

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in
Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Diritti Umani



NON FEDERALISMO MA INTERESSE NAZIONALE:
LA CECA SECONDO L'INTERPRETAZIONE
DI A. MILWARD

Relatore: Prof. Lucia Coppolaro

Laureanda: Milica Paunovic
matricola N. 1232616

A.A. 2021/2022

Indice

Introduzione	1
Capitolo 1. Un confronto storiografico tra Milward ed i federalisti	7
1.1 <i>La narrativa federalista</i>	7
1.2 <i>Le tre interpretazioni tradizionali dell'integrazione europea</i>	11
1.3 <i>Milward e la ricostruzione dello Stato nazionale</i>	15
Capitolo 2. Alle origini della CECA: gli interessi nazionali dei Sei fondatori	22
2.1 <i>La Francia nel dopoguerra: dal Piano Monnet alla Dichiarazione Schuman</i>	22
2.2 <i>La riabilitazione internazionale della Germania dell'ovest</i>	27
2.3 <i>Gli interessi politici dell'Italia e quelli economici del Benelux</i>	32
Capitolo 3. Il Trattato di Parigi al servizio dello Stato nazionale	37
3.1 <i>I difficili negoziati di Parigi per la creazione della CECA</i>	37
3.2 <i>La firma del Trattato e la struttura della nuova Comunità</i>	43
3.3 <i>Il mercato comune in concreto: l'esempio dell'industria carbonifera belga</i>	48
Conclusione	53
Bibliografia	56

Introduzione

Nell'attuale XXI sec. non è possibile parlare di Europa senza tenere in considerazione l'Unione Europea. Si tratta di una realtà consolidata e fondamentale del continente, di cui la maggior parte dei paesi europei o fa parte o desidera diventare membro. Costituisce, inoltre, un attore attivo ed incisivo sulla scena mondiale, segnato dalla sua unicità di organismo "ibrido" tra una federazione ed una classica organizzazione internazionale. Tale unicità è derivato dalla sua caratteristica peculiare della sopranazionalità. Gli Stati membri, infatti, le hanno fin dalle sue origini ceduto porzioni della propria sovranità, permettendole così di acquisire via via poteri sempre più ampi e capillari, tanto da farla percepire come destinata a sostituire le entità che l'hanno creata e la compongono. La Comunità europea stessa (oggi Unione) ha alimentato questa visione di sé, presentandosi come nuova forma di governo, sopranazionale appunto, che porrà fine a quella anacronistica nazionale¹. Per di più, fin dall'inizio la storiografia sull'integrazione ha inteso la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) prima e la Comunità Economica Europea (CEE) poi come passi decisivi verso quegli "Stati Uniti d'Europa" tanto desiderati dai federalisti².

Nell'attuale XXI sec., però, non è possibile parlare di Europa senza fare riferimento anche agli Stati nazionali, che a più di settant'anni dalla firma del Trattato di Parigi ancora esistono. Nonostante i sogni e le previsioni di innumerevoli personalità del secondo '900 e non solo, la federazione europea infatti non si è ad oggi compiuta e i singoli paesi rimangono determinanti per il quadro geopolitico e socio-economico del continente. In aggiunta, negli ultimi decenni si è diffuso e rafforzato nei membri dell'Unione Europea (UE) il cosiddetto "euroscetticismo", accompagnato da rinati nazionalismi e dal primo grande caso di recesso dall'appartenenza comunitaria, la Brexit.

Questa tesi intende analizzare tale mancanza di coincidenza tra le suddette aspirazioni ed interpretazioni dell'integrazione europea, basate sull'assunto del

¹ A. S. Milward, *L'Europa in formazione* in Storia d'Europa, vol. 1, a cura di P. Anderson et al., Einaudi, 1993.

² D. Dinan, *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University press, 2006, p. 297.

superamento inevitabile dello Stato e delle frontiere, e la contraria convivenza che tutt'oggi sussiste tra Stati nazionali ed Unione. Per fare ciò, prenderà in esame la posizione di Alan S. Milward (1935-2010), storico economico inglese che diede una svolta decisiva alla storiografia sul processo integrativo. In primo luogo, lo studioso innovò lo stesso metodo storiografico, prendendo attentamente in esame anche quei fattori economici e sociali che gli storici diplomatici fino ad allora avevano evitato, concentrandosi solamente su variabili geopolitiche, e che invece furono determinanti nello sviluppo comunitario. Dopodiché, Milward si pose in pieno contrasto con le tesi federaliste e deterministiche sull'integrazione europea elaborate fino a quel momento: dimostrò quanto essa sia stata frutto degli interessi nazionali, dispositivo voluto dagli Stati per rafforzare sé stessi, per perseguire obiettivi che individualmente non avrebbero potuto realizzare³. In quest'ottica, la tanto enfatizzata antitesi tra Stato nazionale e Comunità (oggi Unione) europea non esisterebbe, essendo la seconda strumento in mano al primo, frutto del suo rafforzamento e non indebolimento⁴. E questa è, d'altronde, la risposta al quesito spontaneo che sorge osservando l'unicità della Comunità europea, ossia per quale motivo gli Stati hanno deciso di cedere porzioni della propria sovranità ad un'autorità sopranazionale. Appare evidente che un costo così alto è stato pagato solamente in quanto ha portato un beneficio ancora più elevato e sarà sostenuto ulteriormente esclusivamente a tale condizione.

La domanda di ricerca a cui questa tesi intende rispondere, perciò, è la seguente: in che modo Milward ha innovato la storiografia sull'integrazione europea? Qual è stato il suo contributo, tale da farlo definire il "principale storico revisionista"⁵ in questo ambito? Si vorrà mettere in risalto la forza di veri spartiacque di idee fondamentali dello storico, le quali confutano l'immagine di "santi europei"⁶ che, mossi da puri ideali federalisti, avrebbero dato avvio al cammino inesorabile verso gli Stati Uniti d'Europa. In questo modo, sarà

³ A. S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd, Londra, 1984, p. 379.

⁴ A. S. Milward, *L'Europa in formazione* in *Storia d'Europa*, vol. 1, a cura di P. Anderson et al., Einaudi, 1993., p. 197.

⁵ D. Dinan, *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University press, 2006, p. 298.

⁶ A. S. Milward, (con l'assistenza di) G. Brennan, F. Romero, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, Londra, 1992, p. 281.

possibile osservare il processo integrativo con una lente diversa, cioè quella degli interessi nazionali, per riuscire a interpretare la cessione di sovranità per quello che è: un costo razionale e volutamente sostenuto, e non una conseguenza inevitabile per Stati sempre più vicini alla loro fine. Per dare ulteriore forza ad una visione di questo tipo, si applicherà quindi la tesi milwardiana alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, presa come caso empirico che bene riesce a dimostrare l'influenza degli obiettivi nazionali sui negoziati e la forma assunta dalla prima autorità sopranazionale europea.

Tra la fine degli anni '80 e gli inizi degli anni '90 del XX sec., Milward diede inizio quindi ad un cambio di prospettiva innovativo ed impossibile da ignorare per gli studi successivi. La sua analisi, già sostenuta dalla sua affermata reputazione di storico economico, si basò su documenti archivistici resi disponibili dalla cosiddetta "regola dei trent'anni", facendo risultare oggettivamente fondate le sue affermazioni. Ciononostante, diversi furono i tentativi di studiosi di stampo federalista di confutarle o, quantomeno, contenerle. Né lo sforzo deve sorprendere, considerando l'attacco che lo storico lanciava loro apertamente con i suoi lavori. In particolare, essi definirono la sua analisi "una negazione dell'idealismo ed un'esagerazione del ruolo del materialismo nazionale nella costruzione dell'Europa del dopoguerra"⁷. Sebbene queste critiche possano in parte essere veritiere, la spiegazione milwardiana del percorso integrativo rimane comunque decisamente valida e difficile da confutare.

Il presente elaborato è suddiviso in tre capitoli. Il primo intende offrire un confronto tra la visione federalista dell'integrazione europea e quella di Milward. In particolare, si vorrà mettere in luce l'infondatezza delle tre tesi solitamente utilizzate per spiegare e giustificare il processo di costruzione delle Comunità europee, ossia quella dell'unità culturale dell'Europa, quella dell'interdipendenza delle economie nazionali e quella del trasferimento di funzioni di basso livello dello Stato a istituzioni sopranazionali. Dopo averle analizzate, sarà possibile procedere con l'esposizione del pensiero milwardiano relativo al collasso dello Stato nazionale europeo tra le due guerre mondiali e alla sua ricostruzione dopo il 1945. Tale ricostruzione, come lo storico inglese suggerisce, si è basata su una

⁷ D. Dinan, *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University press, 2006, p. 313

nuova forma di consenso politico, per mantenere il quale l'integrazione comunitaria è stata strumentale. Grazie a questa sezione apparirà chiaro il contributo innovativo che lo studioso apporta alla storiografia sull'integrazione europea, generando una rottura con le analisi precedenti.

Con il secondo ed il terzo capitolo si potrà vedere l'applicazione dell'analisi di Milward al caso concreto della CECA. Il capitolo centrale offrirà un'esposizione degli interessi nazionali che hanno permesso la creazione della prima autorità sopranazionale europea, ovvero la posizione dei Sei paesi fondatori nell'immediato secondo dopoguerra. Si esplorerà così le preoccupazioni ed aspirazioni politiche ed economiche che animavano le azioni di quei governi, lontane da vaghi ed utopici sogni di unità e fratellanza con i propri vicini. Il capitolo finale, invece, analizzerà l'andamento dei negoziati sfociati nel Trattato di Parigi del 1951 e la struttura che la CECA ha assunto, specificatamente scelta per rispondere agli obiettivi dei partecipanti. Questa analisi empirica permetterà di osservare quanto gli interessi nazionali fossero presenti e forti e quanto hanno effettivamente influenzato e modellato l'integrazione europea fin dalle prime trattative, mentre il peso dei movimenti federalisti fu praticamente nullo.

Al termine del percorso, si avrà così una visione chiara dell'antitesi esistente tra i lavori di Milward e quelli a lui precedenti e si riconoscerà la validità dell'analisi dello storico economico potendone osservare l'applicazione concreta. La risposta alla domanda di ricerca risulterà allora evidente: il contributo innovativo portato da Milward alla storiografia sull'integrazione europea fu dirompente e duplice, toccandone sia il metodo che il contenuto. Dopo di lui, infatti, nessuno poté più dedicarsi agli sviluppi comunitari senza tenere in considerazione i fattori economici accanto a quelli geopolitici e gli interessi nazionali al fianco, o al di sopra, degli ideali federali.

In riferimento alla metodologia di ricerca utilizzata per la stesura di questo elaborato, esso si fonda sullo studio di tre fondamentali opere di Milward che hanno posto la frattura con la storiografia precedente sull'integrazione europea: *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51* (1984)⁸, *The European Rescue of*

⁸ A. S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd, Londra, 1984.

the Nation State (1992)⁹ e *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992* (1993)¹⁰. Il primo della trilogia, nell'analizzare la ricostruzione del continente europeo dopo il secondo conflitto mondiale, dimostra quanto non fu il Piano Marshall, bensì l'Unione Europea dei Pagamenti (UEP) e, soprattutto, la CECA, a consentire di ritrovare la necessaria stabilità economica e politica per creare il periodo più prospero della storia dell'Europa occidentale¹¹. Il capitolo XII del libro è quello che più tocca il tema di questa tesi, offrendo un'analisi dettagliata delle motivazioni francesi, politiche ed economiche, alla base della proposta di Monnet, nonché delle considerazioni fatte dagli altri governi che portarono infine a concretizzare la Dichiarazione Schuman nella CECA.

Lo studio della ricostruzione postbellica iniziata nel 1945 portò così l'autore a concentrarsi sull'integrazione europea e a voler capire come mai gli Stati nazionali esistessero ancora nonostante essa. Dopo la prima opera, che ebbe enorme successo sostenuta dalle affermate credenziali di Milward e da oggettive prove storiche provenienti dai recentemente aperti archivi, fu quindi pubblicato il lavoro del 1992, che rese "la sua spiegazione delle origini e dello sviluppo [comunitario] la nuova ortodossia"¹². *The European Rescue of the Nation State* si occupa di un apparente paradosso della seconda metà del '900: proprio nel momento in cui, dice Milward, gli Stati ad ovest della cortina di ferro si stavano rafforzando, essi hanno cominciato a cedere porzioni della loro sovranità, ovvero ad indebolirsi secondo l'interpretazione comune. In verità, l'integrazione europea fu un ulteriore rafforzamento della realtà nazionale, che riaffermò così il proprio ruolo di unità fondamentale dell'organizzazione politica ed economica del vecchio continente. I primi tre capitoli del libro, in particolare, mettono chiaramente in evidenza l'importanza dello Stato con le sue nuove caratteristiche nel dare inizio e forma al percorso che ha portato all'odierna UE.

⁹ A. S. Milward, (con l'assistenza di) G. Brennan, F. Romero, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, Londra, 1992.

¹⁰ A. S. Milward et al. (a cura di), *The Frontier of National Sovereignty: History and theory, 1945-1992*, Routledge, Londra, 1993.

¹¹ D. Dinan, *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University press, 2006, p. 311.

¹² *Ibidem* p. 317.

Per quanto riguarda *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992*, esso fu pubblicato da Milward insieme ad alcuni colleghi dopo la caduta del muro di Berlino e il Trattato di Maastricht con l'obiettivo di offrire una teoria sull'integrazione comunitaria basata su prove storiche che consentisse di arrivare all'epoca contemporanea. Nei capitoli a cui si è dedicato, Milward intende spiegare perché fu scelta l'integrazione e non la classica interdipendenza intergovernativa, offrendo così non solo un'analisi descrittiva ma anche predittiva di quando e perché gli Stati cedono sovranità¹³.

Accanto a questi dirimpenti lavori, poi, molto hanno contribuito a questa tesi anche l'opera di Sherrill B. Wells *Jean Monnet. Unconventional statesman*¹⁴ con il suo dettagliato resoconto dell'emersione e dello sviluppo della CECA, e quella di Desmond Dinan *Origins and Evolution of the European Union*¹⁵ alla sua Parte V relativa alla storiografia sul processo integrativo. Quest'ultima bene sintetizza e mette in luce l'evoluzione di tali studi e lo spartiacque portato dalla posizione milwardiana. In poche pagine, infatti, Dinan riesce a dimostrare l'esistenza inconfutabile di un "prima" e un "dopo" Milward, un dopo che ancora oggi vede la convivenza tra Stati nazionali ed Unione Europea e che quindi è ancora conforme all'analisi dello storico economico inglese.

¹³ Ibidem.

¹⁴ S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional statesman*, Lynne Rienner, 2011.

¹⁵ D. Dinan, *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University press, 2006.

Capitolo 1

Un confronto storiografico tra Milward ed i federalisti

1.1 La narrativa federalista

La storiografia sull'integrazione europea fu dominata tra la fine degli anni '40 e la fine degli anni '70 del Novecento dall'interpretazione federalista¹⁶. In base a questa prospettiva, la costruzione comunitaria era l'unica soluzione per garantire la pace ad un continente fino ad allora distrutto da guerre fratricide, nonché un percorso inesorabile verso il superamento del colpevole di tanta agonia e distruzione, ovvero lo Stato nazionale. In realtà, secondo alcuni non si sarebbe trattato di vera e propria storiografia, considerando la mancanza di fonti storiche colmata solo negli anni Ottanta con l'apertura al pubblico degli archivi nazionali relativi all'immediato secondo dopoguerra¹⁷. Indipendentemente da ciò, comunque, per tre decenni gli eventi comunitari in Europa occidentale furono presentati e percepiti come cammino necessario e determinato verso la fine degli Stati e la creazione di un nuovo organismo sopranazionale.

L'idea che solo un'unificazione di tipo federale avrebbe portato alla "pace perpetua" circolava nel continente già da Kant e l'Illuminismo e raggiunse la sua massima popolarità all'indomani della Seconda guerra mondiale. La convinzione che la causa dei conflitti risiedesse nei problemi posti dalla sovranità nazionale alimentò infatti la produzione di soluzioni internazionaliste anche dopo il fallimento della Società delle Nazioni, trovando negli anni '30 terreno fertile soprattutto tra gli intellettuali inglesi¹⁸. Con i loro scritti e dibattiti essi ebbero grande influenza su quelli continentali, ispirando progetti quali il famoso Manifesto di Ventotene. Fu proprio in Gran Bretagna che nel maggio del 1947 nacque lo United Europe Movement (UEM), uno dei due enti organizzatori del Congresso d'Europa insieme all'Union Européenne des Fédéralistes (UEF) creata il mese precedente. Tale Congresso, tenutosi a L'Aia nel maggio del 1948, riunì centinaia di federalisti, tra cui anche influenti politici, da sedici paesi europei¹⁹ e

¹⁶ D. Dinan, *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University press, 2006, p. 297.

¹⁷ *Ibidem*, p. 299.

¹⁸ M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Editori Laterza, 2005, p. 12.

¹⁹ D. Dinan, *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University press, 2006, p. 300.

viene indicato dalla narrativa federalista come momento cruciale “di conversione”²⁰. In quell’occasione, difatti, si riconobbe la desiderabilità dell’unità europea ed ebbe origine il Movimento europeo unificato, che riuscì ad ottenere dai leader politici l’istituzione di un’assemblea costituente europea. Questa assunse il nome di Consiglio d’Europa e, dopo aver rappresentato la più grande speranza per i federalisti dell’epoca, preludio degli Stati Uniti d’Europa, divenne la loro più grande delusione: qualunque sviluppo politico sopranazionale fu frenato dal “malvagio intergovernativismo”²¹. Principale portavoce di questo fronte fu la Gran Bretagna, tanto che il suo Ministro degli Esteri Bevin ed il Primo Ministro Churchill vennero individuati come i primi antagonisti del percorso inesorabile verso l’unità europea, sostenitori di una versione attenuata e totalmente controllata dai governi nazionali di cooperazione multilaterale. Ad essi furono contrapposti nel racconto degli scrittori federalisti quelli che Milward ha definito i santi europei, primo tra tutti Altiero Spinelli²². Oltre ad essere sopravvissuto all’esilio imposto dal regime fascista, egli fu uno dei tre autori del celeberrimo Manifesto di Ventotene, pubblicato nel 1944 e portatore di una visione alternativa del futuro del continente privo di Stati nazionali. Tuttavia, dopo l’attività in seno al deludente Consiglio d’Europa, l’italiano tornò in patria e si ritirò dalla scena internazionale per i successivi due decenni, finché non divenne membro della Commissione europea e, in seguito, del primo Parlamento europeo direttamente eletto.

Nel frattempo, sul podio fu posto Jean Monnet, benché con qualche reticenza iniziale²³: al contrario di Spinelli, il francese non proponeva un cambiamento politico immediato ed incisivo del continente, ma un percorso graduale a partire da una cooperazione funzionale in ambito economico, che avrebbe permesso di superare le divergenze nazionali e giungere alla fine ad uno Stato europeo. Per di più, non si trattava né di un politico, ma di un funzionario statale, né di un religioso (in un periodo in cui essere cristiano-democratico significava essere europeista). Infine, Monnet non partecipò al Congresso

²⁰ A. S. Milward, *L’Europa in formazione* in Storia d’Europa, vol. 1, a cura di P. Anderson et al., Einaudi, 1993, p. 190.

²¹ D. Dinan, *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University press, 2006, p. 300.

²² Ibidem, p. 302.

²³ Ibidem.

d'Europa, preferendo una soluzione elitaria e pragmatica piuttosto che populista ed utopica alle istanze internazionaliste. Questi “difetti”, comunque, non trovano spazio nel racconto federalista, dove il responsabile del piano di modernizzazione economica della Francia e, come tale, portatore di interessi nazionali, viene rappresentato come padre dell'integrazione europea. Egli avrebbe, secondo questa narrazione, inventato di punto in bianco la soluzione ai problemi postbellici europei incentrati sull'antagonismo franco-tedesco, ossia un'autorità sopranazionale che gestisse il mercato del carbone e dell'acciaio dei due paesi ed aperta ad altri partecipanti.

Il Piano di Monnet fu patrocinato dal coraggioso Ministro degli Esteri francese Robert Schuman, il secondo nella lista dei grandi padri europei. Oltre ad essere un cristiano-democratico ed un devoto cattolico, la sua stessa biografia – vissuto nella provincia di Lorena, figlio di padre francese e divenuto tedesco con l'annessione alla Germania – lo rendeva l'ideale eroe federalista. Per l'incredibile audacia e maestria la Dichiarazione Schuman, infatti, rappresenta un punto cruciale del racconto. Il leader francese, comunque, non avrebbe potuto ottenere i successi desiderati senza l'appoggio del cancelliere tedesco Konrad Adenauer. Secondo l'interpretazione federalista, quest'ultimo avrebbe risposto con grande entusiasmo alla proposta di Schuman guidato dai medesimi ideali di pace ed unità del suo collega tra i loro paesi. Non trova molto spazio, invece, la sua consapevolezza realistica del fatto che una riabilitazione politica ed economica della Germania non sarebbe stata possibile se non attraverso l'appoggio del secolare nemico e la cessione di porzioni di sovranità ad un'autorità sopranazionale. Accanto ai due protagonisti viene solitamente incluso anche l'italiano cristiano-democratico e federalista Alcide de Gasperi, benché con ruolo minoritario (anch'egli era in realtà guidato da interessi nazionali, in particolare l'indebolimento del fronte comunista in Italia).

Nonostante i suoi grandiosi fautori, però, la CECA non fu all'altezza delle aspettative federaliste, che si riversarono allora nella Comunità Europea di Difesa (CED) e nella correlata Comunità politica europea (CPE). La mancata ratifica del trattato istitutivo della CED da parte dello stesso Stato che l'aveva proposta, a causa dell'opposizione gollista e comunista nell'Assemblea Nazionale Francese,

rappresenta il più importante punto d'arresto dell'integrazione europea, peggiore perfino della crisi della sedia vuota degli anni Sessanta.

Fu ancora una volta Monnet a prendere l'iniziativa verso un'ulteriore integrazione, proponendo una Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM). Nello stesso periodo, però, emerse anche un piano alternativo di matrice olandese per la creazione di un mercato comunitario e i federalisti non poterono non riconoscere che Monnet aveva scelto la strada sbagliata e che non era più una figura centrale. Così, il nuovo eroe divenne il Ministro degli Esteri olandese Paul-Henri Spaak, posto alla guida del comitato che portò alla creazione delle due nuove Comunità del 1957 a Roma. In ogni caso, non raggiunse i gradini più alti del podio della classifica tra i santi europei precedenti.

Un ulteriore personaggio inserito nella lista, probabilmente al di sotto di Spaak²⁴, fu Walter Hallstein, il primo presidente della Commissione europea e antagonista di de Gaulle nel loro tiro alla fune tra intergovernativismo e sopranazionalismo. Il presidente francese divenne il nemico numero uno degli ideali federalisti e Hallstein il difensore del futuro dell'Europa unita, intenzionato ad aumentare il carattere sopranazionale della CEE. Lo scontro titanico, però, si concluse con il cosiddetto Compromesso di Lussemburgo del 1966, l'inizio di quel lungo periodo buio, rafforzato dalla crisi economica degli anni '70, culminato nella stagnazione dell'integrazione degli anni '80.

La svolta fu portata dall'ultimo grande padre fondatore, Jacques Delors, nominato presidente della Commissione Europea nel 1985 e fautore del mercato unico alla fine del medesimo decennio. Insieme ad altri eurocrati di Bruxelles, fu in grado di affrontare e sconfiggere forti nazionalismi impersonificati specialmente dalla signora Thatcher, il secondo protagonista, sebbene opposto, di quel periodo. In questo modo, affermano i federalisti, un governo sopranazionale realmente autonomo prese forma e l'integrazione proseguì il suo inevitabile e desiderabile percorso.

Come sottolinea Desmond Dinan, però, "la storiografia sull'integrazione europea iniziò veramente solo negli anni '80", mentre il materiale dei decenni precedenti "fu non il lavoro di storici o, per essere più precisi, non fu lavoro

²⁴ Ibidem, p. 304.

storico”²⁵. Solo con l’apertura degli archivi e la possibilità di consultare i documenti declassificati grazie alla regola dei trent’anni, infatti, fu possibile per gli studiosi fornire un resoconto oggettivamente fondato sull’integrazione europea. E tale resoconto fu ben lontano da idealistici racconti di uomini illuminati capaci di affrontare le tenebre del nazionalismo intorno a loro. Il pioniere di questa nuova, veramente tale, storiografia sul processo integrativo fu Alan Milward.

1.2 Le tre tradizionali interpretazioni dell’integrazione europea

Tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta del XX sec., Milward innovò in modo imprescindibile la storiografia sull’integrazione europea con un nuovo, dirompente, concetto: non vi è alcuna antitesi tra lo Stato nazionale e le Comunità europee²⁶. Il processo comunitario è stato, secondo lo storico inglese, parte integrante della ricostruzione dello Stato iniziata nell’Europa occidentale dopo il 1945 per riaffermarlo come concetto organizzativo fondamentale della vita politica ed economica del continente. Senza di essa, infatti, i governi non avrebbero potuto offrire ai propri cittadini la sicurezza e prosperità che invece fornirono e che giustificava la loro sopravvivenza. In altre parole, senza la costruzione comunitaria gli Stati non avrebbero ottenuto il consenso e la fedeltà dei propri cittadini necessaria per governarli, ripetendo così quanto già avvenuto nel periodo inter-bellico.

Appare evidente quanto questa visione sia contraria a quella federalista. L’autore stesso riconosce l’incongruenza tra la propria interpretazione e quelle, erronee, solitamente utilizzate per spiegare la storia europea del secondo ‘900²⁷. La difficoltà è dovuta alla necessità di riconoscere la contemporanea crescita della forza nazionale e di quella sopranazionale, apparentemente incompatibili. La tendenza è quella di individuare un decadimento nello Stato e nelle frontiere e un progressivo loro superamento ad opera di Bruxelles. Secondo Milward, sono tre le principali interpretazioni utilizzate a sostegno di questa tesi: quella dell’unità

²⁵ Ibidem, p. 298.

²⁶ A. S. Milward, (con l’assistenza di) G. Brennan, F. Romero, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, Londra, 1992, p. 2.

²⁷ A. S. Milward, *L’Europa in formazione* in *Storia d’Europa*, vol. 1, a cura di P. Anderson et al., Einaudi, 1993, p. 189.

culturale europea, quella della crescente interdipendenza tra le economie nazionali e quella della cessione di compiti funzionali (ovvero di basso livello) dallo Stato ad un'autorità sopranazionale. Lo storico economico inglese, tuttavia, riesce brillantemente ed efficacemente a dimostrare la loro infondatezza.

Molti nei secoli hanno decantato un'unità culturale del vecchio continente derivato delle sue esperienze comuni della Grecia classica, dell'Impero Romano e del Cristianesimo. Spesso si è fatto riferimento nostalgico ai tempi di Carlo Magno e al suo unico e coeso regno. La diversificazione e divisione che seguì tra gli Stati europei fu frutto, secondo questa interpretazione, di tentativi aberranti di governanti locali di distinguere la cultura dei propri domini da quella continentale. Tale manovra, però, non avrebbe avuto successo e le Comunità europee rappresenterebbero il ritorno al glorioso passato²⁸. Ciò che si domanda Milward, però, è come mai questo risveglio culturale europeo sia avvenuto proprio nel periodo in cui lo Stato stava ricostruendo e riaffermando sé stesso. L'unico studio che secondo lui tenta di dare una risposta piena a tale questione è quello di Walter Lipgens. Quest'ultimo ritiene che la causa sia da ricercare nella resistenza al dominio nazista e nella volontà, diffusa nel dopoguerra, di riaffermare una coscienza europea di fronte alla sempre più evidente influenza delle due superpotenze sul vecchio continente nella Guerra Fredda. In particolare, la scala globale della missione di Hitler avrebbe spinto i movimenti di resistenza europei ad assumere una prospettiva proporzionale ad essa e avrebbe causato una "conversione" nella popolazione a favore di soluzioni internazionaliste per il nuovo ordine mondiale. A dimostrazione di ciò, Lipgens e i suoi collaboratori hanno raccolto tutte le dichiarazioni di uomini e movimenti politici dell'Europa occidentale che, tra il 1945 e il 1947, si espressero favorevoli all'unità europea.

Milward individua diversi problemi in questo modo di procedere, che definisce "prender lucciole per lanterne"²⁹. In primo luogo, la lotta al nazionalsocialismo tedesco risvegliò nei movimenti di resistenza il sentimento patriottico molto più che l'ideale dell'unità europea. Fu proprio dai piani nazionalistici di De Gaulle e i suoi collaboratori a Londra, ad esempio, che derivò l'idea di un'unione doganale che ridesse una posizione centrale a Parigi nello

²⁸ Ibidem, p. 190.

²⁹ Ibidem, p. 191.

scenario europeo. In aggiunta, nel secondo dopoguerra parlare di unità europea era un luogo comune, considerando anche che essere a favore dell'integrazione era un elemento "su cui si misuravano le proprie credenziali democratiche"³⁰, ciò che compattava il fronte dei cattolici, socialisti, liberali e conservatori contro i comunisti ed i fascisti. Milward sottolinea inoltre che c'erano molte motivazioni per cui un personaggio pubblico poteva inserire in un proprio discorso affermazioni favorevoli al progetto federale, motivazioni che però Lippens non ha tenuto in considerazione: bastava un breve accenno a tal proposito, anche se l'unico in un'intera carriera politica, per essere annoverato nella sua lista. Essa, tuttavia, costituisce la prova concreta dell'infondatezza della tesi dell'autore, in quanto tra gli oltre mille uomini politici citati solamente una decina aveva una certa influenza nel proprio contesto nazionale. Il federalismo, dice Milward, non ebbe effettivamente alcun influsso sui negoziati comunitari e indicare la nascita del Movimento per l'unità europea come momento cruciale, come Lippens fa, significa non cogliere il reale stato delle cose. Non furono i federalisti, bensì portatori di interessi nazionali, a dare forma alla CECA e alle seguenti Comunità. Tra questi, il primo della fila fu quello stesso Jean Monnet tanto lodato nella narrativa federalista, il padre del piano di modernizzazione dell'economia francese che fu poi trasformato nella proposta di Schuman.

La seconda interpretazione che Milward prende in considerazione e confuta è di tipo economico. Preme in questa sede sottolineare ancora una volta che il contributo che lo studioso porta alla storiografia non riguarda solo il suo contenuto, ma anche il metodo: da storico economico, infatti, Milward dà enorme rilevanza alle questioni economiche per comprendere l'evoluzione comunitaria, toccando aree che fino ad allora gli storici diplomatici avevano ignorato. Proprio per questo dedica attenzione anche alla tesi per cui, secondo molti, l'integrazione europea sarebbe frutto della sempre maggiore interdipendenza tra le economie nazionali. Tale interdipendenza, frutto dello sviluppo delle comunicazioni e dei trasporti, avrebbe dal XIX sec. abbattuto di fatto le frontiere, portando ad un mondo in cui merci, capitali e persone circolavano sempre più liberamente, in cui la ricchezza nazionale derivava sempre più dai rapporti con l'estero e in cui le

³⁰ M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Editori Laterza, 2005, p. 4.

singole economie erano sempre meno autonome. In una realtà di questo tipo lo Stato diveniva sempre più inutile e, anzi, un ostacolo. Questo spiegherebbe, dal punto di vista dei sostenitori di questa posizione, la fioritura di unioni doganali dopo il secondo conflitto mondiale, quali l'unione del Benelux, l'European Free Trade Area (EFTA) e il mercato comune della Comunità Economica Europea. Milward riconosce che l'idea per cui l'interdipendenza porterebbe alla scomparsa dei confini nazionali risieda nella stessa teoria economica classica, la quale individua in unioni doganali e mercati unici i passi politici necessari per giungere al mercato perfetto. Tuttavia, organismi quali il Benelux e la CEE furono creati per rispondere ad interessi nazionali, non per superarli, e il mercato comune della Comunità europea era ben lontano dall'essere un mercato perfetto, considerando il forte protezionismo in agricoltura e le pratiche neomercantilistiche che lo caratterizzavano. In sostanza, esso costituiva un meccanismo per rafforzare le politiche economiche nazionali. Milward sostiene che l'esperienza integrativa fu frutto di specifiche circostanze storiche e non "la conclusione logica di un'interdipendenza economica di lungo periodo"³¹.

L'ultima interpretazione che l'autore analizza e che per molto tempo ha prevalso è quella funzionalista. Questa tesi identifica un aumento delle funzioni dello Stato nella seconda metà del '900 e ritiene che, per poter rimanere funzionalmente efficiente, esso abbia dovuto cedere alcuni dei suoi compiti ad autorità sopranazionali. In particolare, si sarebbe trattato di funzioni di basso livello, ossia prettamente economiche e facilmente assolvibili tramite la cooperazione multilaterale in quanto non implicanti interessi nazionali. La cooperazione politica, a differenza di quella funzionale, sarebbe invece molto più complessa, riguardando questioni di alto livello come la guerra e la pace. L'Alta Autorità della CECA e le seguenti istituzioni comunitarie sopranazionali sarebbero state composte da tecnici esperti indipendenti dai governi capaci di trovare soluzioni efficaci a problemi funzionali, dimostrando così l'inefficienza dei politici nazionali. Esse sarebbero state perciò il preludio di un futuro in cui le dispute di alto livello tra governi (relative alla guerra e alla pace) sarebbero state

³¹ A. S. Milward, *L'Europa in formazione* in Storia d'Europa, vol. 1, a cura di P. Anderson et al., Einaudi, 1993, p. 195.

sostituite da una cooperazione su questioni di basso livello tra funzionari indipendenti³².

Come dimostra Milward, però, la realtà non era proprio questa. Certamente dagli anni '50 molte organizzazioni internazionali erano fiorite in Occidente, ma la cooperazione multilaterale che esse consentivano era ben diversa da quella che si realizzava nelle Comunità europee. Mentre nelle altre i governi nazionali mantenevano il pieno controllo, lo scenario comunitario era segnato dalla peculiare caratteristica della cessione di sovranità. Un costo così alto veniva però pagato per questioni ben al di sopra di quelle di basso livello indicate dai funzionalisti (ammesso anche che una distinzione tra basso e alto livello fosse veramente possibile³³), per le quali invece era sufficiente una semplice cooperazione intergovernativa. Non è un caso che il Trattato di Parigi del 1951 venga spesso indicato come quel trattato di pace mai firmato dopo la Seconda guerra mondiale, che si occupava quindi della materia più importante, la guerra e la pace appunto. Ed è perciò comprensibile che gli organismi sopranazionali non fossero in realtà composti da esperti indipendenti ma da funzionari nazionali.

Dopo aver analizzato la prospettiva funzionalista e aver dimostrato l'inesattezza delle tesi sull'integrazione europea più diffuse fino agli anni Ottanta, è ora possibile dedicarsi all'interpretazione innovativa di Milward, lo spartiacque che ha segnato una svolta definitiva e ha posto la storia comunitaria sotto una luce totalmente diversa.

1.3 Milward e la ricostruzione dello Stato nazionale

Lo Stato nazionale è stato la forma dominante di organizzazione politica, economica e sociale del continente europeo fin dal XVI sec., quando i confini dei centri del potere si allargarono e definirono e alcuni governanti si imposero tramite la creazione di eserciti e corti³⁴. Da allora si è sempre più rafforzato, raggiungendo il culmine con la Rivoluzione francese e l'identificazione con il nazionalismo culturale e linguistico, mentre la democrazia rappresentativa lo

³² Ibidem, p. 195.

³³ Ibidem, p. 196.

³⁴ A. S. Milward, (con l'assistenza di) G. Brennan, F. Romero, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, Londra, 1992, p. 3.

consacrava come la base legittima dell'organizzazione politica. Tuttavia, fino ai conflitti mondiali le sue funzioni e i suoi obblighi verso i cittadini non aumentarono, vertendo sempre sul comando delle forze armate, la riscossione delle tasse, l'emanazione della legge e il controllo della moneta, mentre l'obbedienza veniva ottenuta con un misto di forza, mito e protezione della proprietà privata³⁵. Fu solo nel Novecento, a causa della necessità di muovere un apparato bellico enorme in guerre totali, che la situazione cambiò. La maggior parte degli Stati, però, non fu in grado di adempiere alle nuove funzioni che divennero necessarie per continuare ad avere l'obbedienza e la lealtà della popolazione e questo portò, come afferma Milward, al collasso dello Stato nazionale come unità fondamentale dell'organizzazione politica dell'Europa. Il periodo inter-bellico fu infatti segnato da inflazione, disoccupazione, disordini e violenza politica, nonché dalla Grande Depressione, fino a portare al rifiuto della democrazia e alla distruzione dello Stato culminata nelle aggressioni naziste. La causa di tali avvenimenti non fu l'opera di qualche scellerato dittatore, ma l'incapacità dei governi di rispondere alle sempre maggiori richieste che giungevano loro per via dell'allargamento del suffragio elettorale e dell'aumento dei poteri delle assemblee rappresentative ottenuti dopo la Prima guerra mondiale. Di fronte alle sempre maggiori istanze suscettibili di essere fatte valere nei parlamenti grazie a tali cambiamenti costituzionali, lo Stato si mostrò privo della forza e della volontà di soddisfare i bisogni dei cittadini che ormai andavano ben oltre la semplice difesa dei confini e la protezione personale. In effetti, lo Stato cominciò ad essere inefficiente pure in queste sue funzioni tradizionali, facendo crescere pericolosamente l'insoddisfazione nei suoi confronti. L'esempio più eclatante di tale situazione è dato dagli agricoltori, che a causa della crisi del '29 videro crollare i prezzi dei propri prodotti, mentre i loro redditi erano già in discesa fin dal secolo precedente, e non vollero più concedere il loro sostegno ai partiti democratici che non avevano saputo sentire il loro grido d'aiuto ed avvertimento. Non deve sorprendere che allora in giro per l'Europa sempre più voti cominciarono a spostarsi verso forze e movimenti più radicali, portatori di soluzioni forti e decise, quali il fascismo in Italia ed il nazismo in Germania. A

³⁵ Ibidem.

quel punto, nessuno Stato disponeva di una forza morale sufficientemente solida per resistere alle aggressioni armate, e il risultato fu un conflitto globale.

L'Europa occidentale nel 1945 era un continente devastato, segnato da morte, distruzione, analfabetismo e miseria³⁶. Eppure, proprio in quell'anno iniziò il periodo più florido della sua storia, una parentesi durata fino al 1968 di lavoro e redditi stabili e crescita costante del benessere, con alle spalle uno Stato capillarmente presente nella vita dei cittadini per tutelarli da ogni pericolo che l'esistenza umana può portare. Secondo lo storico economico inglese, la ricostruzione post-bellica non consistette semplicemente nell'uscire dalla miseria causata dalla guerra, quanto nella riaffermazione dello Stato e della democrazia quali centri dell'organizzazione politica. La cosa più sorprendente fu infatti che proprio gli stessi Stati che avevano così tanto deluso nei decenni precedenti, quasi sempre con gli stessi confini, furono "il contesto organizzativo della stabilità politica e della forte crescita dei redditi"³⁷ dell'epoca gloriosa che seguì. Tutto ciò fu possibile in quanto, a differenza del passato, iniziarono a soddisfare le richieste che ricevevano, le quali ormai andavano ben oltre la difesa dal nemico estero, vertendo su benessere, lavoro ed abitazioni, ovvero sulla sicurezza economica e sociale. In concreto, ciò si tradusse nella necessità per i nuovi governi di fare più concessioni possibili ai grandi gruppi sociali ed economici e quindi nell'aumento delle loro attività (e perciò della spesa pubblica) per garantire legittimità alla propria autorità. In particolare, le funzioni che più si espansero furono in ambito economico, portando lo Stato a divenire un attore presente ed attivo, se non addirittura il principale, nell'economia nazionale. Questo poteva avvenire in diversi modi, dal controllo delle banche alla nazionalizzazione di settori industriali a una vera e propria pianificazione economica come quella francese.

Nonostante le grandi e inevitabili differenze esistenti tra gli Stati del continente, nell'Europa dell'ovest è possibile individuare, all'indomani della guerra, "un modello comune di attività e di orientamenti che discende dalla similitudine dei consensi politici sui quali gli Stati si rifondarono"³⁸. Da tali

³⁶ A. S. Milward, *L'Europa in formazione* in Storia d'Europa, vol. 1, a cura di P. Anderson et al., Einaudi, 1993, p. 161.

³⁷ Ibidem, p. 167.

³⁸ Ibidem p. 167.

consensi comuni emerse un comune ruolo statale in economia, segnato da politiche economiche incisive e sistematiche volte a dare alla popolazione ciò che chiedeva (benessere, lavoro ed abitazioni) in modo da ottenerne l'appoggio politico. Da questo derivò la crescita di importanza dei partiti, che divennero il tramite tra cittadini e governi nonché schiavi della ricerca di consenso, immergendosi in stretti e capillari rapporti economici all'interno della società per soddisfarne il numero più alto possibile di richieste.

Nello specifico, le nuove democrazie trovarono il proprio equilibrio politico su tre pilastri: i lavoratori, gli agricoltori e la piccola borghesia. In riferimento ai primi, l'impegno dei governi nei loro confronti fu duplice³⁹. Innanzitutto, le loro organizzazioni, i sindacati, furono coinvolte nel processo decisionale, in modo da divenirne partecipi, almeno in parvenza. Tuttavia, spesso esse erano troppo deboli in quanto rappresentative solo di una piccola parte della forza lavoro, per cui la manovra non si rivelava pienamente efficace per ottenerne il consenso. A questo provvedeva maggiormente il secondo strumento di cui i governi si servivano, ovvero le politiche di piena occupazione. Un obiettivo tanto ambizioso (indipendentemente dal fatto che abbia realmente influito sui livelli occupazionali o meno⁴⁰) non si sarebbe potuto perseguire senza una giustificazione teorica abbastanza forte e convincente quale fu, per l'appunto, la teoria di Maynard Keynes. L'economista negli anni Trenta aveva sostenuto che, aumentando la domanda tramite la spesa pubblica, l'economia poteva salire ad un nuovo punto di equilibrio con un livello di occupazione più alto. Il disavanzo di bilancio che ne sarebbe derivato non avrebbe avuto conseguenze inflazionistiche. Appare semplice comprendere allora perché "mai le parole di un teorico furono più gradite ai politici di quelle di Keynes"⁴¹, benché non fossero state interpretate correttamente (manovre del genere non avrebbero avuto conseguenze negative solo per casi di tassi di disoccupazione del 6 per cento, mentre negli anni '50 erano molto più bassi). Bisogna inoltre aggiungere, citando Milward, che

³⁹ A. S. Milward, (con l'assistenza di) G. Brennan, F. Romero, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, Londra, 1992, p. 175.

⁴⁰ Ibidem, p. 176.

⁴¹ A. S. Milward, *L'Europa in formazione* in *Storia d'Europa*, vol. 1, a cura di P. Anderson et al., Einaudi, 1993, p. 177.

La popolarità delle idee di Keynes non si può spiegare soltanto con il corollario secondo cui esiste una cura per la disoccupazione elevata; era invece dovuta in misura assai maggiore al fatto che esse si prestavano [...] a giustificare e sostenere la scelta di restaurare l'idea nazionale; nessuno come Keynes tracciò un programma per la rinascita dello Stato nazionale collocandone l'organizzazione amministrativa nel cuore del suo disegno di recupero del capitalismo liberale. Era all'interno delle frontiere nazionali, grazie allo spiegamento di un bilancio nazionale consono alla politica economica del paese, che si sarebbe eliminato il malfunzionamento del capitalismo. La giustificazione teorica fu fornita dal concetto di contabilità nazionale.”⁴²

Per quanto riguarda gli agricoltori, essi ottennero un sostegno immediato e globale al reddito consistente in sovvenzionamento dei prezzi, riduzione dei tassi d'interesse nonché dei prezzi di carburante e fertilizzanti, rimborsi di imposte, immagazzinaggio centralizzato a costi ridotti, così come in acquisto garantito di specifici prodotti da parte dello Stato a prezzi più alti di quelli di mercato e protezione dalla concorrenza estera tramite dazi, contingenti, tributi e regolamenti. In altre parole, si trattava di un vero e proprio trasferimento di reddito alle fasce più basse, una parte integrante delle politiche assistenziali che si rivelava però estremamente costosa per gli altri contribuenti. Nonostante ciò, essa fu sostenuta, sia perché negli anni Cinquanta gli agricoltori costituivano il maggior blocco elettorale, sia perché non fu sufficiente per impedire un enorme esodo dall'agricoltura (di 120000 lavoratori all'anno in Francia, Germania e Italia tra il 1945 e il 1960⁴³) e quindi il rapido calo di coloro che venivano sovvenzionati. Per di più, in alcuni paesi le organizzazioni rappresentative degli agricoltori facevano parte del sistema di finanziamento e appoggio dei partiti politici, i quali non potevano non offrire le proprie attenzioni a quelle che, ad esempio, incitavano i propri partecipanti ad esprimere un voto “cristiano” alle elezioni⁴⁴.

La piccola borghesia fu la principale beneficiaria dello Stato assistenziale del secondo '900. In effetti, anche la politica di piena occupazione e il sostegno dei redditi agricoli vi contribuivano, in quanto in loro assenza le assicurazioni sociali si sarebbero dovute occupare anche dei molti disoccupati e dei redditi agricoli calanti. Il welfare state europeo, nonostante le molte forme differenziate che assunse, si basava su un assunto comune, ossia che solo le assicurazioni sociali pubbliche erano abbastanza efficienti ed economiche da soddisfare i

⁴² Ibidem, p. 178.

⁴³ Ibidem, p. 181.

⁴⁴ Ibidem, p. 182.

bisogni dei cittadini in misura sufficiente da garantirne l'appoggio politico. Di conseguenza, l'ampliamento delle politiche assistenziali si tradusse soprattutto in un'estensione delle assicurazioni sociali pubbliche, risposta data alle crescenti richieste di protezione dalle comuni debolezze umane quali la disoccupazione, la malattia, l'infanzia e la vecchiaia. Comunque, lo stato assistenziale non consistette solo nel principio di assistenza sociale, ma implicò anche un aumento della spesa pubblica nella sanità, nell'istruzione, nonché nell'edilizia, tanto che "l'edilizia sovvenzionata dallo Stato fornì oltre due terzi degli alloggi costruiti prima della metà degli anni Settanta in Francia, Germania, Norvegia, Svezia, Inghilterra e la quasi totalità di quelli edificati in Olanda"⁴⁵.

La ricostruzione del secondo dopoguerra per gli Stati non significò esclusivamente far tornare i livelli di consumo e produzione a quelli pre-bellici (il suo significato tradizionale), ma, soprattutto, modernizzare l'economia. Secondo la teoria della crescita economica⁴⁶, che divenne l'ideologia del sistema degli anni Cinquanta, i volumi di capitale e lavoro e perciò del reddito potevano continuare a crescere. Questa era la giustificazione di cui i politici avevano bisogno per poter fare concessioni ai diversi gruppi sociali: ora che "la torta" poteva allargarsi senza limiti, non c'era più bisogno di escludere qualcuno nello spartirsela (ciò che era invece stato fatto tra le due guerre mondiali). La questione, a quel punto, verteva sulla necessità di capire in che modo far crescere il reddito nazionale e riuscirci alimentava l'orgoglio nazionale come un tempo facevano le conquiste territoriali. Il fattore principale che fu individuato, a tal proposito, fu il saggio di incremento della produttività globale dell'economia, per cui diventava compito dei governi scoprire le fonti degli aumenti di produttività e dirigere l'economia e gli investimenti in tale direzione.

A questo punto della sua analisi, Milward giustamente si chiede: "come poté accadere che proprio dalle politiche di restaurazione nazionale emergesse un processo di integrazione europea?"⁴⁷ La risposta, come più volte sottolineato in

⁴⁵ Ibidem, p. 184.

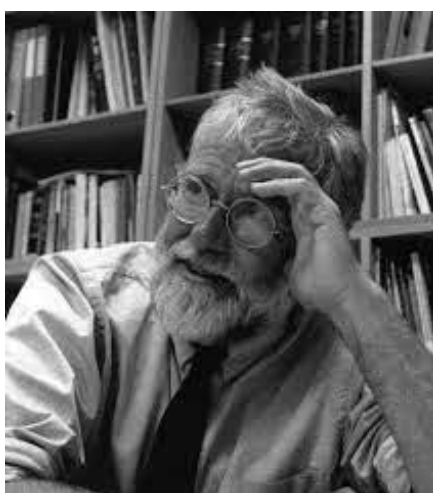
⁴⁶ La teoria della crescita economica fu sviluppata dai successori di Keynes, i quali andarono oltre il caso di un'economia chiusa con risorse fisse per dedicarsi ad economie aperte più coerenti alla realtà post-bellica, in cui i livelli dei fattori produttivi potevano crescere senza limiti.

⁴⁷ A. S. Milward, *L'Europa in formazione* in Storia d'Europa, vol. 1, a cura di P. Anderson et al., Einaudi, 1993, p. 186.

questo elaborato, risiede nel vero rapporto che esiste tra Stati nazionali e Comunità europee: un rapporto strumentale, di rafforzamento reciproco, e non di antitesi. Gli Stati diedero inizio all'integrazione non in quanto indeboliti, sempre meno autonomi, prossimi alla loro fine, ma in quanto

the evolution of the European Community since 1945 has been an integral part of the reassertion of the nation-state as an organizational concept. [...] the historical evidence points to the further conclusion that without the process of integration the west European nation-state might well not have retained the allegiance and support of its citizens in the way that it has. [...] Without it, the nation-state could not have offered to its citizens the same measure of security and prosperity which it has provided and which has justified its survival.⁴⁸

Per chi abbia qualche dimestichezza con la storia dell'integrazione europea non sarà difficile, alla luce dell'analisi milwardiana, individuare il *continuum* che esiste tra le politiche nazionali del dopoguerra e le politiche comunitarie che vennero di volta in volta negoziate. In altre parole, le seconde furono l'estensione a livello regionale europeo delle prime e permisero ai governi di perseguire meglio i propri obiettivi e di riaffermare lo Stato nazionale quale unità fondamentale dell'organizzazione politica, ed anche economica, del continente. Per dare concretezza a tale idea, questa tesi si dedicherà di seguito all'origine della CECA, cercando di mettere in evidenza l'importanza che ebbero, nel darle forma, gli interessi nazionali.



Alan S. Milward

⁴⁸ A. S. Milward, (con l'assistenza di) G. Brennan, F. Romero, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, Londra, 1992, p.2.

Capitolo 2

Alle origini della CECA: gli interessi nazionali dei Sei fondatori

2.1 La Francia nel dopoguerra: dal Piano Monnet alla Dichiarazione Schuman

La peculiare caratteristica politica della storia dell'Europa occidentale del secondo Novecento fu la salvezza dello Stato nazionale, mentre l'inizio dell'integrazione europea, benché solitamente posto in primo piano, ne fu solamente un corollario, per quanto sorprendente ed innovativo. Tale salvezza, dice Milward, fu di tipo economico, per cui anche la sua "europeizzazione" dovette esserlo⁴⁹. Proprio per questo, nelle prime Comunità europee le porzioni di sovranità che gli Stati cedettero furono in ambito economico: prima relative al settore del carbone e dell'acciaio, per poi estendersi sempre più fino ad arrivare alla creazione di un mercato comune e di un'unione monetaria. Ciò fu possibile in quanto, nel secondo dopoguerra, gli Stati europei ad ovest della cortina di ferro svolgevano attività (prettamente economiche) simili, derivanti da un simile consenso politico. Questo permise loro di collaborare per raggiungere obiettivi comuni e, finché tale consenso è rimasto, l'integrazione ha potuto procedere senza grandi intoppi. Tuttavia, una cooperazione europea non avrebbe mai avuto successo se non avesse affrontato il principale problema politico del continente, quello che già dal secolo precedente aveva impedito la pace e causato la guerra, ossia il futuro della Germania. Il paese che più veniva toccato da tale questione era ovviamente la Francia, il nemico secolare, quello che al termine del secondo conflitto mondiale chiese le sanzioni più dure e che più si oppose al loro allentamento agli esordi della Guerra Fredda pochi anni dopo. Di fronte alle sempre maggiori pressioni da parte degli Alleati, con gli statunitensi in prima fila, per normalizzare la Germania occupata, restituirle sovranità economica e politica e riarmarla per renderla il baluardo della difesa occidentale contro l'Unione Sovietica, il governo francese dovette ad un certo punto cambiare approccio. La soluzione che trovò fu in grado di combinare le esigenze economiche del paese, in particolare l'accesso al carbone tedesco, necessario per la ricostruzione e la

⁴⁹ A. S. Milward, (con l'assistenza di) G. Brennan, F. Romero, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, Londra, 1992, p. 38.

modernizzazione della Francia, con la risposta alla paura politica di vedere il proprio pericoloso vicino di nuovo in piedi in piena forza. Alla Germania si sarebbe restituita la sua sovranità, ma ciò sarebbe dovuto accadere all'interno del contesto più ampio di un'integrazione europea, dove gli altri Stati partecipanti (la Francia soprattutto) avrebbero potuto controllarla e tenerla legata all'impossibilità di scatenare un nuovo conflitto. Un'analisi della prima Comunità europea, la CECA, non sarebbe perciò possibile senza prendere in considerazione la situazione dello Stato francese all'indomani della sconfitta nazista.

La Francia uscì dalla guerra depredata e completamente esausta, distrutta sia fisicamente che moralmente. La nuova classe politica che emerse sviluppò un generale consenso sulla necessità di cambiamenti drastici nell'economia nazionale per garantire la sopravvivenza francese, eliminare la sua vulnerabilità e riabilitare il suo status internazionale di potenza. Come affermò l'economista Robert Marjolin, "Ci fu un cambiamento di spirito dopo la guerra. Questa nuova generazione era ansiosa di non ripetere gli errori del periodo inter-bellico e progredire il più velocemente possibile"⁵⁰. L'esigenza di modernizzazione dopo il declino avvenuto durante gli anni Trenta, la guerra e l'occupazione si traduceva nel bisogno di adottare i più innovativi metodi produttivi e macchinari al fine di aumentare la produzione sia nell'agricoltura che nell'industria. L'ammodernamento degli impianti, però, sarebbe stato possibile solamente tramite investimenti immani diretti dallo Stato verso le giuste aree per far crescere l'economia, in un periodo in cui la popolazione avrebbe invece reclamato l'aumento immediato del benessere, ovvero dei consumi⁵¹. Fu così che si rese necessario un piano di modernizzazione nazionale che desse priorità all'investimento e consentisse, dopo una fase di austerità, un livello di vita mai raggiunto prima. L'artefice principale di questa pianificazione economica fu il funzionario statale Jean Monnet, che già nel 1945 riuscì a convincere l'allora presidente de Gaulle a procedere sulla via del progresso, essendo quella la condizione essenziale per perseguire gli obiettivi di politica estera del generale di grandezza e indipendenza nazionale. Inoltre, un piano chiaramente strutturato era indispensabile anche per ottenere i finanziamenti statunitensi, senza i quali non si

⁵⁰ S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 95.

⁵¹ *Ibidem*, p. 98.

sarebbe potuto realizzare. Le parole del sottosegretario di Stato americano William Clayton bene riassumono le condizioni che i francesi avrebbero dovuto rispettare per ottenere ulteriori prestiti da oltreoceano: “[...] il governo deve formulare un preciso programma provando il suo desiderio di dare alla Francia un’economia che le permetterà di raggiungere i costi di produzione internazionali [...] Se ci dimostrerà la serietà del suo programma, aiuteremo il suo paese, essendo la sua prosperità necessaria alla pace”⁵².

Così, il 14 gennaio 1947 il “Plan de Modernisation et d’Equipement”, il cosiddetto Piano Monnet, fu adottato e il “Commissariat du Plan” con a capo lo stesso Monnet fu creato. Il programma delineava chiare priorità per l’allocazione delle risorse scarse in sei attività fondamentali: estrazione del carbone; elettricità; trasporto; ferro e acciaio; cemento; fertilizzatori, trattori e altri macchinari agricoli. Benché fossero tutti considerati settori chiave dell’economia dai quali dipendeva l’incremento dell’output produttivo, i pianificatori favorirono l’industria pesante. Essi ritenevano che la Francia dovesse renderla più competitiva, specialmente rispetto a quella tedesca, considerando anche che la fabbrica di acciaio più moderna risaliva al 1906. Visto che la forza dell’acciaio francese dipendeva dal carbone tedesco, divenne di vitale importanza assicurarsi l’accesso a tale materia prima, in particolare quella proveniente dalla Ruhr, che era anche il simbolo dell’ascesa nazista e dell’umiliante occupazione subita.⁵³ Milward comunque sottolinea che la Francia non fu l’unico paese a porre in prima linea l’industria siderurgica, sebbene gli altri non elaborarono un piano nazionale di investimenti: l’acciaio è il materiale base dell’economia moderna e fu essenziale per la ricostruzione, visto che gli investimenti pubblici in ferrovie, miniere, fattorie, industrie ed abitazioni significarono un rapido aumento della domanda di acciaio⁵⁴. Non sorprende, perciò, che, quando il Comitato sulla Cooperazione Economica Europea (CCEE) richiese ai paesi dell’Europa occidentale di presentare un programma di ricostruzione nazionale, tutti vi inserirono proposte per l’incremento della produzione di acciaio. Per quanto riguarda la Francia, non

⁵² Ibidem, p. 96.

⁵³ Ibidem, p. 102.

⁵⁴ A. S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd, Londra, 1984, p. 362.

bisogna inoltre ignorare i passati conflitti con il nemico secolare nonché le tariffe discriminatorie applicate nel periodo inter-bellico dal governo e dalle autorità ferroviarie tedeschi al traffico di carbone con Parigi⁵⁵. La soluzione trovata da Monnet e dai suoi collaboratori, ovvero basare la ricostruzione francese sui finanziamenti americani e sulla messa in ginocchio dell'economia della Germania, si rivelò perciò perfetta.

È possibile distinguere tre fasi tra il 1945 e il 1950 nell'atteggiamento della Francia nei confronti del vicino sconfitto, accumulate dalla volontà di impedire la sua rinascita e il ritorno del pericolo mortale (militare ed economico) che rappresentava: l'occupazione territoriale, il mantenimento dei controlli diretti sulle risorse tedesche, la sospensione del controllo tedesco sulle proprie risorse. Per quanto riguarda la prima, la divisione della Germania in quattro zone d'influenza non poté durare a lungo, sia per via della mancanza di mezzi per continuare ad occuparla sia per la sempre maggiore pressione da parte degli Stati Uniti per normalizzare la situazione e creare uno Stato tedesco che divenisse il fulcro della difesa occidentale. In riferimento alla seconda, che per un po' si sovrappose alla precedente e poi la sostituì, l'obiettivo consisteva nel mantenimento del controllo sulle risorse carbo-siderurgiche della Ruhr e della Saar tramite l'internazionalizzazione di queste zone. In particolare, l'Autorità Internazionale della Ruhr fu il principale prodotto delle pressioni francesi a tal fine, anche se nel concreto i suoi stessi fautori furono insoddisfatti dei pochi poteri attribuiteli e del poco controllo che quindi riuscirono ad avere sull'economia tedesca⁵⁶. Infatti, già nel 1950 l'output di acciaio in Germania superò i limiti previsti dal CCEE, quelli imposti dagli Alleati e anche i livelli francesi.⁵⁷ La situazione divenne sempre più critica per la Francia, schiacciata tra le pressioni statunitensi per restituire alla neo Repubblica Federale Tedesca (RFT) il ruolo di motore dell'economia europea e l'impossibilità di contenere la forza produttiva di tale colosso, che sempre più rappresentava una pericolosa concorrenza economica oltre che militare. Considerando che il Piano di modernizzazione dipendeva

⁵⁵ A. S. Milward, *L'Europa in formazione* in Storia d'Europa, vol. 1, a cura di P. Anderson et al., Einaudi, 1993, p. 192.

⁵⁶ A. S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd, Londra, 1984, p. 382.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 368.

dall'allocazione delle risorse della Ruhr e da cosa sarebbe accaduto con l'industria dell'acciaio tedesca, divenne di vitale importanza sviluppare una strategia alternativa. Citando le parole dello stesso Monnet,

France was beginning to feel inferior again as she realized that attempts to limit West Germany's dynamism were bound to fail. If only the French could lose their fear of German industrial domination, then the greatest obstacle to a united Europe would be removed. A solution which would put French industry on the same footing as German industry, while freeing the latter from the discrimination born of defeat – that would restore the economic and political preconditions for the natural understanding so vital to Europe as a whole.⁵⁸

Secondo la narrativa federalista, l'idea che portò alla creazione della CECA fu del funzionario francese, che la sviluppò nel marzo del 1950 durante una vacanza meditativa sulle Alpi⁵⁹. In realtà, la proposta di una qualche forma di unione delle industrie carbo-siderurgiche dei due paesi rivali era in circolazione già da molto tempo, tanto da essere avallata anche dai movimenti federalisti⁶⁰ (benché questi non abbiano poi avuto influenza sui negoziati comunitari), e fu in definitiva formulata da un intero team di esperti e politici vicini a Monnet non numerati “nella galleria dei santi europei”⁶¹, quali gli economisti Robert Marjolin e Pierre Uri, l'ingegnere Etienne Hirsch, il giovane politico Gaillard e gli statisti Fourastié e Dumontier⁶². Si ebbe così un totale cambio di prospettiva nella posizione francese, che passò alla terza strategia, quella della sospensione del controllo tedesco sulle proprie risorse tramite la creazione di un'autorità sopranazionale con competenza esclusiva sul carbone e l'acciaio. Ad accogliere la proposta e farsene portavoce fu il Ministro degli Esteri francese Schuman, consapevole del fatto che gli Stati Uniti avrebbero proceduto con la riabilitazione tedesca con o senza la Francia e che l'unico modo per non subirne le conseguenze era porsi alla guida di questo processo. In sostanza, gli interessi del Ministero degli Affari Esteri e quelli del Commissariat du Plan andarono a coincidere e portarono, dopo aver ottenuto in segreto l'accordo del governo tedesco e di quello

⁵⁸ S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 128.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 129.

⁶⁰ A. S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd, Londra, 1984, p. 394.

⁶¹ *Ibidem*, p. 396.

⁶² S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 128.

⁶² *Ibidem*, p. 99.

statunitense, alla famosa Dichiarazione del 9 maggio 1950. Durante la sua conferenza stampa, Schuman avanzò “che l’intera produzione franco-tedesca di carbone ed acciaio sia posta sotto una congiunta Alta Autorità, all’interno di un’organizzazione aperta alla partecipazione di altre nazioni europee. [...] Questa proposta creerà il primo fondamento per un’Europa federale, che è così indispensabile per la salvaguardia della pace”⁶³. In questo modo, come sottolinea Milward, il ministro associò un’iniziativa diplomatica con una causa, rendendo la sua dichiarazione un momento cruciale nella storia del federalismo (non ancora compiuto) europeo.

Considerando gli avvenimenti da questo punto di vista, appare estremamente evidente quanto gli interessi nazionali francesi fossero determinanti nella volontà di dar vita ad “un’Europa unita”, sebbene la motivazione che pubblicamente venne sostenuta fu quella di rendere la guerra tra la Francia e la Germania “non solamente impensabile ma materialmente impossibile”⁶⁴ tramite la condivisione dei materiali sui quali i conflitti si erano sempre fondati. Al nobile sforzo di sacrificare la propria sovranità nazionale per l’interesse comune venivano invitate tutte le democrazie europee, in modo da lasciarsi alle spalle una storia di rivalità e cominciare ad agire come un tutt’uno. Dietro alla retorica, gli obiettivi nazionali dello Stato di riaffermarsi e rafforzarsi erano di primaria importanza e poterono essere portati avanti solamente andando incontro a quelli degli altri paesi che decisero di partecipare all’integrazione, primo tra tutti la Repubblica Federale Tedesca.

2.2 La riabilitazione internazionale della Germania dell’ovest

Alla fine della Seconda guerra mondiale la Germania fu divisa in quattro zone d’influenza, ognuna assegnata ad una potenza alleata, e Berlino ne fu una replica in miniatura. Nell’estate nel 1945 a Potsdam l’Unione Sovietica, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti stabilirono la “denazistizzazione”, demilitarizzazione, democratizzazione, decentralizzazione e decartellizzazione del paese, che venne sottoposto ad una Commissione di Controllo composta dai quattro occupanti e

⁶³ A. S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd, Londra, 1984, p. 397.

⁶⁴ S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 131.

perse così la sua sovranità⁶⁵. La situazione tuttavia non rimase stabile a lungo, portando all'inizio della Guerra Fredda. La Gran Bretagna e gli USA sospesero le spedizioni di impianti industriali verso l'URSS previste dagli accordi come integrazione alla sua porzione di riparazioni di guerra, mentre l'Unione Sovietica nel frattempo non permise libere elezioni democratiche nella propria zona e revocò le spedizioni di prodotti agricoli alle zone occidentali. Nel marzo del 1948 i sovietici uscirono dalla Commissione come segno di protesta a seguito dell'unificazione della zona inglese e statunitense nella cosiddetta Bizona e dell'estensione del Piano Marshall alla Germania. Non furono però i soli ad opporsi, considerando che anche per i francesi si trattò di un vero e proprio affronto e cercarono in ogni modo di bloccare questa minaccia alla loro sicurezza. Tuttavia, già nel giugno dello stesso anno venne stabilita l'unificazione monetaria delle tre zone occidentali, a cui l'Unione Sovietica rispose con il blocco di Berlino⁶⁶. Come detto, la Francia era stata costretta ad aderire alla politica anglo-americana non avendo alternative. In cambio, insistette per partecipare alla gestione del bacino minerario della Ruhr, decisa a non permettere più che un cartello di produttori tedeschi le impedisse di acquistare il carbone di cui aveva bisogno. Così, l'Autorità Internazionale della Ruhr venne creata, per poi rivelarsi incapace di contenere la crescita della produzione industriale tedesca. Indipendentemente dalle delusioni francesi, però, dopo appena quattro anni la Germania recuperò lo status di nazione e nel maggio del 1949 fu adottata la Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca. In agosto si tennero le prime elezioni, vinte dai cristiano-democratici, e il mese successivo la loro guida, Konrad Adenauer, divenne il primo cancelliere tedesco⁶⁷.

Il nuovo leader fu posto a capo di uno Stato non ancora pienamente sovrano, a cui era vietato avere un Ministro degli Esteri o delle forze armate e che non aveva il controllo della propria economia, essendo questa stabilita da accordi internazionali che conferivano agli Alleati il potere di determinarne i livelli produttivi, tenuti ovviamente ben al di sotto delle immense capacità industriali del

⁶⁵ M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Editori Laterza, 2005, p. 21.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 23.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 24.

paese⁶⁸. Di fronte a questa situazione, il cancelliere stabilì una politica estera, volta alla riabilitazione tedesca nel contesto internazionale e al recupero della piena indipendenza, basata su tre direttrici: una solida e indiscutibile alleanza con gli Stati Uniti; la riconciliazione con la Francia; l'integrazione europea come mezzo per reintegrare la Germania post-nazista. In altre parole, Adenauer era ben conscio dell'ostilità e della sfiducia che il resto del continente, in particolare il suo nemico secolare, nutriva nei confronti del suo paese, per cui nulla sarebbe potuto cambiare senza dimostrare la volontà di cooperare per la pace e non rappresentare più una minaccia. Il primo obiettivo del nuovo governo fu quello di fermare lo smantellamento delle attività economiche imposte dopo la sconfitta e, per fare ciò, inizialmente si rifiutò di mandare membri all'Autorità della Ruhr⁶⁹. Gli americani si resero allora disponibili per convincere i propri alleati ad adottare posizioni più flessibili. Il Ministro degli Esteri inglese Bevin dapprima pose resistenza, ritenendo necessario accelerare il passo proprio perché lo smantellamento non sarebbe durato ancora a lungo. Tuttavia, le dimostrazioni contro tali pratiche nella zona d'occupazione inglese, le opposizioni interne al Partito laburista, la creazione di un governo nella Germania dell'est da parte dell'URSS e le pressioni statunitensi gli fecero fare marcia indietro. Alla fine Bevin stesso propose che gli Alti Commissari alleati responsabili della Germania dell'ovest elaborassero un programma finale definitivo sulle soluzioni da adottare che prevedesse solamente un residuale numero di impianti da smantellare. Il problema principale, in quello che fu l'ultimo tentativo degli Alleati di risolvere la situazione tedesca da una posizione di forza, era la preoccupazione francese per i livelli di produzione siderurgica della Repubblica Federale⁷⁰. Nel tentativo di trovare un compromesso, Schuman accettò di ridurre la lista delle industrie proibite, a condizione che gli impianti siderurgici tedeschi fossero messi sotto una speciale autorità che impedisse il superamento dei limiti di produzione permessi. L'unica cosa che ottenne però fu un rafforzamento dei poteri degli Alti Commissari in tale senso. Dopodiché, altre questioni portarono a tensioni diplomatiche, tra le quali la

⁶⁸ A. S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd, Londra, 1984, p. 363.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 384.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 385.

discussione sul nuovo tasso di cambio da assegnare al marco tedesco, quando il governo francese tentò di legare questa problematica al prezzo differente che la Germania applicava alle esportazioni e alle vendite sul mercato interno di coke e carbone. Se i tedeschi avessero posto fine a tale prezzo duale, che evidentemente sfavoriva l'economia francese, Schuman e colleghi avrebbero acconsentito per un tasso di cambio vantaggioso per il marco⁷¹. Anche da queste trattative la posizione della Francia uscì indebolita. A quel punto, il governo francese tentò di aumentare i poteri dell'Autorità Internazionale della Ruhr in più modi, ma senza successo. Alla fine, fu costretto ad elaborare una strategia differente e Monnet fece la sua proposta a Schuman, proprio nel periodo in cui gli Stati Uniti si rendevano conto che un'integrazione europea guidata dalla leadership della Gran Bretagna non sarebbe stata possibile e che l'unico modo per ottenerla era supportare un'iniziativa francese⁷².

Spesso si dice che, se non ci fossero stati quegli uomini al potere, la storia europea sarebbe stata molto diversa⁷³. Probabilmente si tratta di un'osservazione giusta, se si tiene conto dell'analisi milwardiana:

From the moment Adenauer was elected Chancellor he made it the prime objective of his foreign policy to have these restrictions on the full sovereignty of the Federal Republic removed. The path he chose was one of the closest possible collaboration with the western powers, probably in the hope that German economic strength would fairly soon establish the country as an indispensable and perhaps even the strongest member of the Western European bloc. [...] Adenauer's basic assumption seems to have been that no short-term solution to the problem of German reunification was now possible. Once the time came when such a solution might be envisaged it would only be a satisfactory one if the Federal Republic could act from a position of strength, and this could only obtain within the western bloc.⁷⁴

Fu questa prospettiva del leader tedesco e l'imposizione della sua politica estera sul governo federale ad offrire a Parigi l'opportunità politica per proporre il Piano Schuman. Il Ministro degli Esteri francese agì con velocità e segretezza, in modo da evitare il prevedibile sabotaggio che altrimenti sarebbe arrivato da parte degli inglesi, contrari al sopranazionalismo. Così, il 7 maggio 1950 ottenne

⁷¹ Ibidem, p. 388.

⁷² Ibidem, p. 389.

⁷³ S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 157.

⁷⁴ A. S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd, Londra, 1984, p. 390.

l'approvazione statunitense e mandò una lettera ad Adenauer per informarlo della sua iniziativa, ricevendo la risposta del Cancelliere il giorno seguente. Secondo il racconto federalista, quest'ultimo reagì con entusiasmo a quella che era una proposta conforme ai suoi ideali, guidato dai medesimi sogni di unità e pace in Europa. Come visto, però, anche nel suo caso gli interessi nazionali rivestirono un ruolo di primo piano e lo si può ben cogliere dalla sua lettera, nella quale espresse enorme piacere per un miglioramento delle relazioni franco-tedesche basato sulla "uguaglianza" tra i due paesi, benché Schuman non avesse mai fatto uso di questa parola⁷⁵. La Germania era pronta ad impegnarsi per l'integrazione comunitaria, anche a costo di cedere porzioni della propria sovranità, se questo avesse significato trovarsi allo stesso tavolo delle altre potenze senza dover più sopportare il peso dello status di sconfitto. Così, due ore dopo la Dichiarazione di Schuman, Adenauer tenne una conferenza stampa a Bonn in cui si congratulò con la Francia per la sua iniziativa, affermando di aver avuto quell'obiettivo in mente per più di venticinque anni⁷⁶. Inizialmente, comunque, egli assunse una posizione molto cauta, non avendo ancora chiari i dettagli del progetto e temendo che la Francia non fosse veramente sincera sulla volontà di cooperare in parità con il suo paese. Fu un incontro con Monnet, andato a Bonn il 23 maggio 1950, a renderlo più fiducioso. Il Cancelliere lo accolse con una nota di scetticismo, temendo quèllo che era un potente e potenzialmente pericoloso esponente degli interessi francesi la cui carriera ben rappresentava la collaborazione tra le democrazie occidentali contro la Germania durante la guerra. Tuttavia, due ore di incontro con l'intelligenza e l'impegno di Monnet gli permisero di ricredersi e di accettare i reali buoni propositi di quello che sarebbe diventato un "amico per la vita"⁷⁷, approvando la sua insistenza affinché tutti i futuri membri, se avessero voluto un posto al tavolo dei negoziati, avrebbero dovuto accettare la cessione di sovranità.

Riassumendo le motivazioni che permisero la creazione dell'asse franco-tedesco, su cui tutta l'integrazione europea si costruì e sviluppò, è possibile affermare che la Francia in questo modo riuscì a garantire l'attuazione del Piano di modernizzazione e, perciò, di portare avanti e rafforzare le sue politiche

⁷⁵ S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 134.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 138.

economiche, in particolare assicurandosi forniture adeguate di carbone per la modernizzazione e mercati di esportazione dei propri meno competitivi prodotti siderurgici. Per di più, ancorò la propria vicina al contesto comunitario, impedendole di tornare ad essere una minaccia militare e rendendola al contrario un partner per fini comuni. Per quanto riguarda la Germania, essa ottenne completa libertà per la propria industria siderurgica, anche se all'interno di uno spazio controllato da un'autorità sopranazionale, nonché la possibilità di trovarsi in parità con non solo un rivale storico ma anche un vincitore della guerra. Tutto questo facilitò la riabilitazione politica dello Stato tedesco, che nel giro di poco sarebbe tornato ad essere il motore dell'economia europea.

2.3 Gli interessi politici dell'Italia e quelli economici del Benelux

Alla conferenza del 9 maggio, Schuman propose la creazione di un'organizzazione sopranazionale che gestisse il mercato del carbone e dell'acciaio aperta anche alla partecipazione di altre nazioni europee. Come è noto, la CECA fu un'Europa a Sei, composta, oltre che dalla Germania e dalla Francia, dall'Italia, dal Belgio, dal Lussemburgo e dai Paesi Bassi. Ognuno di questi decise di porsi al tavolo dei negoziati per specifici interessi nazionali, vedendo nell'integrazione europea un mezzo utile per rafforzare sé stessi nell'epoca della riaffermazione dello Stato come unità fondamentale dell'organizzazione politica del continente.

L'adesione italiana alla prima Comunità europea fu guidata prettamente da motivazioni politiche. La penisola uscì dalla guerra come paese sconfitto e i primi governi perseguirono in politica estera gli obiettivi della salvaguardia dell'integrità territoriale contro le richieste di alcuni vincitori e della reintegrazione del paese all'interno del contesto internazionale postbellico con una qualche posizione di rilievo. Le prime battaglie furono condotte per evitare che il trattato di pace assumesse caratteri punitivi come alcune potenze vincitrici, in particolare la Gran Bretagna, volevano fosse. Gli inglesi, infatti, nutrivano forti mire egemoniche nei confronti delle ex colonie italiane nel continente africano, mentre l'Italia sin dal 1945 aveva agito per il "ritorno in Africa", ovvero per recuperare il controllo di quei territori, sebbene nell'ambito di un'amministrazione

fiduciaria delle Nazioni Unite⁷⁸. Oltre che sulla questione del trattato di pace, tra il 1946 e il 1947 l'ambiente politico italiano si concentrò sui primi segnali della Guerra Fredda, che avrebbe portato significative conseguenze sulla collocazione internazionale del paese nonché sui suoi equilibri interni, considerando che il Partito Comunista Italiano (PCI) era il secondo più forte in Europa occidentale dopo quello francese. Proprio per questo, il governo del cristiano-democratico De Gasperi fece aderire il paese al Piano Marshall, utile non solo per la ricostruzione economica, ma anche per affrontare l'alleanza socialcomunista alle prime elezioni nel 1948. Per di più, il coinvolgimento nel progetto statunitense avrebbe permesso a Roma di superare velocemente e quasi in contemporanea alla firma del trattato di pace la posizione minoritaria che la sconfitta e l'occupazione le avevano imposto. In sostanza, “la prima reazione italiana all'emergere della prospettiva della costruzione europea⁷⁹ conteneva [...] una buona dose di strumentalità, che si legava all'aspirazione non solo ad avviare una nuova azione in campo internazionale, ma anche a recuperare un ruolo di media potenza regionale”⁸⁰. Tale strumentalità permarrà nel corso di tutta la storia dell'aderenza italiana alla realtà comunitaria. All'interno dell'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE), creata dai paesi che parteciparono all'European Recovery Program (ERP) americano come sede della loro cooperazione, l'Italia non riuscì ad assumere una posizione trainante, occupata invece dalla Gran Bretagna e dalla Francia. Comunque, cercò di portare avanti alcune proposte, in particolare la riapertura dei mercati internazionali del lavoro all'emigrazione del suo surplus di manodopera non qualificata. In quel contesto non ottenne i risultati sperati, che invece arrivarono nei decenni successivi all'interno della realtà comunitaria, più adatta a far realizzare ai membri i propri obiettivi.

In riferimento alle alleanze militari, l'Italia dovette rinunciare alla partecipazione al Patto di Bruxelles del 1948, lo stesso anno delle infuocate prime elezioni politiche, in quanto esso venne etichettato come arma occidentale contro

⁷⁸ A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Rubbettino Editore, 2010, p. 47.

⁷⁹ Il governo americano, nel concedere gli aiuti dell'European Recovery Program, richiese che i paesi europei iniziassero a cooperare e coordinare la loro ricostruzione post-bellica, primo passo verso un'unione che avrebbe dovuto seguire il modello federale d'oltreoceano.

⁸⁰ A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Rubbettino Editore, 2010, p. 42.

l'Unione Sovietica dalle forze di sinistra. Per di più, gli altri cinque membri del patto consideravano la penisola più un onere che un vantaggio militare, sia a causa dei limiti imposti dai trattati di pace sia per via della deludente prestazione delle sue forze armate in guerra⁸¹. In aggiunta, permaneva anche la forte ostilità britannica derivata dalla questione delle ex colonie italiane. A questa prima esclusione seguì la marginalizzazione dalle dinamiche che portarono all'Alleanza Atlantica, nonostante le *avances* che l'Italia fece più volte a Washington. Alla fine, fu solo grazie ad un cambio di atteggiamento francese, più propenso ad avere un alleato mediterraneo in quello che rischiava di essere un asse atlantico, che il governo italiano riuscì a firmare il trattato, sebbene senza avere accesso ai negoziati e dovendo promettere di non considerare questo successo una possibilità per riaprire la controversia sulle ex colonie⁸². A quel punto, il paese divenne a pieno titolo membro del blocco occidentale, e ciò gli garantì l'inserimento in ogni altro progetto regionale in modo quasi automatico, come dimostrato dal suo coinvolgimento in quello stesso periodo nella creazione del Consiglio d'Europa.

Poco prima che presentasse il suo progetto il 9 maggio 1950, Schuman lo anticipò all'ambasciatore italiano Quaroni, la cui reazione fu negativa⁸³. L'iniziativa si discostava dalle politiche francesi avute sino ad allora -tra cui il tentativo fallimentare di creare un'unione doganale tra Roma e Parigi, poi estesa anche ai paesi del Benelux- e minacciava la creazione di un rapporto privilegiato franco-tedesco che avrebbe condannato l'Italia alla marginalità. Ad ogni modo, dopo che Schuman offrì rassicurazioni e invitò anche altri paesi a far parte della nuova Comunità, il governo italiano si dichiarò subito interessato. Come detto, le motivazioni furono prettamente politiche, le stesse dell'immediato dopoguerra: partecipare ad un importante negoziato occidentale e ottenere una qualche posizione di rilievo nel contesto internazionale. Trattandosi però di una cooperazione economica, non fu possibile ignorare le conseguenze che si sarebbero avute in tale senso, le quali destavano diverse preoccupazioni. Da un lato, l'industria siderurgica, fondamentale per la prima industrializzazione del paese, era estremamente debole in confronto a quelle degli altri futuri membri

⁸¹ Ibidem, p. 55.

⁸² Ibidem, p. 64.

⁸³ Ibidem, p. 83.

della CECA; dall'altro, l'industria carbonifera era sostanzialmente inesistente. D'altro canto, non erano neppure mancate fin dal lancio del Piano Marshall nostalgie per il tradizionale protezionismo⁸⁴. Comunque, citando Antonio Varsori, "Il Piano Marshall [...] aveva spinto gli Stati membri dell'OECE a porsi in maniera concreta l'esigenza di una più generale apertura dei mercati e aveva favorito il diffondersi tra coloro che in Europa occidentale operavano nell'ambito economico di una nuova mentalità, fondata sull'accettazione di criteri quali la modernizzazione, la competizione, la crescita della produttività"⁸⁵. A questo cambio di prospettiva l'Italia non faceva eccezione, come dimostra la posizione assunta dall'industria siderurgica di Stato, favorevole all'apertura dei mercati e alla competizione internazionale che, insieme a forti investimenti, avrebbero consentito l'ammodernamento degli impianti e l'accrescimento della competitività italiana⁸⁶. Così, guidata da motivazioni prettamente politiche, ma sostenuta anche dallo schiudersi di opportunità economiche, anche la penisola aderì alla creazione della prima autorità sopranazionale europea, divenendo uno dei sei paesi fondatori dell'odierna UE.

Gli ultimi tre partecipanti alla CECA furono i membri del Benelux, ovvero il Lussemburgo, il Belgio ed i Paesi Bassi, i quali già nel 1944 istituirono la loro unione doganale, entrata in vigore nel 1948, seguita poi da un'unione economica siglata nel 1958 e vigente dal 1960. Appare ben evidente, perciò, quanto per quei governi fosse naturale e ormai consolidata la tendenza alla liberalizzazione economica ed alla cooperazione internazionale, tanto da rendere la loro partecipazione ai negoziati della CECA praticamente certa. D'altronde, con la Francia erano già stati fatti alcuni tentativi di integrazione, quali ad esempio i già citati negoziati FINEBEL del 1950 per la creazione di un'unione doganale a cinque (avrebbe dovuto prenderne parte anche l'Italia)⁸⁷. Quando il Piano Schuman fu reso noto, perciò, il Benelux decise di prendere parte alla costruzione della nuova Comunità europea, anche perché il Belgio ed il Lussemburgo possedevano importanti industrie carbosiderurgiche⁸⁸. Per di più, tra il 1949 e il

⁸⁴ Ibidem, p. 76.

⁸⁵ Ibidem, p. 75.

⁸⁶ Ibidem, p. 87.

⁸⁷ Ibidem, p. 52.

⁸⁸ Ibidem, p. 83.

1950 le loro esportazioni di carbone ed acciaio calarono di più del 50 per cento e una delle cause era la rapida ripresa economica tedesca. L'esempio più drammatico di questa situazione fu la caduta delle loro esportazioni verso i Paesi Bassi, grossomodo equivalente all'aumento di quelle dalla Germania verso la medesima destinazione. In sostanza, la neo Repubblica Federale non rappresentava sempre più una minaccia economica solamente per i francesi. Al contrario, la creazione di un organismo internazionale insieme alla Germania dell'ovest avrebbe garantito l'accesso alle sue appetibili risorse, nonché l'ampliamento dei propri mercati per paesi di così piccole dimensioni. In definitiva, anche l'adesione del Benelux fu guidata da interessi nazionali, principalmente di carattere economico. E come si vedrà nel prossimo capitolo, tale adesione si rivelò davvero vantaggiosa⁸⁹.



La Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950

⁸⁹ A. S. Milward, (con l'assistenza di) G. Brennan, F. Romero, *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, Londra, 1992, pp. 40-103.

Capitolo 3

Il Trattato di Parigi al servizio dello Stato nazionale

3.1 I difficili negoziati di Parigi per la creazione della CECA

I negoziati per la creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio iniziarono a Parigi il 20 giugno 1950 e durarono nove mesi, caratterizzati da lunghe e tediose discussioni che modificarono in modo significativo le idee originarie di Monnet⁹⁰. Né tale risultato deve sorprendere, considerando che il trattato che ne uscì dovette combinare gli interessi di sei Stati nazionali, ognuno intenzionato a trarre il maggior vantaggio possibile da una scelta così rischiosa quale la cessione di sovranità. Fu proprio la sopranazionalità il principio chiave che i partecipanti dovettero accettare a priori e che escluse invece altri paesi quali la Gran Bretagna⁹¹. Se tutti rimasero a quel tavolo e alla fine posero la loro firma sul trattato, fu solamente perché tale sopranazionalità permise loro di perseguire obiettivi nazionali che da soli non sarebbero riusciti a realizzare e di ottenere perciò il consenso politico necessario per continuare a governare.

Schuman diede a Monnet stesso l'incarico di guidare i negoziati, nonché di scegliere i delegati francesi che vi avrebbero partecipato. Il funzionario applicò il proprio approccio ad entrambi i compiti, escludendo per quanto possibile personalità e dispute politiche e cercando di creare un ambiente pragmatico ed imparziale. Così, della delegazione francese entrarono a far parte alcuni suoi compagni ideatori del Piano di modernizzazione, quali Hirsch e Uri, insieme ad altre personalità non governative come il giurista Maurice Lagrange, mentre ministri e loro rappresentanti furono deliberatamente esclusi. Durante le trattative, Monnet si occupò di organizzare gli incontri, stabilirne l'agenda e dirigerne le sessioni. Egli divise i negoziati in tre gruppi di lavoro: ufficiali di basso livello che si incontravano frequentemente per elaborare i dettagli; capi delegazione dei Ministeri degli Affari Esteri riuniti in sessioni ristrette; Ministri degli Esteri

⁹⁰ S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 148.

⁹¹ Cfr. A. S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd, Londra, 1984, pp. 400-407.

convocati per risolvere le difficoltà più spinose⁹². Ciò che molti partecipanti sottolinearono nelle loro memorie fu che il funzionario francese presentò le questioni affrontate come problemi alla ricerca di soluzioni comuni, poste da un lato del tavolo mentre i negoziatori erano dall'altro. In sostanza, Monnet volle creare una consultazione più che una negoziazione, ricordando costantemente a tutti che non stavano agendo gli uni contro gli altri, ma contro i problemi che dovevano risolvere insieme.⁹³ Le cose, però, non andarono esattamente così.

Le trattative erano volte a concordare una struttura governativa dettagliata per la nuova comunità economica, incentrate sulla giurisdizione, le istituzioni e il processo decisionale che avrebbero dovuto condurre a un mercato comune del carbone e dell'acciaio. Al centro di questa comunità vi sarebbe stata l'Alta Autorità, che Monnet aveva immaginato come il depositario della sovranità condivisa. Tale organo, composto da esperti indipendenti dai governi, avrebbe dovuto dare forma al mercato comune stabilendone le norme, i prezzi, i redditi e gli investimenti, senza però sostituire le imprese private⁹⁴. Nella visione del francese, essa sarebbe stata l'embrione di un futuro governo federale, dotato di ampi poteri esecutivi da utilizzare per l'interesse comune dei membri. Nel concreto, il progetto prevedeva un insieme di cambiamenti economici drastici, quali la rimozione di tutti i dazi doganali sul carbone e l'acciaio all'interno del mercato comune, così come la rimozione di tutte le tariffe di trasporto e tutti i prezzi di esportazione discriminatori, nonché l'equalizzazione dei redditi nell'industria carbosiderurgica⁹⁵. Ciò che emerse dai negoziati, però, fu un periodo di transizione di cinque anni prima di arrivare al mercato unico. Per di più, all'Italia fu permesso di mantenere le sue tariffe durante tale periodo in modo da proteggere la sua piccola e costosa industria siderurgica e, come si vedrà meglio in seguito, al Belgio furono garantiti enormi sussidi per la modernizzazione e razionalizzazione delle sue miniere di carbone. Mentre l'armonizzazione dei prezzi del carbone fu infine raggiunta, ciò non accadde con quella delle tariffe di trasporto ferroviario, tanto che anche quando nel 1957 entrò

⁹² S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 139.

⁹³ *Ibidem*, p. 147-148.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 144.

⁹⁵ A. S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd, Londra, 1984, p. 408.

formalmente in vigore, riguardò solo distanze entro le 400 miglia⁹⁶. Il pareggiamento dei redditi, invece, si rivelò un obiettivo troppo ambizioso, considerando che il mercato includeva anche i Paesi Bassi e l'Italia con i loro ridotti livelli salariali. I prezzi dell'acciaio rimasero segnati dall'incidenza della diversa tassazione nazionale, dato che l'armonizzazione delle politiche fiscali costituiva un'utopia a cui gli Stati non avrebbero mai acconsentito. In altre parole, ciò che si prefigurava sarebbe stato ben diverso da un compiuto mercato unico.

Anche la struttura istituzionale della CECA fu filtrata da intense trattative condotte da interessi nazionali che modificarono il progetto monnetiano. In particolare, i Paesi Bassi e il Belgio si opposero fermamente ai grandi e indefiniti poteri che l'Alta Autorità avrebbe dovuto avere e che, in base alla visione francese, essa stessa si sarebbe dovuta dare⁹⁷. Uno sviluppo di questo tipo avrebbe, secondo questi paesi, posto i partecipanti nelle mani di una stretta concertazione franco-tedesca, per cui pretesero che le funzioni economiche dell'organismo collegiale fossero precisamente stabilite dai negoziati. In aggiunta, le delegazioni del Benelux insistettero per la creazione di un Consiglio dei Ministri in grado di dirigere l'azione dell'Alta Autorità, assicurando così un certo controllo sugli sviluppi comunitari ai governi nazionali. Per dare una legittimazione democratica chiesero inoltre la creazione di un'Assemblea Comune con il potere di destituire l'Autorità.

Le trattative per il Piano Schuman si complicarono ulteriormente quando, negli ultimi mesi del 1950, si andarono ad intrecciare con quelle sul cosiddetto Piano Pleven, una nuova proposta di Monnet patrocinata dal Primo Ministro francese Pleven per la creazione di una Comunità Europea di Difesa (CED)⁹⁸. La Guerra di Corea era scoppiata appena cinque giorni dopo l'inizio dei negoziati per la CECA e aveva portato ad una accelerazione nella riabilitazione e nel riarmo tedesco per volontà statunitense. La consapevolezza di rappresentare il baluardo della difesa occidentale rafforzò la posizione di Bonn e permise ad Adenauer di opporsi a diverse richieste francesi in merito al funzionamento del nuovo

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem, p. 409.

⁹⁸ Cfr. S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, pp. 139-143.

mercato⁹⁹. Questo portò al più duro scontro durante le trattative, dovuto al rifiuto della Germania di porre fine ai cartelli nell'industria carbosiderurgica della Ruhr. Gli industriali tedeschi non intendevano abbandonare la pratica che aveva permesso loro di controllare i prezzi e l'output per decenni, mentre la Francia la poneva come condizione necessaria per la creazione della nuova Comunità¹⁰⁰. La controversia fu risolta dall'Alta Commissione per la Germania, che aveva sostituito la Commissione di Controllo dopo l'uscita dell'Unione Sovietica, la quale decise di implementare il piano di decartellizzazione ideato già nel 1947 per la Bizona. Undici giorni dopo la Dichiarazione Schuman, infatti, gli Alti Commissari approvarono la legge n. 27, che riprendeva le misure della legge n. 75 del Governo Militare della Bizona e che divise le sei industrie siderurgiche tedesche più grandi in ventiquattro aziende separate¹⁰¹. Dopodiché, gli Stati Uniti fecero pressioni sul governo di Bonn affinché accettasse la separazione delle miniere di carbone dalle acciaierie. Alla fine si stabilì che le dodici maggiori industrie siderurgiche tedesche avrebbero potuto possedere miniere di carbone equivalenti al massimo al settantacinque per cento del rifornimento di carbone di cui avevano bisogno. In questo modo, solo il 16,5 per cento del carbone della Repubblica Federale sarebbe appartenuto all'industria siderurgica, contro il trenta per cento del periodo pre-bellico¹⁰². In definitiva, l'opposizione degli industriali alla firma del Trattato di Parigi fu spenta dagli statunitensi, che misero in chiaro quanto da tale firma dipendesse il superamento dello Statuto d'Occupazione e la possibilità per la Germania di poter condurre la propria politica estera.¹⁰³

Una seconda questione spinosa fu il destino dell'Autorità Internazionale della Ruhr, che rimase in vita durante i negoziati. In novembre, di fronte ad un aumento della domanda di carbone, essa impose nuovamente l'allocazione obbligatoria del carbone tedesco verso la Francia, causando una forte opposizione di Bonn e la richiesta che una decisione definitiva su tale organismo fosse presa

⁹⁹ Ibidem, p. 148.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ A. S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd, Londra, 1984, p. 411.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 149.

alla luce dei negoziati in corso¹⁰⁴. Monnet assicurò che, se la Germania avesse accettato l'essenza del Piano Schuman, la Francia avrebbe insistito per la fine dell'Autorità Internazionale. In effetti, non si sarebbe trattato di un grande sacrificio, considerando che per tutta la prima metà del 1951 i rappresentanti tedeschi al suo interno avevano bocciato qualunque proposta di allocazione delle risorse e essa non avesse quindi mai costituito una vera arma nelle mani dei francesi¹⁰⁵. Dall'altro lato, la Repubblica Federale si rese ben presto conto che una comunità sopranazionale a cui avrebbe potuto partecipare alla pari con gli altri si sarebbe in ogni caso rivelata preferibile ad una "spasmodica e casuale regolazione economica [...] da parte della diplomazia internazionale delle potenze occupanti"¹⁰⁶.

Un'ulteriore disputa franco-tedesca riguardò il territorio del bacino minerario della Saar. Nel novembre del 1947 il Saarland aveva approvato una costituzione con cui si era reso indipendente dalla Germania e che aveva istituito un'unione monetaria e doganale con la Francia¹⁰⁷. Dopodiché, nel marzo del 1950 il governo francese firmò una convenzione con cui la Saar ottenne l'autonomia, ma rimase separata da Bonn, e con cui i francesi vi mantennero l'autorità finanziaria e doganale nonché un affitto a lungo termine sulle miniere di carbone, le quali avrebbero continuato a contribuire al rifornimento della Francia¹⁰⁸. Naturalmente, questa convenzione aveva sollevato forti proteste nella Repubblica Federale, portandola a chiedere cambiamenti durante i negoziati a Parigi. Prima, si propose che la Saar avesse propri rappresentanti nella CECA o che la Francia firmasse due volte, una anche a suo nome. Adenauer, invece, suggerì che il Saarland diventasse il primo Stato "europeo", la cui capitale sarebbe stata il quartier generale della nuova Comunità¹⁰⁹. Tuttavia, con le elezioni del 1952 nella Saar, la maggioranza del suo governo si espresse a favore di una libera associazione con Parigi e pose fine alle possibilità tedesche. La RFT, comunque, nel 1951 aveva ottenuto un accordo con i francesi, per cui la sua firma del Trattato

¹⁰⁴ A. S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd, Londra, 1984, p. 412.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 413.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 390.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 414-415.

della CECA sarebbe stata posta solo con una piena accettazione da parte di entrambi i governi che lo status corrente della Saar non era riconosciuto dalle autorità tedesche, le quali avrebbe legittimato solamente la situazione determinata da un trattato di pace¹¹⁰.

È interessante notare che

the sum total of concession made to the Federal Republic during the negotiations not only scarcely modified the original French negotiating standpoint, but what the Federal Republic eventually accepted was considerably less than what Schuman had at first offered. Where France itself made concessions from the original proposals they were not to Germany but concessions which had to be made to secure the adherence of the other member countries to the bloc.¹¹¹

Nel momento in cui anche gli interessi degli altri Stati, strettamente legati all'andamento dell'industria carbo-siderurgica franco-tedesca, furono presi in considerazione, le idee originarie del team di Monnet non riuscirono a concretizzarsi, scontrandosi con differenze regionali e aree a lungo protette. Il Belgio ed il Lussemburgo erano i più dipendenti dal mercato comune per le loro esportazioni, di cui l'acciaio costituiva un quinto della quota totale, per cui le questioni economiche erano molto più cruciali per i loro governi che per quelli tedesco e francese. L'industria belga era favorevole alla distribuzione delle esportazioni, ma non a scapito del proprio mercato domestico, e puntava a ricreare un cartello internazionale per la produzione dell'acciaio come nel periodo inter-bellico¹¹². Non avendo il supporto olandese, e dipendendo in tale misura dal mercato comunitario, non fu però in grado di imporsi. I Paesi Bassi importavano acciaio per l'ottanta per cento dalla CECA e la loro piccola industria siderurgica altamente competitiva poteva difficilmente essere svantaggiata dalla nuova Comunità, a patto che la tariffa esterna comune non fosse posta troppo in alto. Su questo punto gli industriali olandesi trovarono anche il supporto del loro governo, preoccupato che una tariffa elevata avrebbe impedito la futura adesione inglese¹¹³. In prospettiva, si può affermare che solo i Paesi Bassi ottennero indubbi vantaggi economici per la propria industria

¹¹⁰ Ibidem, p. 415.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

dell'acciaio, consistenti in un accesso più sicuro all'importazione delle materie prime e nel fatto che i nuovi impianti siderurgici a Ijmuiden furono protetti dalle pratiche discriminatorie che il cartello pre-bellico avrebbe utilizzato contro i nuovi arrivati¹¹⁴. Per quanto riguarda l'Italia, essa non si oppose alla sopranazionalità, ma negoziò ardentemente per difendere la propria piccola e sempre protetta industria siderurgica. Così, non solo ottenne le suddette concessioni durante il periodo di transizione, ma anche un trattamento speciale per i minerali e gli scarti, indispensabili considerando che la sua industria dell'acciaio si basava su fornaci elettriche¹¹⁵. Nel secondo dopoguerra l'Europa occidentale aveva mantenuto prezzi artificialmente bassi per gli scarti, soprattutto per le grandi riserve tedesche, e il governo di Roma, al fine di preservare queste condizioni, fece includere anche questa risorsa nel mercato comune. La CECA avrebbe mantenuto un costo più basso rispetto a quello del mercato mondiale, in modo da consentire che i prezzi dell'industria siderurgica italiana rimanessero a livelli politicamente accettabili. Infine, a Roma fu garantito un accesso speciale ai minerali delle colonie francesi nell'Africa settentrionale, territori che la Francia avrebbe volentieri tenuto al di fuori del trattato.

Come sarà stato possibile notare, perciò, i negoziati che portarono alla prima Comunità europea furono estremamente complessi e tutt'altro che guidati da ideali federalisti, e condussero a un delicato ed intricato equilibrio tra interessi nazionali. Utilizzando le parole di Milward,

where the economic distortions of the nation state were replaced, it was less by the natural, anonymous efficiency of the free market, or of an expert technocratic decision-making body, than by a set of complex regulations arising from the careful balancing and adjustment of the interests of the various nation states to allow them to achieve particular national objectives.¹¹⁶

3.2 *La firma del Trattato e la struttura della nuova Comunità*

Il trattato istitutivo della CECA, il cosiddetto Trattato di Parigi, fu firmato dai sei Ministri degli Esteri nella capitale francese il 18 aprile 1951 ed entrò in

¹¹⁴ Ibidem, p. 416-417.

¹¹⁵ Ibidem, p.417.

¹¹⁶ Ibidem, p. 418.

vigore nel luglio del 1952¹¹⁷. La ratifica da parte dei Parlamenti, comunque, non fu totalmente pacifica, visto che negli Stati partecipanti si sollevarono diversi dissensi. In Francia l'opposizione venne dai gollisti e dai comunisti e fu possibile contenerla solo grazie all'appoggio degli indipendenti, con cui nell'Assemblea Nazionale si raggiunsero 377 voti a favore, a discapito dei 233 contrari.¹¹⁸ In Italia il Partito socialista (PSI) si conformò alla posizione ostile del Partito comunista. Nei paesi del Benelux diversi furono a protestare, anche se alla fine solamente i comunisti votarono contro la ratifica¹¹⁹. In Germania, invece, molti si opposero, in particolare i socialisti e coloro che chiedevano migliori condizioni per la Ruhr. Alla fine la ratifica passò con 232 favorevoli e 143 contrari. Come Milward fa notare, però, le maggiori resistenze vennero in tutti e sei i paesi dalle industrie carosiderurgiche. Le tensioni tra i governi e gli interessi industriali in relazione a chi avrebbe dovuto controllare le politiche economiche erano emerse già al termine della guerra nelle diverse battaglie sulla pianificazione e nazionalizzazione e nel 1950 si espansero anche al livello internazionale nell'adesione al Piano Schuman¹²⁰. Le campagne contrarie alla CECA, quale quella condotta in Italia da Confindustria¹²¹, furono la culminazione della lotta per il potere governativo nel periodo della ricostruzione post-bellica, e la ratifica del Trattato di Parigi "represented the triumph of government in that struggle and the eventual reconciliation of the [...] industries to the domestic and international political realities of the post-war world"¹²². In altre parole, fu un organismo internazionale a consentire ai governi nazionali di piegare gli interessi industriali e di ottenere così il controllo dell'economia.

Benché il preambolo del trattato richiamasse gli ideali federalisti del Congresso d'Europa¹²³, la struttura della prima Comunità europea si erse su quattro pilastri frutto di intense trattative guidate dalla ricerca del vantaggio nazionale. Al centro di questa complessa architettura stava l'Alta Autorità,

¹¹⁷ S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 150.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 155.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ A. S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen & Co. Ltd, Londra, 1984, p. 418.

¹²¹ *Ibidem*, p. 419.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, 2020, p. 35.

“responsabile di avviare e delimitare la maggior parte delle misure richieste per amministrare il mercato comune”¹²⁴. Essa consisteva di nove membri in carica per sei anni. Otto di questi erano nominati dai Governi, con due rappresentanti per la Germania e la Francia, mentre il nono veniva scelto dagli otto selezionati, e tutti insieme eleggevano un loro presidente e due vice presidenti¹²⁵. La Germania insistette per una presidenza a rotazione annuale per impedire alla Francia di rimanere in tale posizione per troppo tempo e alla fine si giunse ad un compromesso: sia il presidente che i vice presidenti avrebbero avuto cariche di due anni rinnovabili¹²⁶. Secondo l’articolo 9 del trattato, i membri dovevano esercitare “le loro funzioni in piena indipendenza, nell’interesse generale della Comunità. Nell’adempimento dei loro uffici, essi non sollecitano né accettano istruzioni da alcun Governo né da alcun organismo. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere sopranazionale delle loro funzioni”¹²⁷. A questi esperti indipendenti vennero assegnati ampi poteri per regolare e controllare il mercato del carbone e dell’acciaio, insieme ad un esteso mandato antitrust con la facoltà di impedire fusioni anticompetitive, politiche dei prezzi o riduzioni dei salari¹²⁸. In riferimento alla modalità di votazione, Monnet insistette efficacemente per il voto a maggioranza¹²⁹. Persino la scelta della sede dell’Alta Autorità comportò accese discussioni tra i delegati nazionali. Emblematico fu l’incontro di diciotto ore in cui il Ministro degli Esteri belga propose con grande veemenza una città del proprio paese¹³⁰. Alla fine si optò per il Lussemburgo, il cui prodotto interno lordo derivava per l’ottanta per cento dal carbone e dall’acciaio. Si decise anche che l’Alta Autorità avrebbe avuto a disposizione un comitato consultivo di cinquanta rappresentanti di produttori, sindacalisti e consumatori, anche se raramente ne fece uso¹³¹.

Il secondo organo collegiale della CECA fu il Consiglio dei Ministri voluto dal Benelux, composto da rappresentanti governativi, solitamente ministri

¹²⁴ Ibidem, p. 36.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 150.

¹²⁷ M. Gilbert, *Storia politica dell’integrazione europea*, Laterza, 2020, p. 36.

¹²⁸ Ibidem, pp. 36-37.

¹²⁹ S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 150.

¹³⁰ M. Gilbert, *Storia politica dell’integrazione europea*, Laterza, 2020, p. 35.

¹³¹ Ibidem, p. 37.

dell'Economia o dell'Industria, che secondo l'articolo 26 avevano il compito di armonizzare l'azione dell'Alta Autorità con quella dei Governi¹³². In sostanza, si trattava del contraltare intergovernativo all'interno della Comunità, il quale disponeva di un limitato potere nella preparazione dell'agenda dell'Alta Autorità, ma di un rigido controllo del suo bilancio, e poteva valutarne a posteriori le decisioni con la facoltà di bloccarle¹³³. Forti furono i contrasti relativi al metodo di voto da adottarvi, dato che i francesi e i tedeschi proposero un doppio voto e scatenarono l'opposizione da un lato degli italiani, contrari perché ne sarebbero stati svantaggiati, e dall'altro dei belgi, che ritenevano di meritare maggiore influenza rispetto ai loro piccoli vicini¹³⁴. Alla fine il compromesso fu il voto ponderato, nel quale la Francia e la Germania avrebbero avuto due voti, mentre gli altri paesi uno solo.

Il terzo pilastro fu l'Assemblea, composta da settantotto "rappresentanti dei popoli degli Stati", ovvero delegazioni dei Parlamenti nazionali (articolo 20). L'elezione diretta veniva così esplicitamente esclusa, e si dovette aspettare quasi tre decenni per un reale coinvolgimento popolare nella realtà comunitaria. Si discusse a lungo prima di giungere a tale accordo, poiché i paesi del Benelux volevano impedire una dominazione franco-tedesca e così, quando Schuman e Adenauer proposero il suffragio universale diretto, gli altri lo rifiutarono definendolo politicamente prematuro. Dei settantotto membri, diciotto sarebbero venuti dalla Germania, dalla Francia e dall'Italia; dieci dal Belgio e dai Paesi Bassi; quattro dal Lussemburgo¹³⁵. All'Assemblea furono assegnati poteri di controllo, consistenti nella possibilità di richiedere risposte orali o scritte dai membri dell'Alta Autorità e, soprattutto, nella facoltà di censurare il suo resoconto annuale. Se la mozione di censura fosse passata con la maggioranza dei due terzi, l'Autorità sarebbe stata costretta a dimettersi in blocco.

L'ultima istituzione fu la Corte di Giustizia, composta da sette giudici nominati di comune accordo dai governi ed in carica per sei anni rinnovabili¹³⁶. Essi venivano scelti per la loro indipendenza e competenza e avevano il compito

¹³² Ibidem, p. 37.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 150.

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, 2020, p. 37.

di verificare, tramite la risoluzione di controversie, la legalità delle azioni dell'Alta Autorità, ovvero il loro rispetto di quanto previsto dal trattato. In questo modo, gli Stati membri, le imprese e le associazioni avevano il diritto di appellare le decisioni dell'Alta Autorità e vederle dichiarare nulle¹³⁷. Le sentenze della Corte non prevedevano la possibilità di appello ed erano pertanto definitive. Per Monnet questo organismo rivestiva grande importanza, in quanto ancorava la CECA alla *rule of law* e la sua parola era legge¹³⁸.

L'Alta Autorità si riunì per la prima volta nell'agosto del 1952, composta da personalità di diversa professione¹³⁹. A ricoprire il ruolo di presidente fu lo stesso Jean Monnet. Il suo primo vice fu il tedesco Franz Etzel, uno dei fondatori del Partito cristiano-democratico (CDU) e vicino amico di Adenauer, mentre il secondo fu l'economista belga Albert Coppé, socialista e meno favorevole al sopranazionalismo, impegnato a proteggere gli interessi dei paesi più piccoli contro l'asse franco-tedesco. Accanto a loro, operarono l'italiano cristiano-democratico Enzo Giaccherò, convinto federalista e amico di Spinelli; i due sindacalisti Paul Finet, conservatore belga, e Heinz Potthoff, socialdemocratico tedesco particolarmente sensibile agli interessi industriali; Dirk Spierenburg, diplomatico olandese che era stato anche a capo della delegazione dei Paesi Bassi durante le negoziazioni del Piano Schuman; il diplomatico lussemburghese Albert Wehrer, spesso in contrasto con Monnet nella difesa degli interessi siderurgici del proprio paese; l'ingegnere francese Leon Daum, il cui prestigio morale rese l'Alta Autorità coesa e ne promosse l'immagine nel mondo¹⁴⁰. Il compito di questi esperti, molti dei quali si incontrarono per la prima volta in quell'occasione, fu quello di rendere la Comunità operativa. In primo luogo, stabilirono la struttura amministrativa dell'Alta Autorità, creando dipartimenti, istituendo un budget, distribuendo doveri e scegliendo quattro lingue ufficiali: il francese, il tedesco, l'olandese e l'italiano¹⁴¹. Dopodiché, cominciarono a dare forma al mercato comune, consultandosi con i governi per stabilire i prezzi e ideando modalità per non distorcere la competitività ed eliminare pratiche monopolistiche.

¹³⁷ S. B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Rienner, 2011, p. 167.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 150.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 164-165.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 165.

¹⁴¹ *Ibidem*.

Il primo incontro del Consiglio dei Ministri si tenne il mese successivo, con la partecipazione sia di Adenauer che del Primo Ministro italiano Alcide de Gasperi. Una delle decisioni più complesse riguardò la procedura di voto, che sarebbe stata nella norma a maggioranza, ma avrebbe previsto eccezioni con necessità dei due terzi, dei cinque sesti o dell'unanimità¹⁴². Come sottolineò il cancelliere tedesco, il compito del Consiglio di armonizzare gli interessi comunitari e quelli nazionali sarebbe stato complesso, essendo esso il punto di incontro tra due diverse forme di sovranità, una sopranazionale e l'altra nazionale¹⁴³. Proprio per questo, la collaborazione tra i governi e Bruxelles divenne molto spesso un contrasto, tanto che Monnet "soon learned the most the High Authority could hope for was to influence the decisionmaking process in the new community"¹⁴⁴. Non sorprende allora che, vedendo che il proprio sogno di un'autorità neutrale al di sopra degli Stati non si stava concretizzando, già nel 1955 il francese si dimise dalla guida dell'Alta Autorità.

3.3 Il mercato comune in concreto: l'esempio dell'industria carbonifera belga

Ci vollero sei mesi prima che l'Alta Autorità divenisse effettivamente operativa e nel 1953 i suoi membri cominciarono a creare un mercato unico nel quale i prodotti carbo-siderurgici potessero essere venduti in modo competitivo. Ben presto, però, si resero conto che si trattava di un obiettivo impossibile da raggiungere¹⁴⁵. Il commercio del carbone e dell'acciaio era stato regolato dall'inizio del secolo e ogni politica nazionale era guidata da interessi statali, per cui la nuova istituzione dovette lottare non solo contro i gruppi industriali, ma anche contro i governi poco propensi a cedere la loro sovranità. Creare un mercato comune risultò perciò infattibile, l'Alta Autorità non aveva il potere di confrontarsi con i cartelli nazionali e i governi che li sostenevano, i quali avevano pieno controllo dei prezzi, nonché dei sussidi e delle pratiche discorsive del mercato. Monnet e colleghi si concentrarono allora sull'abolizione delle tariffe e dei dazi, ma si rivelò un'azione poco significativa considerando che non ne

¹⁴² Ibidem, p. 167.

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Ibidem, p. 172.

esistevano per il carbone e non erano importanti per l'acciaio¹⁴⁶. Così, quando il 10 febbraio 1953 il mercato comune del carbone venne aperto, la rimozione delle barriere ebbe poca influenza sul commercio di tale materia prima. La stessa sorte toccò al mercato dell'acciaio creato due mesi dopo, in particolare per la permanenza e, in alcuni casi, il rafforzamento dei cartelli nel settore siderurgico¹⁴⁷.

Ciò che Milward sottolinea è che, ogni qualvolta il mercato comune rischiava di mettere in pericolo gli interessi degli Stati membri, non erano le politiche nazionali ad essere modificate, ma il mercato stesso¹⁴⁸. Questo spiega per quale motivo la CECA non sia stata in grado di creare un mercato unico pienamente compiuto e, in ultima istanza, conferma ancora una volta la tesi milwardiana, ovvero che l'integrazione europea fu un dispositivo che lo Stato nazionale utilizzò per perseguire obiettivi che da solo non avrebbe potuto realizzare. L'esempio più eclatante di questa situazione nella storia della CECA, nonché il suo compito politicamente più impegnativo, fu la gestione dell'industria carbonifera belga. Benché si trattasse di un settore ormai poco redditizio e non modernizzato, rappresentava comunque ancora il dodici per cento del valore della produzione industriale e il dieci per cento della manodopera del paese¹⁴⁹. Per di più, dagli anni Trenta era stato fortemente protetto tramite dazi e contingenti e, soprattutto, meccanismi che equilibrassero i prezzi nel mercato interno. Tale misura, sebbene costosa, si era resa necessaria per evitare problemi socio-politici nel paese, dato che la regione mineraria del Kempen, nei territori di lingua olandese a nord, produceva a costi minori della regione mineraria principale nel sud francofono¹⁵⁰. Se il governo avesse permesso che quest'ultima fosse danneggiata dalla concorrenza settentrionale o dalle importazioni, gli equilibri sociali delicati su cui lo Stato belga si reggeva avrebbero facilmente ceduto. Appare perciò evidente che

incorporare un'industria del genere in un mercato comune, da cui dazi e contingenti

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem, p. 173.

¹⁴⁸ A. S. Milward, *L'Europa in formazione* in Storia d'Europa, vol. 1, a cura di P. Anderson et al., Einaudi, 1993, p. 198.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 197.

¹⁵⁰ Ibidem.

sarebbero stati esclusi, costituiva un problema praticamente insolubile. Quando si aprirono i negoziati per la creazione della Comunità del carbone e dell'acciaio, il carbone tedesco poteva essere venduto nei principali centri siderurgici belgi a un prezzo notevolmente minore di quello belga estratto nelle immediate vicinanze. Se si voleva creare un genuino mercato comune del carbone, sembrava quasi inevitabile che l'occupazione dell'industria carbonifera belga scendesse quasi a dimezzarsi. Vi era il rischio di dover sacrificare ben 50000 posti di lavoro.¹⁵¹

Un rischio del genere era inaccettabile per lo Stato nazionale che si stava ricostruendo nel dopoguerra, considerando anche che subito dopo la fine dei conflitti, come tutti i suoi vicini occidentali, anche il Belgio si era preoccupato di alzare i salari per consolidare il consenso politico su cui si poggiava. Di questi aumenti avevano goduto soprattutto i minatori belgi, che negli anni '30 erano stati tra i lavoratori meno pagati e che invece dopo il '45, davanti alla scarsità di carbone ed acciaio nel continente, divennero essenziali per la ricostruzione e l'arricchimento del paese. In aggiunta, godettero di diversi benefici assistenziali e furono sottoposti ad un Consiglio nazionale del carbone nel quale i sindacati ottennero una posizione alla pari con le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro¹⁵². L'ingresso nella CECA, perciò, costituiva un enorme pericolo per lo Stato.

La soluzione che venne negoziata ed inserita nel Trattato di Parigi esentava per i primi cinque anni l'industria carbonifera belga dal mercato comune. Durante quel periodo transitorio, il Belgio poteva scegliere se mantenere le proprie misure protezionistiche o usufruire di un sovvenzionamento speciale da parte della Comunità. La scelta ricadde sulla seconda opzione. Queste sovvenzioni, che sarebbero state pagate dai due paesi con il carbone meno costoso, ovvero la Germania e l'Olanda, sarebbero servite per avvicinare il prezzo del carbone belga a quello medio del mercato comune¹⁵³. Tuttavia, non fu stabilito in che modo questo sarebbe dovuto accadere, non si preparò un piano di razionalizzazione dell'industria del carbone e non si eliminarono i sussidi già elargiti dal governo. Per di più, se al termine dei cinque anni i prezzi non si fossero allineati, il Belgio avrebbe potuto richiedere altri tre anni di transizione, benché senza i sussidi comunitari. Inoltre, si stabilì che la produzione di carbone

¹⁵¹ Ibidem, p. 198.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Ibidem, p. 199.

in Belgio non sarebbe dovuta calare di più del tre per cento annuo e se si fosse avvicinato quel limite, o se il paese avesse ritenuto l'adesione alla CECA troppo rischiosa per l'occupazione, esso avrebbe potuto far dichiarare una "crisi aperta" e separare il proprio mercato da quello comunitario¹⁵⁴. Come conseguenza di tutte queste condizioni, nel 1958 non molto era cambiato: i livelli di produzione, produttività e occupazione nell'industria carbonifera belga rimasero pressoché invariati¹⁵⁵. La svolta arrivò in quell'anno a causa della caduta dei consumi di carbone, sempre più sostituito dal petrolio. Solo di fronte a queste ragioni incontrollabili ed inevitabili, il governo cominciò a tagliare l'occupazione nel settore, continuando però a mantenere gli stessi salari e benefici sociali. Fino ad allora, invece, si servì dei sussidi comunitari per sostenere un'industria poco competitiva, ossia utilizzò l'integrazione europea per non perdere il proprio consenso politico. Dal momento in cui l'industria carbonifera crollò nel 1958 alla fine del 1961 vennero chiuse trentotto miniere e 50400 persone non vi poterono più lavorare. Nonostante ciò, però, la disoccupazione crebbe solo sensibilmente¹⁵⁶. Da un lato, gli immigrati italiani furono costretti a tornare in patria, dove vennero velocemente riassorbiti nel mercato del lavoro in espansione; dall'altro, per coloro che rimasero in Belgio sia il governo nazionale che la CECA misero a disposizione ampi aiuti:

la Comunità integrò la previdenza sociale belga pagando per un anno un contributo di riadattamento [...] a ogni lavoratore licenziato a causa delle chiusure imposte dai piani di razionalizzazione [...] dei bacini carboniferi del meridione. Le autorità belghe aprirono dei centri per la riqualificazione professionale dei minatori licenziati e pure la Comunità contribuì ai costi [...]. Chi frequentava i corsi percepiva per un anno una paga equivalente all'alto salario che guadagnava lavorando come minatore, oltre a un ulteriore indennizzo di re insediamento, se avesse dovuto trasferirsi in un'altra località per lavorare. [...] L'unica seria difficoltà fu quella di trovare un lavoro agli uomini più anziani, vicini all'età di pensionamento.¹⁵⁷

Furono queste le premesse per quella politica regionale che prese vita dopo l'adesione della Gran Bretagna all'integrazione europea, volte anch'esse a sostenere gli obiettivi nazionali dei membri.

¹⁵⁴ Ibidem.

¹⁵⁵ Ibidem, p. 200.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 202.

¹⁵⁷ Ibidem.

L'analisi fin qui condotta ha cercato di mettere in evidenza quanto gli interessi nazionali dei sei Stati fondatori della realtà comunitaria abbiano influenzato la struttura, il funzionamento ed i risultati della CECA. Fin dall'inizio delle trattative si è potuto vedere quello che sarebbe stato il modello negoziale per tutte le Comunità successive, ovvero un costante bilanciamento di obiettivi individuali nella ricerca di una soluzione che fosse in grado di accontentare tutti. Dopo la Dichiarazione Schuman, probabilmente, non furono fatti molti riferimenti ad ideali federalisti e, anche se fossero stati utilizzati, non sarebbero stati sufficienti per convincere i governi nazionali a rinunciare a porzioni della propria sovranità. Per quanto grandiosa ed innovativa fosse l'idea iniziale di Monnet, si trattò comunque di un piano per il rafforzamento della Francia e le modifiche che subì prima di arrivare alla firma del trattato lo dimostrarono pienamente. L'architettura istituzionale della CECA costituisce un chiaro esempio delle difficoltà che ci furono nel prendere anche le decisioni apparentemente meno cruciali, essendo la sopranazionalità in ogni sua piccola sfaccettatura un costo significativo per i governi nazionali. Le capacità dell'Alta Autorità di realizzare gli obiettivi prefissati, infine, mostrarono quanto l'interesse nazionale prevalesse sulla razionalità economica e non sorprende allora che il mercato comune sia in realtà stato ben diverso da un mercato perfetto pienamente compiuto e competitivo. In altre parole, le politiche comunitarie furono un trasferimento a livello regionale delle politiche nazionali dell'Europa occidentale nel secondo dopoguerra e, come Milward ha dimostrato, senza di esse forse la riaffermazione dello Stato nazionale come unità politica fondamentale non si sarebbe compiuta e la storia europea sarebbe stata molto differente.



La firma del Trattato di Parigi

Conclusione

Per i primi quattro decenni della sua storia, l'integrazione europea è stata raccontata come un'odissea di uomini coraggiosi ed eroici che sono stati capaci di condurre il continente verso una meta di pace e prosperità. Per fare questo, essi hanno dovuto lottare contro gli antagonisti della narrazione, gli ostacoli al maestoso traguardo, ossia gli Stati nazionali. Il percorso si è spesso rivelato tortuoso, talvolta più lento ed altre più veloce, ma il lieto fine, in quanto tale, era già previsto ed atteso, così come era considerato scontato e prevedibile il tramonto degli Stati e delle frontiere. Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta del Novecento, però, l'apertura e la declassificazione degli archivi dell'immediato dopoguerra ha cambiato totalmente la prospettiva degli studiosi del processo comunitario. In prima linea in questa riforma della storiografia, Milward ha segnato l'analisi dell'integrazione europea in modo incontrovertibile. Con questa tesi si è voluto mettere in luce il contributo innovativo dello storico economico inglese, esponendo la sua analisi del dopoguerra nell'Europa occidentale. Milward ha, in primo luogo, fornito un'interpretazione più completa degli sviluppi regionali del secondo Novecento, considerando non solamente variabili geopolitiche, ma anche e soprattutto economiche e sociali. In questo modo, egli ha potuto integrare e sviluppare le posizioni degli storici diplomatici, che fino a quel momento poco si erano dedicati all'economia quale causa e motivazione dell'agire degli attori internazionali. Dopodiché, egli ha dimostrato la rilevanza degli interessi nazionali e ha spiegato come questi abbiano convissuto e si siano rafforzati proprio in quello che comunemente viene definito il periodo di indebolimento dei governi e di nascita ed imposizione di Bruxelles. Come visto, dopo la Seconda guerra mondiale ricostruire l'Europa significò riaffermare lo Stato come unità fondamentale dell'organizzazione politica, ovvero fare in modo che esso avesse abbastanza consenso per poter imporre la propria autorità ed ottenere l'obbedienza dei cittadini. Affinché questo avvenisse, i governi hanno dovuto fornire il benessere che sempre più veniva richiesto e, perciò, far crescere l'economia. In questo contesto, la creazione delle Comunità europee fu uno strumento voluto dagli Stati stessi per perseguire più efficacemente i propri

obiettivi, in particolar modo quelli di politica economica. In sostanza, l'apporto di Milward ha riguardato sia il metodo che il contenuto storiografico e ha spostato l'attenzione dai sogni e progetti federalisti ai piani nazionali e le aspirazioni governative in precisi momenti e luoghi storici, dimostrando l'inesistenza dell'antitesi tra Stati ed integrazione europea.

Con il primo capitolo di questo elaborato, si è potuto ben osservare le differenze tra la tesi federalista e quella milwardiana. In questa prospettiva comparativa, sono chiaramente risaltate le diverse interpretazioni che sono state date di uno stesso processo, degli stessi attori e delle loro azioni. Milward, basandosi su fonti storiche oggettivamente fondate, ha potuto efficacemente confutare le tradizionali spiegazioni del processo integrativo. In alternativa, egli ha fornito un'analisi dirompente del secondo dopoguerra, in cui lo Stato nazionale è risorto dalle ceneri del periodo inter-bellico e ha saputo non ripetere gli errori del passato. Per raggiungere tale successo, ha deciso di servirsi della cooperazione internazionale con altre autorità sovrane simili, basate su consensi politici simili, per raggiungere obbiettivi comuni che altrimenti non sarebbe stato in grado di realizzare.

Il secondo capitolo della tesi, dunque, ha evidenziato in concreto quali fossero gli interessi di quelli che furono i fondatori della prima Comunità europea, la CECA. Ripercorrendo gli avvenimenti dopo il 1945 si è colta la centralità della questione tedesca e la rivalità tra la Francia e la Germania, senza il superamento della quale alcun futuro di pace sarebbe stato possibile in Europa occidentale. Tale antagonismo, oltre che sulle questioni militari, era profondamente legato ai bacini minerari della Ruhr e della Saar e, per esteso, alla competizione economica. Proprio per questo, una cooperazione politica quale quella tentata dal Consiglio d'Europa non fu possibile, mentre l'integrazione economica suggerita da Monnet ebbe successo. Tuttavia, per essere accettata anche dagli altri partecipanti, dovette andare incontro ai loro interessi: il desiderio di riabilitazione ed indipendenza dei tedeschi, le motivazioni politiche italiane sulla nuova scacchiera della Guerra Fredda e quelle economiche dei piccoli ma estremamente competitivi mercati del Benelux. Ciò che è risultato evidente, in questa sezione, è che i protagonisti delle

vicende di quegli anni furono funzionari e politici nazionali, non i federalisti con i loro sogni di fratellanza ed unità europea.

Il terzo capitolo, infine, si è dedicato ai negoziati tenutisi a Parigi dopo la Dichiarazione Schuman. Focalizzando l'attenzione sulle trattative cruciali, si è voluto mettere in luce quanto gli interessi nazionali abbiano modellato la nuova Comunità in ogni sua sfaccettatura, dando ancora una volta fondamento concreto alla posizione milwardiana. Così, né le regole, né l'architettura istituzionale, né i risultati della CECA furono quelli previsti da Monnet e dai suoi collaboratori, tanto da avere un contraltare intergovernativo a bilanciare i poteri dell'Alta Autorità e molte concessioni fatte a diversi paesi, tra cui spicca il Belgio con la sua industria carbonifera.

Con questa tesi si è tentato di mostrare la centralità delle idee milwardiane nella storiografia sull'integrazione europea. Per farlo, non ci si è voluti soffermare su un'esposizione teorica dell'analisi di Milward, ma si è tentato di applicare quest'ultima ad un caso concreto quale quello della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Pur basandosi su lavori di diversi autori, è stato possibile ritrovare in ognuno di essi la fondatezza della posizione dello storico inglese, ricostruendo così le vicende secondo una prospettiva più critica e disillusa di quella federalista. Allo stesso tempo, si è trattato solamente del punto di partenza per ulteriori e più approfondite ricerche, che potrebbero seguire gli sviluppi cronologici dell'integrazione e verificare se l'analisi di Milward risulta valida anche per le Comunità europee successive e, alla fine, per l'odierna Unione Europea. Non bisogna ignorare, comunque, che studi di questo tipo rimangono possibili proprio perché gli Stati nazionali europei ancora esistono e, benché oggi l'autorità sopranazionale si sia estesa anche a quelli orientali e abbia una presenza capillare nella vita dei cittadini, una federazione non si è ancora compiuta. In altre parole, gli interessi nazionali hanno e avranno ancora un peso significativo per lo sviluppo del continente, rimanendo la motivazione principale dell'agire politico anche sul piano internazionale.

Bibliografia

DINAN D., *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University press, 2006.

GILBERT M., *Storia politica dell'integrazione europea*, Editori Laterza, 2005.

MILWARD A. S., *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Londra, Methuen & Co. Ltd, 1984.

MILWARD A. S., a cura di P. Anderson et al., *L'Europa in formazione* in Storia d'Europa, vol. 1, Einaudi, 1993.

MILWARD A. S., (con l'assistenza di) G. Brennan, F. Romero, *The European Rescue of the Nation-State*, Londra, Routledge, 1992.

MILWARD A. S. et al. (a cura di), *The Frontier of National Sovereignty: History and theory, 1945-1992*, Londra, Routledge, 1993.

VARSORI A., *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Rubbettino Editore, 2010.

WELLS S. B., *Jean Monnet. Unconventional statesman*, Lynne Rienner, 2011.