processo integrativo di natura giuridica avrebbe anche gradualmente favorito l'affermazione di una prospettiva democratica. Sulla scia dell'idea, cioè, che gli sviluppi di matrice giuridica ed economica siano in grado di orientare gli stessi processi politici⁶⁸, egli pensava alla possibilità di pervenire ad uno Stato federale senza passare dal percorso di una fase costituente. L'integrazione giuridico(-economica) avrebbe causato una "naturale" *democratizzazione* sia dei soggetti comunitari, sia, a più lungo termine, delle istituzioni europee: queste, per rispondere alle naturali esigenze dei cittadini, sarebbero state costrette, negli anni a venire, a predisporre delle modifiche fondamentali volte alla democratizzazione delle principali istituzioni e dei vari organismi comunitari: *in primis*, del Parlamento europeo⁶⁹. Le richieste di affermazione, dunque, di un più approfondito e pervasivo dominio del diritto, strettamente consequenziale alle sempre più imponenti funzioni economiche svolte dalla Comunità, avrebbe generato una *politicizzazione* delle istituzioni, e la

⁶⁶ W. HALLSTEIN, *Europa. Federazione incompiuta*, cit., pp. 21 ss.

⁶⁷ W. WESSELS, *Walter Hallstein's Contribution to Integration Theory*, cit., pp. 235 ss.

⁶⁸ «Economics and politics could not be divorced» (W. HALLSTEIN, *The European Community: A New Path to Peaceful Union*, cit., p. 14).

⁶⁹ In merito al Parlamento europeo e alla sua configurazione istituzionale, nondimeno, Hallstein palesava delle perplessità, tantoché sottolineerà come, a questo proposito, «l'ordinamento attuale della Comunità [lasci] ancora a desiderare», rappresentando «una democrazia ancora "sottosviluppata"». Infatti, «già una prima considerazione giuridica palesa che la costruzione non corrisponde al modello statale della democrazia parlamentare, nel quale il parlamento elegge e controlla il governo ed esercita il potere legislativo» (W. HALLSTEIN, *Europa. Federazione incompiuta*, cit., p. 69).

Comunità si sarebbe quindi progressivamente convertita in un assetto istituzionale di impronta maggiormente democratica. A guidare questo processo – e ivi risiede la vera peculiarità del pensiero di Hallstein, come in parte già accennato – sarebbe stato, appunto, il diritto⁷⁰: è il primo germe del futuro concetto, assai celebre, di *integration trough law*⁷¹. L'urgenza della finalità federale, e la maggiore accentuazione e fiducia sulla capacità formale del diritto di garantire processi di formazione unitari⁷², conduceva Hallstein a identificare nella dimensione *giuridica* lo strumento essenziale per assicurare *ordine* e *stabilità* alla eterogenea esplicazione dei fattori politici e sociali.

La *forza* del diritto si esprimeva attraverso una serie di momenti essenziali. Dopo aver chiarito, infatti, che la struttura della Comunità europea rappresentava una *creazione* del diritto, una *fonte* di diritto (essa *costituiva* diritto e ne era, al contempo, *costituita*), e, nel suo complesso, un nuovo *ordinamento giuridico*⁷³, Hallstein metteva in evidenza come le dinamiche della Comunità dovessero confrontarsi con un aspetto cruciale: la articolazione della nozione di 'Costituzione europea' inclusiva della garanzia di alcuni valori (sociali, economici, politici) fondamentali. Concetto di 'costituzione', che doveva rappresentare uno *strumento* (normativo) per il processo di costruzione unitario e, al contempo, una *realtà da riconoscere*, con un conseguente slittamento dalla sfera del dover essere a quella dell'essere (e viceversa), che generava non pochi problemi concettuali.

⁷⁰ Sottolineava, in tal senso, Hallstein, come la Comunità fosse, ad un tempo, «*creazione del diritto*» e «*fonte di diritto*» (W. HALLSTEIN, *Europa. Federazione incompiuta*, cit., p. 33, corsivo nel testo). «Creazione» giacché è solo grazie alla «maestà del diritto» che si è potuto «ottenere ciò che per secoli sangue e ferro non hanno saputo raggiungere»: solo «l'unità volontaria ha prospettive di stabilità, e l'uguaglianza dei diritti è indissolubilmente legata all'unità giuridica». «Fonte di diritto», inoltre, perché «l'associazione creata dal trattato deve poter sviluppare dinamicamente una vita propria per raggiungere il suo scopo, l'unione politico-economica e politico-sociale dell'Europa» (ibidem).

⁷¹ Cfr. L. AZOULAI, «*Integration Trough Law*» and Us, in *International Journal of Constitutional Law*, 2016, 14, 2, pp. 449-463.

⁷² «Con i soli strumenti «economici» la meta della unificazione politica dell'Europa non è stata, non è e non sarà mai perseguita»; essa «non è stata concepita né attuata come fine a sé stessa» (W. HALLSTEIN, *L'integrazione economica come fattore...*, cit., p. 9).

⁷³ W. HALLSTEIN, *Europa. Federazione incompiuta*, cit., pp. 33 ss.

La Costituzione *giuridica* europea rinveniva i suoi contrassegni essenziali in una serie di corollari: *pace, unità, eguaglianza, libertà, solidarietà, benessere, progressività, sicurezza*, e, infine, assicurazione di una *costituzione finanziaria*⁷⁴. Elementi che assumevano i contorni di *obiettivi da realizzare*, e, simultaneamente, di componenti effettive, già esistenti, *da valorizzare*. Questi aspetti si legavano, fra loro, così, in uno sviluppo concettuale che incarna al meglio quella integrazione *attraverso* il diritto a cui si accennava poco sopra, e in cui esigenze descrittive e istanze prescrittive, teoria e dottrina, si coniugano e si incrociano in un globale tentativo di legittimazione ideologico-politica della realtà comunitaria.

Se, infatti, il momento della *pace*⁷⁵, simboleggiava la meta aurea, il fine che non può risultare subordinato a nessun'altro fine, *l'unità* costituiva il «leitmotiv» del processo di integrazione: unità, che doveva assicurare l'«eliminazione delle contraddizioni», o, quantomeno, la «loro canalizzazione» e «disciplina», il «loro addomesticamento»⁷⁶; in altri termini: detta unità doveva confermare il bisogno della salvaguardia, in Europa, di un solido e stabile spazio di pace. Senza le condizioni minime di convivenza, garantite dalla pace, ad avviso di Hallstein, tutti i principali problemi, anche di politica 'estera', tendono a tramutarsi in problematiche di politica 'interna'.

Ma l'unità portava con sé, necessariamente, l'esigenza della *eguaglianza* giuridica. Eguaglianza per i cittadini europei, ma eguaglianza anche per gli Stati membri. Se nessun cittadino, in qualsiasi parte del territorio europeo, deve essere soggetto a forme di discriminazione nelle tutele giuridiche, analogamente nessuno Stato membro «gode di una superiorità sugli altri; in altre parole: non esiste egemonia, perché la sua utilità è contraddetta dalla storia: nessuno dei tentativi di egemonia è stato durevole, tutti, con la loro istituzione e il loro fallimento, hanno contribuito all'instabilità e ai conflitti»⁷⁷. In tal modo, dal riconoscimento della eguaglianza discende l'altrettale rilevanza del principio di *libertà*: libertà nella circolazione delle

⁷⁴ Ivi, pp. 44 ss.

⁷⁵ Cfr., altresì, W. HALLSTEIN, *The European Community: A New Path to Peaceful Union*, pp. 8 ss.

⁷⁶ W. HALLSTEIN, *Europa. Federazione incompiuta*, cit., p. 44.

⁷⁷ Ivi, p. 45.

persone, e, dunque, libertà di movimento; ma, altresì, libertà nella circolazione delle merci, mediante la garanzia della libertà di stabilimento, della libera circolazione dei servizi, dei capitali e dei prestatori d'opera⁷⁸. Liberalismo politico e liberismo economico trovano, nella visione di Hallstein, completa sovrapposizione e impossibilità di disgiunzione.

D'altro canto, onde scongiurare i rischi di una eccessiva estroflessione delle dinamiche del mercato e di espansione delle libertà individuali oltre i limiti imponibili, Hallstein enfatizzava la centralità del momento *solidale*, quale criterio orientativo per garantire equità e giustizia entro lo spazio europeo. Tale dimensione di solidarietà, per Hallstein, si inquadrava, però, all'interno di una torsione prettamente economica, tantoché il problema dei vincoli alle libertà dei singoli veniva ricondotto all'esigenza di inquadrare i rapporti interpersonali entro la cornice di una *economia sociale di mercato* (tema che rievoca vari elementi propri della tradizione ordoliberal, come si vedrà, brevemente, nel prossimo paragrafo), per la quale Hallstein dimostra piena approvazione, con toni, probabilmente, eccessivamente enfatici: «Anche nella Comunità, come nella Repubblica Federale Tedesca, vale l'economia di mercato "sociale". L'economia di mercato non è un dogma, è soltanto il migliore ordinamento economico che gli uomini abbiano finora inventato e sperimentato», ed è «parte e strumento di un ordinamento sociale sano, stabile, soddisfacente per tutti gli interessati»⁷⁹. Dal momento che l'economia di mercato, così prefigurata, presenta un movimento di natura incessante, un perpetuo gioco di incontro e scontro, conflitto e dialettica, urge l'esigenza di una *forza* che assicuri che «i mutamenti, gli spostamenti e gli adattamenti che ne risultano non gravino indebitamente sull'uno rispetto all'altro»⁸⁰; e questa forza è esattamente il *diritto*.

La fiducia nel funzionamento di un mercato economico, stabile ed equo, limitato nelle sue forme più estreme e conflittuali, conduceva Hallstein a riconoscere l'importanza del requisito del '*benessere*' per i popoli europei. Requisito, che doveva

⁷⁸ Ivi, p. 46.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ibidem.

anch'esso guidare politici e attori istituzionali al fine di ridurre la povertà, far prosperare la cultura generale, assicurare il progresso sociale⁸¹. La realtà della Comunità, infatti, trovava nella dimensione della *progressività* una delle sue cifre essenziali⁸²: la Comunità ha un carattere dinamico, è «un divenire, una *creazione continua*. Non è uno stato, ma un movimento, un processo»⁸³, che rigetta forzati automatismi e che abbraccia l'esigenza politica di fornire a nuovi problemi sempre nuove soluzioni. Tutto ciò, però, può essere attuato e realizzato all'interno di un "regno" in cui vige ed impera una piena *sicurezza sociale*, vale a dire: possibilità di calcolare il futuro e capacità di assicurare stabilità nei rapporti intersoggettivi; ma anche un mercato *sicuro*, che consenta all'imprenditore di pianificare le attività con relativa certezza, entro un quadro globale in cui sia assicurato un buon grado di crescita economica. Per questo motivo, per Hallstein, oltre alla sussistenza di una efficace *struttura giuridica*, è altresì vitale statuire forme di finanziamento autonomo della Comunità, in modo che questa possa stabilmente operare per conseguire gli obiettivi utili e necessari ad assicurare i valori fondamentali europei, entro la cornice di una generale *Costituzione finanziaria*⁸⁴.

5. La visione di Hallstein, le teorie ordoliberali, ed alcune conclusioni

Il tema della garanzia di una costituzione finanziaria, e il fatto che i valori essenziali della Comunità assumevano in Hallstein contenuti economici da sostenere attraverso un rigoroso sistema di forme (e formule) giuridiche, richiamano alcune idee simili, che verranno teorizzate, a partire dagli anni '30,

⁸¹ Ivi, p. 47.

⁸² L'«integrazione è un processo di dinamica politica. Quello che conta è il "progresso in comune" e non già le statiche norme materiali che fissano il livello dei dazi o vietano discriminazioni», tantoché lo «stesso Trattato è fondato sull'evoluzione» (W. HALLSTEIN, *L'integrazione economica come fattore...*, cit., p. 17). Al contempo, però, il «veicolo dell'unificazione è diventato, per così dire, automobile», e vive di un processo di espansione apparentemente illimitato (ivi, p. 18). Si riscontra, in tal guisa, in Hallstein, una certa ambiguità fra enfaticizzazione di dinamiche volontaristiche e la constatazione di uno sviluppo automatico dei fenomeni. Dimodoché non si comprende appieno donde finisca l'un processo e inizi l'altro: cfr. ivi, p. 18.

⁸³ W. HALLSTEIN, *Europa. Federazione incompiuta*, cit., p. 47 (corsivo nel testo).

⁸⁴ Ivi, pp. 49 ss.

circa, del secolo scorso⁸⁵, da alcuni autori, facenti parte di quella corrente, complessa e articolata, divenuta nota con il nome di *ordoliberalismo*⁸⁶. Questa, infatti, pensava ad un mercato che fosse strutturato secondo le classiche matrici del pensiero liberale – efficienza, stabilità dei prezzi, garanzia di equilibrio nel rapporto fra legge della domanda e legge dell’offerta –, accompagnato, nondimeno, da una specificità: il diritto, lungi dal configurarsi come un ente estraneo, secondario per la salvaguardia del mercato, doveva pensarsi come uno strumento fondamentale per assicurarne la ontologica *artificialità*: qualora, cioè, si fossero generati dei possibili squilibri (sempre plausibili, stante la natura di *prodotto sociale* del mercato economico), il diritto sarebbe intervenuto per riordinare e ristrutturare quegli stessi squilibri⁸⁷: era un diritto, è indubbio, prettamente funzionale, ancillare, in un certo senso, alla dimensione economica, ma, pur tuttavia, pienamente esistente ed operante, e *necessario* nella sua *strumentalità*.

A parere degli ordoliberali, l’errore del liberalismo classico ottocentesco era stato «quello di credere che il mercato bastasse a se stesso, senza essere attivamente collegato al resto del territorio sociale, vale a dire senza essere supportato da

⁸⁵ Per quanto concerne i legami fra Hallstein e gli esponenti principali dell’*Ordoliberalismus*, si può utilmente consultare la ricostruzione contenuta in C. MALANDRINO, «Tut etwas tapferes»: *compi un atto di coraggio*, cit., pp. 40 ss., in cui viene rimarcato «un rapporto stretto di pensiero e di azione tra Hallstein e l’indirizzo ordoliberale».

⁸⁶ Per una introduzione alla visione teorico-politica e filosofico-economica ordoliberale, tra i molti rinvii possibili, si vedano, almeno: M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, a cura di M. Senellart (direzione di F. Ewald e A. Fontana), trad. it. di M. Bertani e V. Zini, Feltrinelli, Milano, 2021; F. FELICE, F. FORTE (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell’economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016; A. ZANINI, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti (1933-1973)*, Il Mulino, Bologna, 2022; L. MESINI, *Stato forte ed economia ordinata. Storia dell’ordoliberalismo (1929-1950)*, Il Mulino, Bologna, 2023. Si rinvia, inoltre, alla parte monografica dedicata all’*Ordoliberalismo*, in «Filosofia politica», 2019, 1, pp. 3-136.

⁸⁷ Per continuare sulla linea delle analogie teoriche, si veda quanto afferma Hallstein in merito ai rapporti tra sfera giuridica e ambito del mercato: «Il principio che informa la Comunità Economica Europea, e la sua intera “filosofia” sono impostati sull’economia di mercato. Il *leitmotiv* è dato dall’instaurazione del gioco non falsato della concorrenza nello spazio non più divisivo della Comunità. Nella misura in cui, a tal fine, essa esercita una azione coercitiva, si tratta di una coercizione verso la libertà stessa. Poiché anche la libertà non è “la condizione naturale dell’uomo”. La coercizione si rivolge dunque principalmente contro i poteri statali che vogliono limitare questa libertà, non contro il cittadino europeo, cui nuove libertà debbono essere garantite» (W. HALLSTEIN, *L’integrazione economica come fattore...*, cit., p. 14).

efficaci e pervasivi meccanismi d'integrazione sociale»⁸⁸. Si era creduto e pensato che il mercato non avesse bisogno dello Stato, e, dunque, neanche del diritto. Per l'ordoliberalismo è vero il contrario: è necessario «fare dello Stato un ente attivo rispetto al mercato, nel senso di un'agenzia regolatrice. Lo Stato deve correggere le storture anticompetitive del mercato e alleggerire i suoi effetti dissonanti e disintegranti sul tessuto sociale mediante un intervento forte»⁸⁹. Lo Stato deve rendersi indipendente dal conflitto sociale e dal pluralismo, e intervenire laddove l'economia necessita di essere risanata.

Nel secondo dopo guerra, la visione ordolibérale non si presenterà soltanto come una teoria economica, ma, più esattamente, come un vero e proprio progetto di ordine politico. Dinanzi alla realtà europea dilaniata dai drammi del secondo conflitto mondiale, ove il cittadino europeo è rimasto coinvolto in una guerra (anche civile) senza precedenti, la capacità integrativa dell'economia assumeva un carattere centrale: sarebbe stato necessario e imprescindibile «prima addomesticare i diavoli, civilizzarli o ricivilizzarli, dare loro un contesto stabile d'azione, renderli popolo, ché non lo sono più, anche perché divisi tra loro da una cortina più rigida e resistente del ferro»⁹⁰. A tal fine, l'unico possibile rimedio «è farne attori di mercato, imprenditori e consumatori»⁹¹: la cittadinanza e la sovranità, come del resto sosteneva lo stesso Hallstein, giungeranno in un secondo momento e per naturale e fisiologica conseguenza.

Parimenti, lo Stato, e, più in generale, l'organizzazione delle Comunità Europee (prima ancora: l'Alta Autorità per il Carbone e per l'Acciaio, organo fondamentale della Ceca), devono istituire un mercato, comune o unico, la cui costituzione sarà primariamente di carattere economico. Lo Stato costituirà un mercato economico, che dovrà poi regolamentare e formalizzare attraverso il diritto. Nell'impossibilità di giungere ad una immediata unione politica, si crea, frattanto, un'unione economica improntata ai principi capitalistici del libero mercato. Cosicché, la

⁸⁸ M. LA TORRE, *Europa*, cit., p. 143.

⁸⁹ Ivi, p. 144.

⁹⁰ Ivi, p. 145.

⁹¹ Ibidem.

costituzione economica sarà governata da autorità indipendenti svincolate dalla rappresentanza parlamentare dei vari Stati. A tale proposito, sarà proprio Hallstein, che così si pronuncerà nelle riunioni che precedettero il Trattato di Parigi, istitutivo della Ceca: «La force et l'indépendance de la Haute Autorité sont la clé de voûte de l'Europe»⁹². Una visione liberale, quindi, ancorata però ad uno Stato *giuridico forte*⁹³ e formalmente strutturato.

Come è possibile notare, dunque, le correlazioni fra la traiettoria teorica di Hallstein e la visione ordoliberal parzialmente combaciano sul piano strettamente teorico-giuridico, ma, altresì, o almeno sembrerebbe, sul fronte storico-politico: gli ordoliberali svolgeranno, in effetti, un ruolo cruciale, nei primi anni di integrazione europea, essendo presenti in molte delle istituzioni 'comunitarie' delle origini, influenzando i principali organi politici e orientando lo sviluppo della giurisprudenza della Corte di Giustizia a partire dagli anni Sessanta. Il diritto diviene anche economia e le questioni fondamentali divengono prerogative delle decisioni giudiziarie.

All'interno di questa visione in parte siamo ancora fermi: il mercato da 'comune' si è fatto 'unico', e, dopo Maastricht, la Banca Centrale Europea si è convertita in pietra angolare del sistema economico-giuridico dell'Unione, rispondendo, in buona parte, alle credenziali ordoliberali, in quanto organo tecnico-giuridico politicamente 'neutro', ma invero difettoso dei requisiti democratici, (anche) in virtù della ideologica differenziazione e autonomizzazione dell'"economico" dal 'politico'. Sembra, pertanto, che la visione di Hallstein se non abbia prevalso, abbia certamente delineato molti elementi che saranno ulteriormente affinati ed elaborati nei decenni a venire.

Le ragioni del (più o meno corposo) 'successo' possono forse innanzitutto rintracciarsi nel fatto che la visione di Hallstein forniva un utile strumento, di natura temporanea, per legittimare una certa situazione storica⁹⁴. Essa, infatti, si

⁹² J. MONNET, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, p. 480.

⁹³ Tema che rievoca un celebre saggio di Carl Schmitt: *Stato forte ed economia sana*, trad. it. di G. Zanotti, in «Filosofia politica», 2019, 1, pp. 7-22.

⁹⁴ Cfr. W. WESSELS, *Walter Hallstein's Contribution to Integration Theory*, cit., pp. 233 ss.

dimostrava funzionale a garantire un ordine di senso generale che sostenesse le strutture politiche comunitarie sia dall'*interno*, sia dal punto di vista *esterno*: Hallstein fu assai attento a mantenere un intimo legame fra 'politica' e 'scienza', nel senso che cercò di legittimare le proprie prospettive politiche attraverso una loro rappresentazione in termini più possibile "scientifici"⁹⁵: le sue idee, cioè, dovevano presentarsi come scientificamente fondate e teoricamente sostenibili, altrimenti l'intera impalcatura filosofico-politica sarebbe inesorabilmente crollata. Il legame fra 'accademia' e contesto politico-istituzionale, peraltro, fu rinsaldato da Hallstein anche da una prospettiva specifica, giacché si adoperò con impegno affinché si mantenesse vivo il dialogo nei dibattiti accademici e si discutesse in merito ai futuri cambiamenti dell'assetto europeo⁹⁶.

Oltre a ciò, in un'ottica teorica, il pensiero di Hallstein si è presentato come la migliore rappresentazione di una visione generale in cui il concetto di 'Comunità di diritto' ha simboleggiato l'elemento archimedeo dell'intera impalcatura ideologico-istituzionale dell'Europa unita. Piuttosto che fondarsi e articolarsi sulla *volontà popolare* o sul mero *interesse economico*⁹⁷ isolatamente considerato, la visione europeista di Hallstein ha trovato nell'idea di 'diritto' lo strumento per garantire un processo di formazione *impersonale* dell'ordine sovranazionale, assicurando, nel presente immediato, la stabile strutturazione del gioco del libero mercato e, in un futuro prossimo, la possibilità di sviluppare – in modo, forse, un po' utopico – una democrazia federale europea. Ciò, ad oggi, ha agevolato e facilitato quella visione fortemente 'depolicitizzata' che si accusa – con una buona dose di ragione – all'attuale ordine eurounitario, e che il pensiero di Hallstein, nonostante le sue interne contraddizioni, ha parzialmente contribuito, teoricamente, a legittimare⁹⁸.

⁹⁵ Hallstein evoca, in varie parti, l'urgenza di un richiamo ai *fatti* e l'esigenza di una descrizione fedele della realtà, quantunque non nasconda il generale intento 'politico' che anima la sua opera scientifica e dottrinale: W. HALLSTEIN, *Europa. Federazione incompiuta*, cit., p. 9.

⁹⁶ H. CANIHAC, *The Making of an Imagined 'Community of Law'*, cit.

⁹⁷ Ivi, p. 27.

⁹⁸ D'altronde, vi è chi ha enfatizzato l'utilità dei contributi teorici di Hallstein soprattutto a partire dalle discussioni intorno al Trattato di Maastricht (1992): cfr. W. WESSELS, *Walter Hallstein's Contribution to Integration Theory*, cit., pp. 238 ss.