

La (mancata) costruzione di un'infrastruttura per la sovranità europea (1947-1957)

Fabio Masini

1. Introduzione

Il preambolo dei Trattati di Roma del 1957 identificava tra gli obiettivi della CEE la realizzazione di «una unione sempre più stretta fra i popoli europei»¹. A partire dal 2000, si è inoltre affermato come motto dell'Unione Europea «uniti nella diversità» (European Union 2025). Tuttavia, fino allo scoppio della pandemia ed alla reazione coesa del luglio 2020, quando è stato raggiunto uno storico accordo sul lancio di un programma di reflazione congiunta a livello comunitario, da finanziare sul bilancio UE anche col ricorso all'indebitamento sui mercati finanziari², la sensazione diffusa era che, soprattutto a seguito della crisi finanziaria originatasi negli Stati Uniti e la successiva crisi dei debiti sovrani nell'area dell'euro, le diversità e i divari economico-sociali fossero aumentati (Pickford et al. 2014: vii), sia all'interno degli Stati sia fra di essi. Contraddicendo così i propositi di solidarietà iscritti nel patto costituzionale che regola il funzionamento dell'integrazione europea e negli intenti dei suoi Padri Fondatori.

Un insuccesso talmente evidente da aver generato nell'opinione pubblica, nel corso del decennio 2010-2020, un rovesciamento completo della narrazione sulla

¹ Per il testo del Trattato si veda Comunità Economica Europea 1957.

² Non a caso l'allora Ministro delle Finanze tedesco Scholz, si espresse a più riprese sul Next Generation EU come 'momento Hamiltoniano' per l'Europa, rifacendosi all'esempio di Alexander Hamilton che nel 1790 consolidò i debiti di guerra pregressi delle Tredici Colonie nel nuovo bilancio federale degli Stati Uniti.

Fabio Masini, Roma Tre University, Italy, fabio.masini@uniroma3.it, 0000-0002-2074-0765

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Fabio Masini, *La (mancata) costruzione di un'infrastruttura per la sovranità europea (1947-1957)*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1.07, in Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai (edited by), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*, pp. 87-99, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0775-1, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

UE (Bagnai 2012; Stiglitz 2016). Dalla *retorica del successo*, che – guidata dalle istituzioni europee – indicava in ciascuna tappa dell’integrazione europea un sicuro elemento positivo, lasciando intravedere che fosse quasi esente da elementi di criticità, si è passati ad una *retorica del fallimento*, che ha finito per riscrivere la storia di tutti i passi fondamentali dell’integrazione europea come tappe dense di rischi e foriere di crescenti contraddizioni nel sistema politico ed economico europeo.

Così, ad esempio, la liberalizzazione dei movimenti di capitale e persone (accompagnata dal completamento del mercato unico) innescatasi a partire dagli anni Ottanta non veniva più letta come un’opportunità per allocare al meglio i fattori della produzione, ma come elemento di delocalizzazione produttiva, con storture distributive e perdita di occupazione. La moneta unica come gabbia che impediva ai singoli sistemi nazionali di politica economica di perseguire sentieri autonomi di crescita o di reazione a fronte di crisi di competitività ecc.

Due letture parziali, entrambe in fondo ingenerose nel restituire la complessità e le inevitabili criticità ma anche gli innegabili successi di un percorso d’integrazione con ambizioni storiche importanti: portare stabilmente prosperità e pace in Europa e fornire un modello di convivenza fra nazioni esportabile al mondo intero. Un percorso, appunto, con luci ed ombre, con bivi presi e non presi, che hanno caratterizzato l’intera storia europea.

Oggi, a seguito del covid e dell’illusione di poter essere di fronte ad un ‘momento Hamiltoniano’³ per la UE, dopo l’invasione della Russia in Ucraina ed una guerra sul nostro continente, si sono riaffacciate nell’opinione pubblica ansie che sembrano spingere verso la consapevolezza dell’urgenza di realizzare politiche energetiche comuni, una comune politica di sicurezza e difesa (Draghi 2024), la produzione e il finanziamento congiunti di beni pubblici europei (Buti Papaconstantinou 2022) quali la transizione ecologica e quella digitale. Tutti temi apparentemente nuovi. Che invece hanno già visto in passato tentativi di affrontare il tema del rafforzamento di una dimensione europea della sovranità, accanto a quelle nazionali (Masini 2022); soprattutto negli anni Cinquanta.

Obiettivo del presente contributo è mettere in evidenza come, proprio negli anni Cinquanta, si fosse avviato con successo un percorso di affermazione di una economia multilivello che riconoscesse piena sovranità al livello sovranazionale accanto a quello nazionale, in campi come l’energia, la difesa, la strategia industriale, la solidarietà sociale. Tutti successi poi abbandonati, per ragioni a nostro avviso ancora non sufficientemente chiarite nella letteratura economica e delle relazioni internazionali. Soprattutto a causa di una frammentazione della ricerca accademica che sembra non essere riuscita a cogliere e restituire le complessità e le interrelazioni fra i vari fenomeni, analizzati solitamente in maniera singola. E quindi con interpretazioni non di rado fuorvianti del percorso intrapreso oltre settant’anni fa dai Sei Paesi che fondarono la CECA.

³ Si veda a questo proposito l’intero numero della rivista *The International Economy* pubblicato nell’estate 2020 e dedicato ad un simposio sulla valutazione se si fosse trattato effettivamente di un ‘momento Hamiltoniano’ o meno.

Mi sia consentito precisare perché la scelta del periodo 1947-57. Una scelta che può apparire inconsueta; di solito sostituita da analisi che hanno individuato nel periodo successivo, il 1957-67, il vero momento di crisi, di cambio di passo ed orientamento dell'integrazione, ossia *dopo* la firma dei Trattati di Roma. Con qualche buona ragione, visto che l'arrivo al potere in Francia di De Gaulle determinò la cosiddetta crisi della sedia vuota, con la Francia che non partecipò alle scelte comuni della CEE, di fatto bloccandone il funzionamento, fino al compromesso di Lussemburgo che sanciva il voto all'unanimità. Anche nel raccontare il paradigma dominante alla Commissione Europea, l'organo di governo della CEE, è stato messo in evidenza come si sia passati proprio dopo la firma dei Trattati dal dominio dell'*indicative planning* francese (da traslare a livello europeo) all'*ordoliberalismo* tedesco (Fèvre 2021; Warloutzet 2018). Una cesura quindi non solo politica, ma teorica o, se si preferisce, ideologica.

Tuttavia, questi processi, come cercheremo di mettere in luce, precedono la firma dei Trattati di Roma. La svolta avviene prima, intorno al 1952. Quindi prima ancora della morte di Stalin (marzo 1953), di solito segnalata come il momento in cui s'incrina la forza della proposta monnettiana d'integrazione funzionale estesa alla difesa ed alla politica, tanto da determinare il fallimento della CED (la Comunità Europea di Difesa). Da qui la scelta di esaminare il periodo che inizia con la proposta del Segretario di Stato Usa George Marshall del giugno 1947 che, come vedremo, inaugura la stagione della cooperazione europea indirizzata alla creazione di un attore con ambizioni globali; fino ad arrivare ai Trattati di Roma, che ne decretano – di fatto – la fine.

Un'ultima questione che cercheremo di affrontare è l'influenza delle teorie e idee economiche su questo percorso, sia su quello inizialmente di successo, sia su quello, poi, di accantonamento del tentativo di creare una sovranità europea.

La struttura del contributo riflette gli elementi cruciali della sovranità: la moneta e la spada. Sono il controllo sulle dinamiche economiche e su quelle politico-militari che rappresentano in ultima analisi i simboli della sovranità. Osserveremo quindi nel par. 2 il tentativo di dotare l'Europa di una struttura autonoma di gestione della liquidità; poi le alterne vicende, dal successo al fallimento, della Comunità Europea di Difesa e della Comunità Politica Europea; per finire con le proposte emerse (soprattutto nel corso del 1955) per dotare l'Europa di strumenti di controllo del bilancio, sia relativamente alla produzione di beni pubblici europei ed al rafforzamento di una sovranità industriale europea, sia sul lato della sua capacità impositiva autonoma rispetto ai contributi nazionali. Nel par. 5 svolgeremo qualche sommaria riflessione sull'influenza delle ideologie economiche nell'evoluzione del quadro delle scelte politiche.

2. Dalla Unione Europea dei Pagamenti al Fondo Monetario Europeo

Credo sia superfluo ricordare la logica che ha presieduto alla scelta degli Usa di lanciare il Piano Marshall, le cui risorse sono state erogate ai paesi europei fra il 1948 ed il 1952. Vale tuttavia la pena ricordare due aspetti cruciali di quella vicenda: a) le considerazioni geostrategiche alle quali rispondeva e; b) il tenta-

tivo di far evolvere l'Unione Europea dei Pagamenti (UEP), creata intorno al Piano Marshall, in un Fondo Monetario Europeo.

A partire dal 1948 Robert Triffin, economista del Fondo Monetario Internazionale (dal 1946), viene inviato a dirigere l'IMF Representative Office in Europe (Maes 2021) con lo scopo di mettere in piedi un'infrastruttura di controllo per la cooperazione monetaria europea, in grado di assorbire i probabili shock di bilancia dei pagamenti che i paesi europei avrebbero dovuto fronteggiare negli anni successivi. Da quella struttura prenderà avvio, dal 16 aprile 1948, la Organisation for European Economic Co-operation (OEEC), con l'obiettivo di realizzare un'organizzazione permanente per la gestione degli aiuti Usa all'Europa, e la UEP (Unione Europea dei Pagamenti).

La ricostruzione e la ripresa degli scambi internazionali, con un repentino aumento del reddito, mettevano infatti pressione sulle importazioni europee che, attraverso deficit commerciali, si sarebbero scaricate sulla bilancia dei pagamenti, creando disequilibri strutturali. Non solo, ma tali squilibri avrebbero impattato negativamente sulle necessità della circolazione interna, dato il ruolo delle riserve nella formazione della base monetaria, rischiando di mettere a repentaglio il grado di libertà delle banche centrali nazionali nella gestione della liquidità e del tasso d'interesse. Un deflusso di riserve non sterilizzato avrebbe diminuito la circolazione e fatto rialzare i tassi; un deflusso sterilizzato avrebbe indotto inflazione. In entrambe i casi, si sarebbe trattato di effetti indesiderati indotti da uno shock di bilancia dei pagamenti. Effetti che avrebbero messo in difficoltà i vari paesi nel rispetto delle regole di stabilità pretese dagli accordi di Bretton Woods, che i paesi europei avevano appena ratificato (anche se con tempistiche diverse⁴).

Questa è esattamente la logica per la quale Triffin propone la creazione di una Unione Europea dei Pagamenti⁵ sul modello del clearing multilaterale immaginato da Keynes per Bretton Woods (Eichengreen 1993). Nel dicembre 1949 Triffin entra poi nella US Economic Administration Cooperation, una struttura federale Usa volta a gestire i rapporti americani per lo sviluppo europeo. Può essere utile ricordare la valenza strategica e politica di questa struttura apparentemente tecnica. A presiederla era stato messo Paul Gray Hoffman (che passerà dal 1950 a dirigere la Ford Foundation) e come vice era stato nominato Richard Bissell, il quale diverrà poi, negli anni seguenti, vicedirettore della CIA, responsabile del progetto Oxcart⁶ e della nascita del poligono segreto denominato Area 51, nonché del tentativo di rovesciare Castro e del disastroso attacco

⁴ Si noti la tempistica: l'Italia entra nel FMI nel marzo 1947; nel giugno 1947 Marshall tiene il discorso sul piano di aiuti, che interessa anche l'Italia; nell'ottobre 1947 Einaudi attua la stretta creditizia.

⁵ Che formalmente inizia i suoi lavori nel luglio 1950 e verrà sciolta alla fine del 1958.

⁶ Si tratta di aerei stratosferici con tecnologia stealth (ossia invisibili ai radar) per la ricognizione militare dallo spazio, capaci di volare a velocità 3,35 Mach, circa 4.200 km/h, ad un'altezza di circa 25 km: invisibili ed inaccessibili a qualsiasi razzo lanciato da terra (con le tecnologie dell'epoca).

alla Baia dei Porci nell'aprile 1961 (Jacobsen 2011). Tanto per dare un'idea dei legami fra gli aspetti economico-monetari e quelli strategici.

Con il 1952 si concludeva il Piano Marshall; nello stesso anno si sarebbe dovuta smantellare anche l'Unione Europea dei Pagamenti. Triffin ritiene tuttavia che l'integrazione regionale in Europa sia necessaria per agevolare il compito di assistenza finanziaria allocato al Fondo Monetario Internazionale. Lancia così l'idea di un Fondo Monetario Europeo, basato su un pool di riserve pari al 10% di quelle nazionali. Idea che verrà ripresa con forza dall'amico Pierre Uri, artefice dei più importanti documenti assunti dai Sei nei primi anni Cinquanta e principale architetto dei Trattati di Roma (Masini 2021), e successivamente di Robert Marjolin.

Idea che verrà invece annacquata dai governi europei che si limiteranno, nel 1955, a ratificare lo European Monetary Agreement: un semplice accordo di linee di credito non automatiche, da attivare in caso di disquilibri gravi di bilancia dei pagamenti, senza alcuna messa in comune delle riserve.

L'esperienza di assistenza multilaterale creata con la UEP, diluita nello European Monetary Agreement, non porterà mai alla nascita del Fondo Monetario Europeo, sebbene i tentativi di riproporlo da parte di Uri e Marjolin (e di Monnet sul piano politico e Triffin su quello economico, dalla fine degli anni Sessanta) travalichino persino la data di creazione della CEE, giungendo fino ai dibattiti sull'adozione del Sistema Monetario Europeo. Un primo grande successo, la UEP, si era appena trasformato in un clamoroso fallimento, quello della mancata creazione di un *safety net* su scala europea.

3. Le vicende della Comunità Europea di Difesa e della Comunità Politica Europea

Le date sono importanti. Soprattutto la loro successione. Il 9 maggio 1950 il Ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, dalla Sala dell'Orologio al Quai d'Orsay, presenta al mondo quella che diverrà nota come Dichiarazione Schuman, nella quale preannuncia la creazione di un'intesa tra Francia e Germania aperta ad altri paesi europei, fondata sulla condivisione della sovranità rispetto a due beni-simbolo dei conflitti armati come il carbone e l'acciaio, «prima tappa della Federazione europea».

Un mese dopo, nel giugno 1950, la Corea del Nord invade la Corea del Sud (la guerra durerà fino al luglio 1953). Nel luglio 1950 si insedia in Francia un nuovo governo, con René Pleven (già ministro delle Finanze nel 1946 e della Difesa nel 1949) che diventa Presidente del Consiglio. Qualche giorno dopo, nello stesso mese di luglio, il neopresidente indice a Parigi una conferenza per porre le fondamenta di una unione europea della difesa.

Nell'ottobre dello stesso anno viene così annunciato il Piano Pleven, che prevede la creazione di forze armate comuni e l'istituzione di un ministro europeo della difesa responsabile dinanzi ad un'assemblea europea. La proposta mira a costituire una comunità europea di difesa ed evitare l'adesione della Germania alla NATO (secondo quanto, all'epoca, sembrava essere l'interesse principale francese in politica estera).

Il 18 aprile 1951, sotto la spinta francese (soprattutto di Jean Monnet) e per dare concreta attuazione alla Dichiarazione Schuman, viene firmato il trattato per una Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), dotata di autonomia impositiva e di spesa, gestita da un'Alta Autorità, chiamata ad assumere decisioni collettive a maggioranza qualificata. Seguendo il percorso della logica funzionalista, il 27 maggio – sempre a Parigi – viene firmato il Trattato per la Comunità Europea di Difesa (CED), la tappa successiva voluta dalla Francia.

La CED arriva quindi sull'onda dell'impulso dato dal Piano Pleven, sostanzialmente immune ancora dalle logiche innescate dalla guerra di Corea che era appena iniziata. Logiche che vedranno gli Usa progressivamente attenti alle dinamiche di potere di Cina e (soprattutto) Unione Sovietica, le potenze che spalleggiavano la Corea del Nord. Ed arriva prima che l'atteggiamento Usa nei confronti degli alleati europei cambi a favore di una decisa spinta al riarmo della Germania ed al suo coinvolgimento diretto nella NATO, come elemento cruciale della strategia per fronteggiare l'Unione Sovietica in Europa.

È l'inerzia, dunque (seguita allo stimolo iniziale francese, guidato dalla passione funzionalista di Monnet), che conduce sia dal Piano Pleven alla CED sia, successivamente, da questa al progetto di Trattato per una Comunità Politica Europea (10 marzo 1953), previsto dall'art. 38 del Trattato CED e fortemente sostenuto da De Gasperi (su insistenza di Altiero Spinelli⁷) per dare legittimità politica alle scelte sulla difesa e preludio ad una piena federazione europea. Inerzia che tuttavia si viene a scontrare con un mutato contesto internazionale, nel quale si stanno modificando le preferenze dei maggiori attori in campo. Prima di tutto gli Usa, che vedono una divisione sugli obiettivi strategici fra Tesoro e Dipartimento di Stato (così era stato già sulla questione del Piano Marshall, voluto dal Dipartimento ma osteggiato dal tesoro), con il Segretario di Stato Dulles che ancora nel gennaio 1953 compie un noto viaggio nelle capitali europee per sostenere la CED ma a fine anno è costretto a rivedere il supporto al progetto. Ma anche le titubanze ed irrequietezze francesi, con numerose richieste di protocolli aggiuntivi al Trattato CED già dalla fine del 1952.

Le ripercussioni sulle dinamiche fra Francia e Germania sono immediate, dividendo il fronte tedesco fra funzionalisti e federalisti, da una parte, ed atlantisti dall'altra. Franz Etzel (vicepresidente dell'Alta Autorità) e Hans von der Groeben (che con Uri stilerà il Rapporto Spaak) – ossia i rappresentanti tedeschi nelle istituzioni europee – rimangono sulla linea di Monnet e Walter Hallstein (voluto da Adenauer a negoziare il Piano Schuman e futuro Presidente della Commissione), ossia per il rafforzamento della sovranità europea (Quirico 2022).

Nel frattempo, il governo tedesco inizia a lanciare segnali diversi. Già nel 1952, a Zurigo, Erhard pronuncia un celebre discorso nel quale afferma: «politica europea non deve significare creazione di una grande area economica fine a sé stessa. Fare una politica europea significa in certo qual modo compiere un ulteriore passo avanti per giungere ad un ordinamento quanto più perfetto pos-

⁷ Sul ruolo del Memorandum Spinelli a De Gasperi si veda Salpietro 2014.

sibile in un libero assetto economico mondiale» (Erhard 1963, 128). Come a dire che la sovranità europea avrebbe dovuto incontrare un limite nel rispetto di una più ampia alleanza atlantica. Nel 1954 si schiererà in maniera ancora più esplicita contro il rafforzamento della sovranità europea (Erhard 1963, 172), che rischiava di risultare contrapposta agl'interessi Usa.

Su questa evoluzione del clima internazionale e degli interessi sempre meno allineati dei due grandi protagonisti del primo slancio iniziale (Francia e Germania) si innestano poi elementi politici interni (in Francia) che contribuiranno in modo decisivo al fallimento della CED.

Dopo quelle di Belgio, Lussemburgo, Olanda e Germania (e in attesa di quella italiana, che avrebbe dovuto seguire quella francese), la ratifica del trattato CED in Francia è calendarizzata all'Assemblea Nazionale per il 30 agosto 1954; ma viene all'ultimo momento tolta dall'ordine del giorno dalla formazione di una occasionale coalizione antieuropea tra gollisti e comunisti, con l'appoggio dei socialisti e in parte di gruppi radicali, uniti in una critica, essenzialmente strumentale, a quella che veniva all'epoca definita l'Europa Vaticana (Chenau 2017), riferendola al ruolo predominante che avevano avuto i cristiano-democratici Adenauer, Schuman e De Gasperi nella costruzione dei primi passi dell'integrazione europea. A questo si aggiunsero altri temi di politica interna legati al timore del riarmo della Germania, pur sotto l'egida dell'esercito europeo, e del rischio di perdere i tradizionali legami con le colonie francesi.

Da quel momento, la Francia si ripositiona verso logiche più atlantiche e chiede in seno al Consiglio d'Europa una blanda cooperazione militare europea, priva di qualsiasi carattere sovranazionale. Nel frattempo, la Gran Bretagna punta esplicitamente ad una iniziativa intergovernativa e convoca a Londra nell'ottobre 1954 una conferenza fra i Sei con UK, Usa e Canada per affrontare direttamente il tema dell'ingresso della Germania nella NATO ed il suo riarmo. Iniziativa che darà vita alla Western European Union, subordinata alla NATO, il cui trattato viene firmato a Parigi fra i Sei e la Gran Bretagna il 23 ottobre dello stesso anno.

Si era appena consumato un altro rovesciamento di fronte: da un successo sovranazionale, mirato a rafforzare la sovranità europea nel campo decisivo della difesa ad un accordo intergovernativo che sanciva la subordinazione europea alla potenza militare Usa.

4. Investimenti collettivi e risorse proprie

All'inizio del 1955, dunque, rimaneva già ben poco dell'iniziale tentativo di rafforzare la sovranità europea. Con l'ipotesi di un fondo monetario che languiva nei negoziati fra governi ed un clamoroso fallimento della difesa comune, l'unica speranza era tornare ai fondamentali: il metodo funzionalista nel settore economico.

È con questo spirito che Jean Monnet, ormai sfiduciato, in procinto di abbandonare quella che considera ormai un'istituzione incapace di condurre ad una federazione europea, pronto alle dimissioni per creare l'Action Committee for the United States of Europe, chiede al fidato collaboratore Pierre Uri di sti-

lare un documento da sottoporre alle altre delegazioni europee per un ultimo tentativo di rilanciare il processo d'integrazione.

Da questo sforzo emerge il Memorandum del 13 aprile 1955. Il documento si basava su alcuni principi chiave. Primo, estendere la logica dell'integrazione settoriale ad altri settori come l'agricoltura e la pesca. In secondo luogo, gli investimenti congiunti sono necessari per la formazione di una politica industriale europea che si affianchi a quelle nazionali, dotata di una capacità fiscale autonoma a livello sovranazionale. In terzo luogo, negli altri settori di intervento sarebbero state create altre istituzioni sul modello dell'Alta Autorità della CECA. Insomma, un'integrazione funzionale (per settori) a vocazione federale (con capacità fiscali autonome e decisioni non prese all'unanimità ma a maggioranza qualificata).

Il memorandum cadde nel vuoto. Per cercare di salvare l'integrazione europea fu convocata la Conferenza di Messina, che rilanciava il processo, affidato a Spaak. Dopo Messina, Uri viene chiamato (con Von der Groeben) a fungere da 'rapporteur' (ossia, a stilare e negoziare il suo rapporto finale) della Commissione Spaak, dal 9 luglio 1955 al 20 aprile 1956. Circolarono diverse bozze di Rapporto prima di quella finale (Spaak 1956). La prima si basava in gran parte sul memorandum di aprile: sull'idea che i mercati fossero per loro natura multilivello e richiedessero quindi un'autorità di coordinamento tra i diversi livelli.

Particolarmente interessante è il settimo documento di lavoro (Uri 1989, 239-49), diffuso il 6 dicembre 1955, in cui Uri introduce l'idea di un sistema di assicurazione europea contro la disoccupazione, che si prevedeva sarebbe stato ampiamente utilizzato a causa della transizione imposta dal mercato comune. Uri sottolineava che la sua istituzione avrebbe favorito un sentimento di 'solidarietà' sovranazionale (Uri 1989, 241).

Avrebbe dovuto essere istituito in caso di cessazione di attività, anche parziale, finalizzato a sostenere sia le imprese sia i lavoratori (prevedendo un sostegno ed un percorso formativo per i licenziati e il pagamento delle spese di ricollocazione in caso di mobilità). Uri pensò inoltre ad un fondo d'investimento per agevolare la riconversione industriale, se finalizzata al mantenimento della forza lavoro. Per quanto riguarda le risorse, Uri pensava di reperirle principalmente nel mercato dei capitali (Uri 1989, 247), con garanzie costruite grazie ai dazi doganali nei confronti dei Paesi terzi.

Quasi tutto questo scomparve nella versione finale del Rapporto Spaak, a parte un brevissimo riferimento a un "Fondo di investimento" (alimentato però da contributi nazionali, non da vere e proprie risorse proprie, quindi a basso impatto sui moltiplicatori fiscali) da concordare successivamente tra gli Stati membri se e quando fosse emerso un «interesse europeo» (Spaak 1956, 77) su un progetto specifico da finanziare congiuntamente.

Rimaneva almeno il fatto che non veniva assegnato alcun potere di veto sulle decisioni collettive: una maggioranza qualificata di 12/17 voti (i voti dovevano essere assegnati secondo i seguenti pesi: uno al Lussemburgo, due al Belgio e ai Paesi Bassi, 4 all'Italia, alla Francia e alla Germania) sarebbe stata sufficiente per approvare le delibere. Gli investimenti comuni avrebbero dovuto essere realizzati e finanziati dal suddetto fondo di investimento ad hoc. In pratica, un'i-

potesi (seppure indebolita rispetto alle versioni precedenti) di sovranità fiscale europea che avrebbe affiancato (nei settori individuati) quella nazionale.

Nei mesi successivi, i negoziati portarono ad un testo dei Trattati di Roma molto diverso da quello del Comitato Spaak. Indebolendo ulteriormente competenze e sistema di scelta collettiva (che, con la *politica della sedia vuota* da parte della Francia e poi col *compromesso di Lussemburgo*, sancirono il definitivo passaggio alle decisioni all'unanimità) e togliendo spazio a qualsiasi spinta alla sovranità sovranazionale europea: un ennesimo bivio non preso.

5. Influenze intellettuali e logiche geopolitiche

La narrazione dominante, soprattutto nell'ambito della storia delle relazioni internazionali, ci racconta come l'avvento al potere di De Gaulle in Francia determini una conversione dell'Europa da un embrione di struttura sovranazionale ad una meramente intergovernativa. I tratti caratteristici di questo mutamento sarebbero proprio gli episodi appena ricordati della *sedia vuota* e del successivo *compromesso di Lussemburgo*.

Ci pare di aver mostrato come, tuttavia, questa mutazione abbia luogo ancora prima. Sia prima dell'insurrezione indipendentista in Algeria del novembre 1954, che impegna la Francia sul fronte (ormai antistorico) della difesa degli interessi coloniali rispetto a quelli europei (entrati chiaramente in contrapposizione), sia dell'avvento al potere di De Gaulle.

Semmai, sono le logiche di potere interne all'Assemblea Nazionale a fare il gioco di interessi diversi. Interessi che, come abbiamo accennato, dipendono essenzialmente dal mutare delle priorità della politica estera statunitense sullo scacchiere globale e quindi anche su quello europeo. Complice interessato di questo mutamento è il governo tedesco, allettato dalla prospettiva del riarmo e dell'adesione alla NATO, entrambe impensabili nella logica della possibile egemonia francese in Europa.

Il governo tedesco diventa così lo strumento delle influenze americane e di una sovranità limitata per Europa. I protagonisti indiscussi di questa tendenza sono Ludwig Erhard (ministro dell'Economia nel dopoguerra fino al 1963, quando diventa Cancelliere) e Walter Eucken (consulente economico di Erhard). Dopo aver iniziato a sottolineare la loro distanza dalla visione allineata a quella di Monnet dei rappresentanti tedeschi nelle istituzioni europee, già a partire dal 1952, saranno proprio loro ad approfittare nel 1955 della scelta di Monnet di lasciare l'Alta Autorità per fondare l'Action Committee.

Da qui il sorgere della questione, visto l'orientamento ideologico/teorico smaccatamente Ordoliberal di Erhard ed Eucken, di quanto questo loro orientamento abbia innescato ed influenzato il cambio di atteggiamento tedesco e quanto invece sia stato un mero strumento del cambio di strategia Usa. Non è agevole trovare una risposta seria e fondata a questa domanda. Tuttavia, vale la pena notare almeno tre elementi.

Il primo ha a che fare con le tempistiche degli interventi pubblici dei due *Ordoliberali* tedeschi. Con il 1952 le loro posizioni pubbliche, fino a quel mo-

mento sopite dietro alle posizioni ufficiali di Adenauer (che di fatto si assume la responsabilità finale delle scelte sulle cariche interne alle istituzioni europee) tutte allineate alle preferenze ed alla visione di Monnet, diventano esplicitamente antimonnettiane, se non apertamente antifrancesi. La sensazione è che gli attacchi all'*indicative planning* (che la Francia cerca di esportare sul piano europeo) siano meramente strumentali ad affermare posizioni contrarie alla strategia di integrazione politica implicita nel disegno di Monnet e di tutto il gruppo francese (ma anche dei rappresentanti tedeschi in senso alle istituzioni europee). Le posizioni di Erhard ed Eucken diventano esplicite troppo in concomitanza con la svolta atlantica della Germania per non apparire sospette.

Il secondo concerne il ruolo di Walter Hallstein. Hallstein era stato chiamato da Adenauer a negoziare la Dichiarazione Schuman – e ciò che ne seguì – per conto della Germania. Nei primi anni Cinquanta Hallstein si era dimostrato perfettamente allineato alle posizioni tattiche funzionaliste di Monnet ed ispirato all'idea di realizzare una compiuta federazione europea. Poi le sue posizioni divengono progressivamente più sfumate. Nel 1958, quando diventa Presidente della prima Commissione Europea grazie al convergere sul suo nome delle preferenze sia dei governi sia delle istituzioni che avevano fino a quel momento costruito concretamente i primi passi per l'integrazione, inizia la stagione della tattica e del compromesso. Tanto che Corrado Malandrino (2005), nel suo volume su Walter Hallstein, ne descrive le ambiguità in termini di «equilibrio politico».

Potrebbe essersi trattato di una strategia che, in un mutato contesto, imponeva maggiore cautela e maggiore equilibrio fra le posizioni in campo, divenute divergenti soprattutto fra i due principali protagonisti dell'integrazione europea, ossia proprio Francia e Germania. Ma anche qui le tempistiche del cambiamento sono decisamente sospette.

A nostro avviso, ma certo sarebbe necessario un più ampio lavoro di scavo su questo tema, una spiegazione più plausibile di questo mutato atteggiamento potrebbe stare proprio nel crescente stridere degli interessi delle istituzioni comunitarie, che si trovava ad interpretare e difendere ai massimi livelli, e quello del proprio paese, che si stava schierando apertamente contro quell'idea di piano inclinato verso una crescente sovranità europea voluta da Monnet ed inizialmente interpretata dallo stesso Hallstein.

Il terzo punto ha a che fare con l'evoluzione dei rapporti di potere che legano *Ordoliberalismo* e *neoliberalismo*, guidato dalla 'casa madre' Mont Pèlerin Society (MPS). Come fa notare Schmelzer (2020), negli anni Cinquanta la MPS persegue obiettivi di più netto indirizzamento delle organizzazioni internazionali. Non ci sarebbe da stupirsi dunque se l'indicazione ai membri tedeschi della MPS fosse giunta proprio da figure vicine agli interessi del governo Usa, che di fatto la guidavano sin dalle origini.

Aggiungerei a queste tre considerazioni una quarta, non specificamente riferita all'*ordoliberalismo* tedesco, ma ad esso legata. Si tratta del mutamento genetico che avviene in Francia rispetto alla 'pianificazione indicativa'. Che sfuma progressivamente i tratti della pianificazione in un disegno meta-legislativo

sempre più simile all'*ordoliberalismo* tedesco. Insomma, anche in Francia si fa strada, con la sconfitta della élite monnettiana nelle istituzioni europee, l'idea di abbandonare il tentativo, forse la pretesa, di 'traslare' la sovranità industriale francese a livello europeo: de Gaulle, paradossalmente, è in questo senso il miglior interprete di tale mutamento. La grandeur francese che il Presidente persegue non è altro che un artificio narrativo apparentemente in continuità con la tradizione precedente, ma di fatto significa rinunciare ad una sovranità condivisa europea per ripiegarsi su una lotta economica e politica per il perseguimento del potere a livello nazionale.

In ogni caso, i rapporti di potere in Europa e nel mondo stavano cambiando rapidamente. I negoziati sul Rapporto Spaak, che poi porteranno ad un testo ben diverso dei Trattati di Roma, si vengono a sovrapporre con la crisi di Suez (29 ottobre-7 novembre 1956) che vedono Francia ed Inghilterra, alleate di Israele, contrapporsi all'Egitto sostenuto da Usa e Urss. Una crisi che decreta definitivamente la fine delle velleità imperiali di Francia e Inghilterra e la consacrazione del dualismo politico globale fra Stati Uniti ed Unione Sovietica⁸.

Il passaggio da un'Europa politica (CECA, CED, CEP) ad un'Europa blandamente orientata ad una crescente integrazione commerciale (CEE) era soprattutto il risultato di questa presa d'atto della sconfitta europea sul piano dell'*actorness* globale. Un modo per renderla più coerente con gli interessi statunitensi nel garantire un mercato ben aperto in Europa ma negare ogni velleità di autonomia strategica.

6. Considerazioni conclusive

Sebbene la letteratura esistente metta in luce una diversa scansione temporale della storia dell'integrazione europea, individuando nella morte di Stalin prima e nell'avvento di De Gaulle poi i momenti fondanti del cambio di orientamento del Vecchio Continente, ci pare di aver messo in evidenza sufficienti fattori che, quantomeno, inducano ad un ripensamento della storiografia.

Non v'è alcun dubbio che prima del 1953 vengono assunte e in alcuni casi concretizzate una serie di iniziative per realizzare, accanto a quelle nazionali, una piena sovranità europea, capace di spingere l'Europa verso una *actorness* globale che ancora oggi, almeno a tratti, rivendica. In vari settori: difesa, energia, trasporti, industria, politica estera.

Abbiamo anche notato come non sia affatto la morte del nemico esterno (Stalin) a mutare le esigenze europee (nel senso di indurre una minore urgenza per una politica di difesa europea), ma la violenza dell'attacco sovietico in Corea a spingere gli Usa ad accelerare il riarmo della Germania, piuttosto che a lasciare che l'Europa s'imbarchi in un progetto di difesa europea dagli esiti più incerti

⁸ Stati Uniti guidati a partire dal 1953 dal repubblicano Eisenhower ed Unione Sovietica guidata, sempre dal 1953, da Chruščëv, prima come Segretario Generale del PCUS, poi come Presidente dal 1958.

per gli equilibri di potere internazionali (almeno dal punto di vista del disegno egemonico Usa). In questa logica, anche le aspirazioni globali di Francia ed Inghilterra andavano ridimensionate, come accadrà con la crisi di Suez.

Ed occorre, anche grazie ad un attacco teorico/ideologico (strumentale) contro la strategia di rafforzamento della sovranità europea portata avanti dagli *Ordoliberali* tedeschi contro l'*indicative planning* francese, smontare quanto era stato concretizzato o si stava per concretizzare. Ci pare essere, questa, una spiegazione più plausibile del perché si abbandonò l'ottima iniziativa di successo del *clearing* multilaterale europeo (la UEP) che non evolverà mai in un Fondo Monetario Europeo. E del perché dall'ambizioso Rapporto Spaak ci si ritrovi a negoziare un ben meno ambizioso Trattato di Roma, solo pochi mesi dopo.

Insomma, la storia dell'integrazione europea negli anni Cinquanta è più che altro una storia di scontro fra interessi sempre più divergenti. Uno scontro che vede prevalere non tanto un sistema teorico su un altro, ma un sistema di potere egemonico esterno, quello degli Usa, su quello europeo. Le teorie economiche, in questo quadro, risultano aver giocato più il ruolo dello strumento di una lotta di potere politico globale che un innesco per i cambiamenti che caratterizzano le dinamiche d'integrazione in Europa.

Dinamiche che hanno avuto come conseguenza principale, a parte l'indebolimento del tentativo di costruzione di una sovranità europea, una crescente lotta fra le istituzioni europee, guidate in larga parte dagli eredi della tradizione monnettiana, e i governi nazionali, fino ovviamente a sancire la preminenza delle strutture intergovernative (il Consiglio) sulla Commissione, suggellata poi con il Trattato di Maastricht.

Una dinamica prevalente ancora oggi, e che rischia di indebolire la coesione europea anche più degli interessi, per quanto ancora fortissimi, esterni. Più che 'uniti nella diversità', ci pare che in Europa valga ancora l'antico adagio romano *divide et impera*.

Riferimenti bibliografici

- Bagnai, Alberto. 2012. *Il tramonto dell'euro*. Reggio Emilia: Imprimatur.
- Buti, Marco, e George Papaconstantinou. 2022. "European Public Goods: How can we supply more?" LUISS SEP. *Policy Brief* 3: 1-9.
- Chenau, Philippe. 2017. *Un'Europa Vaticana? Dal Piano Marshall ai Trattati di Roma*. Roma: Studium.
- Comunità Economica Europea. 1957. *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (Trattato di Roma)*. Roma, 25 marzo 1957. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>> (2025-11-10).
- Draghi, Mario. 2024. *Il futuro della competitività europea*. Bruxelles: Commissione Europea.
- Eichengreen, Barry J. 1993. *Reconstructing Europe's Trade and Payments. The European Payments Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Erhard, Ludwig. 1963. *La politica economica della Germania. Per una economia sociale di mercato*. Milano: Garzanti.
- European Union. 2025. *EU motto: "United in diversity"*. Brussels: European Union. <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/symbols/eu-motto_en> (2025-11-10).

- Fèvre, Raphaël. 2021. *A Political Economy of Power: Ordoliberalism in Context, 1932-1950*. New York: Oxford University Press.
- Jacobsen, Annie M. 2011. *Area 51: An Uncensored History of America's Top Secret Military Base*. New York: Little, Brown and Company.
- Maes, Ivo 2021. *Robert Triffin. A Life*. New York: Oxford University Press.
- Malandrino, Corrado. 2005. *Tut etwas Tapferer: compì un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein, 1948-1982*. Bologna: il Mulino.
- Masini, Fabio. 2021. "Pierre Uri and the Making of a European Economic Order." *History of Economic Thought and Policy* 10, 2: 53-68.
- Masini, Fabio. 2022. *European Economic Governance. Theories, Historical Evolution, and Reform Proposals*. London: Palgrave Macmillan.
- Pickford, Stephen, Federico Steinberg, and Miguel Otero-Iglesias. 2014. *How to Fix the Euro: Strengthening Economic Governance in Europe*. London: Chatham House.
- Quirico, Stefano. 2022. *L'Europa di Wilhelm Röpke. Liberalismo, federalismo, nazione*. Bologna: il Mulino.
- Salpietro, Giovanni. 2014. "L'attualità della CED." *Il Federalista* 56, 3: 233-37.
- Schmelzer, Matthias. 2020. "What Comes After Bretton Woods? Neoliberals Debate and Fight for a Future Monetary Order." In *Nine Lives of Neoliberalism*, edited by Dieter Plehwe, Quinn Slobodian, and Philip Mirowski, 197-218. London and New York: Verso.
- Spaak, Paul-Henri. 1956. *Rapport de chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères (Bruxelles, 21 avril 1956)*. Bruxelles: Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine.
- Stiglitz, Joseph E. 2016. *The Euro and Its Threat to the Future of Europe*. London: Allen Lane.
- Uri, Pierre. 1989. *Fragments de politique économique. Les libertés de la fonction publique. Les servitudes de la dispersion*. Grenoble: PUG.
- Warlouzet, Laurent. 2018. "The EEC/EU as an Evolving Compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism, 1957-1995." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 57, 1: 77-93.