

Proponiamo un brano che racconta un passaggio chiave del processo europeo di integrazione, vale a dire la costituzione nei primi anni cinquanta della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). L'idea di un'Europa unita compiva un balzo in avanti grazie a una geniale intuizione: condividere la gestione del settore carbo-siderurgico, in modo da impedire nuove corse nazionali agli armamenti e favorire le condizioni per un nuovo ciclo di sviluppo economico generale. Il motore dell'intero progetto era la cooperazione franco-tedesca, attraverso la quale sia Parigi sia Bonn si proponevano di perseguire realisticamente i propri interessi. Nel giro di pochi anni, l'esperimento di successo della CECA avrebbe fatto da modello per gli accordi istitutivi della Comunità economica europea (CEE), firmati a Roma nel 1957.

La CECA e i primi passi dell'integrazione europea

B. Olivi, R. Santaniello

Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda alla Costituzione dell'Unione

il Mulino, Bologna, 2005, pp. 20-24.

Fu proprio un'élite della pubblica amministrazione francese, raccolta attorno a Jean Monnet, ad avanzare una proposta nuova e articolata che aveva il grandissimo merito di ridare l'iniziativa alla Francia, togliendola dall'isolamento diplomatico ormai perdurante, e di presentarsi come il primo progetto inteso a costruire le strutture di un nuovo ordine dell'Europa occidentale facendo perno su nuovi rapporti tra Francia e Germania. L'evoluzione dei rapporti tra questi due paesi si intrecciava con la generale questione dell'integrazione della Germania all'Occidente. Sebbene il Cancelliere Konrad Adenauer affermasse la sua convinzione europea e occidentale, egli non poteva rifiutare a priori l'eventualità di una riunificazione tedesca né trascurare il fatto che la corrente neutralista acquistava vigore presso i socialisti e i protestanti. Era oramai in gioco il complesso dei rapporti della Germania con l'Occidente. Le idee della Francia per una nuova cooperazione economica franco-tedesca si confondevano quindi con il problema del controllo dell'industria carbo-siderurgica tedesca, considerata il vero arsenale della Germania. Quest'ultima valutò con molto interesse la prospettiva di una speciale cooperazione economica con la Francia. L'integrazione, pur settoriale, delle industrie dei due paesi avrebbe infatti consentito alla Germania di decidere l'uscita dalla posizione di inferiorità dovuta alla sua sconfitta.

La Dichiarazione Schuman

L'invenzione comunitaria a cui si è fatto cenno giunse con la Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950. Ne furono autori Jean Monnet, commissario al Piano nel Governo francese, e un gruppo di straordinari esperti e funzionari. Il Ministro degli Esteri francese dell'epoca, Robert Schuman, ebbe la forza politica di farla approvare da uno scettico Consiglio dei Ministri francese e di proporla ai tedeschi e agli altri paesi dell'Occidente europeo. Ancor oggi la Dichiarazione Schuman appare come un documento ben congegnato, la cui struttura logica non è oscurata da orpelli retorici, ma concepita in funzione direttamente operativa:

La pace mondiale non potrà essere salvaguardata senza sforzi creatori che siano all'altezza dei pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e viva può apportare alla civiltà è indispensabile al mantenimento delle relazioni pacifiche. Facendosi da più di vent'anni il campione di un'Europa unita, la Francia ha sempre avuto per scopo essenziale di servire la pace. L'Europa non è stata fatta, abbiamo avuto la guerra. L'Europa non si farà d'un tratto, né in una costruzione globale: essa si farà con delle realizzazioni concrete – creando anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle Nazioni europee esige che l'opposizione secolare tra la Francia e la Germania sia eliminata: l'azione intrapresa deve rivolgersi in primo luogo alla Francia e alla Germania.

A questo fine il Governo francese propone di dirigere immediatamente l'azione su un punto limitato ma decisivo: il Governo francese propone di porre l'insieme della produzione franco-tedesca del carbone e dell'acciaio sotto un'autorità comune in un'organizzazione aperta alla partecipazione degli altri paesi dell'Europa.

La messa in comune delle produzioni del carbone e dell'acciaio assicurerà immediatamente la creazione di basi comuni di sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea e muterà il destino di queste regioni da lungo tempo votate alla fabbricazione delle armi da guerra di cui esse sono state le vittime più costanti.

La solidarietà di produzione così costituita renderà manifesto che ogni guerra tra la Francia e la Germania diventa non soltanto impensabile, ma materialmente impossibile. La creazione di questa potente unità di produzione aperta a tutti i Paesi che vorranno parteciparvi e destinata a fornire a tutti i Paesi che essa raggrupperà gli elementi fondamentali della produzione industriale alle stesse condizioni, getterà le fondamenta concrete della loro unificazione economica. Questa produzione sarà offerta a tutto il mondo senza distinzione né esclusione per contribuire al miglioramento del tenore di vita e al progresso delle opere di pace. L'Europa potrà, con mezzi accresciuti, perseguire l'attuazione di uno dei compiti fondamentali: lo sviluppo del continente africano.

Così si realizzerà semplicemente e rapidamente la fusione d'interessi indispensabile alla creazione di una Comunità economica e si introdurrà il fermento di una Comunità più larga e più profonda fra paesi a lungo opposti da sanguinose divisioni.

La proposta di Robert Schuman si pose alla confluenza di un molteplice ordine di problemi e individuò il piano di intersezione politicamente praticabile di tutta una serie di esigenze e di preoccupazioni ovunque risentite. La necessità di promuovere la distensione internazionale, inserendo un'Europa organizzata quale elemento equilibratore fra i due blocchi; la riconciliazione franco-tedesca e con essa l'integrazione della Germania all'Occidente; la riorganizzazione a livello europeo delle industrie di base, evitando i rischi della cartellizzazione [processo in cui interi settori dell'economia abbandonano la libera concorrenza per mezzo di accordi fra i grandi produttori di un medesimo bene] e definendo un metodo di integrazione immediatamente realizzabile; la creazione infine di un organismo dotato di poteri e capace di fornire un modello per lo sviluppo dell'integrazione europea.

La dottrina europea di Jean Monnet, ispiratore della Dichiarazione Schuman, maturò dall'incontro di diverse prospettive ideali: un chiaro giudizio storico che, muovendo dalla constatata insufficienza del concetto nazionalistico, a esso sostituisce i principi di interdipendenza e di integrazione; una precisa definizione delle «modalità di approccio» atte a promuovere le interdipendenze latenti o virtuali; una concezione istituzionale adeguata alla nuova realtà dei rapporti internazionali e capace non solo di consolidare le acquisizioni settoriali ma prefigurare una linea di sviluppo. Tale concezione potrebbe apparire ovvia o non decisiva, se essa non si articolasse in una concreta strategia della pace che, lungi dal restare confinata nel regno delle dichiarazioni di in-

tenzioni, si definisce in una precisa volontà politica e costituisce uno degli elementi che qualificano – fra le Europe possibili – l'Europa monnetiana. Se l'unificazione dell'Europa è il presupposto indispensabile per il mantenimento della pace nel mondo, l'Europa unita (compresa la Gran Bretagna) consente altresì di prospettare un'associazione, su un piano d'uguaglianza, fra il vecchio continente e gli Stati Uniti, capace di realizzare quelle condizioni che renderanno finalmente possibile il passaggio dalla coesistenza pacifica alla pace.

Il metodo di Jean Monnet era l'applicazione rigorosa di questa fondamentale persuasione: l'Europa si farà modificando le condizioni economiche che determinano il comportamento umano. L'affermazione che il processo di integrazione nasceva dalla messa in comune delle risorse rovesciava i criteri del metodo di unificazione che aveva presieduto in Europa la formazione degli Stati nazionali, antepoendo l'integrazione economica a quella politica. In tale quadro si innesta una intuizione centrale delle proposizioni di Monnet. Le istituzioni indipendenti dagli Stati hanno una funzione quasi demiurgica nella concezione comunitaria che sta emergendo dalla Dichiarazione Schuman. È infatti la debolezza delle istituzioni degli Stati-Nazione che ha provocato le tragedie europee. Le nuove istituzioni debbono essere il cuore dell'invenzione comunitaria, e sono esse, insieme all'impulso politico degli «interessi», che debbono guidare la trasformazione delle relazioni tra gli Stati, secondo una gradualità segnata dai Trattati, verso gli obiettivi proposti. Se nella prima metà del secolo gli europei si sono lasciati guidare da istituzioni egoiste e volubili, nella seconda essi debbono porvi rimedio mutando radicalmente la realtà istituzionale, dando quindi vita a istituzioni «comuni», in cui la gestione del potere conferito contrattualmente dagli Stati sia funzionale alla nuova realtà interstatale, potendosi prefigurare l'obiettivo finale degli Stati Uniti d'Europa.

Dalle idee monnetiane e dall'iniziativa diplomatica avviata dalla Dichiarazione Schuman nacque la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, prevista dal Trattato di Parigi dell'8 aprile 1951 entrato in vigore il 27 luglio 1952. Con esso sei Stati europei – Belgio, Francia, Italia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi – conferivano a istituzioni comuni e indipendenti dagli Stati tutti i poteri in materia di carbone e di acciaio, che venivano quindi sottratti alla sovranità dei paesi firmatari. Le istituzioni della CECA erano innanzitutto l'Alta autorità, collegio di nove membri nominati dagli Stati e totalmente indipendenti per la durata di un mandato di sei anni. Essa era il Governo vero e proprio della CECA, e agiva sotto il controllo di un'Assemblea parlamentare nominata dai Parlamenti nazionali e avente prevalenti funzioni consultive. Il Consiglio, composto dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri, era incaricato di armonizzare l'azione dell'Alta autorità con quella degli Stati membri. Infine, una Corte di giustizia formata da sette giudici era incaricata di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme del Trattato. Il settore del carbone e dell'acciaio divenne il primo «mercato comune» settoriale, risolvendo il problema della Ruhr e ponendo le basi dell'accordo permanente franco-tedesco e del futuro mercato comune europeo.

La Dichiarazione Schuman e la Comunità carbosiderurgica indicarono un «metodo» nuovo nei rapporti internazionali dell'Europa occidentale del dopoguerra, destinato non soltanto a provocare rompicapi ai giuristi tradizionali a causa della difficoltà di adattarvi le concezioni classiche del diritto internazionale, ma soprattutto a produrre iniziative successive, come quella che dette vita alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica.

L'invenzione comunitaria contenuta nella proposta Schuman rispondeva puntualmente agli interessi strategici francesi. La creazione della Repubblica federale tedesca,

alla quale la Francia si era opposta senza risparmio, aveva fatto cadere tutte le speranze di una nuova organizzazione della presenza francese in Germania impedendo di considerarla come un fatto definitivo nella storia d'Europa. La presenza permanente di una forza di occupazione francese in Germania veniva definitivamente esclusa quale ipotesi realistica negli obiettivi di politica estera francese. Occorreva quindi che la Francia si desse nuovi metodi e nuovi obiettivi, in modo da non rimanere estranea al processo di riorganizzazione europea che si stava avviando. In questo quadro, la proposta Schuman va vista come un'abilissima iniziativa diplomatica, che permise alla Francia di iniziare la ricostituzione di una zona di influenza con nuovi mezzi. In questa nuova struttura, la Francia avrebbe potuto condurre, con il massimo di autonomia, un gioco diplomatico conforme ai suoi interessi storici.

In conclusione, la proposta Schuman costituisce uno dei cardini storici di questo dopoguerra, poiché ha dato vita a un nuovo quadro istituzionale nel quale la Francia ha potuto, per decenni, impostare un'azione diplomatica di grande efficacia per controllare e talvolta condizionare la ripresa di autonomia economica e politica della Germania.