

## Scheda tre

---

**Dal Piano Marshall ai Trattati di Roma****1. Dal piano Marshall all'OECE.**

Nei primi anni successivi alla conclusione del grande conflitto gli Stati Europei ebbero angusti spazi d'autonomia : essi si trovarono tutti sotto lo stretto controllo delle due grandi potenze (USA e URSS) le quali procedettero alla ricomposizione degli Stati esistenti prima della Guerra (con l'eccezione delle 2 Germanie) togliendo però ad essi ogni sostanziale indipendenza di politica estera nell'ambito della spartizione nelle zone d'influenza decisa a Yalta.

A questi fattori di politica estera ogni stato europeo presenta generalmente una situazione di caos economico dovuto alle estese distruzioni belliche, ai larghi vuoti nella popolazione attiva, al disordine monetario cui deve aggiungersi ancora, con motivi d'aggravamento, una condizione d'instabilità politica e di debolezza in cui vengono a trovarsi tutti i governi europei in una situazione apparentemente ingovernabile e caratterizzata da forti spinte centrifughe.

Lo scenario della politica mondiale é così costituito dal rapporto diretto USA - URSS ed il vuoto di potere esistente in Europa.

Si tratta di un vuoto di potere che l'URSS cerca di colmare con la creazione di un sistema di Stati a lei legati militarmente ed ideologicamente, nel mentre al resto dell'Europa si trasmettono non trascurabili tensioni politiche e spinte rivoluzionarie.

A loro volta gli USA si impegnano in Europa per arginare l'espansionismo sovietico e si muovono su diversi fronti, tra cui:

- uno prettamente politico, di sostegno ai partiti filo - americani o comunque anti - sovietici;
- uno diplomatico, volto a creare un sistema integrato di alleanze a livello planetario;
- uno economico, attraverso massicci aiuti in beni ed in danaro.

In effetti, ben presto l'America si accorse che non poteva più tornare all'isolazionismo dell'anteguerra; gli USA dovevano riuscire a mantenere il loro alto livello di vita ed il loro ritmo di produzione e non potevano riuscire in ciò se il resto del mondo si fosse sprofondata nella miseria.

L'America perciò si spinse verso una politica che tendeva a spezzare i mercati riservati, le economie chiuse e pianificate su basi nazionali, le autarchie.

Ed é così che la spinta al processo d'integrazione europea viene proprio dall'esterno.

L'angolo di svolta di prima fase è costituito dal famoso discorso pronunciato dal generale George MARSHALL, Segretario di Stato americano, nel giugno '47, all'Università di Harvard.

Il discorso di MARSHALL può considerarsi l'applicazione europea della "dottrina TRUMAN" e parte dal presupposto che la capacità di resistenza dell'EUROPA all'espansionismo sovietico é strettamente legata alla possibilità di ricostruire le economie dei paesi europei, ristabilendovi un clima di solidarietà sociale e di fiducia nelle istituzioni democratiche.

In merito alla ricostruzione economica nel suo discorso Marshall rilevava la lentezza con cui tale processo si era avviato, nonostante gli aiuti già allora cospicui elargiti dagli USA ed addebitava ciò alla disorganicità delle misure prese dai vari governi europei.

Pertanto egli chiedeva agli europei di coordinare i loro sforzi, di precisare il loro fabbisogno finanziario in termini globali e di elaborare uno schema di suddivisione dei contributi americani fra gli stessi paesi europei.

L'importanza del discorso di Marshall, da cui prenderà le mosse il successivo piano di aiuti americani sta' dunque nell'aver considerato l'Europa come un tutto unico e nell'aver sollecitato un coordinamento delle politiche economiche dei paesi europei.

Il progetto di Marshall è convertito in legge il 2 aprile 1948 con la clausola fondamentale che negli accordi bilaterali USA - singolo Stato europeo deve figurare l'impegno di quest'ultimo di partecipare ad un'istituzione incaricata della gestione dell'aiuto collettivo e dell'elaborazione di una politica economica comune.

È questo l'atto di nascita di questa fase del processo d'integrazione economica e politica europea.

E' importante comunque notare che l'E.R.P. (European Recovery Program), il programma degli interventi americani, non prevedeva aiuti diversi ai popoli retti da strutture politico - sociali diverse (per intendersi ai paesi dell'Europa orientale) ma tendeva a potenziare indiscriminatamente tutti i paesi europei, affinché tutti potessero avviarsi ad un'economia solidale, che consentisse il raggiungimento di condizioni politico sociali nelle quali potessero esistere istituzioni libere.

Le parti contraenti - nell'accettare gli aiuti degli Stati Uniti d'America - assunsero l'impegno di attuare i principi della solidarietà nelle loro reciproche relazioni economiche.

E questa concezione, invero rivoluzionaria, dell'integrazione economica e finanziaria dei mercati provocò il superamento delle lotte secolari tra i paesi della vecchia Europa.

Il colpo di sferza del discorso di Marshall servì da efficace stimolo sicché subito dopo, il 12 luglio 1947, fu convocata a Parigi una Conferenza che assunse il nome di **Comitato per la Cooperazione Europea**, ed alla quale parteciparono 16 Stati: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera, Turchia, Regno Unito.

I paesi dell'Europa orientale erano stati invitati a partecipare alla ripartizione solidaristica degli aiuti americani che allora avrebbero preso avvio, ma ***l'Unione Sovietica vietò loro di aderire.***

(La *Cecoslovacchia* fu l'unico paese orientale ad aderire : il 10 marzo 1948 Jan MASARYK si ***tolse la vita*** gettandosi dalla finestra).

I lavori si conclusero il 22 settembre, con la redazione di un rapporto che fu presentato a Marshall nel quale si prospettavano la situazione economica e finanziaria degli Stati partecipanti e le rispettive esigenze ai fini della ricostruzione economica.

Il 15 marzo 1948 il Comitato per la cooperazione economica europea si riunì nuovamente, con la partecipazione dei ministri degli esteri ed incaricò il comitato di lavoro di elaborare lo statuto di un organismo permanente di cooperazione economica europea, ed un progetto di patto plurilaterale impegnante tutti paesi partecipanti.

La convenzione per la cooperazione economica europea entrò in vigore il 28 luglio 1948, dando così vita all'**OECE**, Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica, con sede a Parigi.

Nella convenzione vediamo esplicitati gli obiettivi fondamentali dell'OECE, che consistevano nell'impegno dei partecipanti a coordinare i loro sforzi economici al fine di:

- trovare un'intesa sul modo più efficace d'utilizzo delle risorse dei singoli stati;
- aumentare la produzione e modernizzare le attrezzature industriali e agricole in modo da elevare il livello dei consumi ed il tasso d'occupazione;

- intensificare gli scambi internazionali attraverso una progressiva eliminazione degli ostacoli che a questo si frappongono;
- perseguire il raggiungimento della stabilità economica nell'interno dei singoli stati anche attraverso il perseguimento della stabilità monetaria.

Le intenzioni però non sempre diventano realtà operative: l'organo decisionale dell'OECE é il Consiglio, formato dai rappresentanti degli Stati Membri, che mantengono la loro totale integra sovranità per cui le decisioni dell'OECE, per essere valide devono essere prese all'unanimità.

Dal 1949 al 1952 si registrano molteplici tentativi per dare maggiore potere all'OECE, tentativi sempre respinti dall'INGHILTERRA.

Così che nel 1952 gli USA rinunciano, di fatto, a dare una veste collettiva ai loro aiuti all'Europa per bilateralizzare i rapporti instaurati con gli Stati europei.

Sul piano militare e della difesa ricordiamo intanto il trattato di BRUXELLES, 17 marzo 1946, con il quale Regno Unito, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo contrassero un'alleanza difensiva e s'impegnarono ad organizzare in comune le loro forze armate per far fronte ad un'eventuale aggressione.

Nel frattempo nell'area socialista l'URSS firmava 23 patti militari bilaterali; e nel 1947 il partito comunista andava al potere in Ungheria, Bulgaria, Romania e Polonia; e nel 1948 c'è il blocco di Berlino.

Il trattato di Bruxelles si dimostra ben presto uno strumento poco rispondente ad opporsi al blocco orientale perché i mezzi di cui disponevano i 5 paesi firmatari erano insufficienti ad assicurare una difesa valida.

E la drammaticità e la gravità della situazione venutasi a creare in Europa imposero una piena partecipazione degli Stati Uniti ad un sistema di difesa comune attraverso la conclusione di una vera e propria alleanza.

Nasce quindi la NATO, prima tra i 5 di Bruxelles, USA e Canada;  
nel '49 entrano Italia, Islanda, Danimarca, Norvegia e Portogallo;  
nel '52 Grecia e Turchia  
nel '55 Repubblica Federale Tedesca.

## **2. Dal Consiglio d'Europa, la Grande Europa, alla Piccola Europa dei SEI - Dalla CECA ai Trattati di Roma.**

Sul piano politico, sulla scia del trattato di Bruxelles e dei fermenti federalisti testimoniati dal primo congresso europeo di tutti i movimenti europeisti all'Aia del 7 - 10 maggio 1948, nasce il **Consiglio d'Europa**.

Il fine di questa organizzazione è quello di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri allo scopo di preservare e di promuovere gli ideali ed i principi che sono loro patrimonio comune e di facilitare il loro progresso economico e sociale.

La realizzazione di tale fine doveva attuarsi per mezzo degli organi del consiglio, attraverso l'esame dei problemi d'interesse comune, la conclusione di accordi e l'adozione di un'azione comune nel campo economico, sociale, culturale, scientifico, giuridico ed amministrativo, come anche attraverso la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Vi aderiscono 10 Stati.

Frutto di un compromesso il Consiglio d'Europa si incentra su due organi :

- ◆ Comitato di ministri, composto da rappresentanti di ciascuno stato membro e deliberante all'unanimità;
- ◆ Assemblea consultiva che non possiede poteri reali, potendo soltanto proporre raccomandazioni da trasmettere al Comitato dei ministri.

Pur tuttavia fin dall'inizio si registra una spinta dell'assemblea ad accentuare il proprio peso ed il proprio ruolo di istituzione rappresentativa, ottenendo modifiche allo statuto, orientate, appunto, in questa direzione.

In effetti, l'elezione dei membri dell'assemblea da parte dei vari Parlamenti nazionali consentì di trasferire all'interno del consiglio i fermenti europeistici che crescono ormai in tutta l'Europa occidentale.

È in questo quadro che l'Assemblea propone la creazione di una Autorità politica europea dotata di poteri reali.

L'orientamento sovranazionale espresso così dall'assemblea sembra prevalere ed essere accettato anche dagli Inglesi, i quali in sede di assemblea si pronunciano per un'estensione, seppure circoscritta settorialmente, dei poteri reali del Consiglio d'Europa.

Poteri reali circoscritti significano sostanzialmente impostare una politica europeistica per settori, facendola gestire da autorità specializzate, che prenderanno corpo autonomamente allorquando si constaterà l'improbabilità della soluzione sovranazionale a livello di Consiglio d'Europa.

In questa logica maturano due proposte, una di SCHUMAN, ministro degli esteri francese, per la creazione di un pool per il carbone e l'acciaio, e l'altra di CHURCHILL per la creazione di un esercito europeo.

La proposta di CHURCHILL sarà fatta propria dal governo francese e, rielaborata, passerà sotto il nome di PIANO PLEVEN e sboccherà nella proposta di creare la comunità europea di difesa (CED).

I due progetti suddetti, seppure limitati in termini settoriali, mirano ad introdurre il principio della sopranazionalità e quindi a creare una situazione di fatto capace di far emergere le contraddizioni esistenti fra politiche settoriali integrate e permanenza di un quadro politico caratterizzato dalla sussistenza del potere degli stati nazionali.

Diviene però ben presto evidente che non tutti i paesi europei sono disposti ad accettare questa logica, per cui si pone il problema di come riuscire a conciliare la tesi degli stati integrazionalisti con quella degli Stati non integrazionalisti.

La sostanziale impossibilità di trovare un comune terreno di intesa fa emergere dall'interno della **Grande Europa** un nucleo di Stati decisi a proseguire lungo la strada dell'integrazione.

Ed il complesso di questi stati si chiamerà simmetricamente **Piccola Europa**.

La frattura della piccola Europa trova consacrazione il 18 aprile 1951 con firma del trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, dalla quale si autoescludono Inghilterra e Paesi Scandinavi.

L'idea di SCHUMAN era molto semplice: per unificare l'Europa bisognava prima di tutto mettere in comune le risorse economiche - per incominciare intanto il carbone e l'acciaio - e creare una autorità comune, indipendente dai governi nazionali per prendere decisioni nell'interesse di tutti.

Sei paesi accettarono la proposta Schuman : Italia, Belgio, Francia, Germania Federale, Olanda e Lussemburgo.

Nel 1952, nasceva così la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA).

Una autorità sovrana - L'ALTA AUTORITÀ - doveva fare in modo che per queste due materie prime le frontiere nazionali non esistessero più.

L'affermazione della CECA segna in maniera evidente ed inequivocabile la crisi del Consiglio d'Europa.

Diversa fortuna ebbe invece il progetto della costruzione dell'esercito europeo.

Il dilemma che portò al progetto della CED era tipico :

era necessario impiegare i tedeschi nella difesa del mondo libero, ma è pericoloso avere un esercito tedesco di fronte ad un esercito francese, quindi per avere i soldati tedeschi senza un esercito tedesco non esisteva che un mezzo : creare un esercito europeo.

Ma una strana miopia sembrò colpire i governanti europei di quegli anni, che pure erano uomini del calibro di Schuman, Adenauer, De Gasperi, Spaach.

Essi non tennero conto di una legge fondamentale della politica : moneta e spada sono gli strumenti essenziali per l'esercizio del potere, che ha bisogno però siano esercitati in maniera diretta dal Principe : e quando si dice principe ovviamente ci si riferisce, in campo supernazionale, ad un'alta autorità sovranazionale dotata di pieni poteri.

Ma Schuman, Adenauer e De Gasperi s'illusero di costruire un esercito europeo senza prima costruire uno STATO o la FEDERAZIONE EUROPEA e di poter mantenere degli stati nazionali senza esercito.

E quando si arrivò al nodo cruciale della costituzione dell'Assemblea ad hoc con poteri sovranazionali, di cui all'art.38 del trattato istitutivo della CED (articolo voluto dai federalisti che attraverso Ivan Matteo Lombardo indussero De Gasperi a farlo inserire) articolo che significava l'attribuzione di poteri sovranazionali a tale organo e di conseguenza una limitazione del sacro tabù della sovranità nazionale, la Francia non approvò il trattato e la CED naufragò.

La CED fallì ma costituì comunque una tappa fondamentale nella storia dell'unificazione europea perché consolidò la piattaforma a sei, mostrando quali fossero gli Stati che avevano la volontà, la possibilità e la necessità di giungere rapidamente ad un grado molto stretto di integrazione.

Il fallimento della CED segna un altro fatto molto importante, segna cioè che al di là di certi limiti molto ristretti le nazioni non sono disposte ancora a cedere ad organismi sovranazionali parte della loro sacra sovranità nazionale.

E trova spazio in campo europeistico quella che viene chiamata la Teoria Funzionalistica.

Il funzionalismo si basa sullo sviluppo graduale della cooperazione internazionale a cominciare dai settori che non sono suscettibili di provocare conflitti politici internazionali.

I sostenitori di questa teoria ritengono che si possa superare gradualmente l'ostacolo della Sovranità nazionale limitando la cooperazione degli Stati Sovrani al piano tecnico, che è idoneo ad evitare conflitti e divisioni che attengono invece alla politica pura.

Questo metodo fu applicato ed adottato all'integrazione europea da Jean Monnet (dal 1952 al 1956 presidente dell'alta autorità della CECA).

E sull'impostazione di questa dottrina, limitata quindi a fatti economici, i SEI decisero di allargare la loro unione a tutti i prodotti e a tutti i settori della vita economica.

Il 1° giugno 1955, i ministri degli esteri dei SEI paesi si riunirono a MESSINA e nominarono un comitato per esaminare la possibilità di creare una UNIONE DOGANALE ED ECONOMICA.

Nell'aprile del 1956 fu pubblicato un rapporto che metteva in luce i benefici che sarebbero derivati da siffatta unione.

Al posto di mercati singoli avrebbe avuto vita un mercato di 163.000 di consumatori; si sarebbe promossa una divisione del lavoro; si sarebbero permesse attività produttive dell'ordine di grandezza di quelle americane; si sarebbe consentito l'impiego del più potente macchinario americano, difficilmente applicabile per la scarsa estensione del mercato nei singoli paesi.

I SEI approvarono il rapporto nella riunione di Venezia : maggio 1956.

(Da questa data ha inizio la preparazione del trattato firmato poi a Roma nel marzo del 1957 e ratificato lo stesso anno dai vari Parlamenti nazionali).

Il 25 marzo 1957 vengono firmati a Roma - da qui Trattato di Roma - i trattati che istituiscono la Comunità Economica Europea - CEE - e la Comunità Europea dell'energia nucleare - CEEA o EURATOM.

La CEE intende riunire e saldare in un'unica entità le economie dei SEI paesi firmatari (Belgio, Francia, Germania federale, Italia, Lussemburgo e Olanda) realizzando un'unione doganale che preveda la soppressione graduale dei dazi doganali nazionali e la creazione di una tariffa esterna comune e realizzando ancora la progressiva instaurazione di politiche comuni nei settori essenziali della vita economica.

Il trattato comunque, nelle intenzioni, non si pose esclusivamente degli obiettivi economici : esso vuol favorire il miglioramento delle condizioni di vita dei popoli europei e si prefigge lo scopo, in futuro, di raggiungere una Europa politicamente unita.

L'EURATOM ha invece per scopo l'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare.

C'è a questo punto da fare una considerazione importante.

Sorge la Comunità con grandi speranze, con grandi attese, ma anche accompagnata da ombre : il trattato di Roma segnava un passo avanti ma anche un passo in dietro :

dava vita alla Commissione di Bruxelles la quale si muoveva su un campo d'azione più vasto rispetto ai soli settori del carbone e dell'acciaio, ma è dotata di poteri attutiti rispetto ai poteri dell'Alta autorità che presiedeva alla CECA.

E vi furono allora molte discussioni e quanti propugnavano l'idea federalistica - e vedevano giusto - dissero "qui si crea una comunità economica allargata, con compiti più ampi, più ambiziosi, proiettata verso un'integrazione economica generale, però poi alla sua testa viene messo un organo esecutivo, la Commissione che è dotata di minori poteri rispetto a quanti ne avesse l'alta autorità, quindi sotto il profilo dell'avvio a decisioni sovranazionali si sta facendo un passo indietro".

E quanto quegli illuminati federalisti avessero ragione lo vedremo negli anni seguenti quando vedremo fallire la tesi di coloro che vollero così la Comunità e che speravano, s'illudevano che da un avvio ad un'integrazione doganale, poi economica e poi monetaria potesse derivare un processo sia pure graduale di integrazione anche politica.

Secondo il trattato di Roma, l'unione doganale deve raggiungersi attraverso una serie di tappe intermedie, in un periodo complessivo di 12 anni ('57-'69), che può comunque essere elevato a 15 anni, e che viene chiamato correntemente periodo di transizione.

E l'unione doganale viene realizzata in pieno e prima ancora della scadenza dei 12 anni: essa formalizza la sua realizzazione il 1° luglio 1968 con ben 18 mesi d'anticipo sul calendario.