

**Grande fra i piccoli: l'Olanda e la nascita delle Comunità europee.
La partecipazione olandese alla costruzione comunitaria tra apporti,
tensioni e contraddizioni (1945-1966)**
di Giulia Vassallo

Introduzione

L'interesse a rileggere il processo di integrazione europea nell'ottica dei cosiddetti "piccoli stati", cioè di quei paesi di ridotte proporzioni demografiche e territoriali, è fenomeno che riguarda la storiografia recente e peraltro una parte ancora marginale di essa. Eppure, ha affermato Michel Dumoulin¹, che di tale filone storiografico è stato autorevole promotore, per comprendere appieno i presenti sviluppi del sistema comunitario - e gettare al contempo uno sguardo sul futuro - è indispensabile ripensare l'unificazione continentale in una nuova, duplice accezione. Per un verso, il suolo comunitario può essere considerato terreno privilegiato in cui promuovere un dialogo, su un piede di *equal partnership*, tra le grandi e le piccole realtà statuali europee. Per l'altro verso, la portata storico-politica del processo integrativo continentale si può misurare appieno, oltre che sulla garanzia della pace in Europa e sulla riconciliazione franco-tedesca, anche alla luce dei contributi apportati dai *petit* per assicurare il successo e il consolidamento dell'iniziativa comunitaria.

Sulla base delle considerazioni appena esposte, nonché attraverso la lettura dei saggi a cura di Dumoulin, si sono venuti precisando il campo d'indagine e gli obiettivi del presente lavoro: in primo luogo, ha preso corpo l'idea di

¹ *La Belgique, les petits Etats et la construction européenne: actes du colloque de clôture de la VIIe Chaire Glaverbel d'études européennes: 2001-2002* (Louvain-la-Neuve les 24,25 et 26 avril 2002), sous la dir. de Michel Dumoulin, Geneviève Duchenne et Arthe Van Laer, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2003; *Les petits États et la construction européenne: actes de la VIIe Chaire Glaverbel d'études européennes 2001-2002*, textes réunis par Michel Dumoulin & Geneviève Duchenne, Bruxelles; Bern, P.I.E. Peter Lang, 2002.

ricostruire il profilo europeo di uno in particolare tra i piccoli “fondatori” dell’attuale Unione, i Paesi Bassi; in secondo luogo, si è definito l’intento della ricerca, che è quello di vagliare, sulla triplice direttrice spazio-temporale - presente, passato e futuro – e secondo i precetti del metodo scientifico, l’entità del contributo olandese alla costruzione e al potenziamento dell’edificio comunitario. *Terminus ab quo*, l’immediato secondo dopoguerra (1945). *Terminus ad quem*, il cosiddetto compromesso di Lussemburgo (1966).

Si vengano ora ad illustrare le linee di ragionamento al fondo della scelta sia dell’oggetto principale, sia dei limiti cronologici della ricerca. Per quanto attiene all’opzione cronologica, lo spartiacque del secondo dopoguerra si è imposto quasi d’ufficio come base di partenza dell’analisi, giacché fu allora che l’idea dell’unificazione continentale fu percepita come concreto progetto politico. Senz’altro più complesso, viceversa, individuare un momento-cesura - una data, piuttosto che un evento - che fosse al contempo sintesi e prospettiva delle tematiche affrontate. Se infatti, da un lato, lo sforzo di costringere le tappe decisive del processo integrativo in uno svilente alfa e omega indurrebbe a disconoscere la peculiare fluidità e interconnessione di tale percorso; è pur innegabile, per converso, che la vita comunitaria non si è certo distinta per omogeneità di sviluppo, la storia dell’integrazione essendo un serrato susseguirsi di fasi di dirompente evoluzione, periodi di stasi e momenti di crisi. Sulla scorta di tale ragionamento, nonché nel rispetto delle regole archivistiche, si è infine individuato nel compromesso di Lussemburgo, del 29 gennaio 1966, l’evento più consono a sciogliere, al contempo e nella pratica, i due nodi problematici intrinsecamente connessi con l’oggetto della presente ricerca. Ovverossia, in primo luogo, la consistenza effettiva del contributo olandese alla costruzione europea e, in secondo luogo, l’esistenza di un confronto permanente tra grandi e piccoli d’Europa come *leit-motiv* della storia comunitaria. Volendo spiegare con dovizia di dettagli quanto più sopra affermato, basti rilevare che, in prospettiva storica, il compromesso di Lussemburgo rappresentò contestualmente: 1) l’irreversibilità del processo avviato dai Trattati di Roma – i cui contenuti, soprattutto per quanto attiene al trattato Cee, riprendevano quasi alla lettera il progetto del ministro degli Esteri dei Paesi Bassi, Jan Willem Beyen, e 2) il teatro che ospitò la prima trattativa al termine dell’acceso confronto tra “*un grand*” e “*un petit*” della Comunità, vale a dire tra la Francia di De Gaulle – prestigioso e tenace interprete della politica di *grandeur* e del primato francese in Europa– e l’Olanda di Joseph Luns – combattivo araldo dell’integrazione sovranazionale intesa come garanzia dell’interesse e dell’autonomia decisionale dei piccoli paesi al tavolo comunitario di Bruxelles. Uno sforzo di conciliazione che, come si vedrà,

avrebbe condotto a una tregua momentanea, piuttosto che, come si auspicava, a un allentamento definitivo delle tensioni.

Sulla scelta dell'oggetto dell'indagine, di contro, ha influito in primissimo luogo la constatata assenza di studi sistematici, almeno da parte degli storici nostrani, sulla partecipazione olandese al processo di integrazione europea, pur essendo i Paesi Bassi tra i membri fondatori dell'Europa comunitaria. Cosa che contribuirebbe ad alimentare la già diffusissima convinzione che il processo integrativo europeo sia un prodotto esclusivo della volontà dei grandi stati di superare l'endemica conflittualità e di porre al bando la guerra come strumento di risoluzione delle controversie reciproche. Con ciò non si intende certo disconoscere il valore determinante della Dichiarazione Schuman e dell'iniziativa francese. Né, tanto meno, non accreditare alla determinazione con cui Adenauer perseguì l'ancoraggio tedesco alla Comunità l'importanza che merita come fattore di coesione e di successo dell'unità continentale. Ma è altrettanto certo che senza il contributo del cosiddetto "club dei piccoli", cioè dei tre membri del Benelux, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, almeno nella fase di rodaggio, la storia comunitaria avrebbe più volte rischiato l'involuzione intergovernativa, nonché lo svilimento a mero satellite del direttorio franco-tedesco.

Sotto il profilo dell'elaborazione teorica, allo stesso modo, l'Europa dei primi anni Cinquanta non rappresenta esclusivamente il crogiolo della riflessione, se non della progettazione politica, dei grandi nomi dell'uropeismo, Churchill Monnet, Spinelli. Né, tanto meno, il terreno sul quale i padri fondatori di tale dottrina, intesa nelle tre diverse correnti, federalista, funzionalista e confederalista, si cimentarono nella realizzazione pratica dei propri disegni, affidandone l'esecuzione ai più illustri frequentatori della scena politica, Schuman per Monnet, De Gasperi per Spinelli, De Gaulle - seppur senza contatti diretti con l'omologo britannico e in una formula meno ortodossa - per Churchill. Ad onor del vero, anche tra gli angusti confini olandesi l'attività intellettuale di alcune menti particolarmente lucide si convertiva al progettualismo europeistico, per quanto infoltito di riferimenti pragmatici, mutuati dalla peculiare *forma mentis* nazionale². Strutturalmente

² Va precisato che, già nel corso della Resistenza, l'uropeismo si era affermato in Olanda sia come corrente di pensiero importante e dotata di forte attrattiva, sia come movimento politico, l'*Europeesche* (poi *Europese*) *Actie*, dalla spiccata capacità di penetrazione tra le file dell'antifascismo. Fu in quesata cerchia ancora poco nutrita, in cui militavano però personalità del calibro di Hendrik Brugmans (il quale, oltre ad assumere, nel 1946, la presidenza dell'*Europese Actie*, sarebbe anche diventato, nel dicembre di quello stesso anno, presidente dell'Unione europea dei federalisti), che si alimentarono la riflessione e il dibattito sul riassetto del continente su basi federali. Sull'uropeismo olandese si vedano: Armin Heinen, "Netherlands Political Parties and Pressure Groups in the Discussion on European Union", in

dissimili dalle proposte coeve, ma non meno incisivi sul piano della praticabilità e della portata di lungo periodo, anche i piani di cooperazione sovranazionale elaborati all'Aja riuscirono spesso a guadagnare il centro del dibattito europeo in tema di integrazione, rivelandosi peraltro straordinariamente puntuali nel proporre soluzioni efficaci per superare l'impasse comunitaria, come accadde all'indomani del naufragio del progetto Ced.

Per la precisione, fu un esperto banchiere, nato a Utrecht e rimasto per lungo tempo a Washington, al servizio del Fondo Monetario Internazionale, a liberare l'Europa dei Sei dall'incaglio in cui l'aveva costretta il fallimento della Comunità europea di difesa e a condurla verso l'importante traguardo del Mercato comune (Mec). E la Comunità economica europea (Cee), che dello schema di Beyen fu diretta emanazione, oltre a presentarsi irrobustita sotto il profilo istituzionale e rafforzata nelle competenze, esprimeva soprattutto la lucidità strategica del suo principale architetto. Il quale era riuscito a riconoscere, pur nella difficoltà del momento, il carattere irreversibile dell'integrazione continentale e aveva contestualmente saputo individuarne i limiti, che erano senz'altro più psicologici che pratici. Sintetizzando, l'allora ministro degli Esteri olandese confezionò per l'Europa dei "Sei" un vestito su misura, che evitò sia di appesantire con contenuti spiccatamente federalistici, sia di impoverire espungendo i richiami alla sovranazionalità.

Ma la storia del contributo olandese al processo integrativo non si esaurisce nella, pur decisiva, esperienza del Piano Beyen e del rilancio europeo. Quest'ultimo, presumibilmente, costituisce il suo momento più alto, o, forse, soltanto il più "ri-conosciuto", almeno tra gli addetti ai lavori.

In realtà, la presenza dell'Olanda nel contesto della cooperazione intereuropea, sia nell'ambito ristretto del Benelux, sia nel più ampio quadro dell'Oece, è un dato acquisito già all'indomani del secondo conflitto mondiale. E non soltanto sul piano speculativo, ma nell'assoluta concretezza della programmazione politica nazionale. Si prenda, a titolo di esempio, il progetto di unione doganale, fondamento teorico del Benelux, elaborato già nel 1943 e tradotto in pratica all'indomani della liberazione dei tre paesi dall'occupazione

Walter Lipgens, Wilfred Loth (eds), *Documents on the History of European Integration*, vol. 3, *The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Communities 1945–1950*, Berlin-New York, 1988, pp. 346–405; Willem Frijhoff, Marijke Spies, *Dutch Culture in a European Perspective: 1950, prosperity and welfare*, Uitgeverij Van Gorcum, 2004. Su Hendrik Brugmans: H. Brugmans, *À travers le siècle*, Presses interuniversitaires européennes, Bruxelles, 1993; Id., *Federazione europea*, La Nuova Italia, Firenze, 1948; Id., *L'Europa delle nazioni*, Parigi-Liegi, 1970; Id., *L'idée européenne*, De Tempel, Bruges, 1970; Id., *L'unità europea. Messina dieci anni dopo*, Messina, 1966; Id., *Per un governo europeo*, Parigi, 1953; Id., *Vingt ans d'Europe: témoignages, 1946-1966*, De Tempel, Bruges, 1966

nazista. Quella forma di cooperazione regionale, di fatto, mostrò che i tre governi firmatari avevano pienamente compreso, ancora in corso le ostilità, che la realtà politica, diplomatica e soprattutto economica del secondo dopoguerra non avrebbe più consentito ai piccoli stati di conservare la propria autonomia decisionale e programmatica, sia su scala europea che internazionale. Con l'accordo del '43, pertanto, i Paesi Bassi vollero garantirsi un futuro da comprimari nel riassetto delle relazioni intereuropee e mondiali, nonché acquisire il peso politico necessario ad affrontare l'era dell'interdipendenza, divenendo al contempo "les go-between entre grands", per dirla con Dumoulin³. In altre parole, il fronte comune dei piccoli esisteva come riferimento politico-economico-ideale, nonché archetipo di una tendenza destinata a consolidarsi e ad avere un suo peso specifico, ancor prima che si avviassero le trattative per il Piano Schuman. L'esperienza acquisita nella cooperazione regionale e nell'azione collettiva, peraltro, avrebbe consentito ai *partners* del Benelux di presentarsi al tavolo dei Sei nella convinzione che – parafrasando Albert Kerstens - "trois petits" avrebbero anche potuto "faire un grand"⁴.

Dotata di questa ancipite armatura, difensiva e di sostegno ad un tempo, la piccola Olanda, che verosimilmente costituì all'epoca l'elemento trainante del Benelux, si impose energicamente al centro del dibattito comunitario, aderendo alla Comunità carbosiderurgica e figurando a pieno titolo nel "nucleo duro", per utilizzare un termine di grande attualità, dell'integrazione europea. Una partecipazione, peraltro, nient'affatto marginale. Lo dimostra il fatto che fin dai primissimi colloqui a Sei, l'Aja diede ampia prova della sua capacità negoziale rivendicando con tenacia l'istituzione di un contraltare intergovernativo da affiancare all'Alta Autorità. Cosa che, in effetti, si tradusse in pratica con la creazione del Consiglio dei Ministri decretata dal Trattato di Parigi.

È senz'altro vero, in accordo con l'opinione prevalente tra gli storici olandesi⁵, che il rango modesto della costellazione comunitaria dei primi anni Cinquanta (laddove né la Germania, impegnata nel processo di riabilitazione politica a livello internazionale, né l'Italia, occupata a frenare la grave e multiforme instabilità interna, avrebbero potuto coadiuvare – e controllare - la Francia alla testa del processo integrativo) spianò di fatto la strada alla conquista olandese di un posto di rilievo in Europa. Ma va altresì riconosciuto che il successo dell'Aja su questo terreno fu anche e soprattutto il successo dei

³ Cfr. M. Dumoulin, "Avant-propos", in M. Dumoulin et G. Duchenne (textes réunis par), *Les Petits États...*, cit., pp. 11-13.

⁴ Ivi, p. 13.

⁵ Così Anjo G. Harryvan, Jan van der Harst e Sandra Van Voorst definiscono i Paesi Bassi in *Voor Nederland en Europa. Politici en ambtenaren over het Nederlandse Europabeleid en de Europese integratie 1945-1975*, Den Haag, 2001, p. 13.

policy-makers nazionali, i quali - coordinando l'azione con il Belgio e il Lussemburgo nel quadro del rafforzamento della collaborazione in politica estera previsto dal trattato del Benelux - riuscirono ad imprimere una particolare e inattesa incisività alla loro azione in ambito comunitario.

Si prenda ora in analisi l'architettura della ricerca.

Una rapida descrizione del panorama politico, economico e sociale dell'immediato dopoguerra olandese costituisce una cornice essenziale per la piena comprensione della complessa realtà dei Paesi Bassi, in continua tensione tra il ritorno ai canoni concettuali e organizzativi prebellici e l'apertura alle nuove suggestioni che provenivano dal continente. Attraverso questo spaccato essenziale della realtà olandese, osservata, peraltro, nella fase di transizione fra due epoche profondamente diverse, si delineano con maggiore chiarezza le linee di continuità, come quelle di rottura, tra il passato e il futuro politico dei Paesi Bassi, anche e soprattutto in tema di politica europea.

Nei restanti tre capitoli, viceversa, si segue da vicino il cammino olandese nell'Europa comunitaria, soffermandosi sui momenti in cui più decisivo fu l'apporto dei Paesi Bassi alla causa comune, come pure sugli episodi in cui l'Aja fu al centro di polemiche e tensioni con gli altri *partners* della Cee, con la Francia soprattutto. Ad arricchire il quadro, offrendo in molte occasioni una griglia interpretativa importantissima attraverso la quale leggere la linea di condotta olandese in ambito comunitario, i resoconti delle sedute parlamentari, come pure le riflessioni dei principali protagonisti e ispiratori della politica europea dei Paesi Bassi.

Il lavoro si chiude con una sintetica ricostruzione del periodo intercorso tra il compromesso di Lussemburgo e il vertice dell'Aja, tenutosi nella capitale istituzionale olandese tra il 1 e il 2 dicembre 1969. Tale evento, di per sé tappa non poco significativa del percorso comunitario, costituisce infatti, nell'ottica di questa ricerca, l'epilogo di uno tra i confronti più serrati tra grandi e piccoli d'Europa che la storia comunitaria abbia mai conosciuto, nonché una vittoria, seppure spuntata e ottenuta sul filo di lana, del Davide olandese, tenace difensore del metodo comunitario, sul Golia transalpino, rappresentato da De Gaulle e dalla sua politica di *grandeur*.

Quanto alla letteratura, a costituire la base storiografica del presente lavoro alcuni tra gli studi più accreditati dell'ultimo ventennio, come pure saggi e articoli coevi, particolarmente efficaci ad illustrare la percezione degli intellettuali e dei politici dell'epoca circa gli aspetti più problematici e controversi della costruzione comunitaria.

Nel dettaglio, i contributi più significativi sono stati offerti da Richard T. Griffiths, studioso olandese dell'Università di Leiden, al quale va ascritto il merito di aver ampiamente documentato e commentato la realtà politica ed

economica dei Paesi Bassi sia precedente che contemporanea al processo di integrazione europea⁶; e da Alan S. Milward, professore britannico di Storia contemporanea all'Istituto universitario europeo e coautore con Griffiths di numerose pubblicazioni sulla politica e l'economia olandese degli anni '40-50. Quest'ultimo, in particolare, in accordo con la sua interpretazione dell'integrazione continentale come "rescue" degli stati-nazione, ha rilevato le ragioni di interesse nazionale sottese alle proposte per l'integrazione elaborate all'Aja, con specifico riferimento al Piano Beyen, il quale, nell'ottica dello storico britannico, sarebbe stato essenzialmente finalizzato ad promuovere la definitiva stabilizzazione dei mercati, indispensabile per le esportazioni olandesi⁷.

La fisionomia politica e la riflessione europeista olandese negli anni della Resistenza e nei mesi immediatamente successivi alla liberazione sono invece oggetto di alcuni saggi contenuti nei quattro volumi a cura di Walter Lipgens, *Documents on the History of European Integration*⁸, inseriti nella collana dell'Istituto universitario europeo di Firenze.

Per quanto attiene al materiale archivistico, la consultazione dei documenti che attestano l'intensità delle relazioni Beyen-Spaak ha costituito la fase più impegnativa e allo stesso tempo più stimolante della ricerca. Personalità affini per formazione, nonché legate dalla comune sensibilità europeista, entrambi esponenti di primo piano dell'*establishment* di piccoli stati ma con differenti curricula politici e professionali - il primo essendo un neofita della prassi parlamentare, laddove il secondo vantava una pluriennale carriera nell'ambito delle istituzioni belghe -, i due omologhi al dicastero degli Esteri si ritrovarono a condividere lo straordinario ruolo di ispiratori del rilancio europeo. I loro scambi epistolari del periodo 1952-1955 - raccolti in copiosa misura tra le carte dell'Archivio Storico dell'Unione Europea (ASUE) di Firenze - testimoniano ampiamente la tensione e le speranze che si alimentarono nei due ministri attorno a quell'evento: la ripartenza dell'integrazione o il fallimento delle trattative e dell'idea stessa di Comunità era, ormai, nelle loro mani. Di fatto, il

⁶ Per l'elenco delle pubblicazioni di Richard T. Griffiths consultate in questa sede cfr. è integralmente trascritto alla nota 11.

⁷ Cfr. Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London, 1984, p. 169.

⁸ Walter Lipgens (a cura di), *Documents on the History of European Integration*, vol. I: *Continental Plans for European Union 1939-1945*, Berlin-New York, W. de Gruyter, 1985; vol. II: *Plans for European Union in Great Britain and in Exile 1939-1945*, 1986. Nelle intenzioni del curatore, la collana si sarebbe dovuta comporre di cinque volumi. Causa la scomparsa improvvisa di Lipgens, nel 1984, i restanti due tomi (il terzo, *The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries 1945-1950*, 1988; e il quarto, *Transnational Organizations of Political Parties and Pressure Groups in the Struggle for European Union, 1945-1950*, 1991) sono stati affidati alla curatela di Wilfried Loth, allievo di Lipgens.

fermento che attraversava l'ambiente comunitario alla vigilia dei Trattati di Roma è interamente racchiuso nelle pagine di quelle serrate comunicazioni.

Fonti preziose per meglio comprendere l'atteggiamento psicologico degli attori olandesi impegnati nella definizione della politica europea e disvelare altresì risvolti poco conosciuti delle dinamiche interne al *Binnenhof* si è rivelato, oltre allo spoglio dei verbali delle riunioni del Consiglio dei Ministri, raccolti al Nationaal Archief dell'Aja, l'insieme delle interviste ai protagonisti della costruzione comunitaria realizzate nell'ambito del programma "European Oral History" dell'Istituto universitario europeo⁹.

Principali punti di riferimento per il reperimento di materiale archivistico inedito, forse non solo in Italia, sono stati, oltre ai più volte citati ASUE e National Archief dell'Aja, l'Archief Joop Den Uyl, dell'Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG) di Amsterdam, l'Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri italiano (ASDMAE), gli Archieven van de Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme (1800-heden) (HDC) di Amsterdam, nonché la documentazione online – *Archival Collection* - pubblicata sul proprio sito web dalla Truman Library. (http://www.trumanlibrary.org/oralhist/oral_his.htm). L'ampia varietà di fonti messa a disposizione degli studiosi da questi importanti istituti, ha consentito di ricostruire la vicenda della partecipazione olandese al processo di integrazione europea attraverso tre differenti prospettive. In primo luogo dal punto di vista dell'Aja, di cui sono testimonianze oltremodo attendibili i già menzionati verbali del Consiglio dei Ministri (*Ministerraad*) e i dibattiti parlamentari. In secondo luogo da un'angolazione comunitaria, che si percepisce attraverso la consultazione dei resoconti. In terzo luogo nell'ottica dei singoli protagonisti impegnati nella definizione della politica europea dei Paesi Bassi, leggendo quanto essi stessi hanno dichiarato nelle interviste rilasciate agli studiosi dell'Iue e della Truman Library. E infine attraverso lo sguardo degli ambasciatori italiani. Per la precisione, la documentazione prodotta dalla Farnesina ha consentito di verificare la ricezione delle proposte olandesi da parte della dirigenza italiana e, in molti casi, anche da parte degli altri governi dei Sei.

⁹ Si tratta, per la precisione, di 281 registrazioni, poi trascritte, realizzate nel quadro di tre differenti programmi promossi e realizzati dall'Iue: "Voices on Europe", "The European Commission. Memories of an Institution" e "Jean Monnet. Statesman of Interdependence". I singoli contributi sono ad oggi disponibili on line al seguente indirizzo: <http://www.warc.eui.eu/HAEU/EN/AllInt.asp>

I. Paesi Bassi tra il dopoguerra e il 1950: uno sguardo d'insieme.

Alla fine della seconda guerra mondiale, l'Olanda, sotto tutti i profili, era una realtà da ricostruire e da ripensare. Il piccolo paese dei tulipani e dei mulini a vento era stato calpestato dall'incedere della nuova concezione dei rapporti di forza tra gli stati, oltre che dall'efficiente potenziale bellico del Terzo Reich. In altre parole, dopo anni di quiete interna ed esterna, la dirigenza politica e la società civile dei Paesi Bassi si erano dapprima viste investire dalla scossa violenta della guerra e dell'occupazione e, al termine del conflitto, si ritrovavano del tutto prive di punti di riferimento, sia sul piano psicologico che sotto il profilo ideologico e programmatico.

Pertanto, già all'indomani della liberazione, l'Olanda si predispose ad affrontare una fase di trasformazione radicale e tumultuosa, variamente caratterizzata dall'alternarsi di propositività efficace e dolorose battute d'arresto – da cui spesso derivarono momenti di forte instabilità interna –, in virtù della quale il paese riuscì a ridisegnare il proprio profilo esterno e a costruirsi una propria identità ben riconoscibile a livello nazionale.

La storiografia, più e meno recente¹⁰, ha individuato tre elementi essenziali, a livello di impianto concettuale, sviluppatisi proprio nel corso del

¹⁰ Sono piuttosto rare, in realtà, sia in Olanda che a livello internazionale, le ricostruzioni complessive della situazione dei Paesi Bassi negli anni compresi tra il 1945 e il 1950. Esistono, tuttavia, diversi saggi che approfondiscono le singole tematiche, dagli aspetti di carattere politico, alle problematiche economiche, alle tematiche sociali, i quali aiutano a comporre una visione d'insieme. Per quanto attiene alla ricostruzione del sistema partitico, il contributo più valido è offerto da Armin Heinen, nel saggio "Netherlands Political Parties and Pressure Groups in the Discussion on European Union", cit., il quale offre anche spunti interessanti sul dibattito alimentatosi in seno alla Seconda Camera sul tema dell'unificazione europea. Restando in argomento, le origini e lo sviluppo dei gruppi europeisti, principalmente di quelli sorti nel corso della Resistenza, sono ampiamente descritti in W. Lipgens, *A History of European Integration, 1945–1947*, vol. 1, *The formation of the European Unity Movement*, Oxford, 1982, pp. 131 e ss.; e pp. 638 e ss. Abbastanza articolato è il saggio di Ernst P. Jansen, *Europese gezindheid van Nederlandse politieke partijen*, s.l.n.d. Più circoscritto il tema del saggio di Jan Bron Dirk, Sybre Singelsma, *ARP, CHU, KVP, D'66, PvdA en VVD en de Europese samenwerking en eenwording, 1945–1980. Een overzichtsgeschiedenis*, in «Nieuw Europa», 1981, n. 7, pp. 17 e ss. Sulla stessa tipologia, lo studio di Börzel Tanja, *Socialisten en Europese eenwording. Een onderzoek naar de houding van de PvdA ten opzichte van de Europese samenwerking en eenwording, 1946–1950*, Groningen University, Groningen, 1978. Un'analisi piuttosto completa, che affronta sia le questioni di politica estera, sia i problemi interni al paese, si ritrova in Philip P. Everts (a cura di), *Controversies at Home, Domestic Factors in the Foreign Policy of the Netherlands*, Dordrecht, 1985, nonché, per alcuni aspetti, quella che Ger van Roon porta avanti in *Kleine landen in*

crisistijd. Van Oslo-staten tot Benelux, Amsterdam, 1985. Per quanto attiene al sistema delle relazioni internazionali vanno segnalati: Janet Eisen, *Anglo-Dutch Relations and European Unity, 1940-1948*, Hull, 1980; H.A. Schaper, "The Security Policy of the Netherlands 1945-1948", in J.H. Leudriek (a cura di), *The Foreign Policy of the Netherlands*, Alphen, 1978, pp. 89 e ss.; R.T. Griffiths (with W. Fritschy), "Il blocco continentale: il caso dei Paesi Bassi", in E. Castelnuovo and V. Castronovo (eds), *Europa 1700-1992. L'età delle rivoluzioni*, Milan, 1991, pp. 237-244; Samuel Isidore Paul van Campen, *The Quest for Security. Some aspects of Netherlands Foreign Policy, 1945-1950*, The Hague, 1958; sullo stesso tema, particolarmente apprezzabile, in termini di completezza, il lavoro di Joris J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy*, The Hague/Boston/London, 1979. Infine, merita particolare attenzione, per validità scientifica e varietà tematica, la produzione di Richard T. Griffiths. Di questo autore si segnalano, sulla politica olandese nei suoi aspetti più generali: *Verloren toekomst. Economische voorspellingen sinds de Tweede Wereldoorlog*, in «Internationale Spectator», n. 1, 1999, pp. 12-17; con Frances M.B. Lynch, *L'échec de la 'Petite Europe'? Le Conseil Tripartite, 1944-1948*, in «Guerres mondiales et conflits contemporains», No. 252, 1988, pp. 39-62; con Hermann W. von der Dunk e.a., *Wederopbouw, welvaart en onrust. Nederland in de jaren vijftig en zestig*, Houten, Den Haag, 1986. Sulla politica economica olandese: *Economic Reconstruction Policy in the Netherlands and its International Consequences, May 1945-March 1951*, European University Institute, Firenze, 1984; in collaborazione con Eric S.A. Bloemen, "La storia industriale dell'Olanda nel XIX e nel XX secolo" in Andrea Giuntini (ed.) *Memoria di un mondo che scompare. Un bilancio storiografico sull'avvento, gli sviluppi e il declino dell'industria meccanizzata in tredici paesi dalla rivoluzione industriale a oggi*, Bari, 1996, pp. 167-188; "The Dutch Economic Miracle", in Jan L. van Zanden, *The Economic Development of the Netherlands since 1870*, Cheltenham, 1996, pp. 173-186; "The Exploitation of the Dutch Economy 1940-1945", in J.P.G. Jonker et al. (eds.), *Vijftig jaar na de inval. Geschiedsschrijving en tweede wereldoorlog*, The Hague, 1990, pp. 115-124 e 212-213; "Macroeconomic planning in the Netherlands (1945-1958)", in Erik Aerts and A.S. Milward (eds.), *Economic Planning in the post-1945 period*, Leuven, 1990, pp. 52-60; in collaborazione con J.L. van Zanden, *De economische geschiedenis van Nederland in de twintigste eeuw 1920-1985*, Aula, Utrecht, 1989; Id. (ed.), *The Economy and Politics of the Netherlands since 1945*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1980. Su alcuni aspetti e momenti di storia comunitaria: *The European Agricultural Community, 1948-1954*, European University Institute, Florence, 1986; *The Marshall-Plan*, OUP, Oxford, 2002; con W. Asbeek Brusse, *L' "European Recovery Program" e i cartelli: una indagine preliminare*, in «Studi Storici», 37, 1, 1996, pp. 41-68; Id. (ed.), *Socialist parties and the question of Europe in the 1950's*, E.J. Brill, Leiden-New York, 1993; con Brian Girvin (eds.), *The green pool and the origins of the common agricultural policy*, LP, London, 1995; Id. et al. (eds.), *Van strohalm tot strategie: het Marshall-Plan in perspectief*, Van Gorcum, Assen, 1997. Infine, sulla politica europea dell'Aja: *Small States and European Integration – literature survey and analysis*, ARENA, Oslo, 1995; *The Beyen Plan and the European Political Community*, European University Institute, Florence, 1985; *The economic development of the EEC*, Edward Elgar, Aldershot, 1997; *The Fritalux/Finebel Negotiations, 1949-1950*, European University Institute, Firenze, 1984; R.T. Griffiths (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe 1945-1957*, NEHA, Amsterdam, 1990; con Frances M.B. Lynch, "The Creation of Europe's Supranational Institutions, 1945-1958", in Knud Erik Jørgensen (ed.), *Reflective Approaches to European Governance*, London, 1997, pp. 87-106; con Stuart Ward (eds.) *Courting the Common Market: the first attempt to enlarge the European Community*, Lothian Foundation Press, London, 1996.

suddetto processo di ricostruzione e destinati a diventare i cardini intorno ai quali si sarebbe costruita la fisionomia interna ed esterna dell'Olanda postbellica:

1) in campo politico, la tendenza a tener conto dell'eredità del passato nella riorganizzazione dell'apparato nazionale;

2) sul terreno economico, la propensione ad accordare al commercio intereuropeo la dignità di motore dello sviluppo del paese;

3) sotto il profilo strategico, l'impegno a mantenere, nel contesto diplomatico e, più in generale, nei rapporti internazionali, una posizione ispirata alla più completa lealtà atlantica.

Questa la griglia interpretativa necessaria a comprendere le scelte effettuate dai *policy-makers* olandesi all'indomani della liberazione, alle quali sono dedicati i paragrafi che seguono.

La riorganizzazione dell'apparato politico: la difficile transizione al "nuovo"

Come accennato, nei Paesi Bassi l'urto della guerra, con la sua forza distruttiva, aveva colpito non soltanto i centri del potere, ma financo il vissuto quotidiano del paese, scardinando convinzioni secolari e lasciando un vuoto apparentemente incolmabile. Stessa sorte avevano subito le *élites* intellettuali, nonché i partiti politici tradizionali, i quali non erano più in grado di farsi interpreti di un'opinione pubblica profondamente lacerata. Soltanto la struttura istituzionale dello stato era uscita apparentemente indenne dal conflitto, per quanto svuotata di contenuto e di efficienza, trovandosi governo e Corona ancora in esilio a Londra¹¹. In breve, all'indomani della liberazione, l'Olanda, attonita, contemplava il fumo del suo glorioso passato¹² dileguarsi in un orizzonte indefinito, senza spiragli di futuro verso i quali dirigersi.

¹¹ Il 14 maggio 1940, quattro giorni dopo l'invasione tedesca, la casa regnante e i ministri del secondo governo De Geer, allora in carica, furono costretti a riparare a Londra. Pur nella drammaticità dell'evento, la Corona guardò ad esso come ad un'eccezionale occasione per accrescere la sua influenza politica: allontanandosi dall'Aja, infatti, il governo non era più soggetto al controllo parlamentare e poteva facilmente uniformarsi alle direttive della sovrana. Da qui, il continuo ricambio dei vertici con personalità gradite alla regina, nonché l'affermarsi della stretta collaborazione, nella prassi amministrativa e gestionale della cosa pubblica, tra governo e corona. Cfr. Nationaal Archief, Den Haag (NL-HaNA), 2.03.01, Ministeries voor Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk (AOK) en van Algemene Zaken (AZ), Kabinet van de Minister-President (KMP), 342.55, no. 1149, *Stukken betreffende het voorstel tot stringentere veiligheidsmaatregelen in verband met het uitlekken van geheim van de Nederlandse regering in Londen, 1942-1944*.

¹² A conferma di ciò, il commento del futuro ministro degli esteri Dirk Stikker: "Holland in the first years of this century was a fortunate place in which to be raised. We were at peace, with non visible prospects of war, and the nation was prosperous". Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility. A Memoir*, Murray, London-New York, 1966, p. 5.

A poco più di un mese di distanza dalla liberazione, il 24 giugno 1945, la regina Wilhelmina¹³ nominò il primo governo del dopoguerra, al quale furono presto assegnati gli epiteti di “regio”, in quanto istituito d’ufficio dalla Corona, e “necessario”, visto che sulle sue spalle gravava l’onere di avviare la ricostruzione del paese, nonché la responsabilità di preparare le elezioni del Parlamento¹⁴. Affidando congiuntamente l’incarico di (in) formatore¹⁵ a Willem

¹³ S.M. Wilhelmina Helena Pauline Maria, regina dei Paesi Bassi, principessa di Oranje-Nassau, (1880–1962), salì al trono il 31 agosto 1898 e rimase al potere per cinquanta anni. La sua immagine pubblica giunse all’apice della popolarità negli anni della seconda guerra mondiale, al punto che, nel periodo dell’esilio a Londra, era considerata la “madre della patria” (*Moeder van Vaderlands*). Ebbe un ruolo fondamentale durante l’occupazione, ispirando la Resistenza attraverso i discorsi via radio. Considerava se stessa come la guida femminile (*leidsvrouw*) di un popolo rinnovato ed unito. Dopo la liberazione, pertanto, il prestigio che aveva guadagnato, sia nell’ambito dell’opinione pubblica nazionale, che nell’ambiente governativo, fu presupposto essenziale per permetterle di esercitare una profonda influenza politica e indirizzare il paese nella direzione da lei auspicata. Cfr. I. Schöffner, “Wilhelmina Helena Pauline Maria (1880–1962)”, in J. Charité (ed.), *Biografisch Woordenboek van Nederland*, vol. 2, Den Haag, 1985. La bibliografia sulla vita e il regno di Wilhelmina è estremamente nutrita. Nell’ambito di questa ricerca si è fatto riferimento a: M. Schenk, J.B.Th. Spaan, *De Koningin sprak. Proclamaties en radio-toespraken van H.M. Koningin Wilhelmina gedurende de oorlogsjaren 1940-1945*, Utrecht, 1945; Lou de Jong, *Koningin Wilhelmina in Londen*, in id., *Tussentijds: Historische studies*, Amsterdam, 1977, pp. 91-114; id., *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, Den Haag, 1969; Gijs van der Ham, *Wilhelmina in Londen 1940-1945*, Haarlem, 1981.

¹⁴ Sulle vicende legate alla formazione e all’attività del governo Schermerhorn–Drees, cfr. F.J.F.M. Duynstee en Jac Bosmans, *Het kabinet-Schermerhorn-Drees (1945-1946)*, Van Gorcum Assen en Amsterdam, 1977. Gli autori di questo corposo volume riferiscono di una strategia condivisa tra il governo Schermerhorn-Drees e la Corona, la quale consisteva nel protrarre quanto più possibile il periodo di inattività del Parlamento in modo da evitare opposizioni e resistenze all’applicazione del programma di governo. Cfr. “De Kabinetsformatie”, *Ibidem*, pp. 269-322. Sul governo Schermerhorn-Drees, cfr. anche NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, I periode (1924)1942-1969(1975), 03.207-219, no. 207, *Kabinet Schermerhorn/Drees*, 1945.

¹⁵ Secondo una particolare prassi istituzionale dei Paesi Bassi, al termine delle elezioni, la regina nomina un formatore, o un (in)formatore, perché provveda a comporre il governo. Nel dettaglio, all’incaricato si chiede individuare i partiti disposti a far parte della coalizione governativa e promuovere accordi nella fase di elaborazione del programma. I due incarichi, pertanto, sono pressoché equivalenti. L’unica differenza, da cui la duplice denominazione, riguarda l’estrazione dell’incaricato: parlamentare per il formatore, e regia e/o senatoriale per l’(in)formatore. Quest’ultimo, in particolare, viene nominato in circostanze eccezionali, cioè quando all’interno del Parlamento non si individuano personalità sufficientemente autorevoli per ricoprire un ruolo di tale responsabilità e delicatezza. Resta peraltro da precisare che l’(in)formatore svolge i suoi compiti sotto diretto controllo e influenza della Corona, il che limita sensibilmente la sua autonomia discrezionale e deliberativa. Il formatore, infine, è, il più delle volte, il Presidente del Consiglio designato. Cfr. F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetsformaties, 1946-1965*, Deventer, 1966, pp. 269-322. Più in generale, sul ruolo e l’esperienza del formatore cfr. Louis Joseph Maria Beel, *De formatiedagboeken van Beel, 1945-1973. Handboek voor formateurs*, R.J.J. Stevens, L.J. Giebels, P.F. Maas (onder red. van.), Centrum voor Parlementaire

Schermerhorn¹⁶ e a Willem Drees¹⁷, entrambi espressione dell'area moderata

Geschiedenis Nijmegen, 1994. In merito all'influenza determinante della Corona sulle scelte del formatore, come pure sulla sua influenza diretta nella definizione degli orientamenti politici nazionali, risultano particolarmente efficaci le dichiarazioni di Stikker: "In The Netherlands the Sovereign plays a much larger role in the formation of a government than in most other constitutional monarchies. The choice is not restricted, as for instance in Britain, to the leader of Opposition. The parties being more numerous and their differences of opinion more complex, the Queen, after having consulted the Speakers of the State – General and the party leaders in the Second Chamber, makes her choice. (All those consulted by the Queen are required to give her their advice in writing. These consultations are protected by what is known in Dutch parliamentary history as 'The Secret of the Noordeinde', which requires that what is said and written by the Queen may not be divulged. This tradition has always been respected). The Sovereign's choice of formateur is traditionally her choice for Prime Minister". Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 104.

¹⁶ Willem Schermerhorn (1894–1977) si era affacciato alla politica dopo aver svolto, per molti anni, l'attività di tipografo. Tale attività rivestiva in Olanda un ruolo di non secondaria importanza, soprattutto durante l'occupazione. Era attraverso le tipografie, infatti, che si diffondevano gli opuscoli clandestini antinazisti, attraverso i quali si coordinavano le azioni della Resistenza. Negli anni Trenta aveva ricoperto un ruolo di primo piano nella *Eenheid door Democratie*, un movimento politico di indirizzo democratico di cui era diventato presidente. Durante l'occupazione si impegnò nella Resistenza. Dopo la liberazione fu tra i fondatori del *Nederlandse Volksbeweging* (NVB) e del *Partij van de Arbeid* (PvdA), entrambi di matrice social democratica e profondamente legati agli ideali della Resistenza. Per la biografia completa di Schermerhorn cfr. H.W. von der Dunk, "Schermerhorn, Willem (1894-1977)", in J. Charité (a cura di), *Biografisch Woordenboek van Nederland*, deel 1, Den Haag, 1979, p. 530; Mies Campfens, "W. Schermerhorn", in Pieter J Meertens, *Biografisch Woordenboek van het Socialisme en de Arbeidersbeweging in Nederland*, deel VI, Stichting Beheer IISG, Amsterdam, 1999, p. 199; Willem Schermerhorn, *Het dagboek van Schermerhorn* (2 dln), (ed. C. Smit). Nederlands Historisch Genootschap, Utrecht 1970; W. Baarda, "Levensbericht van Willelm Schermerhorn (17 december 1894–10 maart 1977)", in *Jaarboek van de Koninklijke Academie van Wetenschappen*, 1977. Sui rapporti tra Schermerhorn e la Corona, cfr. «Brochure Nationale Bond Landbouw en Maatschappij», nr. 9; *Herstel en vernieuwing. Radiotoespraken van H.M. Koningin Wilhelmina en W. Schermerhorn op 27 juni 1945*, Den Haag, 1945. Sugli anni della presidenza al NVB, cfr. Jan Bank, *Opkomst en ondergang van de Nederlandse Volksbeweging (NVB)*, Kluwer, Deventer, 1978. Per quanto attiene alle fonti d'archivio, cfr. NL-HaNA, Arch. Min. AOK en AZ/KMP..., cit., no. 207, *Kabinet Schermerhorn/Drees 1945*.

¹⁷ Willem Drees (1886-1988), figura politica di eccezionale rilievo nel panorama politico dei Paesi Bassi, apparteneva all'ala riformatrice della socialdemocrazia olandese. Al momento della liberazione, aveva già guadagnato il proscenio della politica, cosa che gli guadagnò la nomina a formatore. Wilhelmina, infatti, aveva rilevato in Drees l'elemento di continuità con il passato, da affiancare all'innovazione rappresentata da Schermerhorn. Per lo stesso motivo, peraltro, egli divenne ministro degli Affari Sociali e non premier, come era stato previsto in un primo momento. La Corona, infatti, come accennato, aveva interesse innanzitutto a promuovere il rinnovamento politico del paese. Cfr. Jac Bosmans, "Drees Willelm (1886–1998)", in J. Charité, Adrianus J.C.M. Gabriëls (a cura di), *Biografisch Woordenboek van Nederland*, vol. 4, Den Haag, 1994. La letteratura su Willelm Drees è estremamente copiosa, considerando la notevole longevità della sua attività pubblica. Nell'ambito di questa ricerca si è fatto riferimento a: Harry

della socialdemocrazia, la Corona¹⁸, con una scelta non priva di contenuto politico e di effetti di lungo periodo, poneva peraltro le basi di quello che sarebbe diventato il *leitmotiv* della composizione governativa olandese dal secondo dopoguerra in avanti: un'ampia cooperazione interpartitica guidata da una maggioranza cattolico-socialista (*Rooms-Rood*)¹⁹. Pertanto, benché i cattolici fossero temporaneamente esclusi dalla *leadership* di quel governo incaricato direttamente dalla regina, il loro ingresso sarebbe stato senz'altro garantito dai risultati elettorali, considerato il largo consenso di cui essi godevano nell'opinione pubblica nazionale²⁰. Al contrario, in quel frangente così delicato, la Corona aveva privilegiato l'obiettivo del rinnovamento politico, di cui l'impronta democratico-socialista del governo avrebbe costituito al contempo lo strumento e il motore.

A. van Wijnen, *Willem Drees, democraat*, Van Holkema & Warendorf, Weesp, 1984; Frits Huis, René Steenhorst, *Bij monde van Willem Drees. Levensschets van een groot Nederlander*, Utrecht, 1985. Sull'attività di governo di Drees, cfr. Anneke Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?: de rooms-rode samenwerking en het einde van de brede basis (1948-1958)*, Bert Bakker, Amsterdam, 1986; Hans Daalder, "Drees als president van de ministerraad: ervaringen en opvattingen", in W. van Drimmelen (a cura di), *Voor de eenheid van het beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar ministerie van Algemene Zaken*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1987, pp. 65-85. Per quanto riguarda il materiale archivistico in argomento, si veda NL-HaNA, Arch. Min. AOK en AZ/KMP..., cit., no. 207, *Kabinet Schermerhorn/Drees*, 1945 e ivi, no. 222, *Drees, W., 1948-1958*.

¹⁸ Cioè l'unico soggetto abilitato a incaricare il governo in fase di vacanza del Parlamento (la quale, all'epoca, si protrasse eccezionalmente fino al febbraio 1946, data in cui si tennero le prime elezioni postbelliche della *Tweede Kamer*). Cfr. A. Heinen, "Netherlands Political Parties and Pressure Groups...", cit., p. 349.

¹⁹ Cfr. sul tema Anneke Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?...*, cit.; Ruud A. Koole, "Uiterste noodzaak en partijpolitieke eenwording over het belang van interne verhoudingen bij coalitieforming", in Documentatiecentrum Naederlandse Polietike Partijen (DNPP), *Jaarboek 1986 Documentatiecentrum Naederlandse Polietike Partijen*, Groningen, 1986, pp. 99-117 e Hans Daudt, "De ontwikkeling van de politieke machtsverhoudingen in Nederland sinds 1945" in, Gerrit A. Kooy, J.H. de Ru and H.J. Scheffer (red.), *Nederland na 1945: beschouwingen over ontwikkeling en beleid*, Van Loghum Slaterus, Deventer, 1980, pp. 178-197. Quest'ultimo, in particolare, sottolinea che, riferendosi ai laburisti che parteciparono ai governi di coalizione con i cattolici, si debba tener conto di un numero molto limitato di esponenti, piuttosto che di una linea concepita dal partito in quanto tale sulla base di una reale necessità politica. Cfr. ivi, p. 178.

²⁰ Il Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP), sotto la cui denominazione venne rappresentato il partito cattolico fino al 1945, dal 1918 al 1937, anno nel quale si erano tenute le ultime elezioni della Seconda Camera, non era mai sceso al di sotto del 30 per cento dei consensi. Di conseguenza, i suoi rappresentanti avevano sempre fatto parte della maggioranza di governo e, all'interno di essa, avevano sempre esercitato un ruolo guida. Cfr. G.P. Gribling, *Uit de geschiedenis van RKSP*, in «Politiek Perspectief», speciaal nummer, november/december 1976, p. 44; Pieter Jacobus Oud, *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland*, Van Gorcum, Assen, 1968 e anche Johannes Antonius Bornewasser, *Katholieke Volkspartij 1945-1980*, vol. 1, *Herkomst en groei (tot 1963)*, Valkhof Pers, Nijmegen, 1995.

In altre parole, all'indomani del conflitto, la macchina governativa olandese ritornava a funzionare indirizzandosi verso il duplice traguardo dell'innovazione e della stabilità, guidata dall'impulso coordinato della Corona e dei due partiti principali, cioè secondo la consuetudine del periodo londinese.

Schermerhorn divenne Primo ministro, mentre Drees fu posto a capo del dicastero degli Affari Sociali. Gli altri componenti del nuovo governo appartenevano per lo più all'area della socialdemocrazia, insieme a qualche esponente cattolico e a politici senza partito²¹.

"Breakthrough and renewal"²² fu l'imperativo che Schermerhorn impose ai suoi collaboratori, vale a dire la totale riorganizzazione della vita pubblica olandese, sul piano economico come su quello politico-sociale. Un programma ambizioso nelle finalità ma anche e soprattutto nelle premesse. Per operare in piena tranquillità, nelle due fasi di predisposizione e di attuazione dei programmi, il governo avrebbe infatti avuto l'obbligo di assicurarsi un consenso quanto più ampio possibile da parte della nazione. Il rapporto di fiducia tra cittadino e istituzioni essendo, nell'ottica del Primo ministro, fattore determinante per eludere il rischio di una involuzione dittatoriale del paese, come pure di una radicalizzazione della politica nazionale, fosse essa ispirata ai principi del capitalismo o, viceversa, del marxismo²³. Tutte eventualità, del resto, niente affatto improbabili, visto il progressivo aumento dei consensi registrato dai comunisti durante la Resistenza, e, soprattutto, considerata la forza acquisita dal partito neofascista negli anni del collaborazionismo con le forze occupanti²⁴. Tali formazioni, per di più, sembravano realisticamente

²¹ J.F.M. Duynstee en J. Bosmans, *Het kabinet-Schermerhorn-Drees...*, cit., p. 269.

²² Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 63.

²³ Cfr. A. Heinen, "Netherlands Political Parties and Pressure Groups in the Discussion on European Union", cit., p. 347.

²⁴ Questa politica era stata adottata in quasi tutti i paesi occupati dell'Europa occidentale. In Olanda in particolare, seguito all'esilio del governo, la burocrazia era stata affidata ai Sottosegretari, i quali avevano alla fine trovato un *modus vivendi* con il Commissario del Reich. In questo frangente, il partito fascista, *Nationale Socialistische Beweging* (NSB), guidato da Antoon Mussert, che fino al 1940 non aveva registrato consensi apprezzabili nell'elettorato, aveva ricevuto un notevole sostegno dalle forze occupanti, tanto che ai suoi esponenti giunsero a ricoprire cariche importanti nell'amministrazione pubblica. A Londra, intanto, era divenuta regina Wilhelmina, la quale fu considerata, fin dalla sua elezione, la figura guida del paese. La posizione di preminenza assunta dalla corona, naturalmente, suscitò preoccupazione negli ambienti legati alla tradizione democratico-parlamentare. Il pericolo maggiore, secondo essi, consisteva nella possibilità che un'ondata di realismo antidemocratico travolgesse un paese ancora fortemente disorientato. I timori crebbero ulteriormente allorché, nel 1942, cominciò a circolare un discusso opuscolo, *Die werdergeboorte van het koninkrijk* (La rinascita della corona), scritto da J. De Beus, sotto lo pseudonimo di Boisot. Il testo propagandava lo spostamento delle competenze proprie degli Stati generali al governo e alla corona. Una proposta nella quale le forze antifasciste e democratiche ravvisavano un chiaro tentativo di rendere il governo

intenzionate ad utilizzare a proprio vantaggio la fase di instabilità postbellica per fare proseliti e ritagliarsi uno spazio importante sulla scena politica. In tale prospettiva, i loro *leaders* avevano preso a elaborare programmi politici incentrati sui temi della rottura definitiva col passato e dell'esautorazione dalle sfere del potere di tutti i partiti politici tradizionali, che additavano come i veri responsabili della catastrofe appena conclusasi²⁵.

Inoltre, sia a livello di opinione pubblica, quanto tra le *élites* intellettuali del paese, la creazione di un esecutivo svincolato dal controllo democratico aveva suscitato non pochi sospetti e critiche²⁶. Questi ultimi, peraltro, si erano innestati in un tessuto sociale i cui sentimenti di fiducia nei confronti della classe dirigente prebellica erano già stati messi a dura prova. Era storia recente, infatti, la "diserzione" del governo di fronte all'invasione tedesca, nel maggio del 1940, alla quale aveva fatto seguito il radicarsi della convinzione che lo stato fosse incapace di adempiere alla sua funzione principale, cioè la tutela dei cittadini.

Per ricucire una spaccatura tanto profonda, il governo varò alcune misure *ad hoc*. Nell'attesa delle elezioni, che avrebbero messo a tacere le accuse sul carattere dirigistico dell'esecutivo, istituì un Comitato consultivo all'Aja, che avrebbe dovuto svolgere le funzioni di controllo sull'operato governativo proprie del Parlamento²⁷. Inoltre, per scongiurare il pericolo neofascista, procedette all'epurazione di tutti i funzionari "collaborazionisti" e decise l'istituzione di un tribunale speciale per i processi ai quadri compromessi con il regime occupante²⁸. Infine, il 20 novembre 1945, si riunirono gli Stati Generali

strumento della corona, pur in un'apparente integrità della divisione dei poteri. Cfr. W. Lipgens, "Ideas of the Dutch Resistance on the Postwar Order in Europe", in W. Lipgens, W. Loth (a cura di), *Documents...*, cit., vol. 1, Berlin-New York, 1985, p. 557. Sull'opuscolo di De Beus cfr. J. e A. Romein, *De lage landen bij de zee*, Amsterdam, 1976, p. 644. Sul NSB e sulla sua composizione vedi anche l'interessante giudizio di Dirk Stikker, in D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 23.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Stando a Stikker, il quale partecipò in qualità di membro al Consiglio, questo organismo fu dotato di compiti piuttosto limitati e fu consultato solo in merito alla composizione degli Stati generali provvisori e alle epurazioni. *Ivi.*, p. 64.

²⁸ F.J.F.M. Duynstee en J. Bosmans, *Het kabinet-Schermerhorn-Drees...*, cit., p. 300. A questo proposito, Stikker esprime un parere fortemente critico nei confronti dell'atteggiamento del governo: "I was also profoundly disturbed by the Government's handling of the problem of punishment of Dutchman who had collaborated with the Germans. In place of a single set of agreed criteria for such prosecutions, impartially and uniformly applied, there was a plethora of agencies engaged in such work. Vendettas and pressures had free rein, and the confusion – not to mention injustices and worse – in the business community in particular, seriously impeded the essential work of reconstruction. The Government itself openly espoused a policy of 'Put the

Provvisori²⁹. L'entrata in funzione delle strutture sopra menzionate, tuttavia, che fu comunque accompagnata da un notevole carico di opposizioni e di critiche, affievolì ulteriormente il già scarso sostegno di cui godeva il governo e creò altresì fratture insanabili all'interno della coalizione³⁰. Terminata la fase di revisione costituzionale e ricompattato l'organismo statale e provinciale, pertanto, il governo Schermerhorn-Drees presentò le dimissioni, portandosi dietro un pesante bagaglio di insuccessi e delusione³¹.

Di là dalla rapida e certo non gloriosa uscita di scena, il primo esecutivo postbellico ebbe comunque il merito di tracciare le linee guida del nuovo corso olandese. Che poi si trattasse essenzialmente di un'innovazione più apparente che reale fu constatazione più immediata per i posteri che per i contemporanei.

All'indomani delle dimissioni del governo, infatti, i partiti confessionali, cattolico e protestante nella pattuglia di testa, timorosi di perdere la propria influenza, si arroccarono a difesa delle rispettive identità e dei propri principi ispiratori. Al contempo, i partiti di stampo progressista-democratico, che si erano formati nel corso della Resistenza, privati del sostegno accordato loro dalla coalizione Schermerhorn-Drees, persero progressivamente i propri proseliti e confluirono nel neo-costituito Partito Socialista (PvdA³²), successore del partito socialdemocratico prebellico.

small cases aside and get after the big ones". Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 68.

²⁹ La Seconda Camera provvisoria, in particolare, fu costituita, su suggerimento del Consiglio Consultivo, da un Comitato Speciale atto a coprire i posti vacanti che si erano creati a causa delle epurazioni e della morte di alcuni deputati. Ivi, p. 64.

³⁰ Cfr. NL-HaNA, Min. AOK en AZ/KMP..., cit., no. 207, *Kabinet Schermerhorn/Drees*, 1945.

³¹ Ricorda in proposito Dirk Stikker, "I felt growing dissatisfaction with the general policy of the Government. 'Breakthrough and renewal' translated into practice came to mean the rejection of diversity in favour of attempts at an artificial unity in the service of partisan objectives. These attempts were supported by the emergency powers of the Government which, in a period when elections had not been held, tried to produce fundamental changes in Dutch life by decree and by propaganda, in exclusive accordance with their preconceptions and prejudices". Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 66.

³² Il secondo partito olandese per importanza, il *Partij van de Arbeid* (PvdA), fu fondato ufficialmente il 9 febbraio del 1946 con l'intenzione di sostituire la "German-sounding" SDAP con la denominazione tradotta in olandese del partito laburista britannico (cfr. Peter van Rooden, "Long-Term Religious Developments in the Netherlands, 1750-2000", in Hugh McLeod, Werner Ustorf (eds.), *The Decline of Christendom in Western Europe, 1750-2000*, Cambridge University Press, New York, 2002, pp. 113-129). Come accennato, il PvdA si componeva in parte di esponenti della socialdemocrazia tradizionale (SDAP), in parte di gruppi d'impostazione cristiano-democratica (CHU) particolarmente sensibili alle tematiche sociali. Il retroterra ideologico di questo gruppo, pertanto, era altamente disomogeneo. Sulla nascita e la composizione del PvdA cfr. G. Voerman, "Partijfusies in Nederland - een verkennend seismologisch onderzoek", DNPP, *Jaarboek 1990 Documentatiecentrum Naederlandse Politieke*

L'unico cambiamento significativo, come accennato, si registrava nella *leadership* della coalizione, rimessa saldamente nelle mani dei socialdemocratici e dei cattolici del nuovo KVP³³. A latere, si alternavano i partiti minori: liberali (VVD³⁴), antirivoluzionari (ARP³⁵) e protestanti (CHU³⁶). In altre parole, al di là

Partijen 1, Groningen, 1991, p. 124 e anche Douwe Jan Elzinga, Gerrit Voerman, *Om de stembus. Verkiezingsaffiches 1918-1998*, L.J. Veen, Amsterdam/Antwerpen, 2002, pp. 84-91. Fin dalla sua formazione, il PvdA si presentò come un fronte compatto nel perseguire una politica altamente innovativa, soprattutto sul piano delle relazioni internazionali. Sulla politica estera del PvdA, con particolare riferimento al processo di integrazione europea, cfr. A. Heinen, "Netherlands Parties and Political Pressure Groups...", cit., p. 357 e anche Archivio Storico dell'Unione Europea (ASUE), Collections (COL), Jean Monnet Duchene Sources (JMDS) 000296, *Le Pays Bas et l'Integration Européenne, 1957-1967, Thesis by R. de Bruin, 16.12.1973*, tome I, p. 49.

³³ Sorto come successore del RSKP, il 22 dicembre del 1945, il *Katholieke Volkspartij* (KVP) intraprese da subito, anche se invano, un indirizzo più aperto, cercando di catturare le simpatie anche di ambienti non cattolici e quindi tentando un'operazione di sconfessionalizzazione del partito. Tra il 1946 e il 1971 fu il principale partito di governo, nonché il pilastro della politica olandese. Sulle origini e il programma politico del KVP, cfr. Jean Beaufays, *Les Parties Catholiques en Belgique et aux Pays-Bas 1918-1958*, Bruylant, Brussel, 1973, p. 434 e anche H. Daudt, "De ontwikkeling van de politieke machtsverhoudingen...", cit., pp. 178-197. Sulla composizione del partito e la sua dimensione governativa cfr. R.A. Koole en G. Voerman, "Het lidmaatschap van politieke partijen na 1945", in DNPP, *Jaarboek 1985 Documentatiecentrum Naederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1986, pp. 115-176. Senza dubbio il KVP rappresentò il partito più vicino alla corrente federalista europea tradizionale. (cfr. ASUE, COL, JMDS-000296, *Le Pays Bas...*, cit. e Leon N. Lindberg, Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity*, New Jersey, 1970, p. 18). Il programma governativo dei cattolici, infatti, sosteneva con forza le azioni a sostegno della partecipazione olandese ai programmi di cooperazione continentale, come pure alle iniziative nell'ambito dell'Alleanza atlantica. Era infatti opinione condivisa, tra i membri del KVP, che gli interessi dei piccoli Stati non potessero più essere assicurati a livello nazionale e che anche il metodo tradizionale di cooperazione intergovernativa non offrisse adeguate garanzie in questo senso (P. Gossen, *Parlement en Kiezer*, M. Nijhoff, Den Haag, Nijhoff, 1959/1960, p. 118). Soprattutto tra il 1956 e il 1964, il KVP esercitò non poche pressioni affinché la politica europea olandese fosse fortemente intrisa di contenuti sovranazionali. Cfr. ASUE, COL, JMDS-000296, *Le Pays Bas...*, cit., tome I, p. 49.

³⁴ Il *Volkspartij voor Vrijheid e Democrazie* (VVD) nacque il 24 gennaio 1948 dalla fusione dei due partiti liberali PvdV e LSP, entrambi entrati in crisi al termine della seconda guerra mondiale (cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 65). Rinato in questa nuova forma, il VVD trovò ampio spazio all'interno delle coalizioni governative che costituirono il primo e il secondo gabinetto Drees (1948-1952), anche e soprattutto in virtù del prestigio che il partito guadagnò per il tramite del suo più prestigioso esponente, Dirk Stikker. Il fondamento teorico del VVD, non diverso dagli altri partiti liberali europei, era la libertà individuale, da coltivare e mantenere in tutti gli ambiti della vita pubblica. Impermeabile a qualsivoglia suggestione federalistica, il VVD concepiva la cooperazione internazionale su basi sovranazionali soltanto in funzione dell'immediato tornaconto economico nazionale. Ciò contribuisce a spiegare l'accoglienza tiepida che i liberali olandesi riservarono ai progetti di integrazione europea, nella quale ravvisavano un ostacolo alla liberalizzazione del commercio mondiale, nonché la tendenza a privilegiare il rafforzamento dei rapporti bilaterali con la Gran Bretagna. Cfr. Lucas

di qualche correzione di facciata, l'organizzazione politica olandese rimaneva sostanzialmente invariata rispetto all'assetto prebellico.

Continuità e instabilità: un paradigma olandese

Per quanto paradossale possa sembrare, il binomio continuità-instabilità fu la sola formula efficace a garantire alla dirigenza dei Paesi Bassi un grado considerevole di coesione interna, un ampio livello di consenso da parte dell'opinione pubblica e parlamentare, nonché una certa coerenza di intenti e di azione, sia in campo nazionale che internazionale³⁷. In effetti, nonostante la

H.M Osterholt (a cura di), *Documentenregister van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie en haar voorlopers*, Volkspartij voor Vrijheid and Democratie, s'Gravenhage, 1996. Sulla concezione dell'integrazione europea del VVD, cfr. A. Heinen, "Netherlands Parties and Political Pressure Groups...", cit., p. 358.

³⁵ L'atto di nascita dell'*Anti-Revolutionarie Partij* (ARP) è datato 3 aprile 1879. L'anno di fondazione è essenziale a spiegare l'impostazione fortemente conservatrice di questo partito. L'ARP, infatti, promuoveva e continua a promuovere l'osservanza pedissequa dei dogmi biblici, in linea con il dettato calvinista-protestante. Escluso dal governo Schemerhorn-Drees, nonché dai successivi due gabinetti del dopoguerra, l'ARP tornò a far parte della coalizione di governo nel 1952. Anche materia di politica internazionale, gli anti-rivoluzionari sostenevano il mantenimento della divisione continentale in stati nazionali indipendenti, nei quali riconoscevano l'espressione del volere divino. Su questa concezione cfr. A. Heinen, "Netherlands Parties and Political Pressure Groups...", cit., p. 357. Più in generale, sulla nascita, lo sviluppo e il retroterra ideologico-culturale dell'ARP cfr. Archieven van de Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme (1800-heden) (HDC), Archief van de Antirevolutionaire Kamerclub (1907-1946), *Algemene Onderwerpen, Vergaderingen, 1-8 Notulen 1909-1946, 8, 1937-1940 en 1945-1946*.

³⁶ Le stesse considerazioni effettuate a proposito dell'ARP, possono essere estese al *Christerlijke-Historische Partij* (CHU), in quanto interprete politico del pensiero cristiano democratico di matrice calvinista. Anche la CHU, infatti, ispirava la propria azione politica alla lezione calvinista, condividendo con l'ARP l'idea dell'origine divina dello stato nazionale. A tale concezione si agganciava anche l'interpretazione del ruolo della corona, ritenuta divinamente legittimata a guidare lo stato, sostituendosi in questo ruolo a governo e parlamento. Cfr. Hans-Martien T.D. ten Napel, "De Paradoxale revival van de christen-democratie", in DNPP, *Jaarboek 1990 Documentatiecentrum Naederlandse Polietike Partijen*, Groningen, 1991, pp. 131-154. Quanto alla politica europea, la CHU riteneva auspicabile limitare l'integrazione federale ai terreni della difesa e dell'economia, mentre negli altri campi gli stati avrebbero dovuto mantenere intatta la propria sovranità. Nessun chiarimento, viceversa, sul metodo di applicazione di tale prospettiva. Cfr. A. Heinen, *Netherlands Parties and Political Pressure Groups...*, cit., p. 358.

³⁷ A sostegno di tale giudizio il saggio di Arendt Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, De Bussy, Amsterdam, 1976. Le opinioni espresse da Lijphart nel suddetto volume hanno peraltro acceso una polemica non poco acrimoniosa tra quest'ultimo e Meindert Fennema, di cui sono testimonianza, successivamente: M. Fennema, *Professor Lijphart en de Nederlandse politiek*, in «Acta Politica», 11, 1, 1976, pp. 54-77 e A. Lijphart, *Repliek*, in «Acta Politica», 11, 1, 1976, pp. 78-88. Al centro della discussione, la divergenza di opinioni sulle origini del fenomeno in questione: Lijphart, infatti, ritiene che il comportamento delle élites

frequenza delle crisi governative³⁸, il panorama politico nazionale restò essenzialmente inalterato fino a tutta la prima metà degli anni Sessanta. Per la precisione, a comporre il corpo direttivo dello stato fu una rosa abbastanza ristretta di personalità, alle quali, all'occorrenza, si affiancavano "uomini nuovi", estranei all'ambiente parlamentare e, il più delle volte, privi di affiliazione partitica. La permanenza di questi ultimi tra gli scranni del governo, peraltro, si contraddistingueva per alcune caratteristiche ricorrenti: transitorietà, attuazione di una linea politica improntata all'innovazione, forte impatto sull'opinione. Di fatto, si trattava di una strategia straordinariamente efficace a preservare posizioni ed equilibri interni alla classe di governo, alimentando di contro la percezione del cambiamento da parte dell'elettorato.

Ora, chiarite le motivazioni sottese alla cooptazione dei suddetti uomini nuovi, diventa più semplice comprendere il perché essi si allontanassero dalla scena pubblica una volta scaduti i termini del mandato, più e meno volontariamente e indipendentemente dalla qualità delle prestazioni offerte. Così come la prassi olandese di proporre un "tecnico senza partito" alla guida del ministero degli Esteri costituirebbe la ragione al fondo della scelta di incaricare tali "meteore" della politica dei Paesi Bassi al vertice di quel dicastero³⁹. Tutto ciò, infine, si compiva sotto lo sguardo consenziente e compiaciuto della Corona.

Per riassumere, le scelte particolari e l'indirizzo generale della compagine governativa olandese tra gli anni Cinquanta e gli anni Sessanta filtrarono tutti attraverso l'imperativo del mantenimento della continuità. Una pregiudiziale che, nella maggior parte dei casi, per lo più inibiva *ab origine* le velleità di

governative costituisca l'unica alternativa in loro possesso per arginare i contrasti in un tessuto sociale oltremodo composito come quello olandese - il cosiddetto *verzuiling* di cui si parlerà più avanti -. Fennema, al contrario, sostiene che siano stati i *leaders* di partito a creare questa condizione per non rischiare di perdere le proprie prerogative e il proprio ruolo.

³⁸ Stikker, in proposito, afferma che nei Paesi Bassi: "There is non crisis in the sense of panic. There is however, confusion aplenty, and always there is a confrontation of viewpoints, a test of wills and intense maneuvering in the search for a new combination which can agree to work together". Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 227.

³⁹ Afferma Stikker al riguardo: "Partly as result of historical Dutch neutrality the post of foreign minister has traditionally been filled in The Netherlands by a non-party technician". Ivi., p. 105. Lo stesso Stikker, al momento della sua nomina, nel 1948, si ritrovò ad essere l'unico esponente liberale in una coalizione di governo composta da cattolici, laburisti ed esponenti del CHU. Citando testualmente: "The composition of the Cabinet caused me some concern, not at all because of the personalities, but because I would be alone against six Catholics, five Party of Labour, one Christian Historical Union and one, later two, independents". *Ibidem*.

rinnovamento profondo dell'apparato politico⁴⁰ e altresì garantiva, pur tra le frequenti crisi governative, una sostanziale stabilità nella struttura e nelle linee programmatiche.

Una società tra "compartizione" (verzuiling) e democrazia

Nonostante l'ampio spettro di misure adottate dalle élites governative a tutela della conservazione, un meccanismo così articolato e artificioso come quello appena descritto correva spesso il rischio di incepparsi improvvisamente, mettendo seriamente in bilico la tenuta delle coalizioni al potere⁴¹.

Quella concepita congiuntamente da *leaders* politici e Corona poteva pertanto sembrare una scelta al ribasso, pensata per far contestualmente fronte all'instabilità postbellica e alle pressioni dei partiti tradizionali, nonché per arginare i possibili – e apparentemente paventati – effetti del cambiamento.

Verrebbe a questo punto da chiedersi quali ragioni inducessero i responsabili della politica olandese a mostrare preoccupazione di fronte alle spinte innovatrici. Una prima risposta a tale quesito, certo tutt'altro che ozioso, è offerta da Dirk Stikker, il quale, già prima della liberazione, dichiarava quanto segue:

There was no doubt that much would be changed in The Netherlands at the moment of liberation, but I was convinced that the fundamental characteristics of the Dutch people and their national life would not change. Plans for the future, therefore, would have to be made with moderation, for changes in fundamental principles would be valid only if they could be made in full freedom. ⁴²

⁴⁰ Jan van Zanden riferisce in proposito: "This fundamental continuity and the reliance of policymakers on constant negotiations between the main political parties meant that extreme changes in policy hardly occurred". Cfr. J.L. van Zanden, *The Economic Development...*, cit., p. 11.

⁴¹ I quattro anni previsti dalla costituzione per la durata in carica del governo erano infatti quasi sempre ridotti a non più di due. A ciò si aggiungeva la lunghezza dei tempi necessari per la ripartizione dei ministeri tra i singoli partiti, ragioni per cui i Paesi Bassi si ritrovavano per lunghi periodi in una condizione di vacanza governativa. Vale la pena di citare, in merito, le osservazioni di Stikker: "'Cabinet crisis' is the term commonly used in Holland to describe a situation in which the Government, before the expiration of its four-year term, has to resign. The Cabinet's resignation is normally preceded by a vote of censure in the States-General. What in fact happens is that events overtake the Governments, to the extent that what was a workable combination or coalition of Dutch parties, personalities and viewpoints, is, in the altered circumstances, no longer so... In a country of so many varieties of disagreement, this search can be extremely difficult and can take a very long time. For this reasons, Dutch practice and tradition requires that the responsibility for bringing down the Government be clearly placed. The man on whom this responsibility falls is then customarily required to be the first to put together a new Government, or, in short, to repair the damage he has caused". Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., pp. 227–228.

⁴² Ivi, p. 24.

Stando a Stikker, pertanto, la stagione del cambiamento si sarebbe aperta non appena i tempi fossero stati maturi. Del tutto diverse le interpretazioni degli storici contemporanei⁴³, con Arendt Lijphart⁴⁴ ad esprimere i giudizi più convincenti e accreditati. Lo studioso olandese sostiene infatti che il rifiuto per il cambiamento, anziché rappresentare una reazione dell'*establishment* olandese postbellico alle difficoltà contingenti di ripristino della macchina governativa, costituisse, di fatto, una caratteristica strutturale della politica olandese, fosse cioè congenito alla particolare fisionomia politico-sociale dei Paesi Bassi. In altre parole, secondo Lijphart, per comprendere appieno le ragioni di tale atteggiamento mentale e politico occorre tenere presenti due elementi fondamentali e inestricabilmente connessi, di cui la stessa dirigenza olandese era espressione e di cui dovette tener conto al suo rientro al potere, nel 1945: la "compartizione" (*verzuiling*) della società olandese e il problema del consenso da parte dell'opinione pubblica nazionale. Nel dettaglio, con il termine "compartizione", dall'originale *verzuiling*, si indica la rigida suddivisione del tessuto sociale olandese in blocchi d'appartenenza, vere e proprie subculture⁴⁵,

⁴³ È estremamente ampia e variegata la mole di studi dedicata a tale problematica. Una consistente corrente di opinione considera il carattere "necessario" dei governi olandesi, dall'immediato dopoguerra in poi, come l'origine degli altri due aspetti caratteristici del sistema: la coalizione e la continuità. In questo filone rientrano gli studi di R.A. Koole, "Uiterste noodzaak en partijpolitieke eenwording over het belang van interne verhoudingen bij coalitieforming", cit. e di Hans Daudt, "De ontwikkeling van de politieke machtsverhoudingen...", cit. Impostazione differente quella di Siep Stuurman, che rileva nella continuità la chiave dell'equilibrio tra le diverse forze politiche. Cfr. S. Stuurman, *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat. Aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland*, SUN Socialistische Uitgeverij Nijmegen, Nijmegen, 1983, p. 189. Della stessa opinione, almeno negli aspetti essenziali, Arendt Lijphart, nel già citato *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* e nel meno recente *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, ULP, Berkley, 1968. Va comunque precisato che nell'ottica di Lijphart la chiave di volta di questo fenomeno risiederebbe nella struttura sociale, anziché su quella istituzionale, dei Paesi Bassi. Daalder ritiene invece che alla base dell'opzione continuità-instabilità da parte dei governi postbellici vi sia stato il timore di pericolose scissioni all'interno delle stesse forze di maggioranza. Cfr. H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Van Gorcum, Assen, 1974, p. 23. Particolarmente interessanti, infine, risultano le osservazioni di Walter J.M. Kickert, il quale riconduce tale tendenza alla *Golden Age* della storia olandese, allorché, nella fase di boom economico, si intensificarono le divergenze di interessi tra i principali centri di potere del paese, per arginare le quali le classi dirigenti iniziarono a ricorrere più sistematicamente al compromesso e alla flessibilità. Cfr. W.J.M. Kickert, *Beneath consensual corporatism: traditions of governance in the Netherlands* in «Public Administration», vol. 81, March 2003, p. 119.

⁴⁴ Cfr. A. Lijphart, *Verzuiling...*, cit.

⁴⁵ Questa la definizione di diversi storici olandesi. Cfr. Jan van Putten, "Policy styles in the Netherlands: negotiation and conflict", in Jeremy Richardson (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, Allen & Unwin, London, 1982, pp. 160-180; C.P. Middendorp, *Ideology in Dutch Politics*,

le cosiddette *zuilen* (colonne) rigidamente suddivise tra loro su base confessionale (cattolica o protestante) o politico-ideologica (per lo più socialista e liberale)⁴⁶. Dall'accentuarsi di questo fenomeno, nel corso degli anni si venne

The Democratic System Reconsidered (1970–1985), Assen, 1991, Robert C. Tash, *Dutch Pluralism: A Model in Tolerance for Developing Democracies*, Lang, New York, 1991. Quest'ultimo, peraltro, sintetizza in maniera piuttosto efficace l'essenza del fenomeno, oltre ad offrire uno spaccato ameno di quotidianità olandese: "The Dutch were, and are, 'symbol-minded'. Past, present and future are directly related – regenerated from images formulated from collective ideas of their long historical past. They all speak in the language or dialect of their own particular region, and the specific vocabulary of their status or religious group. Such are evident on Sunday mornings when Catholics go to mass, Protestants attend Chapel, Liberals tend their gardens, and Socialists wash their motorcycles". Ivi, p. 4. Altrettanto incisivo il commento di Stikker: "Those who know The Netherlands know that no description of a Dutchman is valid without reference to religion. The historical schism between Catholic and Protestant is the great division in Dutch life, and provides the organizational basis for political parties, the press, radio and television, trade unions, student life and practically all expressions of collective activity". Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 7.

⁴⁶ Secondo la ricostruzione di van Zanden, nel 1870 alcuni segmenti della popolazione iniziarono ad organizzarsi in rigidi raggruppamenti, sulla base dei rispettivi credo religiosi o dell'appartenenza politico-ideologica. Tutti i livelli della vita pubblica olandese, scuole, sindacati, partiti politici, quotidiani e organizzazioni di fabbrica, iniziarono progressivamente a concentrarsi intorno a questi poli culturali "subnazionali". (L'espressione è ripresa da Erik Jones, *Politics Beyond Accommodation? The May 2002 Dutch Parliamentary Elections*", in «Dutch Crossing», n.1, 2002, p. 70). I gruppi cattolici e protestanti iniziarono ad estendere la loro influenza a tutti i livelli della vita sociale dei loro membri. Le "colonne" socialista e liberale, viceversa, sorte in un secondo momento, erano molto più eterogenee a livello di composizione – la quale, peraltro, è ancora oggetto di dibattito tra gli studiosi - e, di conseguenza, meno strutturate.. (crf. A. Lijphart, *The Politics of Accommodation...*, cit.; S. Stuurmann, *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat*, cit.; Johan Cornelis Hendrik Blom, "Onderzoek naar verzuiling in Nederland. Status questionis en wenselijke ontwikkeling", in J.H.C. Blom, C.J. Misset (eds.), *Broeders sluit u aan. Aspecten van verzuiling in zeven Hollandse gemeenten*, De Bataafsche Leeuw, Amsterdam, 1985, pp. 10–29; Erik Jones, *Politics Beyond Accommodation...*, cit.; Ken Gladdish, *Governing from the Centre: Politics and Policy-Making in the Netherlands*, C Hurst Co Publishers Ltd, London, 1990. Quest'ultimo, in particolare, dichiara quanto segue: "The religious or confessional groupings, Catholic and Calvinist, catered for their followers most extensively. The secular groupings, Social Democrat and Liberal, were less comprehensive, indeed the latter was a somewhat shadowy *Zuil*". Ivi, p. 105). Il processo fu più o meno completato negli anni Venti del Novecento. La nascita e lo sviluppo di tale fenomeno possono essere ascritti, secondo van Zanden, a due cause principali: emancipazione e controllo. La formazione della "colonna" socialista, ad esempio, sarebbe il risultato dei processi di emancipazione delle classi medio-basse, che si sviluppò contestualmente alla nascita delle organizzazioni operaie. Per quanto attiene al controllo, viceversa, van Zanden chiarisce che le stesse classi medio-basse di fede protestante, convenzionalmente ortodosse, di fronte a questa "socialistizzazione" della società, cominciarono a premere sulle istituzioni affinché tutelassero le loro tradizioni e principi. Fu in tale circostanza che il pastore protestante Abraham Kuyper diede vita a un partito politico protestante e ortodosso, che divenne uno dei cardini del processo di "incolonnamento". La creazione di simili organizzazioni, peraltro, viene anche percepita come metodo attraverso il

configurando una società “profondamente divisa sul piano religioso, ideologico, linguistico, culturale, etnico o razziale”⁴⁷, la quale poggiava, sempre secondo la definizione di Lijphart, su una forma istituzionale detta “democrazia del consenso”⁴⁸. Su tale considerazione si innesta il secondo elemento, cioè il problema del consenso, unico strumento nelle mani del governo “efficace ad organizzare una società estremamente eterogenea”⁴⁹. Di fronte a tale necessità, infatti, le autorità governative olandesi, le quali corrispondevano essenzialmente ai vertici delle quattro colonne, iniziarono ad interagire coordinando i rispettivi interessi ed elaborando una strategia politica fondata sul compromesso. In altre parole, la cooperazione interpartitica, da cui la prassi della coalizione governativa, fu la contromisura adottata dalle *élites* politiche dei Paesi Bassi di fronte al pericolo dell’immobilismo istituzionale o dei governi monocolori, che erano diretta conseguenza della frammentazione della società. Da ciò la sentenza di Lijphart: “Dutch politics is a politics of accommodation. That is the secret of its success”⁵⁰.

Per riassumere, si può affermare che la vita politica olandese si espletava in una democrazia del consenso estremamente articolata, a sua volta rappresentata, a livello governativo, da larghe coalizioni, le quali, nella loro

quale le vecchie (e nuove) *élites* provarono a guadagnarsi il favore elettorale di quei gruppi sociali che avevano recentemente acquisito diritti politici. Stando a Stuurman, nel momento in cui gli operai cattolici tentarono di entrare a far parte dei sindacati (socialisti), il clero iniziò ad organizzare unioni sindacali cattoliche. Allo stesso modo, le *élites* religiose risposero al pericolo della proliferazione di partiti “left-wings” creando propri partiti politici (Cfr. S. Stuurman, *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat...*, cit., p. 60). Al di là delle differenti teorie sull’origine di tale fenomeno, gli storici olandesi concordano nel dichiarare che esso fu veicolo di eccezionale stabilità nel sistema politico dei Paesi Bassi. I differenti schieramenti, infatti, potevano contare su uno zoccolo elettorale relativamente consistente e docile, il che rendeva più agevole l’accordo interpartitico, nonché la formula del coordinamento dall’alto della composizione governativa olandese. (Cfr. A. Lijphart, *The Politics...*, cit.). Sulla stessa linea di pensiero di Lijphart. Riguardo alla stretta relazione tra *verzuiling* e consenso, spiega van Zanden: “As a result, in the 1950s there arose a political system with almost tedious consensus. It reflected general socio-cultural developments in Dutch society, that began in the second half of the nineteenth century”. (Cfr. J.L. van Zanden, *The Economic History...*, cit., p. 11). Lo stesso van Zanden, peraltro, rileva un’interconnessione profonda tra il progressivo deterioramento del sistema del *verzuiling* e la partecipazione olandese all’integrazione europea. Per la precisione, lo storico riconosce una singolare simultaneità tra la “depillarization” della società olandese e la convergenza dei Paesi Bassi verso modelli più “europei”, quasi che l’opzione comunitaria dell’Aja abbia agito da catalizzatore per avviare il definitivo smantellamento delle strutture sociali nazionali. Ivi, pp. 13.

⁴⁷ Cfr. A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984, p. 21.

⁴⁸ Cfr. Id., *The Politics...*, cit., p. 5.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Ivi, p. 103.

intrinseca instabilità, riflettevano, cioè rappresentavano, la compartizione dell'elettorato nazionale. Tale architettura, ad ogni modo, pur nella sua complessità, risultava la sola efficace a creare equilibrio e stabilità interna.⁵¹

Nella prassi, si considerino le dinamiche d'insediamento del governo Drees-Van Schaik⁵². Le elezioni del 7 luglio 1948, convocate a seguito della crisi che aveva provocato la caduta della coalizione guidata dal cattolico Beel⁵³, avevano sancito il primato indiscusso del partito cattolico. Socialisti, conservatori e calvinisti seguivano in quest'ordine e a ragguardevole distanza⁵⁴. A ben guardare, il quadro disegnato dai risultati delle urne mostrava essenzialmente un movimento dell'elettorato verso l'area della destra conservatrice, evidenziando altresì un concreto disappunto nei riguardi della dirigenza cattolico-socialista. Se il nuovo formatore, Van Schaik, procedendo alla composizione del governo, avesse voluto tener fede alla volontà dell'elettorato avrebbe dovuto escludere i laburisti dalla coalizione e, di conseguenza, rompere con la consuetudine dei gabinetti *rooms-rode*. Ma si sarebbe trattato di una scelta quanto mai rischiosa, giacché la dirigenza cattolico-socialista, pur tra contraddizioni e difficoltà, aveva comunque dato prova di una discreta capacità di convivenza e di una apprezzabile coerenza programmatica soprattutto con riguardo alle più urgenti.

Per superare l'impasse e ricostituire un "governo nazionale"⁵⁵ secondo la formula tradizionale dell'ampia partecipazione partitica, Van Schaik risolse di operare nel segreto, procedendo a consultazioni separate con i *leaders* dei maggiori gruppi politici⁵⁶ e tentando, per quanto possibile, di tenere a freno le

⁵¹ "In una democrazia rappresentativa la qualità delle *élites* politiche dipende dalla misura in cui esse mantengono i legami sociali e organizzativi con il loro elettorato". Cfr. M. Fennema, *Professor Lijphart...*, cit.

⁵² Il portavoce del KVP alla Seconda Camera. Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 103.

⁵³ Questa coalizione cattolico-laburista, presieduta, per l'appunto, dal cattolico Beel, si era rivelata incapace di perseguire una linea politica coerente ed efficace, soprattutto a causa della forte opposizione parlamentare, la quale esercitava un'azione paralizzante nei confronti di qualsiasi iniziativa del governo. A soli due anni dal suo insediamento, pertanto, il gabinetto Beel fu costretto a dimettersi, lasciando impressa nell'opinione pubblica nazionale un'immagine di sé profondamente negativa. Cfr. Melchior D. Bogaarts, *Het Kabinet Beel (1946-1948)*, Band B, 's Gravenhage, 1989.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ "Nationale kabinetten" è l'espressione usata da Lijphart per indicare la forma assunta dalle coalizioni governative dei Paesi Bassi tra il 1917 e il 1967 al fine di garantire il più possibile l'equilibrio tra le forze politiche nazionali, al punto che i governi, il più delle volte, furono notevolmente più ampi di quanto non fosse necessario. Cfr. A. Lijphart, *Verzuiling...*, cit., Amsterdam, 1984, p. 188.

⁵⁶ Anche Stikker fu convocato in segreto da Van Schaik. Le sue dichiarazioni sono particolarmente efficaci ad illustrare quale fosse il clima nel quale il formatore operava: "This

polemiche infiammate della stampa⁵⁷. Da questo lavoro sotterraneo emerse un governo sicuramente più composito nella rappresentanza partitica ma sostanzialmente identico agli omologhi precedenti sul piano degli attori⁵⁸. Non solo. L'elaborazione di Van Schaik portò ai vertici dello stato alcuni tra gli uomini che avrebbero dominato la scena politica olandese per tutto l'arco degli anni Cinquanta e, in alcuni casi, per buona parte degli anni Sessanta⁵⁹.

Accanto a Drees, infatti, che in questa circostanza avrebbe consacrato l'inizio della sua lunga *premiership*, i ministri dell'agricoltura, Sicco Mansholt⁶⁰; delle finanze, Pieter Lieftink⁶¹ e dell'economia, Johannes R.M. Van den Brink⁶²,

talk with Van Schaik took place in a private room in a hospital... Shortly after our first talk van Schaik reached me by telephone when I was with a mutual friend in The Hague where, if we used different entrances to the building, and arrived within a ten-minute interval, a separate room would be aside for us to talk. We met as arranged and took a certain pleasure in the fact that the press never found out about this meeting". D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 105.

⁵⁷ Rimanendo fedeli alle dichiarazioni di Stikker: "The press, normally courteous and sympathetic in The Netherlands, becomes inflamed by the secrecy surrounding in the formation of a Cabinet and indulges in a veritable persecution of the formateur, who is then obliged, together with those he consults, to resort to all manners of tricks to escape attention". *Ibidem*.

⁵⁸ Sette dei quindici ministri che componevano il gabinetto Drees-Van Schaik, peraltro, furono trapiantati dal governo Beel e riconfermati nelle rispettive cariche. Cfr. P.P.T. Bovend'Eert, "Binnenlandse Zaken. Het 'Torentje' als duiventil", in P.F. Maas (ed.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945*, Deel 3, *Het Kabinet Drees-Van Schaik*, Band B, "Anticommunisme, rechtsherstel en infra-structurele opbouw", Nijmegen, 1992, p. 442.

⁵⁹ Cfr. Ivi, Band A, "Liberalisatie en sociale ordening", Nijmegen, 1992.

⁶⁰ Secondo la descrizione di Johan C.F.J. van Merriënboer, la carriera di Sicco Leendert Mansholt fu imponente come il suo fisico e il suo carattere. (Cfr. J.C.F.J. van Merriënboer, "Het avontuur van Sicco Mansholt", in «Politieke Opstellen», n. 15/16, Nijmegen, 1996, pp. 136-168). Profondamente socialista, militò dapprima nelle file della socialdemocrazia (SDAP) e poi nel PvdA. Quando, il 26 giugno 1945, fu nominato ministro nel governo Schemerhorn-Drees, si guadagnò in breve tempo la fiducia sia del mondo agricolo, sia di gran parte dell'ambiente politico, soprattutto di Drees. Convinto federalista, si schierò costantemente a favore dell'integrazione europea su basi sovranazionali. Sul retroterra politico-ideologico di Mansholt cfr. A.J. Voortman, "Nederlandse social-democratie en het landbouwvraagstuk. De duurzame relative van Sicco L. Mansholt met de boeren", in Frans Becker, M. Ros et al. (eds.), *Van Troelstra tot Den Uyl. Het vijftiende jaarboek voor het democratisch-socialisme*, Amsterdam, 1994, pp. 247-269 e anche M.D. Bogaarts (ed.), *De periode van het kabinet-Beel 1946-1948. Parlementaire Geschiedenis van Nederland na 1945*, band B, Nijmegen, 1989, pp. 1503 e ss.

⁶¹ Secondo la definizione di Van Den Brink, Pieter Lieftink fu un convertito alla modernità. Cresciuto politicamente nell'area della CHU, non sarebbe mai riuscito a cancellare l'impronta del passato conservatore, neanche quando, nel 1946, transitò definitivamente all'interno del PvdA. Cfr. ASUE, COL, *European Oral History, Interviews (INT)*, serie 04, *INT491 Brink Johannes Reloef Maria (Jan) Van Den*, 17.5.1989, p. 7. La forte ambiguità che caratterizzò l'attività pubblica di Lieftinck lo rese particolarmente invisibile, non solo ai suoi colleghi di governo, ma, anche e soprattutto, all'opinione pubblica nazionale. Stando a Jan e Annie Romein, infatti, egli

componevano una classe di governo destinata a incidere profondamente sul corso della storia olandese, sia nell'amministrazione degli affari nazionali, sia in politica internazionale. Per quanto più limitata nel tempo, altrettanto decisiva sul piano dell'*imprinting* fu la nomina di Dirk Stikker⁶³ al Ministero degli Affari Esteri.

Questa, in larghissima parte, la compagine governativa che avrebbe indirizzato i Paesi Bassi sulla via dell'integrazione europea. Un nucleo tanto coeso nell'azione quanto incapace di trovare un *modus vivendi* con il Parlamento, sicché, a poco più di due anni dal suo insediamento, il 24 gennaio

divenne il bersaglio principale della satira politica. Cfr. J. e A. Romein, cit., p. 651. In generale, sulla figura e l'attività pubblica di Lieftinck, cfr. H. Bakker, M.M.P. van Lent, *Pieter Lieftinck 1902–1989. Een leven in vogelvlucht*, Veen, Antwerpen, 1989. Sulla difficile permanenza del ministro delle Finanze all'interno del secondo governo Drees, cfr. W. Drees, *De vorming van het regeringsbeleid*, Van Gorcum, Assen, 1965. p. 59.

⁶² Johannes Roelof Maria van den Brink fu, prima della guerra, membro del *Nationaal Socialistische Beweging* (NSB), il movimento nazional-socialista olandese fondato nel 1931. Nel corso del conflitto, tuttavia, si rese conto di non condividere più gli ideali del suo partito e aderì al *Nederlandse Volksbeweging* (NVB), il movimento che abbracciava i principi della Resistenza e promuoveva un forte rinnovamento della società olandese, da realizzare al termine della guerra. Grazie a quella che egli stesso definì "una combinazione piuttosto notevole" (Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT491..., cit., p. 3), nel 1948 fu designato ministro dell'Economia e per l'intera durata del suo incarico, cioè fino al 1952, svolse un lavoro pregevole nella ricostruzione dell'economia nazionale, nonché nell'elaborazione dei piani per la modernizzazione dell'industria. A soli trent'anni, infine, divenne membro della Prima Camera. Cfr. J.M.M.J. Clerx, "Economische expansie door liberalisatie", in P.F. Maas (ed.), *Het kabinet Drees...*, cit., pp. 1225 e ss.

⁶³ Quella di Dirk Uipko Stikker rappresenta una delle personalità di maggior rilievo sulla scena politica olandese del dopoguerra, nonché personaggio di primo piano nel contesto internazionale dell'epoca. In patria, infatti, dopo aver fondato, nel 1946, il VVD, di cui divenne presidente, fu eletto alla Prima Camera, dal 1946 al 1948. Nello stesso 1948 fu nominato ministro degli Esteri, incarico che ricoprì fino al 1952. In ambito internazionale, nel 1950 fu mediatore politico dell'Oece e poi presidente di quella stessa organizzazione. Nel 1958 divenne rappresentante permanente dei Paesi Bassi al Consiglio della Nato. In riferimento alle sue concezioni politiche, nel 1950 il quotidiano liberale *Het Vrij Volk* riferiva che, nominato al vertice del dicastero degli Esteri, Stikker apportò fin da subito un importante contributo al gabinetto Drees, anche e soprattutto in termini di stabilità. Cfr. *Het Vrij Volk*, 1 febbraio 1950. Oltre alla più volte citata autobiografia di Stikker, la quale costituisce una preziosa fonte di informazione non solo sulla vicenda pubblica dell'uomo, ma anche su alcuni aspetti poco noti della realtà olandese negli anni compresi tra il dopoguerra e il 1960, tra le numerose pubblicazioni dedicate alla figura di Stikker risultano particolarmente interessanti i lavori di: M.F. Westers, *Mr. D.U. Stikker en de naoorlogse reconstructie van het liberalisme in Nederland. Een zakenman in de politieke arena*, Amsterdam, 1988; Jan Willem Brouwer, "Buitenlandse Zaken: de strijd om meer parlementaire invloed, 1948–1951", in P.F. Maas, J.M.M.J. Clerx (eds.), *Het kabinet Drees...*, cit., band C, pp. 50–55 e R. Jordan, *Political Leadership in NATO. Study in International Diplomacy*, Colorado, 1979, pp. 103–164.

1951, anch'esso si ritrovò lacerato da una delle crisi più violente e prolungate della storia olandese dal dopoguerra ad oggi⁶⁴. Episodio tanto più drammatico se valutato alla luce dell'entità e dell'urgenza delle questioni all'ordine del giorno, ricostruzione economica e riformulazione della politica estera *in primis*⁶⁵.

Tuttavia, proprio da questa apparentemente insuperabile fase di stallo sarebbe emersa la coalizione governativa che avrebbe reso l'Olanda protagonista indiscussa sulla scena della costruzione europea.

La trasformazione economica

Come accennato, uno degli imperativi più cogenti sull'agenda dell'Aja, soprattutto nella prima decade postbellica, fu la ricostruzione dell'economia nazionale, giacché quest'ultima, al termine del conflitto, risultava tra le più danneggiate su scala europea⁶⁶. La guerra e la conseguente occupazione nazista avevano enormemente ridotto la capacità produttiva del paese, il che determinava una permanente necessità di importazioni, alla quale non

⁶⁴ Di questa crisi governativa si parlerà diffusamente nel III capitolo. Sull'importanza dei rapporti tra governo e parlamento in Olanda si veda Stikker: "In a country which can only be governed by coalitions there should be some discipline: motions of no confidence should not be used lightly. Government and Parliament should both be constantly aware of this feature of the system, and should, in mutual understanding of their respective difficulties, always search for a *modus vivendi*". D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 239.

⁶⁵ Dal marzo del 1947, in particolare, il governo olandese maturò la consapevolezza che la ricostruzione economica del paese dipendeva in misura crescente dall'orientamento internazionale della sua struttura produttiva, cosa che avrebbe reso necessaria non solo la creazione di una rete di accordi e trattati a livello internazionale, finalizzati a facilitare la riapertura del mercato delle esportazioni olandesi, ma anche una completa ridefinizione delle linee guida della politica estera nazionale. Cfr. R.T. Griffiths, *Economic Reconstruction Policy...*, cit., p. 29.

⁶⁶ "Tien procent van het land onder water; fietsen, spoorwegmaterieel, auto's versleten en weggevoerd; fabriek en staden uitgeput: naar schatting veertig procent van de productieve hulpbronnen van het land was verloren gegaan. Bij de verdeling van datgene wat we produceerden over investering, uitover en consumptie was de consumptie noodgedwongen de sluitpost: de eerste levens behoeften bleven op de bon, tot last van de huisvrouw". (Il 10% del paese sotto il livello del mare, biciclette, materiale ferroviario, auto logore e buttate via; tutte le fabbriche e le città distrutte, la popolazione estenuata: il 40% delle risorse produttive del paese era andato perso. La distribuzione di quello che si produceva con gli investimenti, appena realizzato, era consumato e "consumare", per forza di cose, era la richiesta più forte: la prima necessità, la vita, rendeva più alte le tasse; si arrivava ad importare anche il necessario). J. en A. Romein, *De lage landen...*, cit., p. 651. Per una descrizione dettagliata della situazione economica dell'Olanda alla fine della guerra cfr. anche Olle Krantz, "Paesi piccoli: specifici sentieri di sviluppo", in AAVV, *Storia d'Europa*, Einaudi, Torino, vol. 5, p. 427; J.L. van Zanden, *The Economic History of the Netherlands – 1914–1995*, 1998 e anche R.T. Griffiths, *Small States and European Integration...*, cit.

corrispondeva un'adeguata disponibilità valutaria⁶⁷. Come risultato, si determinò un sensibile declino di tutti i traffici commerciali, cioè, com'è noto, della fonte principale, se non esclusiva, della prosperità economica del paese. A fare da corollario a questa di per sé drammatica situazione interveniva l'endemico deficit territoriale dell'Olanda (vale a dire la limitata estensione del paese), il quale, anche in condizioni di prosperità, costituiva un notevole intralcio alla crescita economica nazionale⁶⁸, essendo opinione diffusa che la capacità di sviluppo economico di uno stato fosse direttamente proporzionale a "les critères relatifs au chiffre de la population et à la superficie du territoire"⁶⁹. Con l'aggravante che i Paesi Bassi, che erano tenaci proseliti della scuola liberista e perciò ostili a mettere in atto una qualsivoglia misura di protezione dell'economia nazionale atta a tutelarla nella delicatissima fase della ricostruzione. A ciò si aggiunga infine l'improvvisa vertigine delle *lobbies* affaristiche olandesi, le quali, nel medesimo arco di tempo, si trovarono *ex abrupto* a confrontarsi con l'interdipendenza dei mercati internazionali. Cosa che, se da un lato apriva prospettive più concrete per una rapida liberalizzazione degli scambi mondiali, dall'altro veniva percepita come una minaccia al mantenimento dei rapporti commerciali di natura bilaterale, soprattutto di quelli con la Gran Bretagna, intorno ai quali si era costruita la fortuna del ceto industriale e affaristico olandese.

Alla ricerca di soluzioni rapide ed il più possibile efficaci, i *decision-makers* olandesi volgevano lo sguardo verso il mercato tedesco, il quale, fino allo scoppio della guerra, rappresentava il principale bacino di rifornimento per le importazioni di materie prime e semimanufatti, nonché una valvola indispensabile per l'assorbimento delle merci olandesi, seconda soltanto alla Gran Bretagna⁷⁰. Sulla base di tali considerazioni, sembrava quanto meno

⁶⁷ Cfr. R.T. Griffiths, *The Fritalux/Finebel Negotiations...*, cit., p. 3.

⁶⁸ Per quanto possa costituire un'interessante premessa per uno studio sulle trasformazioni economiche avviate nei piccoli paesi in prospettiva o a seguito della loro partecipazione all'integrazione europea, la letteratura in argomento è ancora piuttosto scarsa. L'unico studio degno di interesse è quello di Willem Molle, "Small States in the European Union: Coping with the Calim-Eco Effect", in M. Dumoulin et G. Duchenne (textes réunis par), *Les Petits États ...*, cit., pp. 135-158. L'autore sottolinea in proposito che, in un sistema di libero mercato, le produzioni dei piccoli paesi risultano le più esposte sia a soccombere alla concorrenza delle economie più forti, sia a risentire pesantemente delle ricadute negative degli shock commerciali, specie in campo monetario e finanziario. Questa intrinseca vulnerabilità, sempre secondo l'autore, sarebbe alla base della maggiore disponibilità di questi stati ad istituire forme di cooperazione economica multilaterale.

⁶⁹ Cfr. M. Dumoulin, "Avant-propos", in M. Dumoulin et G. Duchenne (textes réunis par), *Les Petits États ...*, cit., p. 11.

⁷⁰ Cfr. R.T. Griffiths, *Economic Reconstruction Policy...*, cit., p. 33. A tale proposito, si legga il Rapporto *Working Party on Proposed Franco-German Coal and Steel Authority - Schuman Proposals*

scontato che il ripristino di legami commerciali con la Germania avrebbe costituito la premessa, per non dire la *conditio sine qua non*, per un rilancio di lungo periodo dell'economia nazionale. Certo, c'erano da fare i conti con le resistenze dell'opinione pubblica, che non avrebbe senz'altro gradito una ripresa del dialogo commerciale con i responsabili del recente cataclisma⁷¹. Ma i quadri politici erano pur sempre consapevoli che, alla fine, le ragioni del pragmatismo avrebbero finito col prevalere sulle questioni di principio. A complicare le cose, viceversa, intervenivano i mutamenti dello scenario internazionale, laddove si addensava un complesso intreccio di interessi politici ed economici - diversamente condivisi dall'Occidente europeo e da Washington e gravanti soprattutto sulla Germania - tale da ostacolare qualsiasi possibilità di ripristino dei tradizionali meccanismi di *trading partnership* tra i tedeschi e l'Aja⁷².

for an International Coal and Steel Authority in West Europe che il 16 giugno 1950, mentre il governo britannico era impegnato a discutere sull'opportunità di entrare a far parte della comunità carbosiderurgica proposta da Schuman, il Segretario di Gabinetto Norman Brook redasse su proposta del Primo ministro Clement Attlee. In merito al volume di scambi commerciali di carbone tra il 1937 e il 1949, Brook rilevava che: "France is the biggest importer, followed by Italy and the Netherlands. A large proportion of the total coal imports of the group comes from other members of it, though not as much as before the war when almost the whole was so imported. Only the United Kingdom and Western Germany are large exporters. Markets within the group take much the greater part of the German exports, but a much smaller portion from the United Kingdom". Cfr. The National Archives (TNA), Cabinet Papers (CP), 50/128, *Cabinet Memorandum: Integration of Western European Coal and Steel Industries*, p. 3.

⁷¹ "Nothing which the war had done could erase that Germany was indispensable for the long-term recovery of the Dutch economy". R.T. Griffiths, *Economic Reconstruction Policy...*, cit, p. 33.

⁷² È necessario precisare che, fin dai tempi dell'esilio londinese, il governo aveva preso in seria considerazione l'ipotesi dell'annessione di larga parte del territorio tedesco ("preferably without Germans", *ibidem*) come riparazione dei danni dell'occupazione. In una nota agli Alleati e alle Nazioni Unite, infatti, il governo aveva dichiarato che la Germania "avrebbe dovuto comprendere, una volta per tutte, che l'aggressione non paga" e che gli olandesi, di conseguenza, "per la loro innata ripugnanza di tutte le forme di conquista armata, avrebbero rivendicato, come misura di riparazione, una considerevole parte del territorio prussiano, anche sotto forma di più semplice dominio economico". (Cfr. NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, 351.88(43): 341 Duitsland; annexatie grondgebied, grenscorrecties, 3109 Stukken betreffende de mogelijke annexatie door Nederland van Duits grondgebied als compensatie voor de geleden schade tijdens de bezetting. 1941-1945, no. 221, *Nota welke is uitgegeven naar geallieerde Regeringen en voor publicatie*, 24.10.1944). Tuttavia, le richieste dell'Aja non trovarono alcun riscontro positivo sul fronte alleato anglo-statunitense, al punto che, nell'agosto 1946, S. Th.J. Teppema, il direttore del Dipartimento di politica estera del ministero degli Affari Economici, scrisse: "Noi ci stiamo confrontando, sulle nostre frontiere orientali, con una sorta di Muraglia Cinese, oltre la quale esistono due zone in cui vivono 40 milioni di persone che soffocano sotto un'amministrazione militare inefficiente. In queste circostanze i Paesi Bassi dovrebbero prendere l'iniziativa ed incoraggiare la ripresa dell'industria tedesca e, con essa, le esportazioni. Non è un problema politico, ma una necessità economica, indispensabile per la

In estrema sintesi, nel cimentarsi con la ricostruzione dell'economia nazionale, la dirigenza olandese sperimentò fin dal principio l'insufficienza dell'approccio tradizionale, constatando repentinamente che il panorama economico-commerciale postbellico era diventato eterogeneo, interdipendente e irreversibilmente soggetto all'egemonia statunitense.

In questo concitato addensarsi di perplessità e ripensamenti, con il governo dell'Aja impegnato ad elaborare strategie di intervento adeguate all'eccezionalità delle circostanze, si aprì una breccia importante sul futuro dei olandese. Di fatto, la fisionomia internazionale del paese subì una trasformazione radicale, imposta anche dall'accentuarsi incalzante del bipolarismo. In primo luogo, infatti, la vocazione internazionale dei Paesi Bassi, tradizionalmente marittima ed imperialistica⁷³, si riconvertì da allora in direzione del Continente. In secondo luogo, di fronte al progressivo slittamento degli equilibri a vantaggio delle grandi potenze, l'atavica problematica dell'Olanda, vale a dire la sua connotazione di "paese piccolo", iniziò a pesare anche sul terreno spiccatamente politico delle relazioni internazionali⁷⁴, oltre che su quello economico, come sopra rilevato. Detto altrimenti, in un'Europa occidentale costellata di grandi stati, Francia, Germania e Gran Bretagna, e in un contesto mondiale dominato dalle due superpotenze, Usa e Urss, i Paesi Bassi dovevano ritagliarsi un nuovo spazio vitale che si estendesse ben oltre gli angusti confini nazionali. Da qui, terzo e più significativo aspetto della trasformazione postbellica olandese, anche e soprattutto per i suoi numerosi

ricostruzione olandese" (Ivi, 33 *Duitsland; economisch, 3078 Stukken betreffende de ontmanteling van de Duitse industrie. 1945-1949, Brief Teppema aan Huijsmans, 22.8.1946*). Il secco rifiuto anglo-americano vanificò repentinamente le speranze "annessioniste" olandesi. Contestualmente, tuttavia, tale rifiuto indusse il governo dell'Aja ad adottare e perseguire la seguente strategia politica: "The Netherlands could consider no form of international cooperation which would exclude its largest trading partner" (Cfr. R.T. Griffiths, *Economic Reconstruction Policy...*, cit., p. 33).

⁷³ Con questa espressione ci si riferisce alle conquiste olandesi nel sud-est asiatico e, in particolare, ai territori indonesiani. Senza addentrarsi nel merito di una questione oltremodo delicata e ancora variamente dibattuta, è importante precisare, in questa sede, che l'Indonesia "became the crucial issue in Dutch postwar politics and, indeed, in the feelings and lives of hundreds of thousands of Dutch people". D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 70.

⁷⁴ Come sottolinea Antoine Fleury, a tutt'oggi la questione dei *petit États*, eccezion fatta per alcuni recentissimi studi (tra i quali, oltre al già citato M. Dumoulin et G. Duchenne, *Les Petits États et la construction Européenne...*, cit., meritano di essere segnalati sia la pubblicazione dei risultati di un colloquio di storici organizzato da Gilbert Trausch (ed.), *Le rôle et la place des petits pays en Europe au Xxème siècle*, Nomos Verlag/Baden-Baden e Bruylant/Bruxelles, 2005, sia il saggio di Loïc Gard, *Les petits Etats et la constitution européenne*, in «Annales d'études européennes de l'Université de Louvain 2003/2004», volume 7, pp. 83-99), continua a non ricevere la giusta considerazione da parte degli storici.

riflessi sia nel breve che nel lungo periodo, la scelta della cooperazione col Belgio, alleato naturale dell'Aja in Europa⁷⁵.

Su queste premesse prendeva forma quell'unione regionale comunemente nota come "Benelux", la quale, come si vedrà nelle pagine che seguono, avrebbe esercitato un ruolo centrale in diverse fasi del processo di integrazione europea⁷⁶.

In breve, in un ordine internazionale profondamente asimmetrico, sia sul piano economico che su quello diplomatico, e progressivamente più interdipendente, i *policy-makers* olandesi concepirono l'integrazione economica e la cooperazione interstatale in un'accezione del tutto inedita: come veicolo di risoluzione dei problemi interni.

Per concludere, l'efficace sintesi di Hans-Max Hirschfeld, uno dei principali architetti della cooperazione belgo-olandese tra il 1947 e il 1948: "Il Benelux non avrà, senza dubbio, un'influenza decisiva sull'evoluzione della storia mondiale. Ma un punto di vista comune, ragionato e promosso con forza, non rimarrà senza effetto"⁷⁷.

Un avvio faticoso all'ombra del Piano Marshall

Già il 21 ottobre del 1943⁷⁸ i governi in esilio di Olanda, Belgio e Lussemburgo avevano firmato un accordo di unione monetaria, poi incorporato, per la precisione nel settembre 1944, in una Convenzione doganale. Finalizzate a realizzare quanto prima una vera e propria unione economica⁷⁹, le clausole di

⁷⁵ L'espressione è di Jan Willem Brouwer. Cfr. J.W. Brouwer, "La Belgique dans la politique européenne des Pays-Bas de 1945 à nos jours", in M. Dumoulin, G. Duchenne et A. van Laer (eds.), *La Belgique, les Petits-États...*, cit., pp. 213-229. Anche Erik Jones ritiene che la scelta del Belgio come *partner* privilegiato dei Paesi Bassi sia attribuibile a fattori "naturalisti", cioè al fatto che i due stati dividevano più o meno lo stesso spazio geografico, oltre che alla consuetudine delle relazioni economiche. Cfr. E. Jones, "Small Countries and the Franco-German Relationship" in Patrick McCarthy (ed.), *France-Germany, 1983-1993: The Struggle to Cooperate*, McMillan, New York, 1993, pp. 113-138.

⁷⁶ Cfr. J.W. Brouwer, "La Belgique dans la politique...", cit., p. 214 e anche a Id., A. Pijpers, *Nederland en Luxemburg: een grote en een kleine mogendheid?*, in «Internationale Spectator», 53 jaar, 1999, pp. 31-36.

⁷⁷ Cfr. H.M. Hirschfeld, *Benelux en de wijdere Europese samenwerking*, in «Internationale Spectator», VIII jaar, 1954, p. 656.

⁷⁸ Il *Vrij Nederland*, il settimanale politico più prestigioso durante l'esilio del governo a Londra, riservò toni entusiastici alla notizia di questo accordo, auspicando la rapida estensione di quella formula ad altre sfere della vita pubblica. Cfr. G.V. Mans, "Ideas of Netherlands Exiles on the Postwar International Order", in W. Lipgens (eds.) *Documents...*, cit., vol. II, pp. 470-471.

⁷⁹ Durante la Conferenza di Londra, il 5 settembre 1944, i tre governi, fondendo i due progetti di unione economica e di cooperazione doganale, diedero vita ad una Convenzione doganale. Essa stabiliva una tariffa comune, prevedeva la creazione di un'unione economica da realizzare in tre tappe successive e mirava all'armonizzazione delle rispettive economie di scala. La

questo trattato sarebbero dovute entrare in vigore al termine dell'occupazione tedesca nei tre paesi.

Le spinte maggiori ad una rapida attuazione degli accordi provenivano principalmente dall'Aja e da Bruxelles, anche in virtù di una consuetudine di rapporti già esistente e radicata nei due paesi. Sebbene, infatti, prima del 1940 la cooperazione belgo-olandese si fosse realizzata esclusivamente sotto la spinta di eventi esterni⁸⁰ e non avesse mai rappresentato "rien d'autre qu'un moyen

Convenzione prefigurava anche la stipula di un Accordo commerciale e l'istituzione di un Consiglio per l'unione economica. Cfr. "Ab 1. Januar Benelux-Zolltarif", in *Luxemburger Wort*, 23.12.1947, p. 1. Un'esposizione dettagliata sulle origini e lo sviluppo del Benelux si ritrova in Giuseppe Festa, *Le unioni doganali ed economiche: il Benelux*, Pisa-Roma, 1951; R.T. Griffiths, *The Fritalux/Finebel...*, cit.; Id., *Economic Reconstruction Policy...*, cit.; James Edward Meade, *Negotiations for Benelux: An Annotated Chronicle, 1943-1956*, Londra, 1957; T. Mommens, "Lessons from the history of Benelux", in R.T. Griffiths (ed.) 1992 *and the Heritage of History*, European University Institute Florence, Working paper, Doc. IUE 143/89 (col. 18), July 1989. Particolarmente copiosa la produzione di A.J. Boekestijn: "The formulation of Dutch Benelux policy 1945-1957", in R.T. Griffiths (ed.) *The Netherlands and the Integration...*, cit., pp. 27-48; Id., "Een nagel aan Adam Smiths doodskist: de Benelux onderhandelingen in de jaren veertig en vijftig", in E.S.A. Bloemen (ed.), *Het Benelux effect*, NEHA, Amsterdam, 1992, pp. 143-168; Id., "Economic Integration and the Preservation of Post-War Consensus in the Benelux Countries", in Nederlands Economisch-Historisch Archief (a cura di), *Economic and Social History in the Netherlands*, NEHA, Amsterdam, 1993, pp. 43-85; Id., "Soevereiniteit en integratie: de Benelux 1945-1958", in A. Postma, H Balthazar, L.J. Brinkhorst, M. Dumoulin, N. von Kunitzki (eds.), *Benelux in de Kijker. 50 jaar samenwerking. Gedenkboek ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van de samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg*, Lannoo, Tielt, 1994, pp. 99-125, pubblicato anche nella versione francese "Souveraineté et intégration: le Benelux 1945-1958", in A. Postma, H Balthazar, L.J. Brinkhorst, M. Dumoulin, N. von Kunitzki (red.), *Regards sur le Benelux. 50 ans de coopération. Ouvrage commémoratif du jubilé de la coopération entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg*, éditions Racine, Lannoo, Tielt, 1994, pp. 99-125; Id., "The Incantation of a Trojan Horse, The Dutch Government and the Benelux Agreements", in M. Dumoulin (ed.), *Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre 1940-1947*, Nomos, Baden-Baden, Bruylant, Bruxelles, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 127-151.

⁸⁰ Stando allo storico olandese Jan M.M.J. Clerx, infatti, subito dopo aver conquistato l'indipendenza, nel 1830, il Belgio aveva ripetutamente tentato di istituire un'unione doganale con i Paesi Bassi, ma tutti gli sforzi di Bruxelles erano naufragati di fronte alla fredda accoglienza dell'Aja. L'Olanda infatti, all'epoca come pure negli anni a seguire, mirava ad intensificare i legami commerciali con la Gran Bretagna e con la Germania, piuttosto che a imbrigliare la propria economia in un qualsivoglia vincolo commerciale con il "piccolo vicino". Cfr. J.M.M.J. Clerx, *Benelux samenwerking in het slop (1848-1851)*, in «Nieuw Europa», n. 14, 1988, pp. 5-18. Stikker riconosce nel Regno dei Paesi Bassi – artificiosamente creato a Vienna nel 1815 a scopo contenitivo nei confronti delle ambizioni francesi sulla Renania – un antecedente illustre del Benelux. Nonostante il fallimento della forzata unificazione, formalmente abolita nel 1839, a parere di Stikker i vantaggi economici apportati dall'unione continuarono ad esercitare una forte attrazione sulle élites economico-finanziarie dei due paesi, soprattutto tra il 1830 e il 1914, ma anche nel secondo dopoguerra. Cfr. D.U Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 179. Ancora, una delle descrizioni più pregevoli sullo stato dei rapporti belgo-olandesi è stata offerta da

adéquat, dépendant essentiellement de la convergence des intérêts, des tactiques et des relations personnelles”⁸¹, con la fine della guerra, Belgio e Olanda si mostrarono fermamente proclivi ad approfondire ed arricchire di nuovi contenuti quelle che fino ad allora erano state mere relazioni di buon vicinato. Anche perché, durante l’esilio, i due governi avevano trovato numerosi punti di incontro e, soprattutto, nella maturata consapevolezza che “some formal relationship between their economies would be better than going it alone”⁸², avevano riconosciuto nella collaborazione reciproca sul terreno economico l’unica possibilità per accelerare e rendere stabile le ripresa delle rispettive economie nazionali. I Paesi Bassi, più dei cugini brussellesi, chiusa la via tedesca e fortemente minacciati i traffici con i possedimenti in Asia, causa la rivolta indonesiana, “ont grand besoin de cette union économique”⁸³, in quanto unico mercato vitale cui attingere nell’immediato.

Come ha recentemente ricordato il politico olandese Charles Rutten⁸⁴, tuttavia, a Londra i tre governi erano lontani dai propri paesi e, pertanto, liberi dalle preoccupazioni e dalle pressioni connesse con la quotidiana prassi amministrativa degli affari interni⁸⁵. Al loro rientro, quindi, nonostante

Étienne Davignon, nel 1972, in un’intervista all’allora direttore generale degli Affari politici al ministero degli Esteri di Bruxelles: “Nos amis néerlandais et nous, n’avons ni les même tempérament, ni toujours les même intérêts, ni toujours le même objectifs... Notre tempérament est plus pragmatique. Nous guettons toutes les possibilités pour faire un pas en avant. D’un petit pas, nous faisons un succès énorme, alors que pour les Néerlandais, ceci constitue un défaut parce qu’ils n’ont pas obtenu avantage. Nous sommes plus bons vivants que vous, plus opportunistes, ou si vous préférez l’expression, plus optimistes”. Cfr. *NRC Handelsblad*, 20 november 1972.

⁸¹ Cfr. J.W. Brouwer, “La Belgique dans la politique...”, cit., p. 222.

⁸² Cfr. E. Jones, *Politics Beyond Accommodation...*, cit., p. 116.

⁸³ Cfr. J.W. Brouwer, “La Belgique dans la politique...”, cit., p. 220.

⁸⁴ M.H.J. Charles Rutten, deputato del KVP; dal 1950 al 1952 ricoprì la carica di Direttore dello *Hoofd Bureau Benelux-zaken*, un dipartimento del ministero degli Esteri competente per il Benelux. In seguito, la sua carriera politica fu sempre legata all’Europa: dal 1952 al 1953 venne nominato provvisoriamente al Segretariato della Commissione *ad interim* della Ced, a Parigi. Dal 1953 al 1958 divenne Capo direzione dello *Hoofd Directie Westerse Samenwerking/Integratie Europa*, il dipartimento degli Esteri per la cooperazione occidentale e l’integrazione europea. Dal 1960 al 1972 ricoprì il ruolo di supplente tra i rappresentanti permanenti delle Nazioni Unite, a New York. Dal 1972 al 1974 divenne Vice direttore generale per la cooperazione internazionale, presso il ministero degli Esteri. Dal 1974 al 1980, sempre presso il dicastero degli Esteri, fu nominato direttore generale degli Affari politici e, dal 1980 al 1986, fu rappresentante permanente alla Cee. Le dichiarazioni riportate nel testo si riferiscono all’intervista rilasciata da Rutten ad Anjo G. Harryvan e Jan van der Harst, il 2 giugno 1998, attualmente depositata presso l’ASUE, COL, European Oral History, INT, INT656-MR Rutten Charles, 26.06.1987. Parte di questa intervista è stata parzialmente riprodotta nel volume a cura degli stessi A.G. Harryvan, J. Van der Harst, S. Van Voorst, *Voor Nederlands en Europa...*, cit.

⁸⁵ Cfr. Ivi, p. 4.

l'accoglienza favorevole che la Convenzione doganale ricevette da parte dei parlamenti nazionali, si rivelò estremamente complesso, per uomini provenienti dall'*establishment* politico pre-bellico, abbandonare i tradizionali riferimenti concettuali, imperniati sulla difesa dell'interesse nazionale, per perseguire, viceversa, una linea politica votata all'innovazione⁸⁶. Peraltro, le disparità economiche tra l'Olanda e gli altri due *partners* prefiguravano un avvio problematico per la cooperazione. Il Belgio soprattutto, anche durante la guerra era riuscito a mantenere costanti relazioni commerciali con gli Stati Uniti, nell'ambito di un programma nucleare diretto a sfruttare le riserve congolese di uranio⁸⁷, per cui al termine del conflitto la sua economia, come quella lussemburghese del resto, riportava un bilancio senz'altro più positivo rispetto a quello dei Paesi Bassi.

Detto altrimenti, l'anelito creativo che aveva spinto i governi del Benelux ad intraprendere la strada della collaborazione durante l'esilio londinese non resse all'impatto con le difficoltà della ricostruzione. Le prospettive di rapida realizzazione dell'unione economica tra i tre paesi, pertanto, tramontarono rapidamente di fronte al prevalere delle priorità nazionali⁸⁸.

Ciò non toglie che, almeno inizialmente, il Benelux riuscì ad avere successo come strategia commerciale⁸⁹. Nell'ambiente politico olandese, infatti, constatata l'impellenza delle correzioni da mettere in atto e di fronte alla gravità del dissesto finanziario che inibiva l'azione del governo, si cominciò a guardare alla cooperazione con gli stati vicini come ad una promessa di crediti da Bruxelles⁹⁰. Le parole dell'allora Primo ministro belga Paul Henry Spaak, del resto, non lasciavano adito a dubbi in tal senso:

Quand on se trouve dans une position favorable on doit avoir le courage d'en sacrifier une partie afin d'aider ceux qui se trouvent à un moment donné dans une position moins favorable, dans la pensée qu'un jour les rôles peuvent se trouver renversés. C'est de cet esprit que nous avons été animés lorsque nous avons conclu un traité commercial avec la Hollande, traité qui, comme je l'espère, sera mis en vigueur dans quelques jours et aux termes duquel nous accordons

⁸⁶ Soprattutto a Bruxelles, infatti, il Benelux era stato percepito come strumento attraverso il quale il Belgio sarebbe potuto subentrare alla Germania nella veste di fornitore di materie prime e semi manufatti del mercato dei Paesi Bassi. Tutto ciò, naturalmente, senza alcuna sorta di contro partita, vale a dire senza accettare le massicce importazioni agricole olandesi. L'Olanda, per parte sua, stabilì che non avrebbe allentato il controllo sull'importazione dei prodotti finiti belgi finché Bruxelles non avesse dato il via libera alle importazioni agricole. Le tensioni non si allentarono neanche in seguito alla comune adesione all'Erp. Cfr. Arend J. Boekenstijn, "The Formulation for Dutch Benelux Policy", in R.T. Griffiths (a cura di), *The Netherlands and the Integration of Europe, 1947-1957*, Amsterdam, 1990, pp. 27-43.

⁸⁷ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT656..., cit., p. 4.

⁸⁸ Ivi, INT, INT658-MR Spierenburg Dirk Pieter 23.11.1998, p. 2..

⁸⁹ Cfr. A.J. Boekstijn, "The Formulation of Dutch Benelux Policy", cit., p. 27.

⁹⁰ ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit., pp. 2-3.

a la Hollande un très grand credit qui, considéré d'un point de vue purement égoïste, peut être attaqué et combattu, mais qui, en vue de l'union douanière et économiques, de même qu'en vue des importantes relations qui doivent être normalement maintenues entre deux pays comme les nôtres, ne permet pas un moment d'heistation⁹¹.

Agli occhi dei belgi, peraltro, gli accordi di Londra spianavano la strada verso il mercato dei Paesi Bassi, allettante valvola di sfogo, dopo l'azzeramento della Germania, per le esportazioni di materie prime e semimanufatti⁹².

Il Granducato, infine, già membro dello *Zollverein* e dell'unione economica col Belgio (BLEU), nella volontà di perseguire la sua politica tradizionale, tendente ad inserire il piccolo paese in una rete quanto più possibile ampia e diversificata di forme di cooperazione regionale, maturò gradualmente la convinzione che gli accordi collettivi fossero meno rischiosi per l'indipendenza nazionale "que des accords bilatéraux avec un plus grand voisin, fussent-ils sous couvert amical"⁹³.

Tuttavia, l'incantesimo ebbe vita breve. Nel gennaio del 1946, infatti, Speekenbrink, funzionario del ministero olandese degli Affari Economici, comunicò all'Aja che i belgi stavano diventando impazienti di fronte al lento progredire della ricostruzione economica dei Paesi Bassi. L'insofferenza di Bruxelles, peraltro, cresceva ulteriormente alla vista dei risultati positivi conseguiti dal Lussemburgo, il quale aveva provveduto con notevole rapidità a riportare in pareggio la bilancia dei pagamenti, in accordo con le clausole stabilite dalla Convenzione doganale⁹⁴. Le minacce avanzate dai belgi, continuava Speekenbrink, erano piuttosto concrete: sospensione del flusso di crediti in direzione dell'Olanda e, contestualmente, avvio delle trattative per un'unione doganale con la Francia⁹⁵. L'improvviso cambiamento di fronte dei cugini brussellesi sottoponeva il governo olandese ad una duplice pressione: in campo economico-finanziario l'Aja si trovava costretta ad accelerare il più possibile il completamento dell'unione doganale; sul piano diplomatico, al contempo, doveva elaborare una strategia di contenimento dell'ingerenza

⁹¹ Cfr. G. Festa, *Le unioni doganali...*, cit., p. 32.

⁹² A.J. Boekestijn, "The Formulation of Dutch Benelux Policy", cit., p. 27.

⁹³ Cfr. Pr. Marie-France Christophe Tchakaloff, "La question des micro-Etats et l'Union européenne, in M. Dumoulin et G. Duchenne, *Les Petits États et la construction Européenne...*, cit., p. 103.

⁹⁴ Cfr. J.M.M.J. Clerx, *Benelux samenwerking in het slop...*, cit., p. 5.

⁹⁵ Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, Archieven van de Raad van Ministers [Ministerraad (MR)] 1823-1988, 3.04 Raad voor Economische Aangelegenheden (REA) 1945-1975, Notulen van de vergaderingen van de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA) div.nrs. 570, 1945-1947, REA no. 193 *Verslag van de Vergadering gehouden op Mandaag 21 Januari 1946 to 3.30 uur 's Gravenhage, Plein 1813 Nr. 4*, p. 2.

francese nel Benelux⁹⁶. La messa a punto di tale strategia, peraltro, diventava tanto più urgente tenendo conto che, già nel dicembre 1944, il Quai d'Orsay aveva presentato a De Gaulle un piano per favorire la partecipazione francese alla Convenzione del 5 settembre⁹⁷. Un'iniziativa che, ottenuta l'approvazione del Generale, si concretizzò nell'*Accord Economique de Consultation Mutuelle*, poi conosciuto come Consiglio Tripartito, firmato dai quattro governi (belga, francese, lussemburghese e olandese) nell'aprile del 1945⁹⁸. Bruxelles salutò con grande entusiasmo l'iniziativa di Parigi⁹⁹, mentre il ministro degli Esteri olandese, van Roijen¹⁰⁰, commentò con una punta di inquietudine: "Bruxelles n'est jamais complètement insensible à l'appel de la Sirène parisienne"¹⁰¹.

Stando a Spierenburg¹⁰², l'iniziativa del Quai d'Orsay poggiava essenzialmente su considerazioni di carattere politico. Avviando una cooperazione sistematica sul terreno economico, infatti, anche in sede di negoziati internazionali, presumibilmente, Parigi e i paesi del Benelux avrebbero formato un quadrilatero coeso e affidato alla guida dei transalpini, cosa che, senz'altro, avrebbe contribuito a rafforzare la posizione francese nei confronti degli interlocutori europei, principalmente dell'Inghilterra e della Germania¹⁰³.

Inevitabili, di conseguenza, le opposizioni degli olandesi, i quali si videro simultaneamente minacciati sia nei loro interessi economico-commerciali, sia nella loro autonomia decisionale in ambito internazionale. Sul piano economico, infatti, un accordo commerciale vincolante con la Francia, oltre ad essere storicamente irrilevante per i Paesi Bassi, comportava anche delle notevoli limitazioni. Prima fra tutte una ridotta libertà di movimento sui mercati

⁹⁶ Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02 Raad van Ministers (Mr) 1945 Juli – 1975, no. 425, *Minister van Buitenlandse Zaken aan Zijner Excellentie den Heere Voorzitter van de Raad van Ministers, Londen, 3 Juli 1945*.

⁹⁷ Cfr. J.E. Meade, *Negotiations for Benelux...*, cit.

⁹⁸ Un accordo (non un trattato come quello su cui si fondava il Benelux) che, per sua stessa natura, si poneva obiettivi modesti, limitando la cooperazione all'esclusivo coordinamento delle politiche in alcuni terreni circoscritti: politica fiscale, prezzi, tariffe. Cfr. *ibidem*.

⁹⁹ Cfr. Arend J. Boekestijn, *Het Verenigd Europa. De aantrekkingskracht van een onhaalbaar ideaal*, in «Theoretische Geschiedenis», 1994, jaargang 21, n. 1, pp. 45–50.

¹⁰⁰ Jan Herman van Roijen, PvdA, fu ministro degli Esteri nel governo Schermerhorn–Drees. Subentrato a van Kleffens il 1 marzo 1946, restò in carica fino al 3 luglio dello stesso anno. Cfr. J.L. Heldring, "Roijen, Jan Herman van (1905-1991)", in *Biografisch Woordenboek van Nederland*, 5, Den Haag, 2002.

¹⁰¹ Cf. J.W. Brouwer, *Divergences d'intérêts et mauvaises humeurs. La France et les pays du Benelux devant la construction européenne 1942–1950*, Thèse de doctorat, Université de Leiden, Leiden, 1997, p. 296.

¹⁰² Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT 658..., cit., pp. 3-4.

¹⁰³ Cfr. *ibidem* e anche R. T. Griffiths, *The Fritalux/Finebel...*, cit., p. 6.

britannico e tedesco, i quali, come si è visto, rappresentavano il fulcro vitale dei traffici olandesi¹⁰⁴. Senza contare che, sul piano più prettamente politico, l'alleanza con Parigi rischiava di compromettere ulteriormente, e in maniera forse decisiva, i rapporti dell'Aja con la Germania e con il Regno Unito. Atavico antagonismo a parte, infatti, i francesi non avevano mai fatto mistero di voler utilizzare l'accordo con il Benelux in funzione di contenimento nei confronti del potenziale industriale tedesco. L'Olanda, pertanto, si sarebbe trovata imbrigliata in una sorta di coalizione anti-tedesca, la quale, oltre a rappresentare un danno economico di enormi proporzioni, avrebbe creato uno squilibrio in Europa, a favore della Francia, che Londra non avrebbe tardato a voler correggere attraverso la creazione di un "blocco" alternativo¹⁰⁵.

In altre parole, l'alleanza con i francesi costituiva l'antitesi assoluta degli obiettivi che il governo olandese si era prefissato di raggiungere in politica estera ed economica: liberalizzazione dei traffici commerciali, che si scontrava con la tendenza francese al protezionismo; riavvicinamento alla Germania, cui si contrapponeva la tradizionale rivalità franco-tedesca; ripristino del legame privilegiato con l'Inghilterra, mentre Parigi auspicava di riconfinare il Regno Unito in uno "splendido isolamento" rispetto alle questioni continentali.

In questa complessa situazione, che vedeva gli olandesi, da un lato, nell'urgenza di ripristinare l'economia nazionale in modo da renderla competitiva sul mercato mondiale; dall'altro, in una condizione di soggezione agli aiuti belgi, il che, contestualmente, implicava il forzato dialogo commerciale con i francesi¹⁰⁶; il Piano Marshall irruppe sulla scena europea con la sua incidenza pragmatica e le sue virtualità taumaturgiche¹⁰⁷. Com'è noto,

¹⁰⁴ Cfr. *ibidem*.

¹⁰⁵ Sulle aspirazioni politiche di Parigi connesse all'accordo col Benelux, cfr. A.J. Boekestijn, *Het Verenigd Europa...*, cit., p. 45.

¹⁰⁶ Questa forzata convivenza con i francesi era peraltro divenuta progressivamente più insopportabile per l'Aja, giacché le iniziative provenienti dal Quay d'Orsay, finalizzate a rendere sempre più vincolante l'Accord, tanto da renderlo una forza compatta in sede di negoziati internazionali, si risolvevano il più delle volte in ulteriori pressioni sui Paesi Bassi, sia da parte dei belgi che ad opera dei francesi stessi. Cfr. R. T. Griffiths, *The Fritalux/Finebel...*, cit., p. 6 ed anche R. T. Griffiths, *Economic Reconstruction Policy...*, cit., pp. 38–41.

¹⁰⁷ Per quanto attiene alle ripercussioni del Piano Marshall sugli orientamenti politici dei Paesi Bassi cfr. R.T. Griffiths, *The Marshall-Plan*, cit.; Id., "Het jaar 1947", in Id. et al. (eds.), *Van strohalm tot strategie...*, cit., pp. 5–15; Id., "Het Marshall-Plan: kan de geschiedenis ons nog iets leren?" in *ivi*, pp. 123–134; Id., "De institutionele benadering van de Marshall-hulp", in N. Hoekstra (red.), *Het Marshall-Plan in hedendaags perspectief*, Stichting Atlantische Commissie, Den Haag, 1997, pp. 14–25; R.T. Griffiths, "How should we look at the Marshall Aid?", in Hans Labohm, *The Fiftieth Anniversary of the Marshall Plan in Retrospect and Prospect*, Clingendael, L'Aja, 1997, pp. 15–17; Id., W. Asbeek Brusse, *L' "European Recovery Program" e i cartelli: una*

scopo di questo piano, annunciato nel 1947, era aiutare a rimuovere una delle cause principali del dissesto economico-finanziario europeo, vale a dire la carenza di capitali. Formulato sulla base dell'esperienza americana, l'*European Recovery Program* (Erp) mirava indirettamente a promuovere la prosperità economica e la democrazia, elementi essenziali, agli occhi di Washington, a ridurre l'influenza del comunismo nell'occidente europeo. Peraltro, nel famoso discorso del 5 giugno all'università di Harvard, il generale Marshall dichiarò che il suo progetto intendeva "Restoring the confidence of the European peoples in the economic future of their own countries and of Europe as a whole."¹⁰⁸. In altre parole, il problema dell'unità diveniva, insieme alla ricostruzione economica, il cardine della politica statunitense in Europa.

Per il governo dell'Aja si presentava l'occasione ideale per superare l'impasse col Benelux e riscrivere la posizione olandese sulla scena internazionale. Dall'intervista rilasciata a François Duchêne dall'allora ministro degli Affari Economici van den Brink, tuttavia, emerge una profonda divergenza di opinioni, all'interno del governo olandese, sulle modalità di utilizzo degli aiuti americani¹⁰⁹. La maggior parte delle perplessità proveniva dal ministro delle Finanze, Lieftinck, il quale, poco incline ai facili entusiasmi, esortava alla cautela, timoroso che il flusso di dollari inducesse lo stato a preventivare spese eccessive¹¹⁰. Dal proprio canto, il presidente del Consiglio Drees, esponente del PvdA, pur riconoscendo che il piano Marshall avrebbe rappresentato un'autentica panacea per i problemi economico-finanziari olandesi, temeva che esso costituisse il veicolo per la penetrazione del capitalismo americano in Europa, ragione per cui esortava i ministri del suo governo a mettere a punto strategie di contenimento¹¹¹. Ad ogni modo,

indagine preliminare, in «Studi Storici», 37, 1, 1996, pp. 41–68; Id., *Small States and European Integration...*, cit.

¹⁰⁸ Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 153. Allo stesso modo, Stikker rileva che le concezioni e la pianificazione alla base del discorso del 5 giugno furono elaborate all'interno dello *State Department* diverso tempo prima di essere formalmente enunciate. Nel maggio del 1947 infatti, continua Stikker, Dean Acheson, "had in a speech in Cleveland spoken of the problem of the dollar gap and of grants abroad to overcome this primary obstacle to European recovery". *Ibidem*.

¹⁰⁹ Cfr. ASUE, COL, *European Oral History, INT, INT491...*, cit., p. 5. Il neo-eletto ministro dell'Economia, a suo dire, si dimostrò fin da subito ben disposto nei confronti del Piano, nel quale intravedeva la chiave per la ripresa dell'economia olandese: "So I based myself from the beginning on the supposition that Marshall Plan Aid would come off". Cfr. *ibidem*.

¹¹⁰ Cfr. *ibidem* e anche NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, 351.88(4) Europa: 32 Internationale en supranationale organisaties, 32.921 Vorming en oprichting, no. 2843 Stukken betreffende de bijdrage aan de voorbereiding van een Europese douane-unie. 1947-1957, *Ministerie van Economische Zaken, 's Gravenhage, 28 October 1947*.

¹¹¹ Cfr. A. Heinen, "Netherlands Parties and Political Pressure Groups...", cit., p. 355.

nonostante le reticenze individuali, tanto l'esecutivo quanto lo stesso Primo ministro dovettero alla fine riconoscere che il programma di aiuti americano rappresentava la risposta più consona alle numerose problematiche del dopoguerra olandese¹¹². L'annuncio del Generale statunitense aveva infatti aperto prospettive molto concrete per la liberalizzazione del commercio internazionale e soprattutto per la partecipazione tedesca alla cooperazione dell'Europa occidentale. In altre parole, gli aiuti da oltreoceano avrebbero veicolato la realizzazione degli obiettivi olandesi a lungo termine, sia in campo economico che in politica estera.

Sull'onda vitale dell'Erp si rinserrarono anche le linee del Benelux. Immersi nel nuovo spirito immaginifico, molto simile all'anelito creativo che aveva permeato di sé gli anni di Londra, i tre paesi rispolverarono le carte dell'esilio ritrovandovi l'abbrivio necessario a rinforzare i propositi di cooperazione.

Nel concreto, gli esperti del Benelux fissarono un incontro preliminare per elaborare una strategia comune¹¹³. In questa occasione, in particolare, fu decisa una cooperazione indirizzata al conseguimento di tre obiettivi principali: la partecipazione al concerto dei grandi, la multilateralizzazione degli scambi e dei pagamenti¹¹⁴ e la soluzione del problema tedesco, *conditio sine qua non* perché all'imperativo *European-whole* della ricostruzione corrispondesse un piano d'azione *European-whole*¹¹⁵. Se avessero perseguito con coerenza e unità di intendimenti tali propositi, i tre paesi avrebbero acquisito il peso necessario ad assicurarsi un ruolo di tutto rilievo in ambito internazionale. In caso contrario, sarebbero stati inevitabilmente fagocitati nelle spire dei grandi.

Su questa solida piattaforma programmatica, il Benelux si presentò compatto alla Conferenza di Parigi del 12 luglio 1947, organizzata da Francia e

¹¹² Insieme a Drees, anche la maggioranza del PvdA, nonostante le iniziali reticenze, si manifestò favorevole all'approvazione del piano Marshall. Cfr. J. de Kadt, "Marshall-Plan of Chaos", in *Paraat*, 11 July 1947; e A. Heinen, "Netherlands Parties and Political Pressure Groups...", cit., p. 356.

¹¹³ Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 155. Per l'occasione, a rappresentare l'Olanda fu chiamato Hirschfeld, il quale: "successfully recovered from his wartime experiences in occupied Holland and now attached to the Dutch Foreign Ministry". *Ibidem*.

¹¹⁴ Stando ancora a Stikker, commentando l'incontro Hirschfeld avrebbe scritto: "In the rudimentary stages one already visualized the liberation of intra-European trade and the European Payments Union". *Ibidem*.

¹¹⁵ L'espressione è ripresa da David Reynolds, in D. Reynolds, *Marshall Plan Commemorative Section. The European Response: Primacy of Politics*, in «Foreign Affairs», May/June 1997, vol. 76, nr. 3, pp. 167-171. Stikker sostiene che furono gli olandesi a prospettare il problema tedesco come problema europeo: "The Netherlands insisted that the German problem be dealt with, since European recovery without an adequate level of German recovery was clearly impossible". Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 155.

Regno Unito allo scopo di discutere le modalità di impiego degli aiuti Marshall con i paesi europei interessati. La coesione e l'azione congiunta col Benelux divennero, dal 1947, cardini essenziali della politica dei Paesi Bassi. Salutata entusiasticamente da Washington come prototipo dell'integrazione europea, la cooperazione col Belgio e il Lussemburgo fu la via d'accesso attraverso la quale l'Aja beneficiò di grandi porzioni degli aiuti Marshall. Al di là delle difficoltà iniziali, pertanto, il progetto di unione doganale concepito a Londra segnò il punto di svolta dell'indirizzo olandese, in politica economica ed internazionale. Dal Benelux, d'altra parte, iniziava altresì a diramarsi la trama unificatrice del "grande fratello" americano, già protesa ad estendersi su tutta l'Europa occidentale.

La stagione delle conferenze europee sul Piano Marshall: "Trois petits font-ils un grand?"¹¹⁶. Il ruolo del Benelux e i contrasti franco-olandesi

Il 4 luglio 1947, i governi di Regno Unito e Francia invitarono i paesi europei ad incontrarsi a Parigi

to set up as a matter of urgency a series of Committees [...] to prepare a response to the suggestion of the United States through their Secretary of State and [...] to consider the question of the organisation of the Committees concerned with particular reference to the conduct of business and membership of these Committees and to produce a report for consideration by the Conference on July 15th.¹¹⁷

Anche in questa occasione, Hirschfeld, capo delegazione olandese, rimarcò l'importanza del problema tedesco in quanto problema europeo:

In speaking of Europe, I include Germany. The German problem cannot be considered apart from the other problems. It is a European one.¹¹⁸

Una affermazione forte e decisa che guadagnò ai Paesi Bassi il supporto immediato di Belgio e Lussemburgo. Il Benelux, pertanto, sulla linea di quanto stabilito negli incontri preliminari di cui sopra, si stava concretamente rivelando quel fronte compatto sul quale i tre piccoli avevano deciso di costruire la propria identità internazionale. Il successo che ottennero fu immediato e ben al

¹¹⁶ La questione è stata sollevata per la prima volta da Albert Kerstens ed è citata in M. Dumoulin, "Avant-propos", in M. Dumoulin et G. Duchenne, *Les Petits États et la construction Européenne...*, cit., p. 13.

¹¹⁷ Cfr. *Draft Resolution for Opening Meeting of Membership Conference Paris July 12th*, in ASUE, OECD fondsCEEC Working Papers – documents from 1947, 000003 - Statements by Delegates 11/07/1947 - 22/09/1947, *Committee of European Economic Cooperation – Statements by Delegates*, 12 July 1947.

¹¹⁸ Cfr. *Statement by the Netherlands Delegate at the meeting of the Committee of European Economic Cooperation held on 17 July, 1947, on the occasion of the discussion of the French proposal with regard to the Questionnaire*, in *ibidem*.

di sopra dei migliori auspici. Il 31 luglio, il Comitato esecutivo raccomandò ad un *Committee of Financial Experts* di discutere su una proposta del Benelux in materia di liberalizzazione commerciale¹¹⁹. Il 26 agosto, *a fortiori*, venne adottato un documento, la cosiddetta "Appendix B"¹²⁰, dedicato alla progettazione della ricostruzione economica tedesca e alla definizione del ruolo della Germania nell'Europa democratica. Stando al testo, infatti:

The German economy must not be allowed to develop to the detriment of other European countries as it has done in the past, but if European cooperation is to be effected, German economy must be fitted into the European economy so that it will contribute to the general improvement in the standard of living. [...]to preclude the possibility of the development of German war potential, and to encourage the growth of international trade in contrast with the autarchic aims pursued by Germany before the war.¹²¹

L'Olanda aveva vinto la sua battaglia. La delegazione guidata da Hirschfeld aveva assunto il ruolo di portavoce del Benelux¹²², consolidando la posizione dei Paesi Bassi nell'ambito dell'unione doganale e, indirettamente, arginando il pericolo del direttorio Parigi-Bruxelles. Inoltre, la forte caratterizzazione europea con cui l'Aja aveva presentato il problema tedesco suscitò grande sorpresa a Washington. Nell'ambiente politico-intellettuale americano si consolidò infatti la convinzione che senza un'evoluzione della questione tedesca l'Europa sarebbe rimasta irrimediabilmente debole, in quanto priva di uno dei principali motori del suo sviluppo economico¹²³.

A tenere a bada le ambizioni di *grandeur* dei *petits Néerlandaises*, tuttavia, si presentò immancabile la reazione di Parigi. Ai transalpini, infatti, non era sfuggito che, causa l'iniziativa olandese, si apriva la strada all'eliminazione di ogni ostacolo al pieno sviluppo economico della Germania, il che

¹¹⁹ "The Executive Committee took note of the annexed proposal made by the Delegation of Belgium, the Netherlands and Luxemburg and supported by the Delegations of France, Italy and the United Kingdom. The Committee recommends that a Committee of Financial Experts be appointed to report on this proposal". Cfr. ASUE, COL, CEEC 000003, *Committee of European Economic Co-operation Recommendation by the Executive Committee to the Committee of Co-operation*, 31st July 1947.

¹²⁰ Cfr. ASUE, COL, JMDS-000246; 2/12/1988 – 31/05/1990, Harry S. Truman Library Institute, *Interview with Ernst van der Beugel by Philip C. Brooks, The Hague, 1st June 1964*, p. 16.

¹²¹ Cfr. ASUE, COL, CEEC 000003, *Draft document on problems relating Germany, drawn up by the Working Committee at its meeting of 15th August 1947 and approved by the Executive Committee, 26th August 1947*.

¹²² Sulla base della documentazione relativa alle riunioni di Parigi, si rileva che, a partire dal 31 luglio, la delegazione olandese si pronunciava "on behalf of Belgium, Luxembourg and Netherlands". Cfr. ASUE, COL, CEEC 000003, *Declaration of the Netherlands Delegate on behalf of Belgium, Luxembourg and Netherlands made in the session of Executive Committee of 31st July 1947*.

¹²³ Cfr. D. Reynolds, *Marshall Plan Commemorative Section...*, cit., p. 167.

inevitabilmente avrebbe comportato la rinascita dell'industria pesante tedesca. Il tutto, peraltro, sotto l'egida di Washington.

Il governo francese veniva quindi a trovarsi intrappolato fra due fuochi: da un lato, la preoccupazione per il risorgere della potenza teutonica, di cui la ripresa economica del paese costituiva la premessa; dall'altro, la prospettiva di un duro quanto fallimentare scontro con gli americani. La Francia doveva trovare una via d'uscita che ripristinasse gli antichi equilibri e che, al contempo, non destasse sospetti oltreoceano: il primo passo da effettuare in questa direzione era arrestare sul nascere l'avanzata diplomatica dell'Aja¹²⁴.

Nel quadro della sua controffensiva, Parigi decise di far leva sulla scelta americana di subordinare gli aiuti Marshall all'avvio della cooperazione economica europea e, pertanto, si affrettò a lanciare un'iniziativa volta all'approfondimento della collaborazione nell'ambito del Consiglio Tripartito. Già nell'agosto del 1947, durante i negoziati per l'istituzione dell'Organizzazione europea per la cooperazione economica (Oece), il governo francese, per voce di Alphand, espresse in una nota formale la sua disponibilità a realizzare un'unione doganale con tutti i governi europei, da attuarsi in seguito alla verifica del livello di compatibilità tra le rispettive economie¹²⁵. L'Aja non sollevò obiezioni. Apparentemente, infatti, l'invito non precludeva la partecipazione a nessuno stato - neanche alla Germania quindi - e, peraltro, prima della presentazione ufficiale, Alphand aveva discusso la proposta in una riunione informale con le delegazioni britannica, italiana e beneluxiana. Tuttavia, i dirigenti olandesi vennero ben presto a conoscenza dei retroscena diplomatici dell'iniziativa francese, cioè dei colloqui separati che Parigi aveva intrattenuto con Bruxelles contestualmente agli incontri "a Sei"¹²⁶. All'Aja si cominciò immediatamente a parlare di attentato all'unità del Benelux¹²⁷. Ne scaturì una mozione congiunta, avanzata sia dai tre piccoli che dal Regno Unito, la quale non solo invitava la Francia a portare avanti le trattative con tutti i paesi dell'Oece, ma anche ad avvicinare il Benelux a Londra. Un autentico trionfo per la diplomazia dell'Aja: non soltanto veniva ricucito il legame anglo-olandese, ma quest'ultimo veniva ufficializzato nel contesto euro-atlantico dell'Oece¹²⁸. Di più. I delegati dei Paesi Bassi, Spierenburg *in primis*, precisarono al proprio governo che il Benelux veniva ormai percepito sia come interlocutore

¹²⁴ Cfr. ASUE, COL, JMDS-000246; Truman Library Archival Collection, Oral History, *Interview with Ernst van der Beugel...*, cit., p. 16.

¹²⁵ Cfr. R. T. Griffiths, *The Fritalux/Finebel...*, cit., p. 7.

¹²⁶ Cfr. *ibidem* e anche NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZA, blok 1, 1945-1954, E.2.1.7, no. 26239, *Ambassade der Nederlanden, M. Van Houten aan Zijner Excellentie den Here Minister van Buitenlandse Zaken 's Gravenhage, Brussel, 22 Augustus 1947*.

¹²⁷ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit., p. 4.

¹²⁸ Cfr. R.T. Griffiths, *The Fritalux/Finebel...*, cit., p. 7.

qualificato a livello internazionale, sia come modello di successo della cooperazione economica regionale, nonché, *last but not least*, come embrione di una possibile unificazione politica tra stati europei. Cosa che, peraltro, avrebbe implicitamente comportato una significativa stretta nei rapporti tra l'Aja e Washington, visto che la politica olandese sembrava interpretare fedelmente i *desiderata* statunitensi in Europa¹²⁹.

La Francia, tuttavia, che certo non aveva abbandonato i propri propositi di costruire nel Continente un quadro di cooperazione dal quale rimanessero escluse sia la Germania che la Gran Bretagna, ritornò alla carica nel gennaio del 1948, dopo aver stretto accordi con l'Italia. Le "sorelle latine", nel dettaglio, proposero ai tre governi del Benelux di creare un comitato congiunto, presumibilmente guidato da Spierenburg, il quale avrebbe dovuto esaminare senza pregiudizi le difficoltà e i vantaggi di un'unione doganale a cinque¹³⁰. Più semplicemente, nei piani franco-italiani l'organizzazione del Benelux si sarebbe dovuta ampliare a comprendere altri due *partners*, ma senza apportare modifiche di rilievo all'accordo originario. Inaccettabile per l'Aja. Stando alle dichiarazioni di Hirschfeld, infatti, era ferma convinzione del governo olandese che:

France wants to launch a custom union but does not want to do this with Italy alone preferring a cooperation with Belgium, the Netherlands and Luxembourg. England cannot join in [...]. This situation is not pleasant for us.¹³¹

Nel discutere la proposta in un incontro separato con i belgi, i delegati dei Paesi Bassi rimarcarono pertanto la necessità di includere la Gran Bretagna nell'unione. Bruxelles, quasi impassibile, invitava i *partners* ad assumere un atteggiamento di massima collaborazione con la Francia¹³². Alla fine del colloquio si trovò una via intermedia tra le due posizioni, tradotta in pratica nella risposta formale inviata a Parigi dalle cancellerie del Benelux. Nel dettaglio, il documento esortava i francesi a prospettare un ulteriore ampliamento dell'organizzazione - il riferimento al Regno Unito, pur non essendo esplicito, era facilmente intuibile - e a discutere il progetto di unione doganale nel più ampio contesto dell'Oce. In caso di fallimento delle trattative, i tre governi non avrebbero avuto obiezioni a riprendere i colloqui sulla base dell'originale progetto franco-italiano¹³³.

¹²⁹ Cfr. R.T. Griffiths, *Small States and European Integration...*, cit.

¹³⁰ NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZA, blok 1, 1945-1954, 610-20, no. 10301, *Confid. Aide-Memoire, Fr. Embassy The Hague to Min. BZ, 16.1.1948*.

¹³¹ Cfr. R.T. Griffiths, *Economic Reconstruction Policy...*, cit., p. 42.

¹³² Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZA, blok 1, 1945-1954, 610-20, no. 10301, *Bijeenkomst met de Belgen op Dinsdag 20 januari*.

¹³³ Ivi, *Directoraat Economische Zaken to Fr. Embassy, The Hague, 27.1.1948*.

Nonostante la soluzione di compromesso, i rapporti tra Belgio e Olanda si erano notevolmente raffreddati. L'unità del Benelux vacillava? Era opinione diffusa nei circoli intellettuali dei Paesi Bassi¹³⁴. L'età d'oro della cooperazione belgo-olandese, infatti, aveva subito una brusca interruzione nelle settimane successive all'incontro a due, essendo Bruxelles sempre più allettata dalle lusinghe francesi e Hirschfeld sempre più interessato a trattare con i britannici per trovare una formula efficace a neutralizzare la minaccia parigina.

Nel frattempo, in Olanda il governo cominciò a pianificare l'accelerazione del processo di unificazione economica del Benelux. Non solo al fine di riaprire energicamente il dialogo con Bruxelles, ma, anche e soprattutto, per venire incontro alle richieste-pressioni di Washington. Dal 1948, infatti, gli Usa avevano stanziato nel quadro dell'Erp fondi extra per i tutti i paesi che avessero avviato progetti di cooperazione economica su base regionale¹³⁵. L'Aja decise immediatamente di non lasciarsi sfuggire una simile opportunità, per cogliere la quale, peraltro, non si richiedevano neanche sforzi eccezionali sul piano dell'elaborazione teorica. Il terreno su cui lavorare per l'approfondimento dell'unione del Benelux era già stato tracciato. Il 1 gennaio 1948, infatti, era entrata in vigore l'unione doganale, con l'istituzione di una tariffa esterna comune per i tre paesi¹³⁶, e a giugno, nella conferenza a Château d'Ardenne, si erano fissate le tappe successive per la realizzazione dell'unione economica, la cui attuazione era prevista per il 1 gennaio 1950. Il gabinetto Drees-Van Schaik pertanto, nell'agosto del 1948, elaborò un programma incentrato sul rafforzamento dell'armonizzazione finanziaria, economica, sociale, monetaria e fiscale del Benelux, in osservanza a quanto concordato a Château d'Ardenne¹³⁷. Un piano ambizioso, senza dubbio, la cui realizzazione avrebbe richiesto all'Olanda enormi sacrifici sul piano economico-finanziario e che provocò non poche frizioni in seno al Consiglio dei ministri.

In particolare, una spaccatura di rilievo si creò nell'ambito del Consiglio affari economici (*Raad voor Economische Aangelegenheden* - REA). Da un lato, il ministro delle Finanze Lieftinck e il suo *entourage* ritenevano che la decisione di perseguire il raggiungimento dell'unione economica "a tutti i costi" fosse in totale antitesi con la tutela dell'interesse nazionale¹³⁸. Dall'altro, il gruppo che

¹³⁴ ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit., p. 4.

¹³⁵ Cfr. J.M.M.J. Clerx, *Benelux samenwerking...*, cit., p. 5.

¹³⁶ Nonostante l'unione doganale, l'Olanda rimaneva soggetta ad alcune restrizioni quantitative sulle importazioni dal Belgio e dal Lussemburgo. *Ibidem*.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ "Minister Lieftinck zou gaarne nader gepreciseerd willen zien wat de prioriteit heeft: de verwezenlijking der Benelux-unie of het algemene probleem. Spreker kan zich verenigen met de stelling, dat we in ieder geval iets zullen moeten presteren in de goede richting; hieraan echter zal een bepaalde grens moeten worden gesteld. De grens zal daar liggen, waar het belang ener

faceva capo a Mansholt e van den Brink sosteneva che si dovesse tener soprattutto conto delle ricadute politiche e diplomatiche (i rapporti Olanda-Usa), nonché economiche (la posizione del Benelux nel quadro dell'Erp) della questione¹³⁹. Arbitro della controversia il Primo ministro Drees¹⁴⁰.

Il tentativo di conciliazione portato avanti da Drees non fu sufficiente a smorzare i toni del dibattito, né a definire una chiara linea politica in merito al problema *de cuius*. Ad aggravare la situazione, peraltro, sopraggiungeva lo scetticismo del Parlamento, critico nei confronti delle conclusioni di Château d'Ardenne. Lo stesso van den Brink, che pure era tra i principali sostenitori dell'approfondimento del Benelux, nel corso di un'ulteriore riunione del REA nell'ottobre del 1948, aveva esortato il governo a non prendere iniziative prima di aver constatato l'effettiva praticabilità delle stesse¹⁴¹. Di fronte al forte sentimento di sfiducia che attanagliava gran parte della classe politica olandese, il governo stabilì di adottare "qualche provvedimento spettacolare", così come aveva suggerito Hirschfeld¹⁴².

sluitende betalingsbalans zich tegen het uniestreven verzet. De Minister verwacht niet, dat op korte termijn de economische unie aan onze betalingsbalans steun zal bieden. Dit zou eventueel onderzocht kunnen worden". (Il Ministro Liefinck avrebbe desiderato che si chiarisse ulteriormente se ad avere la priorità sia l'unione del Benelux o i problemi generali. Si dichiarava concorde con la proposta di fare qualcosa, ma a patto che fossero fissati in anticipo i limiti dell'operazione. E tali limiti sarebbero stati la garanzia di un equilibrio tra la bilancia dei pagamenti e l'opposizione sindacale. Liefinck non credeva che l'unione economica a breve termine avrebbe dato sostegno alla bilancia dei pagamenti. Questa eventualità, al contrario, si sarebbe dovuta ulteriormente esaminare). Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 571 1948-1949, REA no. 203, *Verslag van de Vergadering, gehouden op Woensdag 25 Augustus 1948, des morgens te 10 uur, Plein 1813, Nr. 4*, p. 11.

¹³⁹ "Aan hot adres van de vorige sprekers wijst de Minister er op, dat een verwezenlijking van de Benelux-unie voor ons prestige tegenover Amerika en de overige wereld, alsmede in verband met de E.R.P.-hulp van het grootste belang is." (Alle dichiarazioni accese degli oratori che lo avevano preceduto il ministro rispose che la realizzazione dell'Unione del Benelux rivestiva una grandissima importanza sia sul piano del prestigio olandese agli occhi di Washington, sia in relazione agli aiuti Erp). Cfr. Ivi, p.9.

¹⁴⁰ Per una ricostruzione dettagliata del dibattito sul Benelux in seno al REA si rimanda a Ivi e J.M.M.J. Clerx, *Benelux samenwerking...*, cit., pp. 5-11.

¹⁴¹ Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 571, REA No. 254, *Verslag van de vergadering, gehouden op Woensdag 27 October 1948, des morgens te 9.30 uur, Plein 1813 No.4*, pp. 1-2.

¹⁴² Ivi, REA no. 358, *Verslag van de vergadering, gehouden op Woensdag 23 Februari 1949, des morgens te 10 uur, Kneuterdijk 20*. Così Hirschfeld: "Aangezien het publiek, dat de Nederlands-Belgische grens passeert, thans een negatieve indruk van de vordering van de Benelux krijgt, is het wenselijk tot enige spectaculaire maatregelen te komen. Het zal niet gemakkelijk zijn met de Belgen tot overeenstemming te geraken ten aanzien van een gelijkgerichte dollarpolitiek, daar de opvattingen in België hieromtrent ver uiteen lopen, zodat de Belgen in een eerste onderlinge bespreking dezer dagen hierover nog geen beslissing hebben kunnen nemen". (Per evitare che

Pertanto, durante la Conferenza dei Ministri del Benelux, che si tenne dal 10 al 13 marzo 1949 nella capitale istituzionale dei Paesi Bassi, i rappresentanti dell'Aja strapparono ai *partners* l'assenso sulla proposta di prorogare al 1 luglio 1950 il termine per il completamento dell'unione economica¹⁴³. La data del 1 luglio 1949 sarebbe viceversa rimasta a segnare la scadenza per l'entrata in vigore una "Pre-Unione", banco di prova per i successivi sviluppi nell'ambito della cooperazione regionale¹⁴⁴.

Se da un lato tali provvedimenti furono sufficienti a ricreare un clima di ottimismo nei Paesi Bassi, dall'altro ebbero l'effetto di accrescere ulteriormente e vertiginosamente le tensioni in seno al REA, anche e soprattutto in relazione ai sopraggiunti mutamenti dello scenario internazionale.

Da Parigi, infatti, era sopraggiunta una nuova iniziativa per la creazione di un'unione economico-doganale col Benelux. Si trattava di un progetto minuzioso, il cosiddetto Piano Petsche, volto a liberalizzare il movimento di capitali e lavoro tra Francia, Italia e Benelux¹⁴⁵. Questo piano peraltro aveva

l'opinione pubblica abbia un'impressione negativa, occorre giungere a qualche provvedimento spettacolare. Certo non sarà facile giungere ad un accordo con i belgi rispetto alle correzioni alla politica del dollaro, visto che in Belgio ci sono opinioni differenti da questo punto di vista e dato che a Bruxelles non si è ancora deciso quale posizione prendere). Ivi, pp. 4.5. Concludeva quindi Van den Brink: "In conclusie 24 worden een drietal concrete punten genoemd, waaraan op 1 Juli 1949 uitvoering zal kunnen worden gegeven. Indien de conferentie hiertoe besluit, zal men bij publicatie een enigszins spectaculaire redactie hiervoor moeten zoeken, b.v. door een mededeling, dat na 1 Juli 1949 met de bouw van een brug naar de Unie wordt begonnen, welke uitmondt in een Union restreinte op 1 Juli 1950" (In conclusione, decidiamo tre punti concreti ai quali sarà data attuazione entro il 1 luglio 1949. In effetti, se la conferenza deciderà in tal senso, si dovrà cercare di pubblicare un testo spettacolare, per esempio, con un avviso in cui si stabilisce che dopo il 1 luglio 1949 si inizierà la costruzione di un ponte verso l'Unione che porterà il 1 luglio 1950 a un'Unione più stretta il 1 luglio 1950). Ivi, p. 12.

¹⁴³ Cfr. J.M.M.J. Clerx, *Benelux samenwerking...*, cit., p. 10.

¹⁴⁴ Questa Pre-Unione era "caractérisée par la libération progressive du trafic des marchandises entre les territoires, la coordination systématique de la politique commerciale et monétaire des partenaires à l'égard des pays tiers et la préparation d'un régime contractuel unique à l'égard de ces derniers". Cfr., Archief Joop Den Uyl, Directeur van de Wiardi Beckman Stichting (1949-1962), Onderzoek, b. 204 Stukken betreffende de Benelux. Met aantekeningen van J.M. den Uyl en G.M. Nederhorst, en documentatie, 1948-1951, *Protocole établi par les Gouvernements du Grand-Duché de Luxembourg, de la Belgique et des Pays-Bas lors des Conversations Ministérielles, tenues à Luxembourg les 13, 14 et 15 octobre 1949*, p. 204. L'obiettivo era il raggiungimento dell'equilibrio nello sviluppo commerciale tra i due paesi. I creditori – in questo caso il Belgio e il Lussemburgo, uniti nell'unione doganale BLEU – in base a questo accordo avevano il diritto di limitare le loro esportazioni in caso di rischiose perturbazioni del mercato. Anche la politica agricola doveva essere armonizzata con le condizioni dell'unione economica (cfr. «Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden», 1953, nr. 55, pp. 16-17).

¹⁴⁵ Nel dettaglio lo schema ricalcava, anche e soprattutto nelle finalità, il progetto di unione doganale del 1947, fallito in seguito alle opposizioni olandesi, ma limitava la sua portata ai

ricevuto un inatteso consenso da Washington. Harriman, delegato statunitense in Europa, aveva infatti dichiarato che, registrato il fallimento dell'Oece nel promuovere l'integrazione e la generale disillusione che ne era conseguita, questo progetto dava nuovo alimento alle speranze americane di un più alto grado di cooperazione economica europea¹⁴⁶.

Incoraggiati da Washington, i francesi proseguirono con più convinzione sulla strada intrapresa e iniziarono a sollecitare progressivamente l'attiva collaborazione dei *partners*. Di fronte alle pressioni di Parigi, sia gli italiani che i belgo-lussemburghesi reagirono in modo propositivo, se non propriamente entusiastico; gli olandesi, al contrario, rimasero cauti e circospetti. Non poteva essere altrimenti, de resto. Il Piano Petsche, infatti, rinfocolava i sentimenti "pro-français" dei belgi, alimentando contestualmente le insoddisfazioni di Bruxelles per la farraginosa costruzione del Benelux. L'Aja era dunque ad un'impasse. Approvando il Piano, infatti, avrebbe tacitamente avallato i *desiderata* di Parigi, vale a dire la nascita di un'unione doganale a cinque a forte impostazione franco-centrica; in caso contrario si profilava concreto il rischio dell'isolamento internazionale.

Frattanto, la situazione nel REA era divenuta insostenibile. La riunione dell'8 giugno 1949 si aprì con un secco intervento di Lieftinck, il quale, raccogliendo le preoccupazioni dei circoli dell'alta finanza olandese, lamentava il proprio disappunto nei confronti dell'atteggiamento belga e si dichiarava perplesso sull'imminente entrata in vigore della Pre-Unione¹⁴⁷. Dal Ministero degli Esteri, il 17 agosto, replicava Dirk Stikker, sostenendo di aver constatato, a seguito di un incontro col suo collega belga Paul Van Zeeland¹⁴⁸, l'effettiva

settori considerati prioritari per le economie dei paesi coinvolti. Peraltro, per ovviare alle inevitabili ripercussioni destabilizzanti che la liberalizzazione avrebbe prodotto nelle singole economie nazionali, si prospettava un meccanismo di fluttuazione dei tassi di cambio all'interno del gruppo. Cfr. R. T. Griffiths, *The Fritalux/Finebel...*, cit., p. 9.

¹⁴⁶ *Ibidem*. Stando a Griffiths, Harriman avrebbe espresso qualche perplessità sulle ridotte dimensioni dell'unione prospettata dai francesi e, pertanto, avrebbe suggerito di estendere la partecipazione, in un secondo momento, anche a Scandinavia e Germania Occidentale.

¹⁴⁷ "We aldus aan de vooravond van de pré-union, nog in volkstrekte onzekerheid verkeren omtrent de richting, waarin de Belgische politiek zich zal bewegen en bijgevolg ook omtrent de vraag waar onze eigen Benelux-politiek op uit loopt" (Tutti noi alla vigilia della pre-unione siamo ancora fortemente incerti circa la direzione in cui la politica belga si sta muovendo, da cui deriva anche la direzione della nostra politica del Benelux). Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 571, *REA No. 419, Verslag van de vergadering, gehouden op Woensdag 8 Juni 1949, des morgens te 10 uur Plein 1813; No.4*, p. 6.

¹⁴⁸ Relativamente a questo episodio, Rutten, che partecipò alla discussione come rappresentante del *Benelux Bureau*, esprime la propria meraviglia rispetto alla veemenza con cui il ministro Stikker si rivolgeva al suo collega belga, al punto da produrre, su diverse questioni di principio, imbarazzanti battute d'arresto nel dibattito. Cfr. ASUE, COL, *European Oral History*, INT,

volontà di Bruxelles – che intravedeva nel Benelux il possibile pilastro di una futura cooperazione economica europea¹⁴⁹ - di proseguire sulla via dell'unione economica del Benelux. A nulla valendo le rassicurazioni di Stikker, Liefstinck continuò a manifestare il suo dissenso.

Contro tutte le previsioni, Drees ruppe gli indugi dichiarando che, al punto in cui erano, le trattative non potevano più essere interrotte. La rigida posizione del Presidente del Consiglio fu accolta con sorpresa nel REA, come in tutto l'ambiente politico olandese. In realtà, essa trovava una sua spiegazione piuttosto convincente nel fatto che, proprio nell'estate del 1949, il governo statunitense aveva dichiarato la riduzione degli aiuti Marshall in direzione delle economie individuali e, di contro, la creazione di un fondo speciale per supportare gli schemi di integrazione regionale¹⁵⁰.

L'iniziativa americana, ad ogni modo, allettava tanto il governo olandese quanto i francesi. Pertanto, se da un lato l'Aja riuscì ad ottenere il sostegno del REA per accelerare il processo di unione economica del Benelux, dall'altro si trovò costretta ad arginare le crescenti pressioni di Parigi per la rapida attuazione del Piano Petsche.

I rapporti tra Olanda e Francia, inoltre, si erano ulteriormente deteriorati nel corso del 1949, con l'apice della tensione raggiunto in agosto, in occasione di un colloquio promosso da Alphand per discutere su alcune possibili modifiche al progetto di unione doganale¹⁵¹. L'invito a partecipare fu esteso esclusivamente al Belgio e all'Italia; i delegati olandesi, almeno formalmente¹⁵², furono tenuti all'oscuro dell'evento. Solo a trattative concluse i Paesi Bassi furono ufficialmente informati dello stato di avanzamento dei lavori e, al contempo, invitati a discutere le proposte il 15 settembre a Washington, nell'ambito di un incontro più ampio tra i ministri europei delle Finanze¹⁵³. Giunti nella capitale americana, come era prevedibile, i rappresentanti olandesi espressero il loro totale scetticismo nei riguardi delle misure suggerite dallo

INT656..., cit., p. 5. Cfr. anche NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 571, REA No. 474, *Verlag van de vergadering, gehouden op Woensdag 24 Augustus 1949, des morgens te 10 uur Plein 1813 No.4*, p. 1.

¹⁴⁹ Ivi, p. 4.

¹⁵⁰ Cfr. R.T. Griffiths, *The Fritalux/Finebel...*, cit., p. 10.

¹⁵¹ Sui risultati delle contrattazioni e sulle relative modifiche al Piano Petsche cfr. ivi, p. 11.

¹⁵² In realtà Alphand era consapevole che Bruxelles, intenzionata a salvaguardare l'unità del Benelux, non avrebbe partecipato ad alcun piano di cooperazione economica senza l'Olanda. Pertanto, la Francia sapeva che, pur non essendo fisicamente presente alla discussione, l'Aja ne avrebbe comunque influenzato gli esiti. *Ibidem*.

¹⁵³ Cfr. *ibidem*.

schema belgo-italo-francese¹⁵⁴, le quali – sostenevano - oltre a rivelarsi inadeguate al raggiungimento di una effettiva liberalizzazione dei mercati, escludevano a priori la partecipazione della Germania e della Gran Bretagna all'organizzazione, il che costituiva un limite inaccettabile per l'Olanda, considerata la più volte ricordata importanza che i due mercati rivestivano per il suo sviluppo economico. L'arringa olandese si chiuse, infine, con una minaccia neanche troppo velata nei confronti del Belgio: se Bruxelles avesse accettato la proposta francese, anziché preoccuparsi di salvaguardare l'economia olandese, il Benelux sarebbe fallito¹⁵⁵.

La rottura con Parigi era ormai inevitabile per l'Aja. Non solo. L'Olanda, con una tale rigidità di atteggiamento, correva anche il rischio di inficiare le relazioni col Benelux, il che avrebbe privato il paese dell'essenziale risorsa dei crediti belgi. L'agitazione era ai massimi livelli nel palazzo del governo. Fortuna volle, ad ogni modo, che le minacce olandesi sortissero l'effetto desiderato. I belgi, timorosi che la disgregazione del Benelux potesse alienare le simpatie di Washington nei loro confronti, rinserrarono i legami con i "rumorosi" vicini. Da qui, la firma del trattato di Pre-Unione, il 5 ottobre del 1949, calorosamente applaudito dagli americani in quanto primo passo verso una più ampia liberalizzazione dei mercati europei¹⁵⁶.

Dietro il percorso evolutivo del Benelux, pertanto, fu sempre presente la *longa manus* di Washington. In Olanda, in particolar modo, il carattere prioritario conferito dal governo alla cooperazione col Belgio e il Lussemburgo, presupposto essenziale della futura scelta di partecipazione attiva al processo di costruzione europea, rappresentò in larga parte la volontà dell'Aja di soddisfare le aspirazioni americane in Europa, nonché l'intenzione di stringere un legame più solido con gli Stati Uniti¹⁵⁷.

Concludendo la ricostruzione di questa articolata pagina di storia olandese, è opportuno precisare il significato del Benelux, sia in termini

¹⁵⁴ Dopo aver espresso un iniziale consenso con la realizzazione di una rapida liberalizzazione commerciale europea, da raggiungersi attraverso l'abolizione delle restrizioni quantitative tra i paesi del gruppo (cfr. R.T. Griffiths, *Fritalux/Finebel...*, cit., p. 12), gli olandesi avanzarono una serie di puntuali obiezioni tendenti a scardinare nelle fondamenta l'iniziativa francese, promuovendo, al contempo, di rimettere la questione nelle mani dell'OECE. Cfr. R.T. Griffiths, *The Economic Reconstruction Policy...*, cit., p. 40.

¹⁵⁵ Cfr. A.S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, Methuen London, 1984, p. 307.

¹⁵⁶ Cfr. J.M.M.J. Clerx, *Benelux samenwerking...*, cit., p. 13.

¹⁵⁷ A tal proposito, lo storico e politico Ernst van der Beugel, , afferma che, grazie all'impulso del Piano Marshall e della *leadership* statunitense in Europa, i paesi del Benelux riconobbero l'insufficienza dello stato nazione in un panorama internazionale postbellico dominato dalle grandi potenze. Cfr. E.H. van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic partnership*, Amsterdam, 1966, p. 230.

prettamente economici, sia rispetto alle ricadute effettive che tale organizzazione produsse sulla politica internazionale dei Paesi Bassi. Sul primo versante, il Benelux, negli anni della sua formazione (1944–1949), registrò un bilancio piuttosto deludente. Le lungaggini negoziali, i continui contrasti tra i governi, soprattutto tra l’Aja e Bruxelles, in merito agli squilibri finanziari, l’assenza di risultati apprezzabili sul piano dell’incremento dei traffici e dello sviluppo economico dei paesi coinvolti indussero buona parte dei coevi commentatori olandesi a tuonare contro il carattere fallimentare dell’organizzazione¹⁵⁸.

Sul secondo versante, viceversa, la storiografia più recente è pressochè interamente concorde nel considerare il Benelux sorgente fecondissima di ispirazione per favorire l’approdo dei Paesi Bassi all’integrazione europea, soprattutto nella fase di costruzione del processo integrativo¹⁵⁹. Non solo in quanto laboratorio effettivo di sperimentazione della cooperazione economica su basi regionali, ma principalmente in quanto fucina intellettuale di un nuovo approccio concettuale al sistema delle relazioni intereuropee. A sostegno di tale affermazione basti rilevare che, nel contesto dell’Oece prima e all’interno delle diverse istituzioni comunitarie negli anni successivi, molti dei documenti ufficiali non si riferiscono più singolarmente a Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, ma prendono atto della dimensione unitaria assunta dal gruppo in ambito internazionale, indicandoli collettivamente come “paesi del Benelux”¹⁶⁰.

In altre parole, e per concludere, il cammino sulla strada della cooperazione intrapreso dai tre piccoli dell’Europa occidentale dischiuse le rispettive barriere concettuali dell’individualismo nazionalistico, di stampo ottocentesco, indicando altresì agli altri stati continentali la strada da percorrere per proiettarsi con la giusta veste – democratica e solidale - nel nuovo scenario bipolare. Rutten rileva infatti che, già all’atto della sua fondazione, l’unione economica del Benelux, pur restando, in ultima analisi, un’organizzazione di impronta puramente intergovernativa, presentava tutte le caratteristiche per essere ritenuta un precursore della Comunità economica europea (Cee)¹⁶¹. Ciò non toglie che, sempre secondo l’eminente politico olandese, l’esperienza del

¹⁵⁸ Cfr. ASUE, COL, Michael Tracy (MT) 000036, 1947–1957, *Benelux*.

¹⁵⁹ Particolarmente efficace, in tal senso, la metafora utilizzata da Clerx, il quale definisce il Benelux il vagone che avrebbe potuto aprire la strada all’autobus europeo. “De Benelux moest eigenlijk als ‘personenwagentje’ fungeren dat de weg vrij zou kunnen maken voor Europese ‘autobus’”. Cfr. J.M.M.J. Clerx, *De Benelux moet de Europese Gemeenschap weer inspireren*, in «Nieuw Europa», 14, 1998, p. 5.

¹⁶⁰ Cfr. n. 112 e anche ASUE, COL, JMDS-000127, Ernst van der Beugel, 01/06/1964, *Interview with Ernst van der Beugel by Philip C. Brooks*, p. 16.

¹⁶¹ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT656..., cit., p. 5.

Benelux costituì un esempio evidente di quella che John Pinder non avrebbe esitato a chiamare “negative integration”¹⁶², vale a dire che i paesi firmatari si preoccuparono della “removal of discrimination in national economic rules and policies under joint and authoritative surveillance”, piuttosto che di “transfer of public market-rule-making and policy-making powers from the participating polities to the union level”¹⁶³. Pertanto, questa forma di cooperazione interstatale, rappresentando una sorta di precedente negativo del futuro processo di integrazione europea, avrebbe agito da modello ispiratore nel corso della prima fase dell’integrazione, piuttosto che nell’arco dell’intero processo¹⁶⁴.

Ad avvalorare tali dichiarazioni, la chiusa di Stikker:

Although rendered less important by subsequent developments, Benelux, during this initial period of European economic organization and cooperation, served as an inspiring model for the idea of unification.¹⁶⁵

Il Benelux, la Francia, l’America: lo spartiacque degli anni 1949–1950

La firma del trattato di Pre-Unione ebbe profonde ripercussioni sul negoziato franco-beneluxiano del biennio 1949–1950. Nella circostanza, in effetti, si consacrava la volontà dei tre paesi di procedere ad un approfondimento progressivo della cooperazione economica, il che implicava, come si è visto, un allineamento di posizioni nel più ampio contesto europeo ed internazionale. Nel riprendere le trattative diplomatiche sul Piano Petsche, pertanto, il 5 ottobre 1949, fin da subito balzò agli occhi dei francesi il salto qualitativo compiuto dai tre piccoli sul piano della coesione interna e dell’univocità di obiettivi strategici. Del resto, non poteva essere altrimenti, visto che Van Zeeland aprì la riunione dichiarando che il suo paese sarebbe stato disponibile a proseguire le discussioni con la Francia e con l’Italia, a patto che non fosse preclusa in alcun modo la partecipazione dei Paesi Bassi¹⁶⁶.

¹⁶² Il concetto di integrazione negativa è stato introdotto da Jan Tinbergen, *International Economic Integration*, Amsterdam, 1954 e in seguito ripreso ed ampliato da John Pinder, *Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC*, in «The World Today», Vol. 24, No. 3, 1968, pp. 88–110.

¹⁶³ Cfr. Kalypso Nicolaodis, *Mutual Recognition of Regulatory Regimes: Some Lessons and Prospects*, Harvard, Jean Monnet Working Paper No.7/97, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-07.html>.

¹⁶⁴ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT656..., cit., p. 4. Lo stesso Rutten, ad ogni modo, riconosce che questa forma di cooperazione regionale influì positivamente nel dare ai tre paesi consapevolezza di se stessi come unità, avviando la formazione di quello che sarebbe diventato, nell’ambito dei Sei, il “club dei piccoli”.

¹⁶⁵ Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 179.

¹⁶⁶ “Dit telegram is bestemd voor de Secretaris Generaal. In aansluiting op ons telefoongesprek verneem ik dat de Franse financieel-attache Debray aan de Thesaurier-Generaal een uitnodiging voor een Ministers-bespreking overhandigde betreffende de vrijmaking van het

Parigi, naturalmente, accolse la dichiarazione con forte riluttanza, in primo luogo perché mal tollerava di dover sottostare alle condizioni imposte dal Belgio e, in secondo luogo, perché vedeva sfumare le speranze di rapida risoluzione degli accordi di unione doganale belgo-italo-francesi. Tali prospettive, in effetti, si erano iscritte marcatamente nell'agenda parigina a seguito dei colloqui di Washington, nel corso dei quali, come si ricorderà, il Belgio aveva manifestato a più riprese di propendere a favore del richiamo transalpino, anche e soprattutto di fronte all'insensato ostruzionismo dei cugini olandesi.

Le rimostranze francesi si tradussero in breve tempo in autentiche esplosioni d'ira, causa l'annuncio dell'*Economic Administration Cooperation* (Eca) sulla creazione di uno speciale fondo di riserva, attivato nell'ambito dei capitali Marshall stanziati per il 1950-1951, destinato a supportare i progetti di integrazione economica europea¹⁶⁷.

Il dibattito tra Parigi e Bruxelles, la cui eco giungeva dirompente all'Aja, riprese con rinnovata acrimonia nella riunione del Comitato Esecutivo dell'Oece che si tenne nella capitale francese agli inizi di ottobre. A smorzare i toni della delegazione d'oltralpe, le rassicuranti asserzioni degli americani, i quali mostrarono grande soddisfazione nei confronti del progetto di unione doganale dei paesi scandinavi, del neo-ratificato trattato di Pre-Unione del Benelux, nonché del *Petsche Plan*.

Ben diverse, prevedibilmente, le reazioni di Spierenburg, capo delegazione olandese, e del belga Snoy d'Oppuers. Il timore che Alphand, forte del sostegno statunitense, forzasse la chiusura delle trattative sull'unione doganale a cinque, lasciando quindi inalterata la piattaforma programmatica elaborata da Parigi *pro bono suo*, generò una corrente di allarmismo che, in breve tempo, prese a circolare a flusso continuo tra l'Aja e Bruxelles¹⁶⁸.

La tensione si allentò nel corso dei colloqui informali intercorsi tra Spierenburg, Snoy e Alphand nelle settimane seguenti. Il capo delegazione francese, infatti, dimostrò una insolita flessibilità nei confronti delle richieste

betalingsverkeer. Zoals U bekend is bestond het voornemen voor een dergelijke bespreking reeds langs. Ik verneem vertrouwelijk dat Alphand Suetens onlangs uitnodigde voor een bespreking waarop deze de voorwaarde zou hebben gesteld dat de uitnodiging ook aan Nederland werd gericht. Alphand zou hebben geantwoord dat hem die opmerking verwonderde aangezien van Zeeland in Amerika de uitnodiging in beginsel reeds onvoorwaardelijk had aangenomen. Uitgenodigd zijn, behalve Nederland, België en Italië". Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, blok 1, 1945-1954, 610-20, no. 21443, *Van Boetzelaer, Confi. Parijs, 5-10-49*.

¹⁶⁷ Cfr. R. T. Griffiths, *The Fritalux/Finebel...*, cit., p. 13.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

olandesi¹⁶⁹, al punto che Spierenburg, con l'appoggio tacito del barone Snoy, si sentì incoraggiato ad avanzare la proposta di invitare la Gran Bretagna a prendere parte alle discussioni. Alphand non si pronunciò sul momento; viceversa, suggerì di rimandare le trattative in argomento alla successiva riunione, sperando in cuor suo che nel frattempo, a Parigi, entrasse in fuzione il nuovo governo¹⁷⁰.

Nell'attesa del successivo incontro ufficiale, Spierenburg tentò di tastare il terreno a Londra. Un'esperienza deludente, come egli ebbe a raccontare¹⁷¹, visto che le cancellerie britanniche manifestarono un'assoluta indifferenza rispetto all'iniziativa "continentale". Un perito diplomatico del calibro di Spierenburg, tuttavia, aveva previsto con largo anticipo le difficoltà che sarebbero nate nel prospettare a Hall-Patch, il nuovo Segretario di Stato del Regno Unito, un accordo economico vincolante e, per di più, ad esplicita caratterizzazione europea. Con l'astuzia pragmatica del "*Nederlandse D.O.C.*", pertanto, egli si industriò per indurre i britannici a mutare la reticenza iniziale in aperta opposizione al progetto francese nel suo insieme. Come precisò in un dibattito alla Seconda Camera, infatti, le obiezioni britanniche al Piano Petsche costituivano l'unico strumento efficace a determinarne lo stallo. In caso contrario, le pressioni delle *lobbies* di Bruxelles, congiuntamente alle insistenze americane, avrebbero reso impossibile ai Paesi Bassi sottrarsi dal partecipare all'unione¹⁷².

Restando immobili nella vana attesa di un segnale da Londra, gli olandesi si ritrovarono in breve stretti in una morsa. A serrare le ganasce, alimentando le più pessimistiche previsioni dell'Aja, il discorso che Paul Hoffman tenne all'Oece il 30 ottobre: gli aiuti Marshall, da quel momento in poi, sarebbero stati devoluti unicamente alle forme di integrazione economica regionale, con particolare attenzione a quelle su piccola scala¹⁷³. Nulla di più lontano dalle aspirazioni olandesi.

Nel corso della successiva riunione, pertanto, i Paesi Bassi dovevano prepararsi a fare il grande passo, cercando di sollecitare apertamente il Regno

¹⁶⁹ Tali richieste vertevano essenzialmente sull'attuazione del libero movimento dei capitali all'interno del gruppo, per il quale si sarebbe potuto comunque prevedere, in alcuni casi, un margine di controllo; in tema di rimozione delle barriere commerciali, viceversa, ci si sarebbe dovuti attenere a quanto già stabilito all'interno dell'Oece; infine, veniva richiesto un sistema di tassi di cambio flessibili, anche se con un margine limitato di fluttuazione e la garanzia di poter ottenere il supporto del fondo di riserva istituito dall'Eca. Ivi, p. 14.

¹⁷⁰ Cfr. ivi, p. 15.

¹⁷¹ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit., p. 3.

¹⁷² NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZA, blok 1, 1945-1954, DGEMH, 24085-24086 – Dossier 6106, no. 24085, *Besprekingen te Parijs op 18, 19 en 20 Oktober 1949*.

¹⁷³ Cfr. R. T. Griffiths, *The Fritalux/Finebel...*, cit., p. 16.

Unito a sollevare formali obiezioni al Piano francese. Il vento che giungeva da Londra, peraltro, sembrava piuttosto favorevole. Di recente, infatti, il ministro Stafford Cripps aveva suggerito ai paesi dell'Oece di eliminare almeno il 40 per cento delle restrizioni quantitative sulle importazioni. Con questa proposta, l'*establishment* britannico aveva reso evidente la sua propensione verso i progetti di cooperazione europea su scala continentale, piuttosto che nei confronti dei piccoli raggruppamenti.

Il ministro Stikker valutò la proposta come un'opportunità irripetibile per il suo governo¹⁷⁴. Pertanto, sulla scia dell'iniziativa britannica, tentò di sollecitare il Consiglio dell'Oece a spingersi oltre, aumentando la percentuale dell'eliminazione delle restrizioni quantitative dal 40 al 60 per cento e procedendo, contestualmente, ad un esame sulla possibilità di una completa abolizione delle tariffe protezionistiche¹⁷⁵. Seguendo il paradigma "ever into OEEC and ever with Britain", sul quale aveva impostato *ab origine* il suo programma politico¹⁷⁶, Stikker non volle rinunciare alla possibilità di un'azione congiunta anglo-olandese condotta in seno all'Oece, essenziale sia a rafforzare i legami tra Paesi Bassi e Regno Unito, da sempre caposaldo della politica estera e commerciale dell'Aja, sia ad inibire definitivamente il progetto francese, secondo la strategia già formulata da Spierenburg. In altre parole, Stikker ritenne di aver trovato la formula ideale per conciliare interessi nazionali e prestigio internazionale dei Paesi Bassi sintetizzandoli in una proposta di grande portata in materia di rapporti bilaterali anglo-olandesi.

¹⁷⁴ "By the time OEEC took up the liberalization of trade and Cripps made his first proposal, however, I was freer to devote time to the problem which I then conceived as my primary responsibility, namely, that of the recovery of Holland within European unity". Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 169.

¹⁷⁵ Va anche sottolineato che il tema dell'eliminazione delle tariffe protezionistiche era anche posto in quadro più ampio e più direttamente connesso alla situazione interna all'Oece. Paul Hoffman, infatti, nel discorso del 30 ottobre, aveva espresso chiaramente la volontà di realizzare "the freest possible movement of goods and persons in Europe involving the removal of quantitative restrictions, free movement of funds, and the use of tariffs as a cushion and not as a quantitative restriction" (Cfr. A.S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe...*, cit., p. 304). Tuttavia, come osserva Wendy Asbeek Brusse, si profilava abbastanza chiara la possibilità che la maggior parte dei 16 paesi membri dell'Oece avrebbero riattivato e riadattato le rispettive tariffe non appena si fossero presentati gli effetti negativi della liberalizzazione (Cfr. W. Asbeek Brusse, "The Stikker Plan", in R.T. Griffiths (ed.), *The Netherlands...*, cit., pp. 69-92). In Olanda, al contrario, la politica commerciale non aveva mai concepito l'introduzione di barriere tariffarie come misura di protezione dell'economia nazionale (Cfr. *ivi*, p. 70). Viceversa, il contesto europeo nel quale Stikker e, di conseguenza, i Paesi Bassi muovevano la loro battaglia alle tariffe aveva accettato di legittimarne l'uso come mezzo legittimo di politica commerciale. Questo aveva provocato un forte contrasto tra l'Aja e gli altri paesi europei (Cfr. *ibidem*), al quale Stikker, con le sue proposte, cercava di porre rimedio.

¹⁷⁶ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT491..., cit., p. 8.

A spegnere sul nascere gli entusiasmi del ministro e del suo *entourage* si presentarono immediate le reazioni degli altri stati europei, diametralmente opposte alle aspettative di Stikker. Particolarmente violente le obiezioni dei paesi con un'economia di alte tariffe, l'Italia, la Francia e, soprattutto, la Gran Bretagna¹⁷⁷. I Paesi Bassi furono accusati di promuovere un liberismo "di facciata"¹⁷⁸, e si chiusero repentinamente tutti i canali di dialogo preferenziale anglo-olandesi. Per di più, l'Aja, per non correre il rischio dell'isolamento internazionale, fu costretta a ritirarsi velocemente nelle file belgo-francesi. Lo schema di Alphand, rinvigorito dall'empirica dimostrazione della netta superiorità funzionale delle organizzazioni su piccola scala rispetto a qualsivoglia tentativo di cooperazione economica europea *tout-court*, aveva campo libero per giungere alla completa realizzazione.

La Francia cavalcava ora l'onda del successo europeo ed internazionale. La positività del momento incoraggiò Parigi a riflettere su un ulteriore approfondimento della collaborazione con Olanda, Belgio e Lussemburgo, valutazione che si tradusse di lì a poco in una proposta ufficiale ad uso dei governi interessati. Questa iniziativa prospettava la creazione di un'unione dei pagamenti tra Benelux, Italia e Francia che richiama il Piano Petsche riguardo alla flessibilità dei tassi di cambio¹⁷⁹. Nonostante le reticenze del Parlamento, i Paesi Bassi si dichiararono disposti a qualunque forma di compromesso pur di promuovere e realizzare la liberalizzazione: la preoccupazione di perdere consistenti quote degli aiuti Marshall paralizzava la capacità di iniziativa del governo olandese¹⁸⁰.

Nel nuovo piano messo a punto dai francesi, del resto, figuravano alcuni elementi particolarmente interessanti per l'Aja: da un lato, si profilavano aperture alla neocostituita Repubblica Federale¹⁸¹ e alla Gran Bretagna, dall'altro, si condannavano esplicitamente le pratiche restrittive, limite supremo al libero commercio su scala globale¹⁸².

¹⁷⁷ Stando a Spierenburg, la proposta di Stikker fu silurata dai francesi e dagli inglesi, fortemente avversi a qualsiasi schema di riduzione tariffaria. Tuttavia, senza il sostegno accordato da Londra, Parigi non avrebbe mai manifestato apertamente le sue obiezioni, soprattutto per evitare che il Piano Petsche perdesse di credibilità agli occhi di Washington. Pertanto, secondo l'interpretazione di Spierenburg, la responsabilità della disfatta olandese ricadrebbe interamente sulla Gran Bretagna. Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit., p. 7.

¹⁷⁸ Cfr. W. Asbeek Brusse, "The Stikker Plan", cit., p. 68.

¹⁷⁹ Ivi, p. 42.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ Cfr. R. T. Griffiths, *The Fritalux/Finebel...*, cit., p. 17.

¹⁸² Gli altri elementi del piano francese erano: il movimento di beni e servizi avrebbe dovuto essere liberalizzato il prima possibile e più in fretta di quanto fosse stato realizzato all'interno dell'Oece, anche se con alcune eccezioni; i controlli sugli scambi commerciali dovevano essere

Nonostante le premure del governo di Parigi, il Parlamento olandese non abbandonò i propositi di boicottare l'iniziativa francese; viceversa, iniziò immediatamente ad elaborare la sua controproposta. La Seconda Camera fu teatro di intenso dibattito e grande fermento propositivo¹⁸³, situazione che si protrasse fino alla stesura del cosiddetto "rapporto Hirschfeld", sunto delle considerazioni emerse durante le discussioni parlamentari e delle precedenti proposte di Spierenburg¹⁸⁴. Il governo, sottoposto a continue pressioni, fu costretto ad avallare l'iniziativa parlamentare.

A questo punto era necessario trovare dei sostenitori. Il primo pensiero, come era prevedibile, andò ai partner del Benelux. Le discussioni con van Zeeland e Bech, tuttavia, non ottennero l'esito auspicato dall'Aja. I belgi, infatti, pur aderendo in linea di principio alle proposte di Hirschfeld, preferirono mantenere una posizione di contiguità con Parigi e rifiutarono, pertanto, di apporre l'etichetta "Benelux" al memorandum¹⁸⁵. Il rapporto Hirschfeld, di conseguenza, raggiunse direttamente i tavoli di Washington. La risposta americana giunse dagli scranni dell'Oece il giorno dell'apertura delle discussioni, a Parigi, il 29 novembre 1949. L'Eca si dichiarò sostanzialmente favorevole alle proposte olandesi. Le uniche perplessità concernevano la scarsa

allentati più gradualmente (per timore che la rapida rimozione creasse problemi di disoccupazione in alcuni settori); le politiche di bilancio e di credito dovevano essere armonizzate; gli investimenti sarebbero stati coordinati dai governi o, in caso di investimenti privati, i governi avrebbero dovuto promuovere accordi industriali; era prevista l'istituzione di una banca per gli investimenti per incoraggiare la specializzazione e risolvere i problemi legati alla scomparsa di alcune industrie; per l'agricoltura si sarebbe dovuto creare un sistema simile a quello delle restrizioni quantitative in caso di rimozione delle stesse; si sarebbe dovuta costituire una struttura istituzionale separata, nella forma di un consiglio generale presieduto dai ministri degli Esteri, insieme ad un comitato finanziario composto dai ministri delle Finanze e dai governatori delle banche nazionali e un comitato economico composto dai ministri dell'Economia, il ministro dell'Agricoltura e nel caso della Francia il *Commissariat au Plan*; i tassi di cambio avrebbero fluttuato relativamente ai cambiamenti dei movimenti commerciali e dei pagamenti. Cfr. *ivi*, pp. 17-18.

¹⁸³ Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZA, blok 1, 1945-1954, DGEMH, Dossier 6106, no. 24085 - 1949 okt.-nov., *Aantekening voor de heer Minister*.

¹⁸⁴ Cfr. NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, 351.88(4):341.01, *Memorandum voor de besprekingen welke in Parijs op Frans initiatief zullen plaatsvinden*, 28.11.1949. Nel Rapporto Hirschfeld si proponeva una data - 1 luglio 1951 - per la rimozione totale delle tariffe nell'ambito del gruppo, mentre i francesi non indicavano scadenze, e di discutere collettivamente le mosse da effettuare nei confronti della Germania e del Regno Unito, cosa che, al contrario, Parigi voleva riservare alla sua diplomazia. Non a caso, inoltre, il memorandum olandese non si pronunciava sulla questione istituzionale. Al contrario, più per ragioni di opportunismo tattico che di reale convinzione, il gabinetto olandese accettava all'unanimità lo schema istituzionale presentato da Alphand. Cfr., *ivi*, p. 2.

¹⁸⁵ NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZA, blok 1, 1945-1954, DGEMH, Dossier 6106, no. 24085 - 1949 okt.-nov., 25 November '49.

efficacia delle misure prospettate nei confronti dei paesi deficitari¹⁸⁶ e l'ipotesi della partecipazione britannica, rispetto alla quale veniva ribadita la preferenza statunitense per le unioni regionali su piccola scala¹⁸⁷.

I toni di Washington sembravano piuttosto rassicuranti e gli olandesi cominciarono a nutrire concrete speranze di un rapido compromesso con la Francia, da raggiungere sulla base degli elementi complementari contenuti nei due *memoranda*. A complicare la situazione intervenne tuttavia l'elezione di Alphand a presidente della conferenza. Il dialogo franco-olandese subì una repentina contrazione, sintomo manifesto di uno scontro imminente. Dagli interventi di Spierenburg, del resto, non trapelavano spiragli possibilisti rispetto ad una conciliazione. Alla fermezza di Alphand nel promuovere una graduale liberalizzazione commerciale nell'ambito dell'unione doganale a cinque, il capo delegazione olandese replicava energicamente che il libero mercato costituiva una priorità assoluta e irrinunciabile del suo governo, parimenti all'apertura delle trattative di adesione con la Gran Bretagna e con la Repubblica Federale. La rigidità di Spierenburg, peraltro, indusse i belgi a prendere le distanze dalla sconosciuta condotta dei cugini olandesi. Bruxelles istruì infatti il proprio rappresentante a Parigi, Maximilien Suetens, a sostenere apertamente la linea francese: i Paesi Bassi erano completamente isolati¹⁸⁸.

Contro tutti i pronostici, l'Aja non abbassò la guardia. Al contrario, lanciò immediatamente la propria controffensiva diplomatica, mirando a ribaltare radicalmente la situazione. Il 3 dicembre, Spierenburg, a nome del suo governo, si dichiarò disposto ad un accordo, a patto che francesi ed italiani si mostrassero disponibili ad accelerare le pratiche di liberalizzazione commerciale. Per converso, gli olandesi avrebbero accolto le richieste di Alphand sul coordinamento delle politiche economiche e sui piani di investimento¹⁸⁹. I partner del Benelux sostennero pienamente l'iniziativa dell'Aja. A questo punto, l'onere di evitare il collasso delle trattative gravava unicamente su Parigi. E il Quai D'Orsay sapeva bene che il fallimento delle discussioni avrebbe implicato la rottura diplomatica con Washington e, di conseguenza,

¹⁸⁶ Gli americani temevano che i fondi statunitensi si sarebbero rapidamente esauriti se i paesi deficitari non fossero stati soggetti ad alcune misure restrittive sull'inflazione. Cfr. R.T. Griffiths, *The Fritalux/Finebel...*, cit., p. 22. Dalla stessa fonte si apprende che la nota sulla flessibilità dei tassi di cambio venne redatta da Beyen, che allora era direttore esecutivo del Fondo Monetario Internazionale (Fmi). Cfr. *ivi*, n. 38.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ NL-HaNA, 2.05.117, Ministerie van Buitenlandse Zaken, blok 1, 1945-1954, DGEMH, 24085-24086 – Dossier 6106, no. 24086 1949 dec.-1950, R.E.A. no. 357. *Verslag van de besprekingen, die te Parijs zijn gevoerd op initiatief van de Franse Regering tussen de Beneluxlanden, Frankrijk en Italië, Den Haag, 6 December, 1949.*

l'interruzione degli aiuti Marshall in direzione della Francia. Senza contare che, al contempo, il dialogo sulla liberalizzazione commerciale avrebbe potuto prendere la strada dell'Oece, magari favorendo un più diretto coinvolgimento tedesco. Senza ulteriori indugi, di fronte ad una gamma di rischi di tale entità, il 5 dicembre Alphand si disse disposto ad accettare le proposte olandesi.

La strategia dell'Aja aveva avuto successo. I Paesi Bassi, con abile mossa, avevano costretto la Francia a sottostare alle loro condizioni pur senza screditare la propria posizione agli occhi degli Stati Uniti. Spierenburg, arbitro della situazione, poteva quindi riprendere i colloqui sull'unione doganale a cinque e procedere all'elaborazione di un rapporto congiunto¹⁹⁰.

Ad interrompere le trattative sul nascere, il 10 dicembre, giunse improvvisa una nota di Richard Bissel¹⁹¹, con la quale Washington comunicava ai governi europei la sua volontà di promuovere un'ampia liberalizzazione commerciale nell'ambito dell'Oece. L'Aja recepì l'iniziativa statunitense con un certo riserbo. Se da un lato, infatti, la nota di Bissel, ponendo in secondo piano il problema del Fritalux sull'agenda di Washington, permetteva alla diplomazia olandese di recuperare fiato dopo settimane di attività ininterrotta, dall'altro si temeva che i plausibili ritardi per l'approvazione della nuova proposta americana allungassero ancor più i tempi di realizzazione del libero mercato in Europa, il che, peraltro, avrebbe concesso spazio alla Francia per riprendere posizione nel quadro dei cinque¹⁹².

¹⁹⁰ NL-HaNA, 2.08.50, Archieven van de Centrale Directies van het ministerie van Financiën, Generale Thesaurie, Directie Buitenlands Betalings Verkeer, 1941-1954, 9 Landendossiers, no. 15, *Verslag van de bespreking gehouden op 7 December 1949 op het Ministerie van Buitenlandse Zaken betreffende de besprekingen te Parijs inzake economische samenwerking tussen de West-Europese landen*, p. 2.

¹⁹¹ Richard Bissel apparteneva al gruppo degli esperti dell'Eca ed era uno dei più stretti consiglieri di Paul Hoffman. Cfr. Juan Carlos Martinez Oliva, *Italy and the Political Economy of Cooperation: the Marshall Plan and the European Payments Union*, in Banca d'Italia (a cura di), «Quaderni dell'Ufficio Ricerche Storiche», n. 6, 2003, p. 15.

¹⁹² NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, no. 351.88(493), *Rapport des Experts de la Belgique, de la France, de l'Italie, du Luxembourg et des Pays Bas concernant l'Etablissement d'une Association Economique et Financière en Europe Occidentale*.

Il 29 dicembre, pertanto, a Parigi, Stikker¹⁹³ incontrò il ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, per discutere il futuro del Fritalux. Argomento chiave delle discussioni, fin dalle prime battute, fu la questione della Germania occidentale. Prendendo le distanze dal suo governo, Schuman ammise che la soluzione al problema della liberalizzazione commerciale in Europa risiedeva essenzialmente e fondamentalmente nell'apertura del dialogo con la Repubblica federale tedesca. Tuttavia, egli riteneva politicamente impossibile convincere l'opinione pubblica francese ad accettare la partecipazione degli atavici antagonisti al processo di unione doganale a cinque, soprattutto nella fase iniziale. Stikker, per parte sua, ribadì che l'Aja non avrebbe mai accettato l'esclusione della Germania occidentale dal gruppo. Alla fine delle discussioni, i due ministri si accordarono per una rapida ripresa delle trattative sul Fritalux, con l'obiettivo di completarne la realizzazione. Al contempo, fu stabilito che le clausole degli accordi sull'unione regionale non sarebbero entrate in vigore senza previa garanzia dell'effettiva partecipazione tedesca¹⁹⁴.

Al di là degli effettivi risultati prodotti dall'incontro, l'importanza dell'evento risiede nella portata storica delle conclusioni alle quali giunsero Schuman e Stikker. In quella sede, infatti, i due ministri espressero la reciproca convinzione che la carta dell'Europa occidentale, guardata nell'ottica della cooperazione economica multilaterale, avrebbe dovuto necessariamente estendersi da Parigi a Bonn. In altre parole, una guida congiunta franco-tedesca era *conditio sine qua non* per assicurare coesione interna ed equilibrio nelle relazioni commerciali al processo di unificazione economica europea. Tutti i

¹⁹³ È importante sottolineare che Stikker si recò a Parigi, il 28 dicembre, in qualità di portavoce dell'Oece "for discussion on how to organize the distribution in Europe of raw materials". (Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 235). Pertanto, l'incontro con Schuman, almeno a livello formale, costituiva un impegno di secondaria importanza sull'agenda del ministro degli Esteri olandese. Peraltro, facendo fede le sue dichiarazioni, Stikker non aveva alcun interesse alla realizzazione del Fritalux: "This plans I always rejected, for I was afraid of diminishing the importance of the wider European concept embodied in the OEEC". Cfr. *ivi*, p. 188. Si veda anche, in proposito, NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, no. 351.88(493) *Ministerie van Buitenlandse Zaken, 's Gravenhage, 30 December 1949*.

¹⁹⁴ Deze redenering bracht ons er tenslotte toe met onze Regering en te overleggen om met de Vijf Landen de besprekingen voort te zetten, met het uit drukkelyk beding, dat het te bereiken resultaat niet in werking zou treden voordat Duitsland in de organisatie zou zijn betrokken. Dit zou voor Frankrijk de mogelijkheid openen om eerst gezamenlijk met de andere vier landen de basis van de toetreding van Duitsland te gaan onderzoeken, terwijl aan de andere kant Nederland zich niet behoefde te binden zonder dat Duitsland deel zou uitmaken. Ik heb er wel op gewezen, dat men natuurlijk niet bij voorbaat ten opzichte van Duitsland zou kunnen zeggen, dat voor haar andere voorwaarden zouden kunnen gelden dan voor de initiatiefnemers, doch dat waarschijnlijk bij de onderhandelingen met Duitsland zou blijken, dat er op bepaalde onderdelen uitzonderingen moesten worden gemaakt". *Ivi*, pp. 2-3.

progetti su scala più ristretta sarebbero stati inevitabilmente destinati al fallimento. E non fu forse su questa base di considerazioni che fu concepito ed elaborato il Piano Schuman?

La questione tedesca costituiva un nodo centrale anche per il *policy-making* di Washington, per quanto la visione americana del problema fosse diametralmente opposta a quella di Stikker e di Schuman. Stando alle informazioni pervenute all'Aja dall'ambasciatore olandese a Parigi, infatti, Stafford Cripps e Bevin, secondo istruzioni della Casa Bianca, avevano rispettivamente contattato Petsche e Schneider, designato supplente di Schuman alle riunioni ministeriali per il Finebel¹⁹⁵ a partire dal 9 febbraio 1950, per persuaderli ad ostacolare la partecipazione tedesca a qualsiasi forma di unione regionale europea, salvo diverse indicazioni¹⁹⁶. Le ripercussioni di questi colloqui sulla politica francese non si evincono chiaramente dal materiale archivistico consultato in questa sede. Sta di fatto, ad ogni modo, che nel corso

¹⁹⁵ Dal dicembre del 1949 il Fritalux era stato rinominato Finebel, al fine di sottolineare i progressi effettuati dal gruppo nell'area della liberalizzazione del commercio. Cfr. R.T. Griffiths, *The Fritalux/Finebel...*, cit., p. 33.

¹⁹⁶ Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, blok 1, 1945-1954, 610-20, no. 21443, *Ambassade Der Nederlanden Parijs, 9 Februari 1950, Strikt Persoonlijk*. Dalla lettera risulta anche che il rappresentante olandese a Parigi aveva subodorato un accordo tra Francia e Gran Bretagna, basato su reciproche concessioni e impegni intorno a questioni cruciali per i rispettivi paesi, volto ad allentare le pressioni dell'Aja per l'inclusione della Germania nel Finebel: "Ik heb daartegen aangevoerd, dat een Fibenel zonder Duitsland naar mijn gevoel geen redenen van bestaan had. De Minister repliceerde daarop, dat een punt van groot belang voor ons was de handel met Duitsland, maar hij moest mij toegeven, dat die handel ook van grote betekenis was voor Frankrijk. Het was nu eenmaal voor Frankrijk onmogelijk Duitsland op te nemen, althans niet vóór de uitslag van de Britse verkiezingen. Hij zeide in dit verband, dat bij het jongste gesprek met Bevin laatstgenoemde had gezegd: "Wat is toch die Fibenel, is het een bloem - zo ja, dan toch zeker met vele doornen" Ik kan mij vergissen, maar ik vraag mij af, of er niet zekere toezeggingen zijn gedaan aan Bevin tegenover toezeggingen zijn erzijds... Het onderhoud Schneider/Bevin ging in hoofdzaak over Indochina. Ik heb het bovenstaande natuurlijk dadelijk aan de Minister medegedeeld, voor wie dit Franse standpunt niet nieuws was, zoals ik ook wist uit het gesprek Stikker-Schuman waarbij toen was overeengekomen dat Stikker een formule zou vinden voor het opnemen van Duitsland. De Minister zeide mij dat hij niet piekerde over een Fibenel zonder Duitsland en voornemens was op zijn standpunt te blijven staan. Als argument voerde Schneider ook nog aan de bezetting en het bestuur van Duitsland, die niet alleen door Frankrijk geschiedden. Ik schrijf je dit persoonlijk even, omdat het misschien zijn nut kan hebben, dat je weet wat ik gehoord heb. Of ik vernemen zal wat het onderhoud Schneider/Stikker oplevert, is mij nu nog niet bekend". Alla riunione del Consiglio dei ministri del 13 febbraio 1950, peraltro, Stikker aveva aggiunto che sia Stafford Cripps che Bevin avevano condizionato il successo del Finebel all'allentamento delle pressioni olandesi per la partecipazione tedesca. Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 394, *Ministerraad nr. 590, Notulen van de vergadering gehouden op Maandag 13 Februari 1950, des middags te 2 uur, Plein 2 b, Buitenlandse beleid. De West-Europese economische integratie, dd. 13-2-1950, p. 9.*

delle trattative “Finebel”, iniziate il 9 febbraio 1950, quindi nel momento stesso in cui Schmitter ottenne la presidenza, Stikker si trovò completamente isolato nel promuovere la partecipazione tedesca all’organizzazione¹⁹⁷. Anche van Zeeland, probabilmente influenzato da Parigi, si dichiarò favorevole ad avviare, in prima istanza, un’unione regionale a cinque.

Data la situazione, Stikker decise di adottare una tattica differente. Smorzando gli iniziali toni polemi, chiese ai ministri presenti se un’unione regionale senza la Germania effettivamente rispondeva alla volontà americana. In tal modo, il ministro olandese, pur senza fare espliciti riferimenti, dimostrava ai presenti di conoscere perfettamente la motivazione sottesa all’inversione di rotta intrapresa dai quattro sotto la guida della Francia e, con sottaciuto acume, invitava i governi a riflettere sull’opportunità di creare una frattura nelle trattative Finebel senza avere la certezza di una concreta contropartita da Washington. La domanda di Stikker aprì un serrato dibattito nell’assemblea parigina, al termine del quale fu stabilito di interrompere momentaneamente le trattative al fine di ottenere, da Londra e da Washington, chiarimenti sulle rispettive posizioni in merito al problema tedesco¹⁹⁸. L’incarico di condurre queste discussioni fu affidato allo stesso Stikker.

Il ministro olandese accettò con grande soddisfazione il mandato. Confidando nella propria abilità diplomatica, infatti, egli non solo dava per acquisito il buon esito dei negoziati, ma soprattutto coltivava la speranza di convincere i britannici a partecipare al Finebel, il che implicitamente equivaleva a sottrarre alla Francia il ruolo di *leader* assoluta dell’organizzazione.

La risposta formale di Londra, pervenuta alle cancellerie dei paesi del Finebel il 20 febbraio, suggellò l’infondatezza e l’erroneità delle valutazioni di Stikker. Da un lato, infatti, le argomentazioni britanniche sulla questione tedesca restavano evasive e dilatorie; dall’altro, il progetto Finebel veniva integralmente svilito alla luce dell’imminente realizzazione di un’unione europea dei pagamenti¹⁹⁹. In altre parole, il Regno Unito rimarcava la propria

¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁹⁸ Tale suggerimento era stato avanzato da van Zeeland. Stikker, viceversa, mantenne il riserbo sul punto di vista olandese, limitandosi a sottoscrivere la proposta del ministro belga. *Ibidem*.

¹⁹⁹ Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, blok 1, 1945-1954, 610-20, no. 21443, *Stikker (Min BZ) aan Brussels, Luxembourg, Parijs en Rome, 20.2.1950*. Già il 15 dicembre del 1949, infatti, la delegazione britannica aveva sottoposto un memorandum al vaglio del Segretariato dell’Oece, nel quale si proponeva l’introduzione di un nuovo schema di pagamenti intereuropei. Recita il documento: “It will be necessary for the Organisation for European Economic Co-operation to agree upon the lines of a new Payments Scheme at an early date. The Council decision of the 2nd November 1949 decided ‘to widen the area of transferability of currencies among the member countries by suitable measures in the next intra-European Payments Scheme’; there is an obvious necessity for the inclusion or some description of the suitable measures on general

insularità rispetto a tutte le iniziative continentali, ribadendo, come se fosse ancora necessario, la propria appartenenza al mondo anglosassone.

Fallito l'estremo tentativo diplomatico di Stikker, il già flebile entusiasmo olandese nei confronti del Finebel svanì completamente. I rapporti dell'Aja con Parigi e Roma degenerarono progressivamente nelle settimane successive, al punto che Hirschfeld, il 27 febbraio, comunicò ad Alphand che gli olandesi avrebbero preferito concentrarsi sugli sviluppi della situazione nell'Oece piuttosto che proseguire con le trattative "a cinque"²⁰⁰.

lines, if not in detail, in the Second Interim Report, or in the supplementary Reports with which E.C.A. must be provided for their work in connexion with the Third Appropriation; the Organisation is committed to a review of the existing scheme by the 15th January 1950; and we have now been asked by Mr. Bissell to give urgent consideration to his proposals". Cfr. ASUE, Deposits (DEP), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), European Payments Union/European Monetary Agreement (EPU/EMA) 000001, 14/11/1949 - 06/04/1950, Negotiations - 1, *The Future of intra-European Payments - Memorandum by the United Kingdom delegation, Paris 14th December 1949*. Vista l'importanza che il Regno Unito attribuiva alla realizzazione di questo schema, quindi, si precisano ulteriormente le motivazioni sottese al netto rifiuto espresso da Londra alle proposte di Stikker. Inoltre, per chiudere il cerchio, si deve tener conto di alcune dichiarazioni contenute in una lettera di Bevin, indirizzata ad Acheson e datata 11 febbraio 1950. In un tono quasi confidenziale, infatti, il ministro degli Esteri britannico manifestava apertamente la propria preoccupazione per le conseguenze futuribili connesse con l'introduzione di sistemi di pagamento su scala limitata. Nel dettaglio, Bevin riteneva che esse costituissero un primo passo verso una permanente divisione tra la *Sterling Area*, la Scandinavia e i paesi del Finebel. Infine, volendo accordare dichiaratamente la propria fiducia ad Acheson, il ministro laburista palesava l'interpretazione britannica del problema tedesco. A suo dire, Londra riteneva prematuro prendere una decisione sulla partecipazione della Germania occidentale al Finebel, dal momento che le tre potenze occupanti non si erano ancora consultate in proposito. Cfr. *Bevin to Acheson, 11 February*, in *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1950, vol. 3, United States Government Printing Office, Washington, 1977, p. 735.

²⁰⁰ "Na de laatste vergadering heb ik informeel aan de heer Alphand, die dringend om een antwoord gevraagd had, laten weten dat - al hoewel de Nederlandse Regering nog geen definitieve beslissing ter zake genomen had - het contact, dat ik met de Ministers had gehad mij deed vermoeden, dat de Nederlandse Regering er de voorkeur aan zou geven om de totstandkoming van de Finabel voorsnog niet te forceren, maar eerst af te wachten in hoeverre de besprekingen in de OEEC ten aanzien van het "payments scheme" voor 1 Juli tot een positief resultaat, zouden leiden. In verband hiermee acht ik het niet nodig een uitspraak van de R.E.A. op dit ogenblik te vragen, maar meen ik te mogen volstaan dit rapport ter kennisneming aan te bieden." (Dopo l'ultimo incontro ho informalmente informato il sig Alphand, che aveva chiesto un intervento urgente, del fatto che - anche se il governo olandese non aveva ancora preso la decisione finale in materia - il contatto che avevo avuto con i ministri mi aveva lasciato credere che il governo olandese avrebbe preferito non forzare la formazione del Finabel, ma, al contrario, di vedere prima se le discussioni in seno all'Oece per quanto riguarda la "regime di pagamento" per il 1 luglio avessero avuto un risultato positivo. A questo proposito non sarebbe necessario chiedere in questo momento una dichiarazione del REA, ma penso che possano essere sufficienti le informazioni contenute in questa relazione). Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min.

Tracciando una parentesi conclusiva sull'argomento, va precisato che le discussioni per il Finebel, almeno sul piano formale, non furono mai chiuse. Più semplicemente, al volgere degli anni Cinquanta, il progetto fu lentamente abbandonato, per essere poi definitivamente sommerso da quell'ondata europeista, infoltita di riferimenti alla sovranazionalità, che avrebbe permeato di sé il futuro del vecchio continente.

Ad ogni modo, per quanto male assortita, l'ipotesi di una *trojka* franco-italo-beneluxiana, sodalizio d'avanguardia destinato a fungere da stimolo per la costruzione di un'Europa economicamente integrata, attecchì profondamente nel terreno di ispirazione concettuale al quale attingevano i *policy-makers* dei cinque paesi *de quibus*. Nei circoli politico-intellettuali olandesi, in particolare, sottoposti alle continue sollecitazioni provenienti dalle assise di discussione del Finebel, nonché alla pressione costante di Washington, la riflessione politica del biennio 1949-1950 si concentrò assiduamente sui temi della cooperazione economica europea. Da questo intenso lavoro speculativo i Paesi Bassi guadagnarono una dettagliata piattaforma ideologica, base di partenza insostituibile per la formulazione della loro politica europea negli anni a venire. Detto altrimenti, dal 1950 in avanti, l'Olanda perseguì le seguenti direttrici:

- rafforzamento della cooperazione nell'ambito del Benelux, elemento insostituibile per accrescere il peso internazionale del paese;
- sostegno alacre alla partecipazione tedesca ai progetti di collaborazione economica continentale, essendo la Germania occidentale epicentro del sistema "Europa", nonché pilastro della politica economica nazionale;
- tutela del legame con l'America, ago della bilancia degli equilibri internazionali e, in Europa, garante dell'autonomia e degli interessi dei "piccoli";
- mantenimento di un vivo dialogo commerciale e diplomatico con la Gran Bretagna, storico polo d'attrazione per le *lobbies* olandesi, come pure nodo problematico della politica europea dei Paesi Bassi;
- elaborazione di strategie di contenimento nei confronti delle aspirazioni egemoniche della Francia in Europa, perseguendo la tattica, già rivelatasi efficace, dello scontro indiretto e dell'azione congiunta col Benelux e con la Gran Bretagna.

Aspetti politici e militari della politica di difesa olandese (1948-1950): dal Patto di Bruxelles all'Alleanza atlantica.

Per quanto attiene al problema della sicurezza, i Paesi Bassi, dal XVIII secolo fino al 1940, avevano perseguito una politica di neutralità e di pacifismo. Una

BuZA, blok 1, 1945-1954, DGEMH, no. 24190 - Dossier 6217, *De WND. Regeringscommissaris aan de Ministers, leden van de REA, 's-Gravenhage, 27 Februari 1950, Smidswater 2, p. 2.*

linea di condotta che si era tradotta, nella prassi delle relazioni internazionali, in una “policy of independence”²⁰¹ nei confronti dei numerosi conflitti di cui fu teatro l’Europa in quell’ampio arco temporale. L’occupazione tedesca, tuttavia, aveva messo drammaticamente in luce le carenze strutturali di questa opzione strategica. Recitando van Campen, storico olandese esperto delle questioni NATO: “neutrality was not only dead but also damned”²⁰².

Di base, fu questa la riflessione che sostanziò la profonda e repentina trasformazione della politica di difesa olandese, la quale, al termine della seconda guerra mondiale, fu ripensata sulla base delle mutate circostanze internazionali, nonché sul nuovo principio della sicurezza collettiva. La strategia militare dell’Aja, dal secondo dopoguerra in avanti, seguì tre orientamenti principali: primato dell’atlantismo²⁰³; approfondimento della cooperazione nel campo della difesa con i governi democratici europei; salvaguardia dei confini orientali dalla minaccia sovietica²⁰⁴.

Tali pilastri programmatici si delinearono a seguito di un’analisi particolareggiata delle condizioni di partenza del paese, sia sul piano interno che internazionale.

La prima considerazione fu di carattere essenzialmente geopolitico: deposte le armi, i sopraggiunti mutamenti degli equilibri mondiali, di cui la cortina di ferro costituiva la più fosca espressione, avevano gettato una pesante ombra di insicurezza sullo spazio geografico olandese. Rispetto all’emisfero occidentale, infatti, i Paesi Bassi erano collocati al centro dell’agone franco-tedesco, il quale, per quanto temporaneamente esaurito, avrebbe potuto riprendere vigore all’indomani dei trattati di pace. Ipotesi tutt’altro che improbabile, del resto, tenendo presente la lezione di Versailles. Sul confine orientale, parimenti, smilitarizzata la Germania, l’Olanda costituiva l’estremo avamposto dell’Occidente democratico nel sistema bipolare, il che rendeva il territorio nazionale sensibilmente esposto all’invasione sovietica.

La seconda considerazione, scaturita dai nodi problematici disvelati dalla prima, concerneva il problema della sicurezza collettiva. Preso atto dell’estrema vulnerabilità geografico-militare del paese, diventava indispensabile ricorrere alla protezione di uno scudo difensivo poliedrico, efficace a colmare le enormi lacune dell’apparato bellico olandese. E le riserve dell’Aja riguardo alla procedura decisionale delle Nazioni Unite, in particolare rispetto al diritto di

²⁰¹ Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 205.

²⁰² Cfr. S.I.P. van Campen, *The quest for security...*, cit., p. 51.

²⁰³ Afferma, al riguardo, Brouwer: “Seuls les États-Unis sont capables de garantir la sécurité de l’Europe occidentale”. Cfr. J.W. Brouwer, “La Belgique dans la politique...”, cit., p. 215.

²⁰⁴ Cfr. A.G. Harryvan, J. van der Harst e S. Van Voorst, *Voor Nederland en Europa...*, cit., p. 13.

veto – strumento *ad hoc* nelle mani dei “grandi” per assoggettare i “piccoli” alle loro volontà -, rafforzavano tale convinzione²⁰⁵.

La firma del Trattato di Bruxelles, il 17 marzo 1948, contrassegnò il *turning point* della politica strategica olandese. In quel frangente, infatti, non solo i Paesi Bassi consacravano “a major departure from reliance on the United Nations”²⁰⁶, ma, soprattutto, si inserivano a pieno titolo in quello che si riteneva, *vox populi*²⁰⁷, il plotone d’avanguardia del costituendo sistema europeo di difesa comune.

L’irresistibile richiamo di Londra

²⁰⁵ Dichiarò al riguardo Stikker: “... the Dutch initially based their postwar policy on collective security in the United Nations. Although The Netherlands had certain reservations about the structure of the United Nations, most particularly with regard to the veto and the general problem of relations between the Great Powers and smaller states (none of which were accepted by the Great Powers), it only moved away from exclusive reliance on the United Nations for security gradually with some reluctance”. Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 205.

²⁰⁶ Cfr. *ibidem*.

²⁰⁷ Cfr. V Castronovo, *L’avventura dell’unità europea...*, cit., p. 8. Diverse fonti, peraltro, attestano quanto effettivamente fosse diffusa tale opinione. In questa sede si citeranno soltanto le più significative, almeno a giudizio di chi scrive. Particolarmente efficace la sortita del quotidiano francese *Le Monde*: “le traité signé aujourd’hui n’est pas un simple document diplomatique, mais le point de départ d’une organisation de l’Europe occidentale, cette organisation dépendra non seulement des décisions qui pourront être prises entre les cinq signataires, mais du travail qui se fera en dehors, notamment de l’application du plan Marshall et de l’action commune des Seize. Elle dépendra surtout de l’action pratique de la Grande-Bretagne et de la France, de leur volonté de construire l’Europe”. Cfr. “Le traité de Bruxelles”, in *Le Monde*, 17.03.1948, p. 1. Per quanto attiene al Lussemburgo, allo stesso modo, recita in proposito un *Avis du Conseil d’État* “La pacification de l’Europe et du monde est le souci majeur de la politique actuelle et doit primer tous les autres problèmes. Sous ce rapport le Conseil d’Etat est heureux de constater que le pacte n’a aucun caractère d’exclusion et d’opposition; qu’au contraire il reste ouvert à tous les pays sincèrement soucieux de paix et de sécurité. Car la paix ne peut être l’œuvre d’un seul pays, si puissant soit-il; elle suppose la collaboration du plus grand nombre, sinon de tous les peuples, même les plus faibles. La ligne de défense de la paix ne tolère pas de brèche. Et le Luxembourg, si modeste que soit son apport, ne doit pas marchander son concours; il doit former un chaînon dans la chaîne de protection de la paix”. Cfr. *Avis du Conseil d’État sur le projet de loi portant approbation du Traité de Bruxelles (Luxembourg, 13 avril 1948)*, in <http://www.ena.lu/mce.cfm>. Sul versante olandese, il quotidiano *Het Parool* pone l’accento sul carattere “occidentale” del Trattato, evidenziandone l’importante funzione di contenimento nei confronti della minaccia sovietica: “Het begin van het verdedigingssysteem is gemaakt en nu rest ons nog er voor te zorgen, dat we dit stelsel snel uitbouwen, zo snel, dat we het tempo der ontwikkeling kunnen bijhouden. Want West-Europa moet zijn vorm nog vinden in een reeks van onderhandelingen, terwijl Oost-Europa door Rusland in feite wordt beheerst. Het Oosteuropese blok kan nu reeds als een eenheid manoeuvreren, al moeten ook daar nog voorzorgsmaatregelen worden getroffen”. Cfr. “De grote alliantie”, in *Het Parool*, 18.03.1948, p. 5.

Quando, il 22 gennaio del 1948, il ministro Bevin lanciò il suo piano per un patto di autodifesa collettiva tra cinque stati contraenti - Belgio, Francia, Gran Bretagna, Lussemburgo e Paesi Bassi ²⁰⁸ - l'Aja rispose prontamente in favore dell'iniziativa. Con grande sorpresa degli ambienti politico-intellettuali olandesi, nei quali si era acceso un intenso dibattito circa gli accenti anti-tedeschi del progetto²⁰⁹, il governo Beel²¹⁰, allora in carica, ritenne più opportuno cedere alle lusinghe britanniche che concentrarsi sul problema tedesco. Cosa che, oltre a rafforzare il legame anglo-olandese, avrebbe attestato, agli occhi di Washington, la totale disponibilità dei Paesi Bassi a proseguire sulla strada di una cooperazione europea progressivamente più estesa e multiforme. Il problema tedesco, viceversa, fu momentaneamente accantonato. Mediante una proposta concepita insieme ai partner del Benelux, infatti, l'Aja

²⁰⁸ Nel discorso che pronunciò il 22 gennaio alla Camera dei Comuni, Bevin suggeriva la creazione di un'unione occidentale fondata su un sistema di accordi bilaterali. Sulla base del Trattato di Dunkerque, firmato il 4 marzo 1947, che aveva gettato le basi per una più stretta collaborazione franco-britannica in campo militare, il ministro degli Esteri inglese proponeva di concludere accordi simili con il Belgio, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, al fine di costituire "an important nucleus in Western Europe". We shall have to consider the question of associating other historic members of European civilisation, including the new Italy, in this great concept... We are thinking of Western Europe as a unit". In realtà, Bevin aveva già informato il Segretario di Stato Americano del suo desiderio di creare "some form of union in Western Europe, backed by the Americans and the Dominions". Idea che, come era naturale, ricevette un'accoglienza estremamente calorosa da parte del Generale Marshall. Cfr. L. Ismay, *Nato - The first five years, 1949-1954*, 1955, in <http://www.nato.int/archives/1st5years/chapters/1.htm>

²⁰⁹ Visti i precedenti storici, era abbastanza prevedibile che, tra le clausole principali dell'accordo, si facesse esplicito riferimento all'assicurazione preventiva contro la ripresa dell'aggressività tedesca. Come accennato, infatti, Francia e Gran Bretagna, con il Trattato di Dunkerque, avevano stretto un'alleanza contro l'eventuale "renewal" delle velleità espansionistiche teutoniche. Sembrava abbastanza plausibile, pertanto, che le due potenze "vincitrici", la Francia soprattutto, avessero concepito l'ipotesi di estendere progressivamente le dimensioni del terrapieno antitedesco, al punto da costituire, Parigi e Londra al timone, un vero e proprio presidio europeo di contenimento. Cfr. ASMAE, Archivio della segreteria generale affari politici (1946-1957), Direzione Generale Affari Politici (DGAP 46-50), b. 150/1, *Telespresso* 1058/80, *Quaroni a Sforza, Commenti francesi sul discorso di Bevin, Parigi, 23 gennaio 1948*. Relativamente al significato antitedesco che assunse sulle prime il processo di integrazione europea agli occhi della Francia, si prendano in considerazione le affermazioni di David Reynolds: "A year before the Federal Republic of Germany came into existence, even before Robert Schuman replaced Bidault as foreign minister in July 1948, French policymakers saw the mechanism of European integration as a way to control German power". Cfr. D. Reynolds, "Marshall Plan Commemorative Section...", cit., p. 167.

²¹⁰ Cfr. nel testo, la nota 43.

premette affinché tra i principi costitutivi dell'accordo non fosse menzionata la limitazione ad una futura collaborazione con la Germania²¹¹.

Gli ultimi indugi, infine, furono violentemente spazzati via quando, ad un mese di distanza dalla prima proposta di Bevin, il 25 febbraio 1948 i sovietici invasero la Cecoslovacchia, generando diffusamente, in tutta l'Europa occidentale, un'atmosfera di concitato allarmismo, la cui eco giungeva sonora fino a Washington. In tale contesto, il *Foreign Office* di Londra intraprese una fitta corrispondenza con le cancellerie statunitensi, finalizzata non soltanto a sensibilizzare gli americani sulla drammaticità del momento, ma anche a discutere l'urgente necessità di una forma di unione militare dell'ovest europeo. Per la precisione, il sodalizio interstatale cui Bevin alludeva corrispondeva ad un patto di mutua assistenza²¹², piuttosto che ad un prototipo sul quale costruire e istituzionalizzare un sistema europeo di difesa comune²¹³. A rafforzare il suono della sirena londinese immediate si riversarono su Washington le richieste d'aiuto di Bidault, il ministro francese degli Esteri, compilate sulla falsariga di quelle britanniche²¹⁴. Il generale Marshall, dal canto suo, pur condividendo le preoccupazioni franco-britanniche, insisteva "that Western Europe should first show what it was prepared to do on its own"²¹⁵.

Con sollecita devozione alle volontà del grande fratello americano, pertanto, Francia, Gran Bretagna e i tre partner del Benelux il 4 marzo del 1948²¹⁶ avviavano le trattative per il patto di mutua assistenza e, a meno di due

²¹¹ "Les trois Gouvernements ne conçoivent pas une organisation régionale de l'Europe occidentale sans être associés à l'élaboration de la politique à suivre et des mesures à prendre à l'égard de l'Allemagne". Cfr. "Mémorandum des Gouvernements des pays du Benelux au sujet de l'Union et de la Consolidation de l'Europe occidentale (19 février 1948)", in L. De Vos, E. Rooms, P. Deloge, J.M. Sterkendries, (eds), *Documents diplomatiques belges 1941-1960: de l'indépendance à l'interdépendance*, Academie royale de Belgique, Bruxelles, 1998, pp. 223-225.

²¹² "... he spoke of something more on the lines of a regional mutual assistance pact, similar to the Inter-American Mutual Assistance Treaty signed at Rio de Janeiro the previous autumn, rather than of further bilateral arrangements such as the Dunkirk Treaty". Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 282.

²¹³ Cfr. V. Castronovo, *L'avventura dell'unità europea - Una sfida con la storia e il futuro*, Torino, Einaudi, 2004, p. 8.

²¹⁴ Cfr. L. Ismay, *Nato - The first five years...*, cit.

²¹⁵ Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 282.

²¹⁶ Quello stesso giorno, Georges Bidault, indirizzava un messaggio eloquente al generale Marshall: "Le moment est venu de resserrer sur le terrain politique et, le plus vite qu'il se pourra, sur le terrain militaire, la collaboration de l'ancien et du nouveau monde, si étroitement solidaires dans leur attachement à la seule civilisation qui vaille". Stando al Segretario Generale della NATO dal 1952 al 1975, Lord Ismay, peraltro "M. Bidault affirmait que la France, avec la Grande-Bretagne, était résolue à faire tout ce qui serait en son pouvoir pour organiser la défense commune des pays démocratiques d'Europe. Il exprimait sa profonde reconnaissance pour l'aide économique apportée par les Etats-Unis mais il soulignait, comme l'avait déjà fait M.

settimane di distanza, sottoscrivevano il Trattato di Bruxelles, che dava vita all'Unione dell'Europa occidentale²¹⁷.

Immediata la reazione favorevole del presidente americano Truman, il quale, lo stesso 17 marzo, affermò davanti al Congresso:

I am sure that the determination of the free countries of Europe to protect themselves will be matched by an equal determination on our part to help them. ²¹⁸

Parole di importanza storica e cariche di conseguenze per il futuro degli stati contraenti, sia sul piano dei profitti, sia su quello degli oneri. Sul primo versante, infatti, impegnandosi ufficialmente per la creazione di un apparato europeo di difesa collettiva, i paesi firmatari ottenevano la promessa solenne dell'aiuto militare statunitense in caso di aggressione esterna. Sul secondo versante, viceversa, con l'adesione al patto, garante Washington, per i cinque si chiudeva l'epoca dell'indipendenza strategica e si aprivano le porte del nuovo sistema della sicurezza internazionale²¹⁹.

In estrema sintesi, le mutate circostanze internazionali scardinavano uno dei pilastri sui quali, fino a quel momento, aveva poggiato la sovranità nazionale, vale a dire la capacità di provvedere autonomamente alla sicurezza dei suoi cittadini. Viceversa, il nuovo concetto di convergenza e cooperazione entravano prepotentemente nel panorama politico-ideologico dei governi europei, con inevitabili ripercussioni sul futuro del Continente.

Nonostante gli entusiasmi iniziali, soprattutto americani, questo Patto multilaterale si sarebbe rivelato, in ultima analisi, un mero organismo di

Bevin, que la volonté des pays d'Europe de résister à l'agression ne pourrait être efficace qu'avec une aide américaine. Il proposait des consultations politiques et l'examen des problèmes techniques 'que pose la défense en commun contre un péril qui peut être immédiat'. Cfr. L. Ismay, *Nato – The first five years...*, cit.

²¹⁷ Nel firmare l'accordo, valido per cinquanta anni, i cinque paesi contraenti si impegnavano a costruire un sistema di difesa comune e a rinforzare i reciproci legami economici e culturali. Istanza suprema dell'Unione occidentale era il Consiglio consultivo, composto dai cinque ministri degli Esteri. Riguardo alla Germania, recitava il testo del Trattato: "At the request of any of the High Contracting Parties, the Council shall be immediately convened in order to permit the High Contracting Parties to consult with regard to any situation which may constitute a threat to peace, in whatever area this threat should arise; with regard to the attitude to be adopted and the steps to be taken in case of a renewal by Germany of an aggressive policy; or with regard to any situation constituting a danger to economic stability". Cfr. *Treaty of economic, social and cultural collaboration and collective self-defence, Brussels, 17 March 1948*, in <http://www.weu.int/index.html>.

²¹⁸ Cfr. L. Ismay, *Nato – The first five years...*, cit.. La stessa frase è trascritta in D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 283.

²¹⁹ Cfr. J. van der Harst, *The Netherlands and the European Defence Community*, IUE, Firenze, 1986, p. 4.

raccordo interstatale, peraltro destinato ad agire a rimorchio della motrice bicipite franco-britannica²²⁰. La storiografia internazionale, infatti, è pressoché interamente concorde nel riconoscere la natura controversa dei principi fondanti il trattato di Bruxelles, come pure le intenzioni prevalentemente opportunistiche che spinsero i cinque stati a concludere rapidamente l'accordo, prima fra tutte la volontà di persuadere gli Stati Uniti che fosse sincera e condivisa la loro volontà di impegnarsi ufficialmente nella difesa dell'Europa occidentale²²¹.

Perfettamente coerente con questa linea interpretativa l'atteggiamento psicologico con cui l'Olanda affrontò la *membership* all'Organizzazione del trattato di Bruxelles (Bto). All'atto pratico, infatti, salvo la rinuncia alla neutralità, non si registrarono ripercussioni significative nella politica di difesa nazionale. Almeno non furono evidenti nei primi anni di vita dell'organizzazione. Di fatto, dal marzo 1948 al marzo 1951 l'Olanda rifiutò sistematicamente di cooperare effettivamente al rafforzamento della difesa dell'ovest europeo. Al contrario, il *Buitenlandse Zaken*²²², continuò ad accordare la priorità alla questione indonesiana.

Nel biennio 1947-1948, infatti, i Paesi Bassi intrapresero due "politioele acties" - espressione eufemistica volta a mascherare il carattere prettamente imperialistico degli interventi - al fine di scoraggiare le velleità indipendentiste del presidente Sukarno²²³. Naturalmente, le operazioni militari in Indonesia gravavano pesantemente sul bilancio olandese, sottraendo consistenti risorse alla già scarsa disponibilità finanziaria dello stato. Pertanto, i Paesi Bassi si trovarono ripetutamente nella condizione di non poter soddisfare le richieste dei partner della Bto in termini di implementazione dell'apparato difensivo nazionale²²⁴.

²²⁰ Cfr. V. Castronovo, *L'avventura dell'unità europea...*, cit., p. 8.

²²¹ Cfr. *ibidem* e anche A. Deighton, *Western European Union 1954-1977: Defence, Security, Integration*, Paris, 1977, p. 7; B. Olivi, *L'Europa difficile*, cit., p. 24.

²²² Il Ministero degli Esteri olandese.

²²³ Per chiarire le motivazioni alla base della condotta olandese in Indonesia, si prenda in esame l'efficace sintesi di Stikker: "The Indonesian people's real and urgent need for economic reconstruction would be subordinated to Sukarno's determination to sweep aside the Union between The Netherlands and Indonesia. I feared that, in the end, Sukarno would have to side with Communism (history later giving him the illusory privilege of choosing between the Russian and the Chinese brands). For Holland to cling to sovereignty over New Guinea would be merely to play into Sukarno's hands". Cfr. D.U Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 250.

²²⁴ In particolare, si fa riferimento ad un episodio che vide protagonista il ministro delle Finanze Lief tinck. Quest'ultimo si fece infatti interprete di quella ampia frangia dell'opinione parlamentare favorevole ad accordare la priorità al problema indonesiano. Questa posizione, sostenevano i fautori della linea Lief tinck, avrebbe incoraggiato la Bto, e Washington implicitamente, a sostenere militarmente i Paesi Bassi sul fronte asiatico al fine di accelerare la

Di fatto, le reticenze olandesi a partecipare attivamente all'Unione nascevano dal sopraggiunto scetticismo da parte dell'opinione pubblica nazionale sull'effettiva efficienza dell'organizzazione nel caso di una offensiva sovietica in occidente. I recenti accadimenti di Praga infatti, oltre ad aver accentuato i timori olandesi di un'invasione comunista nel proprio territorio nazionale, avevano messo drammaticamente a nudo l'insufficienza difensiva dell'Europa occidentale, ivi compresi i grandi apparati di Francia e Gran Bretagna. L'unica garanzia di protezione, pertanto, erano le enormi potenzialità dell'armamento atomico statunitense, di fronte alle quali, si pensava²²⁵, anche Mosca avrebbe dovuto chinare il capo.

Al di là della fondatezza di tali convinzioni²²⁶, esse si rivelarono essenziali a garantire il sostegno parlamentare alle scelte del governo dell'Aja, prima fra tutte la tiepida partecipazione alla Bto. Si legge, al riguardo, nelle memorie di Stikker:

in this precarious period it was only the existence of the American atomic bomb, combined with Truman's pledge of American determination to help Europe, which enabled us to survive. In this period there was no discussion of how or when the bomb should be used; we in Europe

risoluzione del conflitto e di assicurare di conseguenza all'organizzazione europea la solidità dell'esercito olandese. Nonostante le opposizioni del ministro della Difesa, il governo dell'Aja appoggiò l'istanza di Lieftinck. Cfr. J.M.M.J. Clerx, *Financiële verhouding tussen Nederland en Indonesië opnieuw bezien (1945-1967)*, in «Politieke Opstellen», nr. 11-12, 1991-1992, pp. 37-50 e anche J. van den Harst, *The Netherlands and the European...*, cit., p. 10.

²²⁵ Ciò non toglie, ad onor del vero, che l'Aja guardasse con circospezione all'avanzata dei partiti comunisti, fedeli alle direttive di Mosca, nei governi dell'Europa occidentale, Francia e Italia *in primis*. Sebbene le possibili infiltrazioni della quinta colonna comunista costituissero un elemento del tutto secondario per gli Affari Interni, il governo olandese si dichiarò ripetutamente pronto a contrastare qualsiasi attività sovversiva di matrice marxista-leninista. Al riguardo, fa fede quanto segue: "Van Boetzelaer informed the American Ambassador in the Netherlands, Herman B. Baruch, that he would like to see included in the Western Union all those nations which held the same views of democracy, west of the Iron Curtain. He said further that he did not consider fifth column infiltration a serious danger in the Netherlands, but that the country was prepared to meet any such occurrence forcefully with all means at its disposal". Cfr. *Telegram 148 from the Hague, van Boetzelaer, 4 March* in *FRUS*, 1948, vol. 3, United States Government Printing Office, Washington, 1974, p. 35. È opportuno precisare che Carel Godfried Willem Hendrik baron van Boetzelaer van Oosterhout era allora ministro degli Esteri. Per concludere, i *policy-makers* olandesi ritennero che il miglior deterrente per inibire la proliferazione delle cellule marxiste fosse il mantenimento della stabilità economica e finanziaria del paese. Anche per questo, sostiene lo storico Jan van der Harst, i Paesi Bassi avrebbero costantemente subordinato l'impegno nella Bto alle necessità della politica nazionale. Cfr. J. van der Harst, *The Netherlands and the European...*, cit., p. 5.

²²⁶ Ancora non era noto, infatti, che gli Stati Uniti proprio in quel momento stessero attraversando una fase di crisi nella disponibilità delle armi atomiche, né, tanto meno, quanto si fosse potenziato nel frattempo l'apparato bellico sovietico. Cfr. Gregg Herken, *The winning weapon. The atomic bomb in the cold war 1945-1950*, New York, 1980.

had only a verbal pledge from President Truman of American support. There was, however, mutual trust, and from that mutual trust there emerged the sense of unity. This unity, together with our joint determination during the period of the Berlin airlift, gave credibility to our stated intentions to defend our freedom. It is this credibility which is, in the last analysis, the ultimate deterrent to war. And this credibility triumphed, in Russia's most aggressive years, when conventional Russian forces exceeded our by far in numbers, in readiness and in equipment.²²⁷

Tra il 1948 e il 1950, i Paesi Bassi rilanciarono con forza, nell'ambito dell'Unione dell'Europa occidentale, la necessità della *membership* tedesca, proponendo implicitamente il riarmo della Germania. Il perno delle argomentazioni addotte dall'Aja era il timore che, in caso di attacco sovietico, i Paesi Bassi si sarebbero ritrovati del tutto esposti all'invasione del nemico, vista la totale assenza di argini difensivi nei territori interposti tra l'Urss e l'estremo confine orientale olandese²²⁸. Inutile dire che tali aspettative vennero integralmente disattese. E l'Aja, che certo non gradì l'indifferenza con cui francesi e britannici, eludendo gli accordi presi, avevano recepito i suoi appelli, tornò a manifestare con rinnovato vigore le sue perplessità sull'effettiva validità pratica del Patto²²⁹. Di conseguenza, il governo olandese risolse di predisporre il

²²⁷ Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 283.

²²⁸ Questi temi, come si ricorderà, erano già stati trattati nelle discussioni che avevano preceduto la firma del Trattato di Bruxelles, nonché ripetutamente rievocati, pubblicamente e privatamente, dal ministro degli Esteri olandese van Boetzlaer. Cfr NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, blok 1, 1945-1954, A.1.1, 360-363, Registers van ingekomen en uitgegane telegrammen. 1946-1949, no. 362, *Code telegram 116 Van Boetzelaer aan Van Kleffens*, 27 febr. 1948.

²²⁹ L'occasione per ribadire la necessità del riarmo tedesco, del resto, si presentò ripetutamente in quel periodo. Nel novembre del 1948, in particolare, Field Marshal Montgomery visitò l'Olanda per presentare il proprio piano di difesa e sollecitare al contempo il governo a dare il suo contributo all'esercito alleato. L'esecutivo olandese, tuttavia, rimase sostanzialmente scettico di fronte alle richieste di Montgomery. Mansholt suggerì allora l'inclusione della Germania nello schema americano al fine di ottenere una protezione sicura al confine orientale dei Paesi Bassi e sperando in tal modo di suscitare l'interesse dell'Aja intorno alle proposte di Washington. Sebbene i ministri fossero essenzialmente d'accordo con la proposta di Mansholt, erano altresì consapevoli che i tempi non erano ancora maturi per consentire il riarmo tedesco. Drees soprattutto, che era divenuto primo ministro nell'agosto del 1948, si rendeva conto che l'Olanda non era nelle condizioni di avanzare richieste precise, né di porre condizioni. Egli propose pertanto di dichiarare che i Paesi Bassi, in linea di principio, erano d'accordo con le proposte di Montgomery, a patto che queste non finissero per compromettere le operazioni militari in Indonesia, già ostacolate dall'embargo britannico sulle forniture militari in direzione del sud-est asiatico. In attesa delle necessarie rassicurazioni, il governo dell'Aja decise nel frattempo di riattivare il *Raad Militaire Aangelegenheden van het Koninkrijk* - il Consiglio degli affari militari della corona, tradizionalmente posto alle dirette dipendenze del governo - il quale, una volta ripristinato, sarebbe stato rappresentato dal Primo ministro e dai ministri della Difesa, delle Finanze, degli Affari Esteri e dei territori d'Oltre mare. Questo Consiglio aveva il compito di coordinare i vari progetti difensivi entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili.

suo apparato militare a combattere autonomamente un'eventuale aggressione sovietica, puntando soprattutto ad affinare la tecnica di evacuazione dei territori. Inoltre, avviò trattative separate con il Belgio, concludendo, nel maggio 1948, un accordo segreto per regolare gli aspetti operativi della difesa. A questo scopo fu creato un comitato belgo-olandese che procedeva a regolari incontri bi-trimestrali²³⁰. In breve, i piccoli si ritagliavano una propria nicchia di protezione nell'ambito dell'Unione occidentale. Ancora una volta, rinserrando le linee, il Benelux riconosceva nella propria struttura l'unico contesto atto a garantire ai suoi componenti la tutela delle rispettive esigenze e volontà.

Vale la pena, a questo punto, chiedersi per quale motivo il governo olandese avesse accettato di aderire all'iniziativa del Patto di Bruxelles pur non disponendo di risorse economiche e finanziarie adeguate a sostenere le spese militari imposte dal trattato. Tra le spiegazioni più plausibili sta il fatto che, al momento di sottoscrivere l'accordo, i Paesi Bassi avessero preventivato di utilizzare il contesto della Bto come strumento per promuovere la riabilitazione della Germania all'interno del nuovo sistema di sicurezza collettiva. In secondo luogo, presumibilmente, influì la percezione che l'Aja aveva dell'organizzazione, ritenuta un collante essenziale nei rapporti tra Europa occidentale e Usa. Il che significava, all'atto pratico, sia un'accelerazione del varo del Piano Marshall, all'epoca ancora al vaglio del Congresso²³¹, sia il beneficio della *partnership* finanziaria statunitense. Contrariamente alle previsioni del governo, tuttavia, sul piano della cooperazione militare i rapporti tra l'Aja e Washington sarebbero stati piuttosto controversi. Pomo della discordia, come era prevedibile, la questione indonesiana. Fin dai primi mesi che seguirono la nascita dell'Unione occidentale, infatti, l'Olanda manifestò crescente insofferenza di fronte alle richieste americane di ritirare le truppe dall'Indonesia e garantire l'indipendenza ai ribelli. Di contro, gli Stati Uniti non tolleravano l'idea che le armi americane inviate ai Paesi Bassi, in linea con gli accordi stipulati nell'ambito della Bto, venissero utilizzate per sopprimere la rivolta di Sukarno, anziché per collaborare alla difesa dell'occidente dalla minaccia comunista²³².

L'indocilità dell'Aja, particolarmente intensa, come si è visto, per tutto il corso del 1948²³³, rifluì repentinamente all'avvio delle discussioni per il Patto

Cfr. Francis Howard Heller, John R. Gillingham (eds.), *NATO: the founding of the Atlantic Alliance and the integration of Europe* Harry S. Truman Library, New York, 1992, p. 33.

²³⁰ Cfr. J. van der Harst, *The Netherlands and the European...*, cit., p. 10.

²³¹ Cfr. *ivi.*, p. 15.

²³² *Ivi.*, p. 16.

²³³ Tra il 19 e il 20 luglio del 1948, all'Aja, il segretario generale del ministero degli Esteri olandese, Lovink, in un incontro con l'ambasciatore americano, spiegò all'ambasciatore al suo interlocutore che non sarebbe stato interesse della Bto, con il suo debole potenziale militare,

atlantico. La prospettiva dell'assistenza militare americana, permanente e garantita, unitamente alla sopraggiunta consapevolezza che il governo statunitense desiderava avvalersi della Nato per includere la Germania nello schema difensivo dell'Europa occidentale²³⁴, valevano bene per il governo olandese, come pure per l'opinione pubblica nazionale, qualche concessione sull'Indonesia.

In altre parole, i Paesi Bassi legavano indissolubilmente il loro futuro, politico, militare ed economico, all'Europa, a patto che fosse loro garantita l'autonomia decisionale e la tutela dai tentativi di sopraffazione perpetrati dai grandi stati. Pur di ottenere tali garanzie l'Aja era disposta persino ad abbandonare la tradizionale neutralità e a schierarsi nel nuovo fronte di difesa collettiva dell'ovest europeo, affidandosi contestualmente alla protezione – e in parte alla soggezione – del grande fratello americano. Gli sviluppi della situazione internazionale avrebbero confermato, negli anni a venire, l'esattezza delle previsioni e l'efficacia degli orientamenti intrapresi dal governo, rinsaldando progressivamente, fino a renderlo imprescindibile, il nesso Olanda-Europa-Atlantico.

unirsi alla prospettata comunità atlantica. Lovink, che certo risentiva della forte impressione suscitata dal blocco di Berlino, affermò che i sovietici lo avrebbero interpretato come un passo verso un'offensiva. A parere del funzionario olandese, viceversa, si sarebbe dovuto procedere con l'intensificazione della cooperazione e il rafforzamento dell'Unione occidentale, contro la quale Mosca non aveva reagito, prima di cimentarsi nella realizzazione di un'Alleanza atlantica propriamente detta. Cfr. *Telegram Baruch to Acheson, 21 July*, in *FRUS*, 1948, vol. 3, p. 195.

²³⁴ Cfr. NL-HaNA, BuZa, 912.230, 563, Duitsland West. Nederlandse verlagens inzake geallieerde politiek in Duitsland; nota Hirschfeld Deel I, Note , *Hirschfeld betreffende de Geallieerde en de Nederlandse politiek ten aanzien van West-Duitsland*, 28 april 1949.

II. Alla guida dei piccoli stati negli anni della costruzione comunitaria (1950-1952)

La risposta olandese al piano Schuman

Per quanto apprezzabili, tutte le proposte fino ad allora avanzate per riorganizzare l'Europa su basi di cooperazione, sia in materia economica che di difesa, si erano arenate di fronte alla pregiudiziale francese dell'esclusione della Germania dal nuovo assetto postbellico²³⁵.

L'anno-cerniera 1949, tuttavia, sancendo - con la nascita dell'Alleanza dell'Atlantico del Nord, seguita, a breve distanza, dalla proclamazione della Repubblica federale tedesca (Rft) - il consolidamento del bipolarismo su scala mondiale e della cortina di ferro in Europa²³⁶, lasciava intendere alla Francia che la propria influenza sui futuri orientamenti del vecchio continente avrebbe di lì a breve subito un consistente ridimensionamento. In altri termini, divenuta la cooperazione intereuropea, intesa sia nell'accezione intergovernativa che in quella sovranazionale, icastica previsione sull'agenda programmatica dei governi dell'occidente europeo, emergeva progressivamente più impellente la necessità di prefigurare una fisionomia concreta per la nuova dimensione

²³⁵ Alcuni tra i principali storici olandesi, Griffiths e Boekestijn nella pattuglia di testa, diversamente da quanto comunemente sostenuto, considerano il progetto Fritalux/Finebel come il primo concreto tentativo di integrazione sovranazionale. Alla base di tale opinione sta il fatto che l'organizzazione che si intendeva realizzare, a differenza degli altri piani coevi di cooperazione, prospettava sia un apparato istituzionale nel quale concepire l'armonizzazione delle singole economie, sia una graduale estensione delle materie sottoposte all'amministrazione coordinata e congiunta. In altre parole, sostengono i due storici, i due piani avrebbero consentito agli stati firmatari di avviare un vero e proprio processo di integrazione europea dal quale la Germania sarebbe rimasta momentaneamente esclusa, la sua partecipazione essendo di fatto subordinata al *placet* di Parigi. Il "no" dell'Aja ai tentativi francesi di orientare il processo di costruzione europea in una direzione pienamente confacente alle proprie priorità politiche, espresso sia nella suddetta circostanza, sia successivamente, cioè lungo l'intero corso del percorso comune europeo, viene pertanto valutato dai due storici quale fattore determinante per il mantenimento degli equilibri decisionali nel quadro comunitario. L'analisi condotta dai due studiosi, tuttavia, sembra non tener conto della aspirazione di Washington a reintegrare la Germania nel sistema di cooperazione europea, la quale, fuori da ogni dubbio, fu effettivamente alla base della decisione dei governi europei di estendere ai tedeschi l'invito a partecipare al processo di integrazione sovranazionale. A.J. Boekestijn, *Het Verenigd Europa...*, cit. e R.T Griffiths, *The Fritalux/Finebel...*, cit.

²³⁶ Cfr. B. Olivi, *L'Europa difficile*, cit., p. 31.

“integrata” del continente. E, a questo scopo, era indispensabile pensare un nuovo contesto istituzionale in cui inquadrare le piattaforme comuni, correggendo le imperfezioni delle precedenti iniziative in tal senso, anche a costo di sacrificare talune priorità delle singole politiche nazionali, ivi compresi i reciproci risentimenti ancestrali.

L’inasprirsi della guerra fredda, del resto, non concedeva spazio ad ulteriori dilazioni, né, tanto meno, consentiva agli europei di crogiolarsi in speculazioni intellettuali, più e meno immaginifiche, sulla forma ideale del nascenturo condominio occidentale. Peraltro, i cardini sui quali impostare l’edificio erano già ampiamente delineati: liberalizzazione degli scambi commerciali, indiscussa fedeltà al Patto Atlantico e potenziamento difensivo delle aree limitrofe al blocco sovietico. Cosa, quest’ultima, che prefigurava non soltanto un’inevitabile adesione della Rft alla Nato, ma anche e soprattutto la consacrazione dell’importanza strategica della Germania per la tenuta e il successo dell’assetto postbellico dell’Europa occidentale²³⁷.

Inutile dire che, intorno a tale prospettiva, si concentravano tanto le reticenze britanniche quanto le più aperte resistenze francesi. Il governo di Parigi, soprattutto, si vedeva imbrigliato in un autentico ginepraio diplomatico.

Tuttavia, proprio questa difficile congiuntura avrebbe offerto al ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, e alla sua eminenza grigia, Jean Monnet, l’occasione per irrompere sulla scena europea con la celebre *Déclaration*.

Olanda: paese fondatore

Il 9 maggio, il governo di Parigi, per voce del ministro Schuman, proponeva di affidare il controllo della produzione franco-tedesca di due settori strategici dell’economia coeva, il carbone e l’acciaio, alla supervisione di un nuovo organo sovranazionale e indipendente, la “Alta Autorità”. In tal modo, affermava Schuman, “la guerra tra la Francia e la Germania diventa non soltanto impensabile, ma materialmente impossibile”²³⁸. Se, infatti, i trattati di pace fino ad allora stipulati, tutti ispirati alla più rigida ortodossia diplomatica, avevano fallito nel loro compito essenziale - che era quello di contenere gli attriti e prevenire conflitti progressivamente più distruttivi - si sperava che l’invenzione monnetiana, proponendo la “comunitarizzazione” della produzione delle materie prime dell’industria bellica, costituisse il fondamento efficace per la costruzione di un nuovo spazio europeo, regno della pace e di forme originali di cooperazione sul terreno economico, politico e sociale. Alla creazione di questa “Comunità economica”, infine, preludio di una “Comunità

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ Cfr. *La Dichiarazione del 9 maggio 1950*, in http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_it.htm.

più larga e più profonda”, erano invitati a contribuire tutti i paesi dell’Europa²³⁹.

In altre parole, nel farsi ispiratrice di una nuova interpretazione dei rapporti internazionali, la Dichiarazione Schuman poneva tutti i governi europei di fronte ad un’opzione di portata storica: abbandonare l’idea del concerto delle nazioni e adottare una formula d’integrazione completamente innovativa, impostata sull’esercizio comune della sovranità²⁴⁰. Detto altrimenti, un’autentica rottura col passato. Come ebbe a dire Beyen nel 1953, infatti, il trasferimento di competenze ad un’entità sovranazionale costituiva *ipso facto* un “morceau d’intégration politique, même s’il s’agit de compétences uniquement économique ou militaires”²⁴¹.

Nonostante i toni caldi della stampa²⁴² e gli accesi entusiasmi dei federalisti²⁴³, il governo dell’Aja accolse con estrema cautela la Dichiarazione

²³⁹ “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”. *Ibidem*.

²⁴⁰ Cfr. Pascal Fontaine, *Una proposta nuova all’Europa. La Dichiarazione Schuman, 1950-2000*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, 2000, p. 5.

²⁴¹ Cfr. ASUE, COL, JMDS-000296, 16/12/1973, *Le Pays Bas et l’Intégration Européenne, 1957-1967*, “Déclaration de M. Beyen au Parlement Néerlandais le 17 décembre 1953, Handelingen Tweede Kamer”, tome II, p. 693.

²⁴² La grande maggioranza dei quotidiani olandesi dell’epoca, infatti, soprattutto gli organi dei partiti di governo, salutarono con tripudio l’iniziativa di Schuman. Tra gli altri, il socialista *Het Parool*, il quale, pur manifestando alcune perplessità in merito alla presumibile autoesclusione britannica, etichettava il piano francese come l’atto di morte della guerra in Europa: “Deze samenwerking zou een einde maken aan de eeuwenlange strijd tussen Frankrijk en Duitsland; oorlog tussen beide landen zou onmogelijk worden, aangezien beider wapenindustrie in het gemeenschappelijke orgaan opgenomen en op vredelievende doeleinden omgeschakeld wordt”. (Questa collaborazione metterebbe fine alla secolare lotta tra Francia e Germania, la guerra tra i due paesi diventerebbe impossibile, dal momento che entrambe le industrie belliche verrebbero poste sotto il controllo di un organo comune e convertite a scopi pacifici). Cfr. “Staal-en kolenindustrieën onder één gezag”, in *Het Parool*, 10.5.1950. Il liberale *Het Vrij Volk*, sulla stessa linea, enfatizzava la carica innovativa della Dichiarazione Schuman e ne rilevava l’importanza per i futuri sviluppi delle relazioni intereuropee: “Thans komt het Franse voorstel officieel van de regering. Politiek, economisch en ook psychologisch is het van de grootste betekenis, een der belangrijkste stappen op weg naar een vreedzame eenwording van Europa, een uitermate waardevolle aanvulling van het Atlantisch Verdrag, dat te uitsluitend met divisies rekt, die bovendien alleen nog maar op papier bestaan”. (Ora arriva la proposta ufficiale del governo francese. Essa ha un grandissimo significato politico, economico e anche psicologico, uno dei passi più importanti sulla via verso un’unificazione pacifica dell’Europa, un’aggiunta di grandissimo valore alla Carta Atlantica, che poggia troppo esclusivamente sulle divisioni che alla fine esistono solo sulla carta). Cfr. “Perspectief voor Europa”, in *Het Vrije Volk*, 10.5.1950.

²⁴³ Cfr. A.E. Kersten, “A Welcome Surprise? The Netherlands and the Schuman Plan Negotiations”, in Klaus Schwabe (ed.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51 – The Beginnings*

Schuman, preferendo procedere ad una valutazione minuziosa delle sue ricadute pratiche prima di lasciarsi trasportare da un quanto mai rischioso fervore europeista.

Se da un lato, infatti:

1) alla dirigenza olandese dell'epoca non sfuggiva di certo che le prospettive aperte da Schuman avrebbero segnato uno spartiacque senza precedenti nella storia europea;

e se, per altro verso

2) l'Aja non poteva non riconoscere che, di fatto, la *Déclaration*, avendo promosso la reintegrazione della Germania in un contesto di nazioni libere e democratiche, accoglieva la maggioranza delle loro istanze in tema di riorganizzazione europea, dichiarando in tal modo la vittoria dei Paesi Bassi nella partita diplomatica contro la Francia²⁴⁴;

senza contare infine che:

3) come ha rilevato Richard T. Griffiths, di lì a qualche giorno il ministro degli Esteri Dirk Stikker avrebbe presentato all'Oece un piano di armonizzazione economica europea²⁴⁵, i cui contenuti sostanzialmente ricalcavano il testo della Dichiarazione Schuman, eccezion fatta per i riferimenti alla sovranazionalità (cosa che, sempre a detta di Griffiths, avrebbe senz'altro accresciuto il rischio dell'incidente diplomatico con la Francia, fino ad allora abilmente eluso)²⁴⁶;

d'altro canto, il dibattito parlamentare in merito alla partecipazione olandese al tavolo negoziale per il Piano Schuman era tutt'altro che privo di accenti polemici e resistenze di vario genere.

Le prime rimostranze si concentravano intorno alle finalità non dichiarate del progetto francese, cioè a quei contenuti della proposta che implicitamente tendevano a soddisfare le priorità politiche di Parigi. Grazie alla formula di

of the Schuman Plan, Baden-Baden/Milan/Paris/Brussels, 1989, pp. 285–287. Va precisato, sulla base degli studi effettuati da Armin Heinen, che, all'epoca, il Parlamento olandese contava un nutrito gruppo di federalisti, trasversale ai diversi schieramenti partitici, come pure alle *zuilen*. I federalisti olandesi si raccoglievano inoltre nel *Beweging van Europeese Federalisten* (Bef), un movimento sorto nel 1947 e caratterizzato da una sostanziale eterogeneità di posizioni (i federalisti integrali, i sostenitori della federazione mondiale, etc.), nonché dall'assoluta estraneità alle tradizionali logiche di partito. All'interno di esso erano confluite personalità di primo piano, Hendrik Brugmans *in primis*. Un approfondimento sul tema in A. Heinen, "Netherlands Parties and Political Pressure Groups...", cit., pp. 350–351.

²⁴⁴ Erano storia recente, infatti, sia i negoziati per il Fritalux/Finebel, sia le discussioni nell'ambito della BTO, cioè le due trattative in cui più decisa ed evidente era stata la volontà dell'Aja di contemplare lo stato tedesco nei progetti di cooperazione economica postbellica. Cfr. R.T. Griffiths, "The Schuman Plan", in R.T. Griffiths (ed.), *The Netherlands...*, cit., p. 114.

²⁴⁵ Sul Piano Stikker cfr. paragrafo seguente.

²⁴⁶ Cfr. R.T. Griffiths, "The Schuman Plan", in R.T. Griffiths (ed.), *The Netherlands...*, cit., p. 114.

Monnet, infatti, la Francia avrebbe potuto facilmente realizzare due tra gli obiettivi principali della sua politica economica: il libero accesso ai giacimenti della Renania–Westfalia e il controllo-contenimento delle concentrazioni industriali della Ruhr²⁴⁷. Non meno controversi, agli occhi degli olandesi, i due elementi chiave del Piano: la partecipazione tedesca alla comunità carbosiderurgica europea e lo sviluppo rapido e progressivo della liberalizzazione commerciale nel continente. Ad un primo esame, in effetti, le due proposte sembravano niente più che una riproposizione delle iniziative che fino ad allora avevano promosso gli olandesi in tema di cooperazione regionale. Un trofeo di guerra, quindi, fin troppo amabilmente offerto dai francesi ai loro più tenaci oppositori. Ma quali erano le autentiche ragioni al fondo di una resa tanto silenziosa? Su questo, essenzialmente, si interrogava la *Tweede Kamer*²⁴⁸. I più²⁴⁹ ritenevano che, con la Dichiarazione Schuman, la Francia avesse elaborato la strategia ideale per esercitare un controllo diretto e costante sulle modalità di ricostruzione dell'economia tedesca ed eludere al contempo, astutamente, le accuse di ingerenza sia da parte degli anglo-americani, sia degli europei. Per realizzare tale obiettivo, tuttavia, Parigi aveva bisogno della collaborazione dei paesi del Benelux. Da un lato, infatti, essi avevano da sempre costituito un elemento essenziale del disegno francese dell'Europa "unificata", dall'altro

²⁴⁷ Cfr. V. Castronovo, *L'avventura dell'unità europea...*, cit., pp. 10-11. Stando a Griffiths allo stesso modo, agli occhi di Parigi il carbone e l'acciaio non erano soltanto strumenti di guerra, ma anche settori dell'economia essenziali alla ricostruzione. Attraverso l'espedito della fusione dell'industria pesante francese e di quella tedesca, quindi, la Francia si garantiva l'approvvigionamento delle materie prime dalla Germania e anche il controllo sull'espansione di Bonn in quel settore. Cfr. R.T. Griffiths, "The Schuman Plan", in R. T. Griffiths (ed.), *The Netherlands...*, cit., p. 114.

²⁴⁸ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, Interviews, INT, INT659, *Vraggesprek met Edmund P. Wellenstein, Den Haag, 10 juli 1998*. Wellenstein era assistente di Max Kohnstam durante le trattative per il Piano Schuman. "[...] in Parijs waren we met de liberalisatie, het afschaffen van de quota's in het kader van de Marshall-hulp, geweldig vooruit gekomen. Toen begonnen we te spreken over andere grensbelemmeringen en douanerechten en daarbij liepen we voortdurend tegen een muur op. Er kwam niets van terecht, dat mechanisme zat dus vast. Op dat moment kwam Schuman-plan op tafel en wat daarin voorgesteld? Om in het jaar na het stichten van de Gemeenschap alle douanerechten op staal te hebben afgeschaft, niet verminderd, afgeschaft! Dat was toch ongelooflijk". *Ibidem*, p. 4.

²⁴⁹ Cfr. *ibidem*; ASUE, COL, European Oral History, INT, INT661, *Vraggesprek met Dr. J. Kymmel, 8 juli 1998*, p. 4; Ivi, INT 658..., cit., p. 3. Secondo l'interpretazione di A. Boekestijn, le perplessità dei parlamentari olandesi non erano del tutto infondate. A suo avviso, infatti, la Francia, impegnata nello sforzo di prevenire uno sviluppo incontenibile dell'industria pesante tedesca, aveva riconosciuto nell'Alta Autorità l'unico strumento atto a controllarne l'espansione. Posto sotto l'egida di un organo di controllo sovranazionale, nondimeno, il rifornimento di carbone tedesco alla Francia sarebbe stato sicuramente più regolare. Cfr. A.J. Boekestijn, *Het Verenigd Europa...*, cit., p. 2.

come misura cautelativa di fronte al rischio politico che il piano non andasse oltre il *pool* franco-tedesco²⁵⁰.

La necessità di fare luce su queste zone d'ombra emerse con forza nel corso della riunione del Consiglio dei ministri, il 22 maggio 1950. All'ordine del giorno, l'invito del governo francese a partecipare alle discussioni sul piano Schuman, da tenersi a Parigi a breve termine²⁵¹. Alla seduta intervennero il presidente del Consiglio Drees e, per citare i più eminenti, i ministri Lief tinck, Mansholt e Stikker; tra gli assenti, van den Brink, Rutten e van Schaik²⁵².

Il piano Schuman venne passato al setaccio con acribia certosina. Le principali rimostranze, come di consueto, vennero sollevate da Lief tinck. Il ministro delle Finanze mise drasticamente all'indice la base istituzionale dell'architettura monnettiana, l'Alta Autorità:

Leaving all decisions to the High Authority seems a dangerous step which moreover has the danger for the Netherlands that, as a small country, it can become the victim of an international power struggle. ²⁵³

In altre parole, Lief tinck prospettava il rischio che la piccola Olanda venisse fagocitata dai grandi d'Europa, legittimati nelle loro prevaricazioni da un dispositivo istituzionale concepito *ad hoc*, cioè svincolato dal controllo dei governi nazionali. Senza contare che - proseguiva il ministro indirizzando lo sguardo oltremarica - difficilmente la Gran Bretagna sarebbe stata favorevole alla creazione di un organo sovranazionale indipendente e per di più provvisto di autonomia decisionale, seppur limitata al carbone e all'acciaio²⁵⁴.

²⁵⁰ Cfr. R.T. Griffiths, "The Schuman Plan", cit., p. 117.

²⁵¹ "Bespreking van het plan-Schuman (zie notulen van de Ministerraad d.d.15 Mei 1950, punt 4-e)" Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, no. 394, *Ministerraad nr. 654, Notulen van de vergadering gehouden op Maandag 22 Mei 1950, des middags te 2 uur Plein 2 b.*, p. 8.

²⁵² "Aanwezig: De Minister-President, Voorzitter, en de Ministers Götzen, Joekes, Lief tinck, Van Maarseveen, Mansholt, Schokking, Spitzen, Stikker en Teulings. Afwezig zijn de Ministers van den Brink, Rutten, van Schaik en in 't Veld. Tevens zijn aanwezig: Staatssecretarissen Blom en bij punt 3 a, b en c Staatssecretaris Cals en Mr. F.E.J. van der Valk, Raadsadviseur bij het Ministerie van Uniezaken. Secretaris Ministerraad: Dr. M.J. Prinsen, Secretaris en Drs. J. Middelburg, Adjunct-Secretaris". Ivi, p. 1.

²⁵³ Cfr. R. T. Griffiths, *Economic Reconstruction Policy...*, cit., p. 49.

²⁵⁴ Così Spierenburg: "[...] Engeland deed niet mee, dat is voor Nederland ook een moeilijke positie, want wij hadden altijd alleen maar een samenwerkingsverband gewild waaraan Groot-Britannië wel meedeed" (Il fatto che l'Inghilterra non partecipasse metteva l'Olanda in una posizione difficile, perché noi abbiamo sempre voluto costruire un legame di cooperazione in cui fosse compresa anche la Gran Bretagna). Cfr. ASUE, COL, *European Oral History, Interviews, INT, INT658...*, cit., p. 7.

In risposta alle affermazioni di Liefstinck, Stikker²⁵⁵ comunicò che Londra considerava il piano come un importante successo politico²⁵⁶. Non solo. Aggiunse anche che lo stesso Adenauer aveva espresso il proprio compiacimento riguardo all'iniziativa francese, nella quale il Cancelliere intravedeva peraltro una possibile soluzione al problema della Saar²⁵⁷. Inoltre, concludeva il *leader* liberale, anche Bruxelles, per voce di van Zeeland, aveva manifestato interesse per il progetto francese, sebbene vi rilevasse alcune implicazioni sfavorevoli all'economia belga, in merito alle quali, ad ogni modo,

²⁵⁵ Va precisato che, nel frattempo, Stikker, in qualità di presidente del Consiglio dell'Oece, si era recato a Washington, per un colloquio ufficiale all'Eca. Al ritorno, il ministro aveva mostrato un improvviso fervore europeista, il quale, stando alle fonti, avrebbe rappresentato una fedele esecuzione delle disposizioni ricevute dagli americani. Nel dettaglio, egli era stato sottoposto a forti pressioni da parte dei funzionari statunitensi, i quali lo avevano esortato ad astenersi dalle critiche e, viceversa, a sostenere a gran voce il processo di integrazione europea. Cfr. Roosevelt Study Center (RSC), RG 469, 3, 89, *Bilateral Agreements with the Netherlands Confidential [correspondence with Stikker and others*. A tal proposito argomenta la Asbeek Brusse: "As one sceptical observer reported, the ECA had done everything in their power to make Stikker 'their chief apostle in Europe'". Cfr. W. Asbeek Brusse, "The Stikker Plan", cit., p. 76.

²⁵⁶ "Minister Stikker deelt mede, dat dit plan in Londen als een politiek belangrijke stap werd beschouwd; [...] In Londen heeft de spreker gelegenheid gehad een aantal vragen omtrent dit plan te stellen. De vraag of het de bedoeling was prijsafspraken te maken beantwoordde Schuman ontkennend" (il ministro Stikker riferì che questo piano a Londra era considerato come un importante passo politico; [...] l'oratore affermò di avere avuto, a Londra, occasione di rispondere a un certo numero di domande riguardanti questo piano. Alla domanda se l'intenzione fosse stata quella di fissare i prezzi Schuman aveva risposto negativamente). Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, no. 394, *Ministerraad nr. 654, Notulen van de vergadering gehouden op Maandag 22 Mei 1950, des middags te 2 uur Plein 2 b.*, p. 1. Il *Foreign Office*, infatti si era espresso come segue: "Proposed Franco-German Steel and Coal Authority, (1) The French Government's proposal to open negotiations at once with the German Government, with a view to forming a single authority controlling the coal, iron and steel industries of France, Germany and other countries which join, has very great political importance; in particular, it would enable a considerable advance to be made towards closer political relationships in Europe. Whether these will (i) take the form of assisting the French to overcome their reluctance to bring Germany within the scope of the North Atlantic Treaty, thus furthering the growth of an Atlantic community, or (ii) encourage the notion of a Third Force based on France and Germany, will depend to some extent on the motivation of the French plan (which is not clear) and partly on the influence which the United Kingdom is able to exercise in favour of course (i). Accordingly there are prima facie political reasons why the United Kingdom should encourage and keep in close touch with the new development". Cfr. *ivi*, *Minute from Sir R. Makins to Mr. Bevin Foreign Office, 18 May 1950, ANNEX A, Interim Report by Officials Secret*.

²⁵⁷ "Adenauer is van oordeel, dat dit ook de Saarkwestie tot oplossing zou kunnen brengen" (Adenauer è dell'idea che questo potrebbe anche apportare una soluzione alla questione della Saar). Cfr. *Ivi*, p.8.

avrebbe avuto occasione di pronunciarsi nel corso delle trattative ufficiali²⁵⁸. La retorica persuasiva di Stikker non sortì alcun effetto sull'assemblea. La maggioranza degli astanti, viceversa, continuò a dichiararsi fortemente preoccupata per le possibili ripercussioni negative del Piano sull'economia olandese, nonché per la sua plausibile azione inibitoria sulla libertà del governo nelle scelte di politica economica²⁵⁹.

A premere sull'Aja, come sugli altri membri del Benelux, perché sciogliesse le riserve giunse però prontamente l'invito di Schuman, il quale chiedeva ai ministri degli Esteri dei tre paesi di convenire ad una seduta informale, da tenersi a Londra, finalizzata alla discussione dei vari aspetti progetto francese²⁶⁰.

Era il primo invito ufficiale che la Parigi inoltrava²⁶¹. E Schuman stesso pose l'accento sulla preferenza accordata ai tre governi del Benelux, sottolineando che il loro parere sarebbe stato determinante per definire chiaramente la struttura della nuova Comunità²⁶². A Londra, tuttavia, durante i colloqui, il ministro francese, accanto a profuse manifestazioni di amichevole deferenza, forse anche un po' affettata, centellinò con cura i toni di secca

²⁵⁸ "Het plan zou voor Frankrijk kunnen meebrengen, dat 20% van de (minder rendabele) mijnen moet worden gesloten; dit zal ook belangrijke consequenties voor België kunnen hebben, hetgeen de Belgische deskundigen wel zagen; Minister van Zeeland stond echter gunstig tegenover het plan" (Il piano avrebbe dovuto comportare, secondo i francesi, che il 20% delle miniere (meno redditizie) dovesse essere chiuso; questo avrebbe potuto produrre anche importanti conseguenze per i belgi, che però gli esperti belgi contrastano; il ministro van Zeeland si dimostrò invece favorevole al piano). *Ibidem*.

²⁵⁹ "De Minister-President merkt op, dat ook in België het streven bestaat voor bepaalde delen van het bedrijfsleven, zoals de havens, de arbeidsvoorwaarden gelijk te maken; dit heeft aantrekkelijke kanten, doch de moeilijkheid is, om de lonen van deze groepen arbeiders onafhankelijk van de andere arbeiders te wijzigen" (il presidente del Consiglio nota che anche in Belgio sussiste la battaglia per migliorare alcuni aspetti della realtà economica e sociale, come i porti, le condizioni dei lavoratori; questo ha degli aspetti interessanti, ma è difficile cambiare il salario di questi gruppi di lavoro indipendentemente da quello degli altri lavoratori). *Ibidem*.

²⁶⁰ Cfr. R. T. Griffiths, "The Schuman Plan", cit., p. 117.

²⁶¹ In realtà, a livello ufficioso, la Francia aveva già avviato trattative con la Rft. Afferma, in proposito, Fontaine: "Mentre, nella mattinata del 9 maggio, il ministro francese difendeva la proposta dinanzi ai suoi colleghi del governo, un emissario segreto del suo gabinetto la trasmetteva, a Bonn, direttamente al cancelliere Adenauer, la cui reazione fu immediata ed entusiasta. Adenauer rispose immediatamente che approvava volentieri la proposta, di tutto cuore. Quindi è debitamente munito del doppio accordo del governo francese e di quello tedesco che Robert Schuman rendeva pubblica la sua dichiarazione nel corso di una conferenza stampa, svoltasi alle ore 16 nel Salone dell'Orologio del Quai d'Orsay". Cfr. P. Fontaine, *Una proposta nuova...*, cit., pp. 12-13.

²⁶² Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, blok 1, 1945-1954, 996 Economisch en arbeidsorganisaties, 996.1, Plan Schuman, Algemeen, deel 1, *Code Telegramme, Michiels 20, Speciaal voor v.d. Brink van Stikker*, 16-5-50.

determinazione. Pur rimarcando ripetutamente la propria disponibilità ad accogliere le istanze dei suoi interlocutori, infatti, Schuman sottolineò che le trattative dovevano essere avviate sulla base di un protocollo comune e assiomatico. A tal fine, era indispensabile che i tre paesi approvassero ufficialmente l'istituzione di una forma di controllo sovranazionale sulle industrie del carbone e dell'acciaio²⁶³.

La settimana successiva, per l'esattezza il 24 maggio²⁶⁴, si tenne a Parigi un secondo incontro, al quale parteciparono anche i ministri dell'Economia dei tre paesi. In questa occasione, Monnet e Schuman fornirono ulteriori chiarimenti sul piano²⁶⁵. Tenendo fede alla relazione informativa del ministero olandese dell'Economia, compilata *ad hoc* per il governo dell'Aja, gli ideatori della Dichiarazione si soffermarono fondamentalmente sull'importanza politica dell'iniziativa, la quale – rilevarono - segnava una profonda cesura rispetto al passato, soprattutto in tema di rapporti franco-tedeschi. La proposta di Schuman, infatti, oltre a costituire una testimonianza tangibile della volontà francese di procedere alla riconciliazione con la Germania, rappresentava la sola opzione effettivamente praticabile per sciogliere il multiforme groviglio di problematiche nel quale si trovava imbrigliata l'Europa coeva²⁶⁶.

A questo punto, come era prevedibile, dalle file olandesi si levarono le prime voci di dissenso. I delegati dell'Aja infatti, interessati a rilevare le ricadute immediate del progetto piuttosto che ad esaltarne l'importanza nel lungo periodo, si dichiararono insoddisfatti per la superficialità con cui i rappresentanti francesi avevano condotto le discussioni. Di conseguenza

²⁶³ *Ibidem*.

²⁶⁴ Anche in questo caso si trattava del primo tra gli incontri bilaterali organizzati al secondo posto sulla lista degli invitati del Quai d'Orsay, si tenne il 25 maggio. Cfr. ASUE, COL, Italian Foreign Ministry Collection (MAEI), Piano Schuman (PS) 000019, 16/01/1950 - 30/12/1950, Ambasciata Parigi - CECA - Piano Schuman (1950), *Carissimo a Ministero degli Affari Esteri di Roma, Proposta Schuman per messa in comune produzione franco-tedesca di carbone e acciaio, 25 maggio 1950*.

²⁶⁵ Cfr. NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, 351.88(4) 32.91 Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), no. 2825, *Nota inzake de Nederlandse deelneming aan de besprekingen betreffende het Plan Schuman*, 10 juni 1950. Va precisato che Schuman, nel formulare la sua Dichiarazione, aveva dettagliatamente valutato l'entità e la tipologia dei vantaggi pratici che sarebbero derivati, a ciascun paese europeo, dalla sua applicazione. Rispetto ai Paesi Bassi, noti importatori di carbone e di acciaio, Schuman aveva considerato che la prospettiva, intrinsecamente connessa al Piano, di un regolare approvvigionamento di queste materie prime, peraltro, alle migliori condizioni anche in fase di penuria, avrebbe senz'altro stimolato l'interesse olandese alla partecipazione. Cfr. ASUE, COL, JMDS-000075, 13/12/1950 - 15/07/1952, Belgian Perspective, *Principes énoncés par Mr SCHUMAN dans sa déclaration du 9 mai 1950 tant au point de vue économique que politique*.

²⁶⁶ *Ibidem*.

invitavano i promotori del piano ad offrire chiarimenti e ragguagli dettagliati su alcuni punti essenziali. Sul piano istituzionale, in primo luogo, sarebbe stata necessaria una descrizione quanto più possibile ampia e circostanziata sulla composizione e sulle competenze dell'Alta Autorità; sul piano economico, in secondo luogo, era opportuno precisare le modalità pratiche e le relative conseguenze dell'attuazione del metodo "comunitario"²⁶⁷.

In altre parole, la delegazione dei Paesi Bassi trasferiva inalterate sul tavolo negoziale di Parigi - al quale, peraltro e *a fortiori*, sedevano anche i rappresentanti belgo-lussemburghesi - le questioni che il *Ministerraad* (Consiglio dei ministri) aveva lasciato insolute. I toni concitati dei rappresentanti olandesi, tuttavia, non riuscirono ad impressionare la controparte. Tutt'altro. Stando alle dichiarazioni del ministero degli Affari Economici dell'Aja, le risposte di Monnet e di Schuman continuarono ad essere decisamente laconiche ed evasive²⁶⁸. Nonostante ciò, quanto Schuman aveva affermato circa la struttura e le competenze dell'Alta Autorità²⁶⁹ era stato sufficiente a destare serie preoccupazioni al *Binnenhof*, prontamente informato dai suoi delegati²⁷⁰.

Immedieate le reazioni all'Aja. In primo luogo, il governo olandese puntò il dito contro il carattere volutamente telegrafico delle risposte francesi, tale vaghezza costituendo, a suo avviso, il fragile paravento dietro il quale i promotori del piano - resisi conto di averne inadeguatamente valutato le

²⁶⁷ Nel dettaglio, la delegazione olandese chiese a Monnet quale sarebbe stato il livello dei prezzi sul mercato delle forniture di carbone e acciaio dei paesi partecipanti; quale sarebbe stato il grado di concorrenza consentito; chi avrebbe avuto il controllo degli investimenti e, infine, quali erano gli obiettivi del piano riguardo a 'l'égalisation dan le progrès des conditions de vie de la main d'oeuvre de ces industries'. *Ibidem*.

²⁶⁸ *Ibidem*.

²⁶⁹ Secondo l'interpretazione del ministero degli Affari Economici olandese, infatti, Schuman si era limitato rilanciare i contenuti della Dichiarazione che più gli stavano a cuore. Nel dettaglio, riferendosi all'Alta Autorità, il ministro francese aveva esclusivamente accennato, sul piano della composizione, all'indipendenza dei suoi rappresentanti dai rispettivi governi d'appartenenza; su quello delle competenze, di contro, aveva ricordato il carattere vincolante delle sue decisioni. "Van Franse zijde werd hierop geantwoord, dat de Hoge Autoriteit: zal bestaan uit een aantal door de deelnemende landen aan te wijzen vertegenwoordigers, die echter, eenmaal benoemd, verder geheel los zullen staan van hun eigen regeringen. Dit betekent, dat de verschillende landen dus op het gebied van de kolen- en staalindustrie hun volledige soevereiniteit dienen op te geven en de Hoge Autoriteit verder zal uitmaken wat er op het gebied van de kolen en staalindustrie zal gebeuren. De regeringen zijn verplicht de beslissingen van de Hoge Autoriteit uit te voeren. Op een verdere vraag aan wie deze Hoge Autoriteit dan wel verantwoording verschuldigd zou zijn, werd gedurende de besprekingen geen bevredigend antwoord ontvangen. Minister Schuman gaf wel te kennen, dat dit een probleem was waarvoor een oplossing moest worden gevonden". Cfr. *ibidem*.

²⁷⁰ Il *Binnenhof* è il cuore politico dell'Aja, in quanto sede del governo e delle due Camere olandesi.

potenziali implicazioni - trinceravano la propria negligenza. Affrontando poi direttamente la questione istituzionale, i timori del *Binnenhof* si tradussero in pesanti accuse all'indirizzo del Quai d'Orsay. Stikker, in particolare, definì inaccettabile il modo in cui i francesi avevano glissato sull'elemento cruciale della domanda che era stata loro formulata, vale a dire sul meccanismo di controllo dell'operato dell'Alta Autorità²⁷¹. Con toni fortemente polemici il ministro degli Esteri accusava il governo di Parigi di aver deliberatamente nicchiato su tale questione, giacché l'obiettivo astutamente sottaciuto era quello di dotare l'istituzione in oggetto di assoluta indipendenza dai governi nazionali. Tale prospettiva - concludeva Stikker -, che peraltro avrebbe senza dubbio decretato l'esclusione di Londra dalla costituenda comunità carosiderurgica, lasciava ai Paesi Bassi la possibilità di restare al di fuori dell'accordo²⁷². E questo fu, di fatto, l'atteggiamento che i Paesi Bassi assunsero in quella fase delle trattative.

Nel comunicare ufficialmente al Quai d'Orsay, il 31 maggio²⁷³, la partecipazione olandese ai negoziati sul piano Schuman pertanto, il Ministero

²⁷¹ Cfr. NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, 351.88(4) 32.91, no. 2825, *Nota inzake de Nederlandse deelneming aan de besprekingen betreffende het Plan Schuman*, 10 juni 1950. "Op een verdere vraag aan wie deze Hoge Autoriteit dan wel verantwoording verschuldigd zou zijn, werd gedurende de besprekingen geen bevredigend antwoord ontvangen. Minister Schuman gaf wel te kennen, dat dit een probleem was waarvoor een oplossing moest worden gevonden". Ivi, p. 2.

²⁷² "Minister Stikker herinnert er aan, dat er nog een nadere bespreking zou plaats vinden tussen Frankrijk en de Beneluxlanden. Daarbij heeft spreker gevraagd, welke bevoegdheid de hoge autoriteit zal hebben en aan wie deze verantwoordelijk zal zijn. Indien de hoge autoriteit nl. Bevoegd zou zijn om zelfstandig de lonen in de betrokken bedrijfstakken te regelen, zou hierdoor op onaanvaardbare wijze de nationale souvereiniteit worden aangetast. Aangezien Schuman en Monet op deze vragen geen antwoord konden geven, heeft spreker gezegd, dat hij dan op dit punt niet verder kon ingaan. Het plan bestaat Woensdag een communiqué uit te geven, waarin wordt vermeld, dat de verschillende landen zich verbinden op de principes van het plan-Schuman verder te onderhandelen. Het is waarschijnlijk, dat de Belgische, Duitse, Franse en Italiaanse regeringen zich hiermede accoord zullen verklaren. Engeland maakt evenwel bezwaren, o.a. op hetzelfde niet tegen het uitgeven van een dergelijk communiqué gedeeld, dat indien in de practijk zou blijken, dat men niet tot een werkbaar systeem komt, Nederland geacht moet worden niet te zijn gebonden aan deze principes.". Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 394, *Ministerraad Nr. 660, Notulen van de vergadering op Dinsdag 30 Mei 1950, des morgens te 10 uur en des middags voortgezet, Plein 2 b., dd. 30-5-1950*, p. 4.

²⁷³ "... ce texte comportant l'acceptation de certains principes qui sont à la base du Memorandum du Gouvernement Français, le Gouvernement Néerlandais se voit obligé de se réserver sur l'acceptation de ces principes, au cas où leur application s'avererait impossible dans la pratique. En portant ce qui précède à la connaissance du Ministère, l'Ambassade saisit l'occasion pour lui renouveler les assurances de sa plus haute considération". Cfr. NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, 351.88(4) 32.91, no. 2825, *Nota No. 55.431 van Z.E. de Minister van Buitenlandse Zaken, welke op 31 Mei aan de Franse Regering is aangeboden (Bijlage II)*.

degli Esteri olandese precisava che: data la genericità delle premesse sulle quali si sarebbero avviate le trattative, i Paesi Bassi, a conclusione del negoziato, si riservavano la facoltà di astenersi dall'accettare quei principi che si fossero rivelati inapplicabili o che avessero "incontrato ostacoli insormontabili"²⁷⁴. La vaghezza delle motivazioni con cui l'Aja preannunciava la propria indisponibilità a sottoscrivere senza condizioni un accordo potenzialmente lesivo della propria autonomia decisionale mascherava, in realtà, una ben precisa tattica politico-diplomatica. In primo luogo, gli olandesi intendevano temporeggiare in attesa di conoscere la posizione britannica e, in secondo luogo, ritenevano di poter far pesare le proprie reticenze per convincere i francesi a ritoccare al ribasso i contenuti sovranazionali del piano.

In attesa della Conferenza di Parigi, sede ufficiale delle trattative, i *partners* del Benelux indicavano una reciproca consultazione, al duplice scopo di fare il punto della situazione sulla proposta del Quai d'Orsay ed elaborare, se possibile, una piattaforma negoziale comune²⁷⁵.

In previsione di questi due importanti appuntamenti diplomatici, il 2 giugno, il governo dell'Aja elaborò la *Instructie voor delegatie*, cioè un protocollo dettagliato di linee guida e suggerimenti per la delegazione che avrebbe rappresentato i Paesi Bassi nelle trattative sul piano Schuman²⁷⁶. Un documento

²⁷⁴ "Ingevolge het besluit, genomen in de Ministerraad van 30 mei j.l. werd op 31 Mei j.l. aan de Franse Regering medegedeeld dat de Nederlandse Regering gaarne bereid is gevolg te geven aan de uitnodiging deel te nemen aan de besprekingen over de uitwerking van het Plan Schuman. Aan deze bereidverklaring is toegevoegd dat de Nederlandse Regering zich voorbehoudt op de aanvaarding van de in het Plan Schuman neergelegde principes terug te komen indien tijdens de besprekingen zou blijken, dat de toepassing dezer principes in de praktijk op onoverkomelijke hindernissen zou stuiten". Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, blok 1, 1945-1954, 996.10, 18603-18606 Internationale standpunten ten aanzien van het plan. 1950-1952, no. 18603 1950 apr. 19 - juni 15, pak, *Bijlage 1, Concept-Instructie voor de delegatie die aan de onderhandelingen betreffende het plan Schuman zal deelnemen*, 2 juni 1950, p. 1.

²⁷⁵ Cfr. NL-HaNA, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, *Nota inzake de Nederlandse deelneming...*, cit.

²⁷⁶ "Het is nodig dat de delegatie, die zal moeten worden samengesteld tot het voeren der onderhandelingen, van een instructie te voorzien". Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, blok 1, 1945-1954, 996.10, 18603-18606, no. 18603, *Concept instructie voor delegatie...*, cit., p. 1. La delegazione olandese era composta da: Dirk P. Spierenburg, Direttore Generale del REA, in qualità di Presidente; Max Kohnstamm, Capo della sezione "Germania" del ministero degli Affari Esteri; P.A. Blaisse Direttore del *bureau* per le Relazioni Economiche e il suo supplente R.A. Hamburger; L.H. Truyen, Direttore generale del ministero dell'Industria e del Commercio e il suo supplente J.S. van Nijmegen Schonegevel o J. van .den Kolk; A. Linsekus, Direttore dell'Ufficio per le relazioni economiche, sezione Industrializzazione e il suo supplente Barteelds; B. Schendstor, Consigliere al ministero delle Finanze; Mr. P. Schierbeek, Capo sezione dell'ufficio "Miniere" alla Direzione generale per l'Industrializzazione e il suo supplente J.W. Bartelds; J.P.A. François, Consigliere al ministero degli Esteri; H.L. Fagel, Consigliere al ministero degli Affari Sociali, H.A. Mendell, in qualità di Segretario. Esperti e consiglieri furono

chiave, nel quale venivano ampiamente precisate le strategie e le finalità di cui i diplomatici olandesi avrebbero dovuto tener conto durante la contrattazione. Di fatto, la politica europea che l'Olanda elaborò alla vigilia del trattato di Parigi è interamente ed efficacemente sintetizzata nelle indicazioni del governo ai suoi rappresentanti. In primo luogo emergeva il consueto atteggiamento pragmatico: consapevole della valenza sia politica che economica del piano Schuman, infatti, l'esecutivo dei Paesi Bassi intendeva conoscere fino in fondo e poter valutare le ricadute pratiche dell'adesione ad un'organizzazione sovranazionale prima di accettare di diventarne membro²⁷⁷. In secondo luogo si imponeva la necessità di esplicite garanzie dell'autonomia decisionale dello stato: era indispensabile prevedere la creazione di un organo collegiale – con funzioni di controllo e di rappresentanza dei governi nazionali – da affiancare all'Alta Autorità come elemento centrale dell'apparato istituzionale della Comunità. Su questo punto – sottolineava l'*Instructie* - i delegati olandesi si sarebbero dovuti mostrare irremovibili. A meno di un mese dalla Dichiarazione Schuman, pertanto, si concepiva l'idea dell'*alter ego* intergovernativo dell'Alta Autorità. E non a caso l'idea si concepiva nel più grande fra i piccoli paesi, il quale era al contempo direttamente partecipe dell'esigenza di protezione reclamata delle piccole realtà statuali e portavoce designato di quella stessa esigenza nei consessi internazionali²⁷⁸.

Le discussioni preliminari del Benelux, apertesì ufficialmente a Bruxelles il 7 giugno 1950, accolsero una delegazione olandese compatta e determinata, nonché fermamente intenzionata a promuovere i *desiderata* che l'Aja aveva espresso nell'*Instructie*²⁷⁹. Documento base dei colloqui un dossier elaborato *ad*

nominati: H. Welmens, P.A.A. Wirtzont; A. H. Ingenhousz, P.R. Bentz van den Berg e J.G.Th. Looman e tre rappresentanti dei sindacati. *Ibidem*.

²⁷⁷ "De delegatie zal gebonden zijn door de aanvaarding van de in het Plan neergelegde principes als basis der onderhandelingen. Het hierboven genoemde door de Nederlandse Regering geformuleerde voorbehoud verschaft de delegatie echter speelruimte waarvan zo nodig gebruik gemaakt dient te worden. De delegatie zal er zich voortdurend van bewust moeten zijn dat het doel van het Plan Schuman en de resultaten die men door ten uitvoer legging van het Plan hoopt te bereiken, evenzeer op het politieke als op het economische vlak liggen. Met deze beide aspecten zal voortdurend rekening gehouden moeten worden. Afgezien van de merites van het Plan was een belangrijk argument dat de Regering tot aanvaarding van de uitnodiging geleid heeft, het belang dat er in gelegen is de beraadslagingen van het begin af aan te kunnen meemaken en daar door een zo duidelijk mogelijk beeld te krijgen van het Plan en van de beweegredenen der verschillende deelnemende landen". *Ibidem*.

²⁷⁸ L'elenco completo delle istruzioni del governo olandese ai propri delegati è contenuto in *ibidem*.

²⁷⁹ In proposito, vale la pena sottolineare che il capo della missione diplomatica italiana, Rizzo, in un telesspresso alla Farnesina datato 30 maggio 1950, aveva constatato "un certo malumore da parte dell'Olanda e del Lussemburgo in merito alla partecipazione del Belgio alla prima

hoc dalle rappresentanze belgo-lussemburghesi, guidate dal barone J. Charles Snoy et d'Oppuers, nel quale si sintetizzavano in otto punti quelli che Bruxelles aveva ritenuto – col pieno appoggio del Granducato – gli elementi più rilevanti del piano Schuman²⁸⁰. Gli olandesi non sollevarono obiezioni. Le perplessità dichiarate dal barone Snoy, del resto, collimavano perfettamente con le riserve dell'Aja, soprattutto in merito ai poteri dell'Alta Autorità²⁸¹. Tale contiguità di interessi e prospettive, indusse i tre governi del Benelux, per mano dei loro rappresentanti, a formulare una proposta carica di futuro. Su iniziativa del Belgio²⁸², fu infatti ipotizzato di presentare alla Conferenza di Parigi uno schema della comunità carbosiderurgica fondato su una costruzione tripartita degli organi di vertice²⁸³: un "Board" esecutivo, un ente consultivo in cui fossero rappresentati gli interessi dei governi e delle imprese, un "organismo di conciliazione e arbitrato", cioè una Corte, come istanza di appello. Presso questa Corte, in particolare, qualsiasi membro dell'organizzazione avrebbe

conferenza senza previa consultazione dell'Aja e del Lussemburgo". Cfr. ASUE, MAEI, PS 000019, cit., *Viaggio a Parigi del Ministro Blucher*, 30 maggio 1950.

²⁸⁰ Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, blok 1, 1945-1954, B. Code Archief 0 T/M 999, 996 Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), 996.1 Oprichting en uitbreiding, , 996.10 Algemeen, 18590-18599 Besprekingen in Parijs. 1950-1951, no. 18590 Algemene verslagen van besprekingen, 1950, pak, *Verslag van de bespreking te Brussel op woensdag 7 juni inzake Schuman-Plan, Dir. Gen. v. d. B.E.B., 10.6.1950.*

²⁸¹ Stando a Blaisse, infatti, capo-delegazione olandese a Bruxelles, il dossier lamentava il carattere eccessivamente vago con il quale il testo provvisorio del piano affrontava i seguenti punti: misure transitorie, competenze dell'Alta Autorità, trasferimento dei diritti sovrani a beneficio degli organi sovranazionali; definizione del livello dei prezzi; durata del periodo transitorio; organizzazione interna delle istituzioni. *Ibidem.*

²⁸² Le fonti relative alle riunioni di gabinetto che si tennero in Olanda il 13 giugno riferiscono che fu van den Brink il primo a parlare di "commissione dei Ministri" per indicare l'organo che avrebbe dovuto bilanciare l'Alta Autorità alla guida del *pool* carbosiderurgico. Tale organo peraltro, a parere del ministro olandese, sarebbe dovuto essere composto dai ministri dell'Economia piuttosto che da quelli degli Esteri, per accentuare il carattere nazionale dell'organismo. Alla lettera: "...Minister van den Brink is de mening toegedaan, dat boven de Hoge Autoriteit een commissie van ministres der betrokken landen moet geplaats. Dit vullen de ministers van economische zaken en niet van buitenlandse zaken moeten zijn, teneinde het binnenlandse karakter van de onderhavige aan gelegenheid te accentueren.". Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.04 Raad voor Economische Aangelegenheden (REA) 1945-1975, div.nrs Notulen van de vergaderingen van de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA). 1945-1975, no. 572 1950-1951, *Notulen van de Raad voor E.A., dd. 13-6-1950*, p. 4.

²⁸³ Cfr. *ibidem* e NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, blok 1, 1945-1954, H Werkarchieven, H.1 D.U. Stikker Minister van Buitenlandse Zaken van 7 Augustus 1948 tot 2 September 1952, 27342-27346 Memoranda aan D.U. Stikker, geordend op afzender. 1950-1952, no 27343 Map II: - Directie Europa en Directie Westelijke Samenwerking, *Baron Van der Voorst aan Zijn Excellentie, Verslag van de besprekingen te Brussel op Woensdag 14 Juni 1950 inzake Plan Schuman.*

potuto presentare ricorsi nei confronti delle decisioni dell'Alta Autorità giudicate lesive dei propri interessi razionali²⁸⁴.

Questa, in sintesi, la formula negoziale del Benelux. Questo, nelle sue linee generali, il futuro apparato istituzionale della Comunità del Carbone e dell'Acciaio (Ceca).

Costruire l'Europa? Sì, ma con riserva

Forte del sostegno belgo-lussemburghese²⁸⁵, il nuovo capo delegazione Dirk Spierenburg si presentò a Parigi, il 20 giugno, pronto a partecipare attivamente alle discussioni sul piano Schuman²⁸⁶. Sei paesi - Francia, Germania, Italia e stati del Benelux - si erano presentati al tavolo delle trattative. E si ritrovarono insieme, nella capitale francese, per progettare nel modo più funzionale e condiviso possibile il nuovo edificio comunitario. Nessuno fra i presenti, forse neanche i francesi, aveva un'idea chiara sugli orientamenti di massima o su quale sarebbe stato il tenore del negoziato.

Spierenburg, ad ogni modo, era in possesso di un protocollo da seguire quanto più possibile alla lettera, nonché di un'indicazione essenziale del suo governo: i Paesi Bassi avrebbero partecipato con riserva. L'esperto negoziatore olandese aspettava soltanto di dar prova della propria determinazione.

Dopo i primi scambi di vedute sui temi più generali della Dichiarazione, il 24 giugno si entrò finalmente nel vivo del dibattito, allorché i Sei furono invitati ad esaminare il *Document de Travail*, cioè il testo che gli esperti francesi avevano elaborato e distribuito ai loro colleghi al fine di facilitare la stesura di una bozza

²⁸⁴ "In de loop van de bespreking preciseerden de Belgen hun standpunt over de organisatie van het toporgaan. Zij dachten aan de mogelijkheid van een driedelige opbouw: a. een "board", met aan het hoofd een president, als executief orgaan; b. een consultatief orgaan, waarin de belangen van de ondernemingen, werknemers en regeringen zijn vertegenwoordigd; c. een "organisme de conciliation et d'arbitrage" bestaande uit een Hof als beroepsinstantie. Bij dit Hof zouden klachten door een bepaald land op grond van een beslissing van de Hoge Autoriteit aanhangig kunnen worden gemaakt, indien nationale belangen worden geschaad. De regeringen zouden voor dit doel b.v. het aanstellen van permanente gedelegeerden kunnen overwegen. Tegen het einde van de vergadering werden de punten samengevat, van welke men kon verwachten, dat het Belgisch/Luxemburgse en het Nederlandse standpunt geen grote verschillen zullen opleveren. Cfr. *ibidem*.

²⁸⁵ Si trattava, di fatto, di un sostegno formale. Precisa Griffiths in proposito: "the discussion showed that the Dutch could expect little support from the Belgian side for the low-cost, open community to which they aspired". Cfr. R.T. Griffiths, "The Schuman Plan", cit., p. 119.

²⁸⁶ La scelta di Spierenburg quale presidente della delegazione olandese non fu casuale. Va infatti ricordato quanto fosse stata decisiva la sua presenza nel corso delle trattative per il Fritalux e quanto esperto egli fosse delle tecniche di contrattazione internazionale. Sulla figura di Dirk Spierenburg come delegato olandese nel corso delle trattative sull'integrazione europea si veda: Walter H. Salzmann, *Herstel, wederopbouw en Europese samenwerking. D.P. Spierenburg en de buitenlandse economische betrekkingen van Nederland 1945-1952*, SDU, Den Haag, 1999;

di trattato²⁸⁷. Il *Document* indicava a chiare lettere che l'architettura istituzionale prefigurata dalla Dichiarazione Schuman era stata ritoccata sulla base dei suggerimenti avanzati dal Benelux, per cui si prevedeva di affiancare all'Alta Autorità un'Assemblea, un Consiglio dei ministri e una Corte di giustizia²⁸⁸. Di contro, ai piccoli non venivano fatte concessioni circa le competenze dell'Alta Autorità, il cui carattere sovranazionale veniva ritenuto intangibile, ivi compresa l'emancipazione da qualsiasi controllo governativo²⁸⁹.

Nel discutere la posizione comune del Benelux rispetto al documento francese – da presentare alla riapertura del negoziato a Sei, il 3 luglio - Spierenburg si mostrò fin da subito fortemente contrariato, al punto da definire “dittatoriale” il potere dell'Alta Autorità e pertanto “inaccettabile”. Anche e soprattutto perché in un contesto siffatto la gestione del carbone e dell'acciaio – e presumibilmente anche di altri settori dell'economia - sarebbe stata interamente affidata ai grandi stati, che quindi avrebbero fatto il bello e il cattivo tempo sullo sviluppo dell'industria pesante dei *partners* comunitari²⁹⁰. Era evidente che il capo delegazione olandese non avrebbe mai assunto un atteggiamento tanto critico e deciso se non fosse stato consapevole di godere del pieno appoggio dall'Aja. Diverse furono infatti le voci che si levarono a sostegno delle sue osservazioni. La prima fu quella di Van den Brink, il quale dichiarò che la proposta di Parigi di istituire un governo europeo con competenze limitate ad un solo settore economico e sociale avrebbe inevitabilmente condotto l'Europa alla disintegrazione politica²⁹¹. Il *premier*

²⁸⁷ Cfr. *Rapport sur les travaux poursuivis à Paris par les délégations des six pays du 20 juin au 10 août 1950*, in <http://www.ena.lu/mce.cfm>.

²⁸⁸ Recita il documento: “La proposition du 9 mai prévoyait, pour réaliser la mise en commun du charbon et de l'acier, une Haute Autorité commune à caractère supranational. Les travaux et entretiens qui se sont poursuivis depuis cette date, notamment les conversations entre les délégations à la Conférence actuellement réunie à Paris, ont conduit à développer les indications de la proposition du 9 mai, et par une commune élaboration, à prévoir la création d'une Assemblée, d'un Conseil des Ministres et d'une Cour de justice”. *Ibidem*.

²⁸⁹ “La proposition française du 9 mai entend réaliser la mise en commun de certaines ressources, la fusion de certains pouvoirs; elle a donc pour objet d'instituer sur un point particulier un régime supranational. Il serait, à cet égard, hors du cadre de cette proposition de soumettre le charbon et l'acier à des institutions simplement internationales, dont les organes représenteraient les Etats seuls et se borneraient à se superposer à leur structure. Raisonner ainsi serait demeurer sur le plan de la coordination alors que notre proposition, par l'idée même de fusion, se situe sur un point limité mais essentiel, sur le plan du droit fédéral et non international”. *Ibidem*.

²⁹⁰ Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, blok 1, 1945-1954, 996.10, 18603-18606, no. 18604, *Korte Verslag van de bespreking inzake het Plan Schuman met de Belgische en Luxemburgse delegaties op 3 Juli 1950 te Parijs gehouden*, p. 1.

²⁹¹ “De Franse these inzake de positie van de H.A. principiëel niet aanvaardbaar. Deze these immers komt neer op de stichting van een Europese Regering voor slechts één bepaalde

Drees, concordando con Van den Brink, sostenne che, in generale, l'attuazione del piano Schuman avrebbe portato più danni che vantaggi all'Olanda, soprattutto in materia di politica dei salari e dei prezzi. Ribadì pertanto che, pur volendo venire incontro all'orientamento internazionale – soprattutto americano - favorevole alla sovranazionalità, non sarebbe stato disposto a qualsiasi sacrificio, né avrebbe rinunciato ad una forma di controllo governativo sull'operato dell'Alta Autorità. Era pertanto necessario insistere affinché il Consiglio dei ministri fosse istituito secondo lo schema proposto dal Benelux²⁹².

In altre parole, la questione della sovranazionalità, di cui l'Alta Autorità era la massima espressione, conduceva la piccola Olanda ad un *turning point* storico, piano di intersezione tra le secolari contraddizioni di cui da sempre si nutriva la sua politica internazionale. Se infatti, sul versante economico, la nuova organizzazione avrebbe funzionato da cassa di risonanza per rafforzare la posizione dei Paesi Bassi sul mercato mondiale, nell'ambito più prettamente politico-diplomatico, avallando la costruzione di una struttura plasmata secondo lo schema francese e priva dell'apporto riequilibratore britannico, la piccola Olanda avrebbe di fatto firmato un atto di sottomissione alla volontà dei grandi d'Europa (Francia e Rtf) e d'oltreoceano (Usa), privandosi al contempo dell'autonomia necessaria per contrastare le decisioni di questi ultimi²⁹³.

Era questo il pericolo che Drees e i suoi, con la loro battaglia per l'istituzione del Consiglio dei ministri, tentavano in tutti i modi di scongiurare.

Alla riapertura delle discussioni, tuttavia, nella prima settimana di luglio, Spierenburg, già pronto ad affrontare una difficile battaglia diplomatica eppure

economische en sociale sector, hetgeen in algemeen politiek opzicht een desintegratie van Europa teweegbrengt". NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.04, div.nrs, no. 572, *Nota inzake het Plan Schuman (E.Z.) – Brief van de Directeur-Generaal van de B.E.B. dd. 30 Juni 1950 met 2 bijlagen (REA Nr. 683, 1 Juli 1950)*, pp. 1-2.

²⁹² "De Voorzitter verwacht in het algemeen van een verwezenlijking van het plan Schuman meer nadelen dan voordelen voor het interne Nederlandse belang, in het bijzonder op het gebied van de loon-en prijspolitiek. Ofschoon medewerking van Nederland ook spreker - en wel m.n. vanuit een internationaal oogpunt beschouwd - gewenst voorkomt, zou hij niet elk offer gebracht willen zien; de nationale regeringen zullen enige zeggenschap moeten behouden. Op dit punt is het advies der delegatie zeer juist gesteld. De H.A. zal inderdaad verantwoordelijk moeten zijn aan de Regeringen, voor welke laatste bovendien een mogelijkheid tot uittreding moet bestaan, zij het ook op niet gemakkelijke voorwaarden". Ivi, p. 4.

²⁹³ Così il ministro delle Finanze Lieftinck: "Volledige overlating van alle beslissing en aan deze Autoriteit lijkt een gevaarlijke stap, die bovendien voor Nederland het gevaar inhoudt, dat het als klein land de prooi wordt van een internationale machtsstrijd." (La piena autonomia decisionale a questa Autorità sembra un passo pericoloso, che soprattutto per i Paesi Bassi comporta il rischio che come piccolo paese diventi vittima di una lotta di potere internazionale). Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.04, div.nrs., no. 572, *Notulen van de Raad voor E.A., dd. 13-6-1950*, p. 6.

convinto di essere in possesso delle armi adeguate per combatterla, si confrontò immediatamente con un clima del tutto mutato. Di fatto, all'atto di rilanciare l'istituzione del Consiglio dei ministri²⁹⁴ quale *conditio sine qua non* per l'adesione olandese al piano Schuman, il capo delegazione dell'Aja si ritrovò investito da una fitta ed eterogenea ondata di opposizioni.

La prima a levarsi fu la voce di Monnet, il quale si stagiò prontamente a difendere la propria "creatura"²⁹⁵. L'ideatore del metodo comunitario, infatti, affermò che l'indipendenza dell'Alta Autorità era elemento imprescindibile sia per garantire l'efficienza dell'organizzazione che si andava costruendo, sia per consentire all'Europa di esercitare una qualche influenza nel mondo della produzione carbo-siderurgica internazionale. Non era da sottovalutare infine – continuava Monnet - il fatto che Washington attendesse con ansia di vedere il vecchio continente impegnato in un concreto processo di integrazione, da compiersi attraverso l'istituzione di un organo di "fusion et d'intégration"²⁹⁶.

Le motivazioni addotte dal burocrate francese non ebbero certo un impatto così irresistibile su Spierenburg, il quale, al contrario, si era attrezzato con largo anticipo per arginare gli strali parigini. Del tutto impreparato lo colse invece la reazione degli altri quattro governi. La Germania e l'Italia, da un lato, avevano formato un fronte comune in difesa del *Document de Travail*²⁹⁷; belgi e lussemburghesi, dall'altro lato e di conseguenza, avevano preferito ritirarsi momentaneamente in una posizione defilata in attesa di trovare una soluzione di compromesso.

La tattica dell'intransigenza, mediante la quale l'Aja aveva creduto di ottenere importanti concessioni, conduceva l'Olanda all'isolamento. Per uscire dall'impasse, Spierenburg fu quindi costretto smorzare i toni e ad accettare il

²⁹⁴ Il *Ministerraad* del 1 luglio, peraltro, aveva disegnato uno schema abbastanza preciso di quelle che sarebbero dovute essere la composizione e le competenze del Consiglio dei ministri. Riguardo al primo aspetto, si prevedeva che ogni stato membro fosse rappresentato da un proprio ministro. Quanto al secondo aspetto, compito principale della nuova istituzione sarebbe stato l'esame delle decisioni dell'Alta Autorità contro le quali si fossero levate proteste da parte di uno stato membro. La deliberazione finale sarebbe stata votata a maggioranza qualificata. "Wat de Institutionele Commissie betreft, heeft de Nederlandse delegatie volgens instructie het voorstel gedaan om een Raad van Ministers in te stellen, waarin één minister van elk der deelnemende landen zitting heeft. De beslissingen van de Hoge Autoriteit, waartegen door één der deelnemende landen protest zou worden aangetekend, zou dan in tweede lezing aan het oordeel van deze Raad van Ministers worden onderwerpen, waarin met een gekwalificeerde meerderheid zou worden gestemd". *Ibidem*.

²⁹⁵ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit.

²⁹⁶ *Ibidem*.

²⁹⁷ Cfr. NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, 351.88(4) 32.91, 2825-2833, no. 2825, *Verlag inzake besprekingen betreffende het Plan Schuman (De Raad E.A. Minister van Economische Zaken 18 Juli 1950)*, p. 1.

consiglio dell'omologo belga, Suetens, secondo il quale sarebbe stato opportuno prospettare ai francesi una qualche forma di accordo²⁹⁸.

Nel corso di un colloquio ufficioso con Monnet, Spierenburg riferì al collega francese di essere personalmente orientato al buon esito delle trattative. Tuttavia, aggiungeva, le sue opinioni non avrebbero mai potuto influenzare il governo olandese al punto da persuaderlo a cambiar rotta. Al *Binnenhof*, in effetti, come si è visto, le obiezioni sull'architettura istituzionale proposta dal *Document de Travail* erano fin troppo radicate e diffuse. Era pertanto necessario elaborare un progetto di sintesi tra le due posizioni, il quale avrebbe di fatto costituito il documento intorno al quale si sarebbe decisa l'adesione olandese al piano Schuman²⁹⁹.

Occorre chiedersi a questo punto su quali presupposti l'Aja, e Spierenburg in quanto suo portavoce, si sentisse dotata di un peso negoziale di tale entità da poter "minacciare"³⁰⁰ niente meno che i francesi. Tenendo conto della vulnerabilità intrinseca dei Paesi Bassi, alla quale si è più volte alluso spiegandone le motivazioni essenziali (limitata estensione territoriale, dipendenza economica dalle esportazioni, soggezione a Washington, anche e soprattutto rispetto agli aiuti finanziari dell'Erp), era ed è tutt'ora non semplice trovare una giustificazione valida alla rigidità politico-diplomatica – caratteristica, peraltro, dei grandi stati - manifestata in questo come in altri frangenti. È lo stesso Spierenburg, allora come a tutt'oggi, a scoprire le carte del proprio governo. Nel rivolgersi a Monnet, sempre nel corso del sopramenzionato colloquio informale, tratteggiò all'illustre interlocutore un quadro dettagliato e coerente di ciò che sarebbe accaduto alla Conferenza di Parigi – e di conseguenza al piano Schuman - qualora l'Olanda avesse abbandonato il tavolo negoziale. Il disegno del capo delegazione olandese era piuttosto realistico: Belgio e Lussemburgo - per i quali la salvaguardia della compattezza del Benelux rappresentava una priorità politica assoluta, certo non sacrificabile a un'integrazione sovranazionale di cui i due paesi non erano propriamente entusiasti³⁰¹ - non avrebbero tardato a seguire l'esempio dei

²⁹⁸ "In de hierop volgende besprekingen in de Institutionele Commissie gelukte het de heer Suetens en mij om de heer Monnet, die in zijn standpunt gesteund werd door onze Italiaanse en Duitse collega's, te overtuigen van de noodzakelijkheid om op enigerlei wijze de nationale regeringen in te schakelen". Ivi, *Verslag inzake besprekingen betreffende het plan Schuman*, 17 juli 1950.

²⁹⁹ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit., p. 6.

³⁰⁰ Questa l'espressione di François Duchêne nell'intervista a van den Brink: "If that was the case, why were you confident the threat would be successful? Did you think you were essential to the negotiations?". Cfr. Ivi, INT491..., cit., p. 14.

³⁰¹ "There was the feeling in countries such as The Netherlands and Luxembourg that larger markets meant more stability. And behind all these conclusions lay the fairly widespread

partners. La Francia, pertanto, avrebbe dovuto proseguire il discorso sul *pool* carbo siderurgico soltanto con la Germania e l'Italia, il che avrebbe senza dubbio ridotto la portata dell'iniziativa francese anche e soprattutto agli occhi di Washington³⁰².

Era il Benelux, in sintesi, l'arma vincente nelle mani dell'Aja³⁰³. Monnet poteva soltanto aggiungere:

Les Pays-Bas, notamment, avaient tenu à écrire qu'ils pouvaient toujours se retirer de la négociation – ce qu'ils allait de soi, mais laissait présager qu'ils seraient des partenaires ombrageux.³⁰⁴

L'ideatore del metodo comunitario accettò la richiesta olandese³⁰⁵. Nella sua formula definitiva, la proposta sembrava perfettamente bilanciata: l'Alta Autorità e il Consiglio dei ministri avrebbero agito in maniera del tutto

conviction that if sovereign governments tried to move toward these objectives by intergovernmental agreements of the usual type, that is to say, agreements whose operations were in the hands of the sovereign governments themselves, the agreements would be modified or terminated whenever their operation pinched any of their adherents at a sensitive point". Cfr. Vernon, Raymond, *The Schuman Plan. Sovereign Powers of the European Coal and Steel Community*, in «The American Journal of International Law», vol. 47, No. 2, Apr. 1953, pp. 183-202, qui p. 184.

³⁰² NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, 586 juni-juli, CVP/WP/Inst.1, *Kort verslag van de eerste vergadering van de werkgroep institutionele vraagstukken op 5 juli 11 uur Quay d'Orsay (REA 18.7.1950)*. In questo contesto, vale la pena di sottolineare le dichiarazioni dell'ambasciatore italiano Rizzo, riportate nel suo telegramma alla Farnesina, riguardo ad una conversazione con l'ambasciatore tedesco Blankerhorn, tenutasi a Bonn il 20 maggio 1951: "Infatti nelle inevitabili serie difficoltà cui francesi e tedeschi andavano incontro anche in sede di funzionamento del nuovo Ente (l'Alta Autorità, ndr.) dovendosi escludere l'intervento diretto dell'America, Potenza non europea e quello del Benelux e della Gran Bretagna, Potenze concorrenti, soltanto l'Italia, cui secondo i piani già affermatasi internazionalmente deve considerarsi già acquisito il mantenimento della propria industria siderurgica, poteva rappresentare un elemento equilibratore". Cfr. ASUE, COL, MAEI, PS 000019, cit., *Pool Carbone e Acciaio* (dall'inizio al 31 dicembre) e anche ASMAE, DGAP 46-50, b. 352, *Trattative commerciali italo-tedesche*.

³⁰³ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit., pp. 6-8. Scrive in proposito Dumoulin: "La construction européenne qui aurait été «the Rescue of the Nation State», pour adopter le titre d'un ouvrage d'Alan Milward, verra les petits jouer un rôle non négligeable dans le dispositif et le fonctionnement de la CECA d'abord de la CEE ensuite. Ce rôle est diplomatique. Il est, aussi, politique et économique. Tantôt le petit cherche à jouer les go-between entre grands; tantôt il se rapproche l'un d'entre eux; tantôt encore, il cherche, avec d'autres petits à faire front commun. A cet égard, le Benelux a souvent été cité en exemple". Cfr. M. Dumoulin, "Avant-propos", in M. Dumoulin et G. Duchenne, *Les Petits États...*, cit., pp. 12-13.

³⁰⁴ Jean Monnet, *Mémoires*, London, 1978, p. 374.

³⁰⁵ Cfr. NL-HaNA 2.05.117, Min. BuZA, blok 1, 1945-1954, 996.10, 18603-18606, no. 18604, *Codetelegram Spierenburg aan Ministerie van Buitenlandse Zaken, 20 Juli 1950*.

autonoma nelle rispettive sfere di competenza³⁰⁶ e si sarebbero regolarmente e reciprocamente consultati; un'Assemblea comune avrebbe svolto le funzioni di controllo sull'operato dell'esecutivo³⁰⁷ e infine, una *Court d'Arbitrage*, invocata a gran voce dalla delegazione belga, avrebbe rappresentato l'organo cui gli stati avrebbero potuto presentare i ricorsi contro le decisioni dell'Alta Autorità³⁰⁸.

Decisi i termini del compromesso, su Spierenburg gravava la responsabilità di ottenere l'approvazione dall'Aja. Un onere non certo di poco conto, dato che i ministri più influenti, Drees, Liefinck e Joekes, erano fortemente restii a cedere il passo a Parigi³⁰⁹. All'apertura della seduta del Consiglio dei ministri, il 24 luglio, Liefinck, in particolare, sostenne che il

³⁰⁶ Stando alle affermazioni di Spierenburg, i francesi erano del tutto contrari all'idea che fosse il Consiglio ad indicare all'Alta Autorità gli orientamenti da seguire, paventando che l'organo intergovernativo bloccasse irreversibilmente il funzionamento dell'intero sistema comunitario, decretandone in breve tempo il totale fallimento. Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit., p. 6.

³⁰⁷ La soluzione di compromesso venne concepita in buona parte da Monnet, il quale concluse l'incontro affermando quanto segue: "Tenslotte resumeert de Heer Monnet de punten van overeenstemming tussen de zes delegaties en constateert, dat algemeen geaccepteerd wordt het idee van de supernationale autoriteit, van de instelling van een Assemblée Commune, alsmede van een organische samenwerking tussen de H.A. en de Raad van Ministers. Wat dit laatste punt betreft, is men het er overeens, dat de H.A. en de Raad van Ministers periodiek gemeenschappelijke Vergaderingen zullen houden, dat de bevoegdheden van de Raad van Ministers nader in het verdrag bepaald zullen worden en dat de Raad van Ministers met een gekwalificeerde meerderheid zullen beslissen. De Heer Monnet zegt toe, dat zijnerzijds een lijst van problemen zal worden opgesteld, welke eerst in de Werkgroep Institutionele Vraagstukken zal worden behandeld en vervolgens voor nadere formulering van de bereikte resultaten aan een Commissie van Juristen in handen zal worden gegeven." (Alla fine Monnet riassunse i punti dell'accordo tra le sei delegazioni e constatò che era stata generalmente accettata l'idea di un'autorità sovranazionale, dell'istituzione di un'Assemblea comune, come di una collaborazione organica tra l'Alta Autorità e il Consiglio dei ministri. Per quanto riguarda quest'ultimo punto si è convenuto che l'Alta Autorità e il Consiglio dei ministri terranno riunioni periodiche, che le competenze del Consiglio dei ministri verranno precisate ulteriormente nel trattato e che il Consiglio dei ministri voterà a maggioranza qualificata. Monnet ha anche aggiunto che provvederà a stilare una lista di problemi che saranno affrontati nel gruppo di lavoro sulle questioni istituzionali e successivamente si richiederà l'intervento di una commissione di giuristi). Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.04, div.nrs, no. 587 1950 aug., *Verslag van de vergadering van de werkgroep voor institutionele vraagstukken gehouden op 20 Juli 1950 te 11.15 u. Quai d'Orsay, CPV/WP/Inst. 3 (Raad van Economische Zaken, 25 Juli 1950)*.

³⁰⁸ Cfr. NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, 351.88(4) 32.91, no. 2825, CVP. 10, *Verslag van de vergadering van de plenum commissie onder leiding van de Heer Monnet op 21 Juli 1950 te 18.30 uur. (Ministerie van Economische Zaken, dd. 26 Juli 1950)*, pp. 5-6.

³⁰⁹ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit., p. 7. Commentava Spierenburg: "Nou ja, u moet ervan uitgaan dat het Schuman-plan in de regering ontvangen werd met grote reserves. Er waren een aantal ministers tegen en dat waren belangrijke: Drees, Liefinck, Joekes waren echt in het begin helemaal tegen".

compromesso non dotava il Consiglio di poteri sufficienti ad esercitare un'adeguata azione di controllo sull'Alta Autorità. A queste affermazioni si contrappose Dirk Stikker, il quale sottolineò che il governo aveva già accettato una parziale devoluzione della propria sovranità alle istituzioni comuni. Le asserzioni di Lief tinck, pertanto, anziché apportare un qualsivoglia contributo alle discussioni, avevano piuttosto l'aspetto di meschini quanto vani tentativi di boicottare la partecipazione olandese al piano³¹⁰. Van den Brink, al contrario, si dichiarò estremamente soddisfatto della nuova formula istituzionale, affermando di preferirla addirittura all'originale schema olandese³¹¹. Drees manifestava grandi perplessità. Infatti, pur sperando intimamente in un successo dell'iniziativa francese, continuava ad esprimere forte preoccupazione per i sacrifici che essa avrebbe imposto all'economia del paese. Nel corso delle discussioni, tuttavia, soprattutto grazie alla persuasiva retorica di Spierenburg, Drees ammorbidì parzialmente la sua linea. Lief tinck, viceversa, rimase fermo sulle sue posizioni³¹².

Non era certo stata un'improvvisa conversione all'europeismo federalista a spingere il *premier* olandese ad accogliere la soluzione elaborata dal duo Spierenburg-Monnet, tutt'altro. Il *leader* del PvdA aveva riconosciuto la rilevanza determinante del piano Schuman, nonché individuato le sue ricadute nel lungo periodo, sia sotto il profilo economico, sia sotto il profilo dei rapporti all'interno del blocco occidentale. Detto altrimenti e parafrasando Spierenburg, Drees "accettò la forzatura impostagli dalla storia". Se cedere una parte della sovranità nazionale ad organi europei comuni significava evitare all'Olanda l'isolamento internazionale qualsiasi reticenza sarebbe venuta a cadere. Se, diversamente, si fosse trattato di impegnarsi per la costruzione della federazione europea senza ricevere alcuna contropartita pratica, più e meno immediata, non sarebbero stati ammessi cedimenti di sorta: "per l'Olanda – e per il suo Primo ministro - l'Europa federale non era né una priorità, né un pensiero"³¹³.

Fu questo il tenore e il contenuto delle comunicazioni attraverso le quali l'Aja informò Parigi di aver accettato il compromesso, non mancando peraltro di specificare che le competenze e l'esercizio dei poteri delle nuove istituzioni si sarebbero dovuti ulteriormente precisare nel trattato³¹⁴. Il governo francese

³¹⁰ *Ibidem*.

³¹¹ Cfr. R.T. Griffiths, "The Schuman Plan", cit., p. 120.

³¹² "Lief tinck heeft uiteindelijk in de ministerraad tegen gesteemd. Lief tinck begreep nooit iets van de supranationaliteit. Dat vond hij een vreselijk, vreselijk beginsel". Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit., pp. 7-8.

³¹³ Ivi, p. 8.

³¹⁴ "De Heer Spierenburg deelt mede, dat de Nederlandse Regering thans definitief besloten heeft de instelling van een Haute Autorité met een super national karakter te aanvaarden,

accolse con grande favore la notizia: finalmente si era trovata una formula efficace a consentire un'incondizionata partecipazione alla nuova comunità di tutti i sei paesi presenti alle discussioni preliminari, e si era altresì compiuto il primo passo verso un reale processo di integrazione europea sovranazionale³¹⁵.

Commenti favorevoli anche dalla sponda olandese. Stikker dichiarò che il piano Schuman costituiva la prima, concreta testimonianza di una volontà di riconciliazione della Francia nei confronti della Germania, elemento che, da solo, costituiva la cifra dell'intera iniziativa³¹⁶.

Nonostante le affermazioni compiaciute del ministro degli Esteri, la preoccupazione prevalente dell'*establishment* olandese rimaneva la tutela dell'interesse nazionale³¹⁷. I rappresentanti dell'Aja a Parigi, di conseguenza, continuarono a premere per rafforzare il più possibile le competenze del Consiglio, affinché le necessità dei singoli governi non rimanessero lettera morta una volta costituita la Comunità. Il confronto su tale, spinosa questione, che richiese diverse settimane di trattative, condusse direttamente al 18 aprile del 1951.

Prima di quella data, e precisamente il 5 gennaio, il *Raad voor Economische Aangelegenheden* (REA), cioè il Consiglio per gli Affari Economici, si riunì, su iniziativa di Spierenburg, per discutere le questioni rimaste aperte dopo l'ultimo incontro dei capi delegazione dei Sei a Parigi, tenutosi il 16 dicembre 1950. Fu l'ultima occasione in cui il piano Schuman figurò all'ordine del giorno di una seduta ufficiale al *Binnenhof*.

Anche in questa circostanza, ad ogni modo, l'assemblea presentava la consueta, duplice spaccatura. Da un lato il gruppo degli scettici, con Lieftinck a fare il capofila, avanzava obiezioni sul carattere eccessivamente vincolante dell'organizzazione, nonché sulle sue ricadute negative per l'economia

aangenomen, dat de bevoegdheden van de Haute Autorité nauwkeurig worden bepaald en dat een orgaan van Ministers zal worden ingesteld, dat in nauwe samenwerking met de Haute Autorité het beleid zal voeren. De Nederlandse Regering acht het, zonder af te willen doen aan de onafhankelijkheid van de Haute Autorité op haar eigen terrein, noodzakelijk, dat op grond van de algemene verantwoordelijkheid, die de Regeringen bezitten voor het politiek beleid, de Raad van Ministers het recht wordt gegeven om een initiatief te nemen en met name "directives générales" te geven aan de Haute Autorité betreffende het terrain dat zich niet strict beperkt tot de kolen en staal sector". Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02., MR, 3.04, div.nrs, no. 587, *Verslag van de vergadering van de werkgroep voor institutionele vraagstukken gehouden op 20 Juli 1950 te 11.15 u. Quai d'Orsay CVP/WP/Inst 3 (Ministerie van Economische Zaken 25 Juli 1950)*, p. 1.

³¹⁵ Cfr. R.T. Griffiths, "The Schuman Plan", cit., p. 120.

³¹⁶ *Ibidem*.

³¹⁷ Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min BuZa, blok 1, 1945-1954, 996.10, 18589-18611, 18590-18599, no. 18599 *Vergaderingen van de delegatiechefs, 1950 – 1951, Aantekening voor: De Heer Minister van Buitenlandse Zaken – De Heer Minister van Economische Zaken van de Voorzitter van de Nederlandse delegatie plan Schuman, betr. Institutionele en algemene bepalingen plan Schuman, December 1950.*

nazionale³¹⁸. Del tutto opposta la reazione di Mansholt, alla guida degli entusiasti, il quale, dopo essersi congratulato con Spierenburg per l'intenso lavoro diplomatico, si mostrava compiaciuto soprattutto nei riguardi dell'ampia sfera di competenze attribuite alla Corte di giustizia³¹⁹. Sulla stessa linea le osservazioni di Max Kohnstamm, il quale rilevò che, per un piccolo paese come l'Olanda risultava di grande importanza che un organo come la Corte, nel quale non avrebbe avuto alcun peso la potenza politica ed economica degli stati e che, viceversa, avrebbe agito da "détournement de pouvoir" dall'Alta Autorità o dal Consiglio dei Ministri, potesse estendere la propria influenza nel maggior numero possibile di ambiti³²⁰. Con grande sorpresa dell'assemblea, lo stesso presidente Drees si dichiarò soddisfatto per l'esito delle trattative, il quale sembrava in larghissima misura in sintonia con le richieste avanzate dai Paesi Bassi.

Per riassumere, il lungo negoziato sul piano Schuman, durato complessivamente dieci mesi, restituisce l'immagine di una Comunità che si costruisce attorno alla dialettica tra grandi e piccoli fondatori, con i Paesi Bassi che interpretano le istanze dei piccoli paesi, diventando portavoce di questi ultimi, e, anche in virtù di tale ruolo, registrando un discreto successo diplomatico. La gran parte del merito, indubbiamente, è da ascrivere all'indiscussa perizia negoziale di Spierenburg, della quale, del resto, si era già avuta ampia dimostrazione durante le discussioni sul Fritalux/Finebel. Ma non meno determinante è da ritenersi la strategia politica adottata dall'Aja, contestualmente orientata ad assicurare l'ancoraggio olandese all'Europa e all'Occidente – che all'epoca significava aderire al *pool* carbosiderurgico - e a

³¹⁸ Lieftinck, in particolare, osservava che, sulla base delle clausole previste per il trattato, da un lato non si garantiva ai membri della Comunità il diritto di uscita. Dall'altro, in materia di prezzi, le industrie olandesi delle province settentrionali si sarebbero trovate nella condizione di dover pagare prezzi molto più alti per le merci in entrata rispetto a quelli fino a quel momento vigenti, il che avrebbe comportato un cambiamento strutturale nella politica industriale olandese, sicuramente dannoso per l'intero processo di ricostruzione economica nazionale. Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.04, div.nrs, no. 572, *Het Plan Schuman* (REA, d.d. 5-1-1951), pp. 5-7.

³¹⁹ Ivi, p. 5.

³²⁰ "Drs.Kohnstam merkt ten aanzien van de competentie van het Hof nog op, dat aangezien zulks in het belang leek van een klein land als Nederland, de Nederlandse delegatie mede heeft aangedrongen op het geven van grote bevoegdheden, aan dit orgaan. Ofschoon een zekere wille keur bij de beslissingen van het Hof niet geheel kan worden uitgesloten, zijn tochstellig waarborgen aanwezig, dat in dit orgaan de machtspolitiek geen rol zal spelen. In het algemeen zal bij een détournement de pouvoir door de H.A. en/of de Raad van Ministers een beroep op het Hof mogelijk zijn; ook een afzonderlijke onderneming zal in deze beroepmogelijkheid gebruik kunnen maken, de figuur doet enig zijds in vreemd aan, maar er moet een beroepmoelijkheid zijn. Het beroep zal in het algemeen uit zondering blijven, terwijl het Hof niet zal kunnen traen in een beoordeling van de economische situatie ". Ivi, p. 7.

salvaguardare l'interesse economico e l'autonomia decisionale dello stato – garantiti rispettivamente dal mantenimento dei legami commerciali con la Gran Bretagna e dall'istituzione del Consiglio dei ministri dei Sei.

Detto altrimenti, nell'aprile del 1951, allorché Stikker e Van den Brink approdarono a Parigi per sottoscrivere il trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca), l'Olanda aveva già definito l'impianto concettuale, politico e diplomatico sul quale sviluppare la propria fisionomia comunitaria, nonché precisato i termini della propria partecipazione al nuovo corso europeo: nasceva il “grande” fra i “piccoli”³²¹.

Il Trattato di Parigi (18 aprile 1951). L'atto di nascita dell'Europa dei Sei

Nel corso della Conferenza di Parigi, 12-18 aprile 1951, Van den Brink ebbe immediata la percezione che il *leit motiv* dell'evento sarebbe stato il confronto tra “Big Three” e “Small Three”³²². Le frizioni all'interno dell'assemblea, del resto, si palesarono fin dall'apertura della seduta, allorché la delegazione tedesca avanzò la richiesta di ottenere un numero di rappresentanti nell'Assemblea e di voti in Consiglio che fosse direttamente proporzionale al suo *status* economico, territoriale e demografico³²³. Tale istanza, che risuonò fra gli astanti come un segnale della fin troppo nota protervia teutonica, scatenò immediate e pungenti le rimostranze dei convenuti, soprattutto dal lato del Benelux. Paradossalmente, viceversa, la Francia non sollevò obiezioni³²⁴. L'inattesa reazione parigina lasciò intendere agli “small three” che il duo franco-tedesco, con l'appoggio tacito di Roma³²⁵, avesse elaborato una strategia *ad hoc* per creare una Comunità al servizio degli interessi dell'asse Parigi-

³²¹ Per una ricostruzione dettagliata della dinamica della conferenza si rimanda al rapporto inviato da Van den Brink all'Aja a conclusione dei lavori, cfr. NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, 351.88(4) 32.91, no. 2826, *Betreft: Ministerconferentie Plan Schuman Parijs 12-18 April 1951. Het algemeen verloop van de Conferentie, 's-Gravenhage, 7 Mei 1951.*

³²² *Ibidem.*

³²³ “Duitsland wenste zo mogelijk in alle organen een invloed rijke positie in te nemen overeenkomende met de grootte en het belang van de Duitse kolen en staal industrie”. Cfr. Ivi, p. 5.

³²⁴ “Frankrijk steunde in het algemeen de Duitse voorstellen, daar deze voor dit land zelf een sterke vertegenwoordiging waarborgden.”. *Ibidem.* Nell'interpretazione di Griffiths, il silenzio-assenso espresso da Parigi era riconducibile alla seguente motivazione: “if there were truly a fear of German domination of the Community, this could best be contained by diluting its weight in the decision making process even if, in the process that France should be weakened as well”. Cfr. R.T. Griffiths, “The Schuman Plan”, cit., p. 120.

³²⁵ “Ten aanzien van de Hoge Autoriteit en van de vertegenwoordiging in de Gemeenschappelijke Vergadering speelde deze gevoeligheid geen rol omdat de overige landen bereid waren aan Italië hetzelfde de aantal zetels in dit orgaan toe te kennen als aan Duitsland en Autoriteit”. cfr. NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, 351.88(4) 32.91, no. 2826, *Betreft: Ministerconferentie Plan Schuman Parijs...*, cit., p. 6.

Bonn³²⁶. In effetti, stando al criterio della proporzionalità diretta tra dimensioni dello stato e rappresentanza (intesa anche come numero di voti accordato), votando congiuntamente Francia e Germania avrebbero senz'altro imposto la propria egemonia nel *decision-making* comunitario, laddove la volontà dei piccoli sarebbe stata letteralmente calpestata.

Seguirono aspre polemiche e forti tensioni, incentrate soprattutto sulla distribuzione dei voti all'interno del Consiglio dei ministri³²⁷, le quali si protrassero finché i Sei, anche e soprattutto in virtù dell'ingente sforzo di mediazione compiuto da Schuman³²⁸, non si accordarono secondo la seguente formula³²⁹: fermo restando il criterio di ripartizione dei seggi e dei voti secondo il principio di proporzionalità con la produzione di carbone e acciaio, una decisione dell'Alta Autorità sarebbe stata accolta soltanto qualora essa fosse stata approvata o dalla maggioranza assoluta dei rappresentanti degli stati membri (quattro stati), tra cui la Francia o la Germania (che producevano almeno il 20 per cento del totale della produzione carbossiderurgica europea), o da tre stati, tra cui la Francia e la Germania. Gli stessi principi sarebbero stati applicati qualora il trattato avesse richiesto un voto a maggioranza qualificata o all'unanimità³³⁰.

Dall'Olanda non tardarono i commenti polemici non tardarono a raggiungere Parigi. Le critiche più accese provenivano essenzialmente dalle *lobbies* industriali dei settori interessati dal piano, che si sentivano minacciate nei loro interessi da quella sorta di "hyperdirigisme" verso la quale si stava indirizzando la costituenda Comunità carbossiderurgica³³¹. Dichiarazioni

³²⁶ Cfr. Foreign Office UK (The National Archives, Kew, UK), no. FO 371/93828, *Mr. Hayter. Addressed to Foreign Office telegram No. 237 Saving of 14th April.*

³²⁷ "Moelijker waren de onderhandelingen over de stemverhouding in de Raad van Ministers". NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, 351.88(4) 32.91, no. 2826, *Betreft: Ministerconferentie Plan Schuman Parijs...*, cit., p. 6.

³²⁸ "... de Heer Schuman trachtte tussen het extreme standpunt van Duitsland en dat van de kleinere landen te bemiddelen". Cfr. Ivi, pp. 5-6.

³²⁹ Il problema si sarebbe posto, pressappoco negli stessi termini, alla vigilia del quarto allargamento. Nell'occasione, la questione fu momentaneamente risolta attraverso il compromesso di Ioannina, sottoscritto il 29 marzo 1994 e rimasto in vigore fino al Trattato di Nizza. Tale accordo prevedeva che qualora i membri del Consiglio che rappresentassero tra i 23 ed i 26 voti manifestassero la loro intenzione di opporsi all'adozione da parte del Consiglio di una decisione a maggioranza qualificata, il Consiglio avrebbe fatto tutto quanto in suo potere per pervenire ad una soluzione che potesse essere adottata con almeno 68 voti su 87. Cfr. http://europa.eu/scadplus/glossary/ioannina_compromise_it.htm

³³⁰ NL-HaNA, 2.03.01, Arch. Min. AOK en AZ/KMP, 351.88(4) 32.91, no. 2826, *Betreft: Ministerconferentie Plan Schuman Parijs...*, cit., pp. 18-19.

³³¹ L'espressione "hyperdirigisme" riferita all'Alta Autorità fu utilizzata per la prima volta da Arnold Hugo Ingenhousz, direttore degli *Hoogovers Ijmuiden* (Altiforni di Ijmuiden), una delle principali industrie siderurgiche olandesi, il 30 gennaio 1951, durante la riunione della

Commissione di esperti per il piano Schuman istituita all'Aja, presso il ministero dell'Economia. Recita il verbale della riunione: "Als vertegenwoordiger van de Nederlandse Staalindustrie voel ik mij door de loop der gebeurtenissen genoopt de volgende verklaring af te leggen. Ik heb in de laatste tijd verschillende malen, zowel in als buiten de Advies-commissie erop gewezen, dat in de loop der Parijse Schuman-onderhandelingen steeds verder is afgeweken van de oorspronkelijke conceptie en wel in dier voege, dat de gedachte ener vrije concurrentie van de producenten van het Schuman-gebied meer en meer verdrongen is door de gedachte, dat de Haute Autorité op vrijwel elk gebied regelend zal optreden. De Nederlandse Staalindustrie deelt dan ook de onlangs van andere zijde geuite vrees, dat het Schuman-plan, zal uitmonden in een hyperdirigisme van de Haute Autorité. Naar mij bekend is, wordt thans in Parijs grote politieke druk uitgeoefend om de overeenkomst dezer dagen geparafeerd te krijgen. De Nederlandse staalindustrie waarschuwt met nadruk tegen elk toegeven aan deze druk. De toestand is immers deze, dat van die artikelen van het Traité en van de Convention, die doorslaggevend zullen zijn voor de positie van de Nederlandse Staalindustrie in de Schuman-pool, geen ontwerp-teksten beschikbaar zijn. Ik denk hierbij met name aan de artikelen van het Traité inzake de prijzen, de marktregelende overeenkomsten en de fusie e.d. van ondernemingen, en aan de artikelen van de Convention inzake het schroot en inzake de prijzen in de transitoire periode. Zolang de Nederlandse Staalindustrie geen kennis draagt van de ontwerp-tekst van deze artikelen, moet zij zich haar oordeel over het gehele Schuman-plan voorbehouden. Ik herhaal in dit verband mijn vroegere uitspraak, dat de directe voordelen van het Schuman-plan voor de Nederlandse Staalindustrie gering zijn, terwijl de directe nadelen zeer groot en ernstig kunnen zijn. Of zij dit zullen zijn, hangt in zeer grote mate af van de inhoud, die gegeven zal worden aan de door mij zojuist vermelde artikelen. Met de meeste nadruk adviseer ik daarom elke aandrang om het ontwerp te paraferen alvorens er voldoende gelegenheid is geweest, zowel voor de Nederlandse Regering als voor de betrokken industrieën om het volledige (la sottolineatura è nell'originale, ndr.) ontwerp te beoordelen, af te wijzen." (Come rappresentante dell'industria dell'acciaio olandese mi sento obbligato dal corso degli eventi a pronunciare il seguente discorso. Ultimamente, sia all'interno che all'esterno di questa Commissione, ho più volte sottolineato che, durante il negoziato a Parigi, Schuman si era spesso allontanato dalla sua idea originale e in una maniera tale che l'idea della libera concorrenza dei produttori all'interno dell'area comunitaria è stata progressivamente sostituita dalla prospettiva che sarà l'Alta Autorità a regolare la produzione e il mercato. L'industria dell'acciaio olandese, d'altro canto, condivide il timore recentemente espresso che il piano Schuman si tradurrà in un iperdirigismo dell'Alta Autorità. Per quanto mi è dato conoscere, ad oggi, a Parigi, c'è una forte pressione politica intorno all'accordo che si dovrà trovare in questi giorni. L'industria siderurgica olandese sta mettendo in guardia con forza i delegati dell'Aja affinché non cedano a questa pressione. La situazione è la seguente: gli articoli del Trattato e della Convenzione che saranno decisivi per la posizione dell'industria siderurgica olandese nel pool-Schuman non figurano in nessuna bozza. Mi riferisco in particolare agli articoli sui prezzi, agli accordi che regolano il mercato e la fusione delle aziende, ecc., e gli articoli della Convenzione sui rifiuti e sul regime dei prezzi nel periodo transitorio. Giacché l'industria siderurgica olandese non è a conoscenza delle disposizioni della bozza riguardanti questi temi, si deve riservare di esprimere la sua valutazione sull'intero piano Schuman. A questo proposito ribadisco la mia precedente affermazione, che sottolineava lo squilibrio tra i vantaggi e gli svantaggi del piano Schuman per l'industria olandese. Gli svantaggi, in particolare, potrebbero essere enormi e gravi anche nell'immediato, a seconda del contenuto del trattato. Invito pertanto la maggioranza degli esperti a non siglare il trattato prima di essere a conoscenza di tutti i suoi dettagli. E allo stesso

allarmistiche alle quali tuttavia rimase pressoché indifferente l'ambiente governativo, ove di contro prevalse la considerazione che, tutto sommato, anche nell'ultima tornata negoziale sul piano Schuman l'Olanda era riuscita a consacrare il proprio peso diplomatico e il proprio ruolo di traino dei piccoli del Benelux³³².

Si poneva, ora, il problema della ratifica del trattato da parte delle Camere. Dal rapporto stilato dalla Commissione permanente per il piano Schuman, istituita dal governo in seno alla *Tweede Kamer*, emerse fin da subito un groviglio di nodi problematici dal quale si pensava potessero derivare sensibili rallentamenti nel processo di ratifica: l'assenza della Gran Bretagna dalla nuova organizzazione, la posizione che all'interno di quest'ultima avrebbe assunto la Germania, l'opposizione comunista, etc.³³³. Al contrario, con grande sorpresa dei commentatori coevi, la *Tweede Kamer* fu il primo tra i Sei parlamenti a ratificare il trattato (31 ottobre 1951, con 62 sì e sei no)³³⁴, mentre il Senato diede il suo assenso soltanto il 19 febbraio 1952, con 36 voti favorevoli e 2 contrari.³³⁵

Sulla rapidità della ratifica avevano influito diversi fattori, primo tra i quali il fatto che l'Aja, a differenza degli altri governi, tra cui quello italiano,

tempo invito sia il governo olandese, sia le industrie interessate a valutare l'intero progetto e a rifiutarlo). Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min BuZa, blok 1 1945-1954, 996.10, 18600-18602 Commissie van Advies. 1950-1951, no. 18601 Verslagen van de vergaderingen 1 tot en met 17, 1950-1951, CSch V/16, *Verslag van de vergadering van de Commissie van Advies voor het Plan Schuman, gehouden op 30 Januari 1951 op het Ministerie van Economische Zaken*, p. 8. Al termine della riunione, Ingenhousz aveva deciso di intraprendere una vasta campagna di opposizione alla partecipazione olandese al *pool* carbosiderurgico. Cfr. R.T. Griffiths, "The Schuman Plan", cit., p. 120. Le fonti indicano altresì che già da tempo, come misura "per prepararsi ad una più dura concorrenza interna ed estera, anche in conseguenza della liberazione degli scambi" il capital degli Altiforni di Ijmuiden sarebbe stato aumentato di 188 milioni di forni. Come rilevato da Carissimo, funzionario della Farnesina, tale programma di ampliamento sarebbe stato incompatibile con il piano Schuman. Il che aiuta a precisare meglio le ragioni dell'acrimonia di Ingenhousz. Cfr. ASMAE, DGAP I, Olanda 1950, b. 257, *Carissimo a Ministero degli Affari Esteri di Roma e Ministero Industria e Commercio di Roma, Industria siderurgica olandese e Piano Schuman, L'Aja, 14 giugno.1950*, p. 2.

³³² *Ibidem*.

³³³ Cfr. ASUE, COL, JMDS-000075, 13/12/1950 - 15/07/1952, Belgian Perspective, *Raisons qui ont incite les differents pays a accepter le Plan Schuman. Principales responses aux question poses au Gouvernement Neerlandais dans le rapport provisoire etabli par la Commission permanente de la Deuxieme Chambre, 11 juillet 1951*. Cfr. anche "Grote meerderheit verwacht voor plan-Schuman", in *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 31.10.1951, n. 257, p. 1.

³³⁴ Ivi, Monsieur E. Graffe, *Ambassadeur de Belgique, a Monsierur P. van Zeeland, Ministre des Affaires Etrangères, La Haye, 20 fev 1952*.

³³⁵ *Details of the votes in the various ratification debates on the Treaty of Paris*, <http://www.hum.leiden.edu/history/eu-history/historical/schuman.html>

non volesse attendere il responso dei “grandi” per pronunciarsi³³⁶, giacché l’andamento dell’ultimo negoziato le consentiva di escludere la possibilità di improvvise defezioni³³⁷. Il governo olandese, d’altra parte, era ormai consapevole che, alla fine dei conti, la Comunità carbosiderurgica rappresentava concretamente un contesto di sviluppo e di rilancio dell’economia nazionale, sia perché garantiva ai Paesi Bassi un approvvigionamento regolare di carbone e acciaio, sia perché consentiva alla Germania di liberalizzare il proprio mercato, imponendole di contro condizioni ben precise circa la limitazione dei prezzi. L’Olanda, sintetizzava efficacemente il ministro Van den Brink, aveva raggiunto il grado di maturità necessario per accordare il proprio sostegno al processo di integrazione economica europea, nonché all’edificazione di una “pietra angolare della struttura prefederale dell’Europa”³³⁸.

In estrema sintesi, già al suo esordio come membro della Ceca, l’Olanda disponeva di una ben precisa fisionomia comunitaria. A Bruxelles si sarebbe posta alla guida delle “small powers”, di cui avrebbe garantito interessi e autonomia decisionale; sul terreno economico-commerciale, avrebbe

³³⁶ A tal proposito commentava Van den Brink: “L’attitude favorable du peuple néerlandais et de son gouvernement à l’égard de l’intégration de l’économie européenne en général et plus spécialement à l’égard du premier pas concret dans cette voie, que représente le «Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier», est nettement affirmée par le fait que la Deuxième Chambre du Parlement néerlandais n’a pas seulement été la première à approuver la signature de ce Traité, mais qu’elle l’a fait à une très grande majorité; seuls les communistes ont voté contre. D’une part, sans doute, ce résultat doit être attribué au fait qu’aux Pays-Bas la production du charbon et de l’acier est moins importante que dans la plupart des autres pays membres. La Hollande couvre environ les deux tiers de ses propres besoins en charbon et, dès l’achèvement d’une usine déjà en cours de construction, elle pourra couvrir environ la moitié de ses besoins en acier. On peut ajouter que, les prix de revient néerlandais de ces produits sont parmi les plus bas des six pays signataires du Plan Schuman”. Cfr. J. Van Den Brink, *Pays-Bas*, in «Notre Europe», 1952; 3e année, n. 11-12, pp. 102-105.

³³⁷ Cfr. ASUE, COL, JMDS-000075, 13/12/1950 - 15/07/1952, *Belgian Perspective, Raisons qui ont incité les différents pays ...*, cit.

³³⁸ Nonostante il generale consenso delle Camere nei confronti del trattato, non mancarono i dissensi. Alcune opposizioni vennero sollevate dai liberali, in merito ai rischi di una scarsa funzionalità organizzativa del piano Schuman e, soprattutto, dall’opposizione protestante di estrema destra, riguardo al difficile approvvigionamento di carbone tedesco a prezzi adeguati. A tutte queste osservazioni Van den Brink rispose che il *pool* carbosiderurgico avrebbe senz’altro agevolato gli scambi intraeuropei nei settori interessati e manifestò altresì grande fiducia nei confronti della disponibilità della Francia a rendere il più possibile efficiente l’intero apparato comunitario. I comunisti, come era prevedibile, furono assolutamente contrari all’adozione del piano Schuman, qualificato in termini di cospirazione tra i magnati della Ruhr e i capitalisti americani. “Appellation fort mal choisie”, rispose van den Brink, perché la maggior parte dei magnati della Ruhr, a suo avviso, da tempo non avevano più alcuna influenza sul mercato internazionale. *Ibidem*.

rappresentato il baluardo della liberalizzazione; a livello di programmazione politica, viceversa, avrebbe continuato ad elaborare strategie capaci di bilanciare efficacemente il cauto pragmatismo e la spinta all'approfondimento dell'integrazione europea.

Lo spartiacque della Comunità europea di difesa (Ced)

Come accennato in apertura del presente capitolo, dal secondo dopoguerra in avanti l'*establishment* olandese fu costretto, anche psicologicamente, a chiudere il capitolo della neutralità e a schierarsi con decisione nelle file dell'Alleanza Atlantica. Con quest'ultima che divenne, come spesso accade ai neofiti di una grande e prestigiosa organizzazione, il parametro di riferimento intorno al quale misurare qualsiasi scelta politica o atteggiamento diplomatico. Vero è che agli occhi dell'Aja gli Stati Uniti apparivano come il grande braccio armato a difesa dell'Occidente, nonché il solo scudo difensivo dietro il quale ripararsi in caso di attacco da Est. Ma occorre altresì riconoscere che, di fatto, in campo militare e strategico, ma non solo, la tutela del vincolo atlantico finì sempre per prevalere sulla prospettiva europea e financo nazionale dei Paesi Bassi³³⁹.

Allorché il governo olandese decise di entrare a far parte del patto di Bruxelles e, successivamente, della Nato, implicitamente accettò di internazionalizzare la sua politica di difesa, nonché di coordinarla con quella dei suoi alleati nell'ambito di tali organizzazioni. In altre parole, l'orientamento internazionale e la programmazione strategico-militare dell'Aja si impiantarono fin dappprincipio sul terreno della cooperazione intereuropea ed occidentale. Ciò fu possibile, senz'altro, anche e soprattutto in virtù del sostegno che alla dirigenza olandese pervenne dall'opinione pubblica nazionale, nella quale prevalevano le tendenze anti-comuniste e filo-statunitensi, nonché una forte propensione all'abbandono della tradizione neutralista, causa l'esperienza drammatica dell'occupazione. Senza contare che, negli anni della guerra fredda,

³³⁹ Cfr. A.G. Harryvan, J. van den Harst, S. van Hoorst, *Voor Nederland...*, cit., p. 17. A tale proposito, occorre precisare che all'epoca il suddetto fenomeno interessava quasi tutti gli stati della cosiddetta "Europa occidentale". Osservano a proposito Piero Craveri e Gaetano Quagliariello: "... la 'prospettiva europea' si presenta come la dimensione regionale all'interno della quale ciascuno Stato cercò d'iscrivere i suoi primari impulsi di potenza, nell'ambito di un'inevitabile scelta di schieramento e nella ricerca della migliore relazione possibile con gli Stati Uniti. Nei suoi postulati di fondo si trattò, dunque, di una 'prospettiva europea' condizionata, anzi determinata, dalla 'prospettiva americana'". Cfr. P. Craveri, G. Quagliariello, "Prefazione", in Eid. (a cura di), *Atlantismo ed Europeismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 7-20, qui p. 9.

con la Germania smilitarizzata e la minaccia sovietica alle porte, tali convinzioni si erano giocoforza sensibilmente accentuate e radicalizzate³⁴⁰.

Come si è visto, ad ogni modo, nei primi anni di vita della Bto e della Nato i Paesi Bassi non si distinsero certo per spirito propositivo e alacrità nella cooperazione, preferendo di contro adottare quello che Jan van der Harst ha efficacemente definito un *"wait-and-see attitude"*³⁴¹. L'inversione di tendenza avvenne soltanto nel giugno 1950, allorché la guerra di Corea, e le conseguenti pressioni di Washington, agirono da catalizzatori nel sollecitare il governo olandese a collaborare fattivamente al rafforzamento dello spalto occidentale. Per la precisione, lo scoppio di quello che venne considerato il prodromo della terza guerra mondiale³⁴² incitò gli Usa ad avviare una rapida revisione dell'organizzazione politico-militare del blocco occidentale, il che corrispondeva, all'atto pratico, al consolidamento del terrapieno europeo di fronte al pericolo di un'avanzata sovietica da Est. Il governo americano, peraltro, non potendo contare sull'apporto militare della propaggine occidentale più prossima all'Urss, vale a dire la Germania, iniziò ad esercitare una pressione crescente e pressoché ininterrotta sull'Aja affinché accrescesse il suo potenziale difensivo, i Paesi Bassi costituendo il tallone d'Achille del bastione atlantico e nondimeno il suo elemento più esposto³⁴³.

Dopo iniziali resistenze³⁴⁴, il governo olandese decise di acconsentire alle richieste di Washington. Del resto, in un contesto europeo variamente attraversato da sentimenti di incertezza e di impotenza, qualsiasi ulteriore dilazione sarebbe stata inefficace, oltre che controproducente. Il primo a

³⁴⁰ Cfr. J.J.C. Voorhoeve, *Peace, profits and principles. A study of Dutch foreign policy*, The Hague, 1969, p. 121 e anche J. van der Harst, "The Plevan Plan", in R.T. Griffiths (eds), *The Netherlands...*, cit., p. 137.

³⁴¹ J. van der Harst, "From Neutrality to Alignment: Dutch Defense Policy, 1945-1951", in F. Howard Heller, John R. Gillingham, (eds.), *NATO: the founding of the Atlantic Alliance ...*, cit., pp. 25-44, qui p. 39.

³⁴² Cfr. Giuseppe Mammarella, *Storia d'Europa dal 1945 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 205. Interessante, in proposito, anche il commento di Jan van der Harst: "... the Korean War became a key turning-point in the postwar world and the central episode of the Cold War". Cfr. J. van der Harst, "From Neutrality to Alignment...", cit., p. 37.

³⁴³ Cfr. J. van der Harst, "The Plevan Plan", cit., p. 138 e anche B. Olivi, *L'Europa difficile*, cit., p. 41.

³⁴⁴ Precisa J. van der Harst: "Drees remarked that, for the time being, Holland should limit its efforts to only what was absolutely necessary to obtain American support and he still refused to believe that the Russian military threat was real. The Soviet's main thrust, he believed, would be through political means, aimed against the social and economic stability of France and Italy. On the other hand, he argued, if the Russian decided to start a military offensive, resistance would be useless anyway because the Soviet Union's technologically advanced weapons would doubtlessly destroy the Dutch cities". Cfr. J. van der Harst, "From Neutrality to Alignment...", cit., p. 39.

registrare il progressivo cambiamento di indirizzo fu *Elseviers Weekblad*, il settimanale conservatore, apprezzato soprattutto dalle élites liberali e cattoliche, i cui editoriali presero a commentare, appoggiandola, la scelta del governo di mettere da parte la politica interna per pensare a “qualcosa di più importante”: il Benelux, il piano Schuman, la tutela delle radici cristiano-democratiche dell’Europa³⁴⁵.

Gli anni della guerra di Corea peraltro, soprattutto il biennio ‘50-’51, accentuarono drammaticamente il complesso nodo del riarmo tedesco, intorno al quale si intensificò il dibattito non soltanto in Olanda e in Europa, ma principalmente negli Stati Uniti. Il Pentagono, in particolare, richiamava con insistenza i *partners* atlantici sulla pericolosità del vuoto difensivo in un’area geografica particolarmente sensibile, oltre che inquieta e disorganizzata, ed esortava con decisione a rompere gli indugi che ancora ostacolavano l’ingresso della Germania nella Nato. L’Aja, per le ragioni più sopra ricordate (necessità di protezione al confine orientale e interesse a liberarsi della pressione statunitense circa l’ampliamento del budget per la difesa), non tardò ad offrire il proprio sostegno all’appello di Washington³⁴⁶. Più concretamente, nel settembre del 1950, Dirk Stikker decise di promuovere e “ardently support”³⁴⁷ l’iniziativa di Dean Acheson, Segretario di Stato americano, per la messa a punto di una “forward strategy” della Nato, vale a dire di una strategia difensiva tendente a spostare la linea atlantica più ad est possibile nel territorio europeo³⁴⁸. Il riferimento alla Germania era implicito e volutamente evidente. Non fu un caso

³⁴⁵ “... om het concreet te fomuleren: niet de Koningskwesie is relevant, maar de Benelux. Niet de Franse ambtenarenalarissen, maar de verwezenlijking van het plan-Schuman. Niet de toeslag voor het natuurlijke kind, maar Nederlandse buitenlandse geld - en goederenhandel. Niet het jammerlijke gekijf over provinciale-nationale aangelegenheden, maar de toekomst van de christelijk-democratische beschaving van het oude Europa” (per formulare in concreto: non è rilevante la questione della Corona, ma il Benelux. Non i salari degli ambasciatori francesi, ma l’attuazione del piano Schuman. Non la preoccupazione per la produzione naturale, ma per la valuta estera e le merci olandesi. Non il dibattito deplorabile e provinciale sulle questioni interne, ma il futuro della civiltà cristiano-democratica della vecchia Europa). Cfr. *Elseviers Weekblad*, 15 juli 1950, p. 1.

³⁴⁶ Francis Howard Heller, John R. Gillingham, (eds.), *NATO: the founding of the Atlantic Alliance and the integration of Europe* Harry S. Truman Library, New York, 1992, p. 39.

³⁴⁷ J. van der Harst, “From Neutrality to Alignment...”, cit., p. 39.

³⁴⁸ Lo *State Department* aveva proposto ai suoi *partners* di attuare in Europa una serie di provvedimenti cautelativi per arginare i possibili effetti negativi del riarmo tedesco: la creazione un apparato militare continentale posto sotto la guida del corpo di difesa americano; un ampliamento dei dispositivi di difesa e un accrescimento del contingente militare americano sul continente. Come contropartita, agli stati europei si richiedeva un aumento della spesa militare e l’assenso ad istituire una rappresentanza tedesca alla Nato. Questo “package deal”, come fu chiamato dallo stesso Acheson, fu accettato da tutti i governi europei, fuorché da Parigi. Cfr. J. van der Harst, “The Plevan Plan”, cit., pp. 138-140.

che Stikker si fosse voluto esporre in prima persona. La proposta di Acheson, infatti, appariva come una panacea per alcune tra le più spinose questioni ancora aperte sull'agenda dell'Aja. In primo luogo avrebbe consentito di monitorare più agevolmente il riarmo tedesco e di assicurare che su di esso vigilasse anche la Gran Bretagna. In secondo luogo avrebbe indotto gli Usa a rivedere i propri programmi di rafforzamento del sistema difensivo europeo in un senso senz'altro più favorevole ai Paesi Bassi, se non altro in termini di sforzo economico da intraprendere³⁴⁹.

Pronto e intransigente il "non" di Parigi, ove l'iniziativa americana non soltanto veniva percepita come la vanificazione effettiva di tutti gli sforzi compiuti fino ad allora dalla diplomazia francese per impedire la ricostituzione del potenziale bellico della Rft, ma soprattutto perché in essa si intravedeva un ben architettato tentativo di sottrarre alla Francia la possibilità di orientare nella direzione più confacente ai suoi interessi il ripristino dello stato tedesco³⁵⁰.

Le aspettative di Stikker, e del governo olandese, venivano pertanto ampiamente disilluse. Ad ogni modo, l'iniziativa riuscì a porre più concretamente all'attenzione degli europei la questione della partecipazione tedesca alla Nato, generando attorno ad essa un inatteso e diffusissimo fermento intellettuale. Il governo di Parigi pertanto, sollecitato dalle preoccupazioni sopra descritte, decise che non si sarebbe più lasciato trovare impreparato di fronte ad un nuovo progetto di ricostruzione militare tedesca, anzi, caso mai il contrario. Sull'onda dell'entusiasmo per l'integrazione europea alimentata dalla Dichiarazione Schuman, e facendo leva sul prestigio conseguito in virtù di quest'ultima, i francesi si persuasero a lanciare loro stessi un progetto finalizzato alla realizzazione del riarmo tedesco.

Il Piano Pleven per l'esercito europeo

Ad un mese di distanza dall'enunciazione della *forward strategy*, il Primo ministro francese, René Pleven, inoltrava alle cancellerie dei Sei il suo schema per l'esercito europeo organizzato all'interno di una Comunità europea di difesa (Ced): un'armata comprensiva di un contingente tedesco, guidata da un

³⁴⁹ J. van der Harst, "From Neutrality to Alignment...", cit., p. 39.

³⁵⁰ Quello che si celava dietro le parole di Schuman, nell'occasione portavoce del governo transalpino, era anche il timore che, fin dalla sua integrazione nell'ambito dell'Alleanza Atlantica, la Germania avrebbe avuto l'esercito più numeroso, dal momento che la maggior parte delle truppe francesi erano, in quel momento, impegnate in Indocina. Questa situazione, peraltro, avrebbe anche limitato la capacità di manovra dei francesi nei confronti degli americani, poiché essi si trovavano in forte dipendenza dagli aiuti militari di Washington, per cui dovevano a tutti i costi evitare tensioni diplomatiche. Cfr. J. van der Harst, "The Pleven Plan", cit., p. 140.

ministro degli Esteri europeo e soggetta al controllo di istituzioni sovranazionali.

In un gioco diplomatico divenuto ormai consueto, ad una proposta di Parigi si contrapponevano immediatamente le reticenze olandesi, e viceversa. Sicché, anche in questa circostanza, il *Buitenlandse Zaken* (il ministero degli Esteri olandese) rispose con un *Memorandum* in cui esprimeva senza mezzi termini le sue forti perplessità sulla praticabilità dell'iniziativa³⁵¹. Nell'ottica dell'Aja – spiegava il documento – la cooperazione intereuropea in campo militare costituiva niente più che un'appendice “regionale” dell'ombrello atlantico, il vecchio continente essendo del tutto impreparato ad emanciparsi dall'egida statunitense. La creazione di un esercito comune e di un ministro della Difesa europeo, viceversa, avrebbe incoraggiato Washington a credere che l'Europa potesse provvedere autonomamente alla propria sicurezza, cosa che, di riflesso, avrebbe significato il ritiro dal continente sia dei finanziamenti che dei dispositivi strategici americani³⁵². Peraltro, ma questo non fu riferito a Parigi, eludendo lo stretto coinvolgimento statunitense dalla comunità di difesa europea, la Francia avrebbe avuto piena libertà di manovra nell'ambito del sistema difensivo continentale, da esercitare, *in primis*, ai danni della Germania³⁵³. Il cui riarmo – stando alle opinioni che già da tempo circolavano nei corridoi del *Binnenhof* – sarebbe con tutta probabilità rimasto lettera morta, qualora l'iniziativa fosse stata rimessa completamente nelle mani dei francesi³⁵⁴.

Le tensioni con la Francia si acuirono progressivamente allorché, da Washington, pervenne la notizia che lo *State Department* aveva accolto favorevolmente il piano Pleven³⁵⁵. Stikker, preoccupato, predispose un proprio schema per il riarmo della Germania, il quale avrebbe dovuto rappresentare una via intermedia tra la soluzione di Acheson e il piano francese³⁵⁶, ma il

³⁵¹ Ivi, p. 303. Cfr. anche NL-HaNA, 2.10.54, Ministerie van Koloniën en Opvolgers: Dossierarchief, (1859) 1945-1963 (1979) (Arch. Min. v. K.), -1 Taak van de organen, -1.87 Recht. Justitie, -1.871 Volkenrecht. Internationaal Recht, -1.871.2 Subjecten en objecten van volkenrecht. Internationale betrekkingen, -1.871.24 Internationale verdragen, no. 6723, Herleving van een aantal vooroorlogse verdragen tussen Nederland en Duitsland 1950-1952, *Memorandum H.N. Boon*, 27.10.1950.

³⁵² Cfr. J. van der Harst, “The Pleven Plan”, cit. p. 140 e 303.

³⁵³ Questo timore, peraltro, si era acuito a L'Aja in seguito al rifiuto di partecipazione posto al progetto da Gran Bretagna e Paesi Scandinavi, il quale aveva fatto seguito all'invito francese a partecipare alle discussioni sul Piano. *Ibidem*. Per una più ampia descrizione delle trattative cfr. E. Furdson, *The European Defence Community. A History*, London, 1980, pp. 89–90.

³⁵⁴ Cfr. NL-HaNA, 2.10.54, Arch. Min. v. K., 1.871.24, no. 6723, *Memorandum H.N. Boon*, 27.10.1950.

³⁵⁵ Cfr. J. van der Harst, “The Pleven Plan”, cit., p. 143.

³⁵⁶ Stikker propose di porre le truppe tedesche sotto il controllo di un Alto Commissario della Nato, il quale, a sua volta, avrebbe dovuto rispondere di esse di fronte al Consiglio dei Ministri

ministro olandese non riuscì a trovare sostegno né da Washington, né, tanto meno, da Parigi.

Gli insuccessi diplomatici contribuirono peraltro ad acuire le opposizioni in seno al già vacillante governo Drees-Van Schaik, il quale, il 24 gennaio 1951, si trovò costretto a rassegnare le dimissioni³⁵⁷. L'isolamento internazionale e la crisi interna non furono ragioni sufficientemente valide per indurre l'Aja ad un cambiamento di rotta. Al contrario, il governo *ad interim* rifiutò di partecipare in qualità di *partner* a pieno titolo alle discussioni sull'esercito europeo convocate dal Quai d'Orsay per il 6 febbraio 1951, alle quali avrebbero dovuto essere presenti tutti gli stati membri della Nato³⁵⁸. Più semplicemente, sollecitato dai

della Nato. Tale soluzione, agli occhi di Stikker, rappresentava sia la garanzia di un riarmo tedesco limitato e strettamente controllato, essenziale per eludere le opposizioni di Parigi, sia, al contempo, la presenza di un bastione difensivo all'estremità orientale dell'Occidente europeo, il che costituiva l'interesse principale di Washington. Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 394, *Ministerraad Nr. 790, Notulen van de vergadering gehouden op Maandag 27 November 1950, des middags te 2 uur en des avonds voortgezet, Plein 2. b*, pp. 9-10. Lo schema proposto dal ministro degli Esteri olandese, di fatto, ricalcava la sua personale interpretazione degli scenari che avrebbe aperto la creazione di un esercito europeo e le ricadute che quest'ultimo avrebbe avuto sulla posizione olandese a livello internazionale, non soltanto sotto il profilo militare, ma anche sul piano finanziario, economico e politico. Scriveva Stikker agli omologhi del *Ministerraad* il 31 gennaio 1951: "... de samenwerking tussen Europese landen op defensie-gebied, zovele financiële, economische en politieke consequenties had, dat zij bezwaarlijk kon worden tot stand gebracht in het tegenwoordige stadium van de Europese samenwerking. Bovendien moet Nederland, dat zovele banden overzee heeft er voor waken, om geen deel uit te gaan maken van een zuiver continentaal georiënteerde combinatie, die er toe zou kunnen leiden dat de thans bestaande rechtstreekse samenwerking van Nederland op militair terrein met Engeland en de Verenigde Staten in het kader van het Noord-Atlantische Verdrag, vervangen zou worden door een samenwerking, waarin Nederland, alleen als onderdeel van een Europees leger, dus indirect, met Engeland en de Verenigde Staten aan de verdediging van Europa zou medewerken." (... la collaborazione tra i paesi europei sul terreno della difesa, avendo conseguenze finanziarie, economiche e politiche, nella fase corrente dell'integrazione europea non può essere conseguita. Inoltre l'Olanda, che deve preservare i suoi numerosi legami con i paesi d'oltremare, non può far parte di un'organizzazione puramente continentale, la quale potrebbe condurre ad una sostituzione dell'attuale cooperazione sul terreno militare con l'Inghilterra e con gli Stati Uniti nel quadro del Patto Atlantico con una integrazione in cui i Paesi Bassi coopererebbero con Inghilterra e Usa solo come parte di un esercito europeo, e pertanto indirettamente, alla difesa dell'Europa). Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 464, *Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Europa – Bureau Westelijke Samenwerking aan alle Ministers, 's-Gravenhage, 31 Januari 1951*, p. 2.

³⁵⁷Cfr. ASMAE, DGAP I, Olanda 1950, b. 257, *Telespresso n. 160, Carissimo a Ministero degli Affari Esteri di Roma, Crisi governativa olandese, 23.2.1951*.

³⁵⁸ Cfr. "Le Ministère des Affaires Etrangères présente ses compliments a l'Ambassade de France et a l'honneur de lui faire savoir en réponse a sa note No. 4-2 du 27 dernier que le gouvernement des Pays-Bas accepte volontiers l'invitation du Gouvernement de la République de se faire représenter a une conférence a Paris en vue d'étudier les modalités de la création

numerosi parlamentari favorevoli allo schema di Pleven, l'esecutivo olandese si limitò ad inviare osservatori, giustificando la reticenza col pretesto che la crisi governativa, al momento, non consentiva ai Paesi Bassi di prendere decisioni, tanto più se, come in quella circostanza, questi ultimi non fossero stati informati in anticipo sugli argomenti all'ordine del giorno³⁵⁹.

I risultati delle trattative, che comunque si tennero nella capitale francese, furono oggetto di dibattito nei due Consigli dei ministri del 12 e del 19 febbraio. I verbali delle sedute precisavano e circostanziavano ampiamente le ragioni al fondo della tenace opposizione olandese al piano Pleven, così come erano state enunciate da Stikker a Parigi. I documenti di cui sopra mostrano chiaramente che la principale preoccupazione dell'Aja era la possibile riduzione dei finanziamenti americani destinati ai Paesi Bassi, i quali, stando alle indicazioni della Casa Bianca, sarebbero stati da allora in avanti distribuiti in base allo sforzo intrapreso dai singoli stati per l'ammodernamento dell'apparato bellico³⁶⁰. Non meno allarmanti le prospettive di rimodulazione degli equilibri in seno al blocco occidentale - come pure in Europa - indirettamente aperte dal piano Pleven, che certo non potevano sfuggire agli olandesi. Di fatto, l'*establishment* dell'Aja aveva più di qualche ragione di credere che la Francia

éventuelle d'une armée européenne. Le Gouvernement des Pays-Bas a l'intention de se faire représenter par une délégation dont le caractère ne sera déterminé qu'ultérieurement après que des propositions concrètes seront formulées. C'est à ce moment que le gouvernement de la Reine se prononcera sur la question à savoir si la représentation des Pays-Bas assisterait à la conférence en qualité d'observateur ou si le cas échéant, la délégation serait autorisée à prendre une part active aux discussions. L'ambassadeur des Pays-Bas à Paris sera désigné comme le représentant du Gouvernement des Pays-Bas à la conférence d'étude qui s'ouvrira le 6 février prochain au Ministère des Affaires Etrangères à Paris. Les noms des autres membres de la délégation seront communiqués ultérieurement. Le Ministère des Affaires Etrangères saisit cette occasion de renouveler à l'Ambassade de France les assurances de sa haute considération". Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 464, *Ambassade de France, La Haye, le 31 janvier 1951*.

³⁵⁹ "Spreker stelt voor, aan de Franse Regering te antwoorden, dat de tot Nederland gerichte uitnodiging wordt aanvaard, echter onder het voorbehoud, dat de Nederlandse Regering zich niet eerder kan uitspreken over de vraag, of zij actief aan de conferentie zal deelnemen (dan wel zich tot de positie van waarnemer zal bepalen) dat nadat de concrete agendapunten der conferentie bekend zijn.". Ivi, *Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Europa – Bureau Westelijke Samenwerking aan alle Ministers, 's-Gravenhage, 31 Januari 1951*, p. 4.

³⁶⁰ "Er is daarvoor een beperking van de consumptie en van de investeringen nodig, doch er zal dan toch nog een tekort blijven, indien geen Amerikaanse hulp wordt ontvangen. Indien dit grote bedrag door de Nederlandse Regering zal worden genoemd, zal men dit daarom moeten zien als eert onderhandelingspunt over de dollarhulp. Van Amerikaanse zijde heeft men geantwoord, dat de verdeling van Marshallhulp volgens het schema-Snoy-Marjolin afgelopen is; de verstrekking van eventuele dollarhulp zal worden afgestemd op de mate van militaire inspanning der landen". Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 395, *Ministerraad nr. 838, Notulen van de vergadering gehouden op Mandaag 12 Februari 1951, des morgen te 10 uur en des middag voortgezet, Plein 2 b*, pp. 6-7.

stesse puntando a creare un nuovo direttorio - costituito dai *Grote Drie* (tre grandi), Londra, Parigi e Washington – competente del coordinamento della difesa dell'Occidente, nell'ambito del quale i francesi sarebbero divenuti portavoce degli stati europei. Cosa che, di riflesso, avrebbe accreditato a livello internazionale l'egemonia parigina – poi allargata anche alla Germania - sul continente, il tutto a danno dei piccoli paesi. Una prospettiva tanto più concreta e futuribile tenendo conto della manifesta intenzione dei britannici, cioè dell'unico, plausibile contrappeso allo "strapotere" transalpino, di tenersi a distanza dai progetti di cooperazione a Sei³⁶¹. E senz'altro la costruzione di un esercito europeo, con il suo carico di implicazioni sovranazionali, avrebbe contribuito ad allontanare ancor di più Londra dal continente, sfilacciando definitivamente il già vacillante legame privilegiato anglo-olandese³⁶². C'era

³⁶¹ Tale preoccupazione, in realtà, campeggiava già da tempo nei corridoi del *Binnenhof*: "Spreker prefereert de samenwerking in Atlantisch verband en in deze Colombofederatie boven een continentaal blok van zes landen, waarin aanvankelijk Frankrijk de leiding zal hebben, welke op een later ogenblik waarschijnlijk naar Duitsland zal overgaan." (Il relatore preferirebbe una cooperazione nell'ambito del Patto Atlantico e in questa federazione Colombo a un blocco continentale di sei paesi, in cui inizialmente la Francia ricoprirebbe un ruolo guida, che in seguito verosimilmente estenderebbe alla Germania). Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 394, *Ministerraad nr. 790, Notulen van de vergadering gehouden op Mandaag 27 November 1950, des middags te 2 uur en des avonds voortgezet, Plein 2 b*, p. 10.

³⁶² "[Minister-President] Er zijn echter gevallen, waarin een samenwerking tussen de Westeuropese landen mogelijk is zonder Engeland; Nederland is echter voor de defensie opgenomen in het Noordatlantisch Pact, waaraan ook Engeland, Amerika, Canada en de Scandinavische landen deelnemen. Voor de militaire zaken is Nederland in het bijzonder op hulp van Amerika en Canada aangewezen, zodat spreker wel groot bezwaar ziet tegen het Franse plan inzake een z.g. Europees leger, dat in werkelijkheid niet "Europees" zal zijn; practisch beslissen dan Frankrijk en Duitsland hoe de Beneluxlanden zullen moeten doen. Alleen als er geen Atlantische organisatie bestond zou de situatie anders zijn. Minister Stikker deelt mede, dat Minister Bevin bij zijn jongste contact opnieuw ten aanzien van het ijzer- en staalplan heeft medegedeeld, dat Engeland in contact zal komen, zodra de zes landen gereed zijn. Overigens vreesde Minister Bevin, dat Minister Schuman doende was een Westeuropese samenwerking tot stand te brengen zonder Engeland; zijn contact met Schuman was de laatste tijd onvoldoende." ([il Presidente del Consiglio] Ci sono però casi in cui sembra possibile una cooperazione tra i paesi dell'occidente europeo senza il coinvolgimento britannico; i Paesi Bassi sostengono invece la difesa nella Nato, a cui appartengono anche la Gran Bretagna, l'America, il Canada e i paesi scandinavi. Sul piano militare, l'Olanda in particolare è designata a ricevere gli aiuti da America e Canada, motivo per cui il relatore ha espresso forti obiezioni al piano francese sul cosiddetto esercito europeo, il quale in realtà non sarà "europeo"; saranno Francia e Germania a decidere come dovranno agire i paesi del Benelux. La situazione sarebbe stata diversa soltanto se non vi fosse stata alcuna organizzazione atlantica. Il ministro Stikker ha anche informato che il ministro Bevin, recentemente, ha comunicato che rispetto al piano Schuman l'Inghilterra inizierà a trattare una volta che i sei paesi saranno pronti. Inoltre il ministro Bevin temeva che il ministro Schuman stesse realizzando una cooperazione europea

infine la questione dei contingenti. Era opinione diffusa, non solo nella terra dei tulipani, che tutti i governi impegnati nella costruzione dell'esercito europeo avrebbero alla fine architettato misure di ogni genere pur di tenere le proprie truppe (*combat teams*) all'interno, o comunque negli immediati pressi dei rispettivi confini nazionali, l'Italia *in primis*. Ciò avrebbe comportato, con tutta probabilità, che le divisioni olandesi sarebbero state fuse con quelle tedesche e, in molti casi, addirittura assimilate a queste ultime³⁶³. Il che, a sua volta, avrebbe significato sia una perdita di autonomia decisionale in campo strategico-militare, tanto più importante per un paese ancora impegnato a sedare i tentativi insurrezionali delle colonie, sia un onere ulteriore per le casse nazionali, senza che, tuttavia, ci fossero riscontri apprezzabili sul piano della sicurezza dei confini³⁶⁴.

In sintesi, i Paesi Bassi, già lacerati all'interno da una crisi di governo lontana da spiragli di risoluzione, erano costretti a confrontarsi con il timore di perdere simultaneamente, oltre ai propri possedimenti d'oltremare, tutte le garanzie di protezione sia dagli attacchi esterni, dal momento che le frontiere orientali erano sguarnite, sia dagli attentati alla propria autonomia politico-economica sul continente³⁶⁵.

Nel frattempo, il clima internazionale andava progressivamente irrigidendosi. Nell'estate del 1951, infatti, il fallimento dei colloqui di Petersberg, che avevano riunito gli Alti Commissari alleati e gli esperti militari della Rtf per discutere i termini del riarmo³⁶⁶, finì per incrementare il sostegno americano al piano Plevén. Lo *State Department* cominciò a sollecitare i governi membri della Nato affinché accelerassero le trattative e consentissero, di fatto, la ricostituzione dell'esercito tedesco nei modi indicati dallo schema parigino, cioè non su basi nazionali, bensì nell'ambito di una struttura sovranazionale. Parigi aveva vinto la sua battaglia. Non solo perché aveva saputo esercitare sugli Stati

senza la Gran Bretagna, ragione per cui, l'ultima volta, i suoi contatti con Schuman si sono rivelati infruttuosi). Cfr. Ivi, pp. 10-11.

³⁶³ Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 395, *Notulen van de vergadering gehouden op Mandaag 19 Februari 1951, des morgens te 10 uur en des middags voortgezet, Plein 2b.*, pp. 2-3. L'ipotesi di "small regimental combat teams" era stata prospettata durante la Conferenza di Petersberg (che si era aperta nel gennaio 1951). Cfr. James McAllister, *No exit: America and the German problem, 1943-1954*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2002, p. 202.

³⁶⁴ Cfr. J. van der Harst, "The Plevén Plan", cit., p. 144.

³⁶⁵ Le parole di Stikker descrivono efficacemente la sensazione di precarietà che all'epoca attraversava sia l'Olanda che l'Europa: "There was grave trouble at the time. The Korean War was at its worst, war might also have broken out in Europe, Germany was not yet a member of NATO, the defense of central Europe was very weak, and nearly European countries still badly need economic and defense aid. Domestically, we were in a serious balance-of-payments crisis". D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 244.

³⁶⁶ Cfr. J. McAllister, *No exit: America and the German problem...*, cit., pp. 200-208.

Uniti la giusta pressione per garantirsi il controllo della ricostruzione militare tedesca, ma anche perché aveva tradotto la risposta ad un problema contingente – la necessità di rafforzare la difesa europea di fronte all’acuirsi della tensione bipolare - in una proposta fortemente avanzata sul piano dell’integrazione sovranazionale del continente, ben consapevole di quanto quest’ultima fosse tradizionalmente caldeggiata dalla Casa Bianca. E, in effetti, Washington aveva finito per riconoscere nelle due iniziative francesi – quella per il *pool* carbo siderurgico e quella per la comunità di difesa – non soltanto degli strumenti efficaci a consolidare la coesione interna dell’Europa occidentale, con ricadute positive sia in termini di crescita economica che di stabilità politica, ma anche e soprattutto un veicolo attraverso il quale “bring American boys home”, giacché la creazione di un esercito europeo avrebbe reso superflua l’occupazione militare della Germania.

Contrariamente agli auspici olandesi – e alla sensazione condivisa da molti³⁶⁷ – il negoziato di Parigi aveva consacrato l’indiscusso successo del piano Pleven³⁶⁸. Il 17 agosto, Stikker inoltrava una nota al Consiglio dei ministri per informare gli omologhi sull’andamento della Conferenza degli Ambasciatori, che si era tenuta pochi giorni prima, il 9 agosto, a Parigi³⁶⁹. Il tono della comunicazione non era certo di quelli che rassicurano. Le obiezioni olandesi si potevano essere sintetizzate in dieci punti. Le prime avevano carattere più generale:

1) il piano francese, proponendo di affidare ad organi sovranazionali un settore così delicato come quello della difesa, avrebbe forzato il processo di

³⁶⁷ Così McAllister: “Although the rest of the alliance went along with the idea of a European army conference, very few policymakers believed the French would have very much success in the Paris negotiations”. Cfr. J. McAllister, *No exit: America and the German problem...*, cit., p. 200. Ancora, nell’aprile del 1951, il maggiore americano J.G.K. Miller affermava quanto segue: “While the European Army Conference has been intermittently in session for little over a month it is not too early to predict its failure to achieve the objective sought by the French... For the foreseeable future, it must be considered that the participating countries will not give up sovereignty as proposed by the French in the most vital of all fields-security”. Ivi, p. 204.

³⁶⁸ Cfr. J. van der Harst, “The Pleven Plan”, cit., p. 144. L’impressione che le trattative si stessero avviando verso un crinale decisamente negativo per i Paesi Bassi era fortemente avvertita dal Ministerraad del 30 luglio 1951. Il ministro Staf, in particolare, riteneva che, qualora, come era prevedibile, la pressione [americana] si fosse incrementata tanto da obbligare il governo olandese a partecipare, l’Aja avrebbe dovuto cambiare quanto prima il proprio atteggiamento. “Minister Staf is van oordeel, dat, indien verwacht kan worden, dat de druk zo groot wordt, dat Nederland zal moeten meedoen, de Regering dan het beste zo vroeg mogelijk haar standpunt zal kunnen wijzigen”. Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 395, *Ministerraad nr. 938, Notulen van de vergadering van 30 Juli 1951, aangevangen des morgens te 10 uur en des middags voortgezet, in de Trèveszaal, Binnenhof* 20, p. 8.

³⁶⁹ NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 470 1951 aug., *Stikker aan de Heer Minister-President Nota betreffende Conferentie Europese Leger, 's-Gravenhage, 17 Augustus 1951*.

integrazione europea, rinnegando di fatto la Dichiarazione Schuman, ispirata al principio dell'integrazione progressiva e senza peraltro che esistessero le condizioni per l'unificazione politica, finanziaria, monetaria, economica e sociale del continente;

2) l'adeguamento degli apparati militari dei singoli stati ai parametri imposti dal piano Plevin avrebbe costretto i governi a sforzi finanziari insostenibili in un periodo di profondo dissesto finanziario come quello postbellico;

3) l'unificazione degli eserciti nazionali sarebbe stata irrealizzabile se non fosse stata preceduta da una importante opera di armonizzazione degli stessi, sotto il profilo dell'equipaggiamento, della formazione, dell'organizzazione etc.;

4) l'instabilità politica di alcuni paesi europei avrebbe rischiato di compromettere il funzionamento e l'efficienza della nuova organizzazione militare;

5) esistevano concrete possibilità che l'Europa, dotandosi di un suo apparato di difesa, sarebbe stata percepita all'esterno come "terza forza", cosa che avrebbe allentato significativamente la coesione dell'Alleanza Atlantica, oltre a compromettere il mantenimento del sistema di aiuti economici da Washington;

6) a differenza della Ceca, la comunità di difesa non avrebbe potuto reggersi qualora fosse stata composta esclusivamente da sei membri e soprattutto in assenza della Gran Bretagna;

7) gli organismi sovranazionali non avrebbero avuto sufficiente potere e capacità per indicare ai paesi membri le spese da sostenere in campo militare e controllare successivamente che essi effettivamente applicassero le direttive ricevute;

8) infine, la Francia, la cui posizione dominante nell'ambito del nuovo consesso era già consolidata, e successivamente la Germania, che al momento opportuno avrebbe puntato a condividere, se non a rilevare, tale ruolo, avrebbero senz'altro condizionato nel senso a loro più favorevole la politica estera continentale. Una simile prospettiva, peraltro, sarebbe stata tanto più concreta considerando l'assenza di "balance of power" di rilievo all'interno dell'organizzazione.

A seguire, alcune considerazioni sulle ricadute negative che il piano Plevin avrebbe determinato nei Paesi Bassi:

9) il piano avrebbe ostacolato la politica marittima olandese;

10) l'Olanda avrebbe dovuto affrontare, con tutta probabilità, un processo di revisione costituzionale, visto che la difesa – così come la finanza e la politica estera – erano affari di diretta competenza della corona, non del governo³⁷⁰.

I timori di Stikker, ampiamente condivisi dal governo dell'Aja, erano tutt'altro che infondati³⁷¹. L'alacre ministro, tuttavia, non aveva considerato, o forse aveva più semplicemente sottovalutato, che le reticenze olandesi ad accordare competenze tanto determinanti e poteri decisionali in un terreno così sensibile ad organi sovranazionali accomunavano trasversalmente tutti gli stati presenti al negoziato sul piano Pleven.

Ad ogni modo, il nodo esisteva e andava sciolto nel minor tempo possibile. Pertanto, nello stesso agosto del 1951 il *Ministerraad* organizzò una serie di incontri con alcuni funzionari del dicastero degli Esteri, che di fatto si protrassero fino al novembre successivo, per procedere ad uno scambio sistematico di opinioni circa la posizione che l'Olanda avrebbe dovuto assumere in futuro³⁷². Il che, in pratica, significava decidere se rimanere al di fuori della comunità, come aveva già anticipato Stikker a Schuman³⁷³, oppure accettare di diventare membri a pieno titolo della Comunità di difesa. Contro quest'ultima ipotesi tuonarono i ministri Drees e Stikker. Di contro, altri politici si espressero in favore della *membership* olandese alle trattative, sottolineando che questa sarebbe stata l'unica possibilità per evitare che la difesa europea diventasse irreversibilmente un *affaire* francese o franco-tedesco. Nel sostenere con forza tale linea si distinse Dirk Spierenburg, il quale argomentò la propria posizione con una serie di valutazioni precise e dettagliate. L'esperto negoziatore olandese rilevò in particolare che rispetto alla Nato, il cui ampio contesto appariva fortemente influenzato dalle volontà delle grandi nazioni, la cornice dell'integrazione europea offriva ai Paesi Bassi la possibilità di ritagliarsi uno spazio di influenza di un certo spessore, soprattutto in qualità di guida dei piccoli stati³⁷⁴. Le considerazioni di Spierenburg aprirono una

³⁷⁰ *Ibidem*, *Interdepartementele Nota aan de Ministerraad inzake het Europese Leger*, 's-Gravenhage, 17 Augustus 1951, pp. 1-2.

³⁷¹ Cfr. J. van der Harst, "The Pleven Plan", cit., p. 144. Per una ricostruzione più precisa del dibattito intorno alla Ced si veda B. Olivi, *L'Europa difficile*, cit., pp. 42-45.

³⁷² NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 395, *Ministerraad Nr. 949, Vergadering gehouden op Maandag 27 en Dinsdag 28 Augustus 1951, aangevangen des morgens te 10 uur en des middags en de volgende de morgen voortgezet, in de Trèveszaal*.

³⁷³ NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, blok 1, 1945-1954, H.1 D.U. Stikker, 27339-27341 Aantekening, notizie en memoranda van D.U. Stikker, no. 27340 1951-1952, *Memorandum van Mr. D.U. Stikker aan Secretaris-Generaal, c.c. Ir Stuyt Hr Vigevano Parijs, Parijs, 12 Juli 1951*.

³⁷⁴ NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, 921.331, no. 17932, *Resumé van de Ambassadeurconferentie over het Europese leger*, 28.8.1951.

profonda breccia nell'assemblea e il suo intervento segnò l'apertura di una nuova fase del dibattito: non si trattava più di decidere "se" partecipare come membri effettivi alla Comunità di difesa, ma di stabilire "in che modo" prendervi parte³⁷⁵. Certo, il discorso pronunciato dal futuro rappresentante olandese all'Alta Autorità non avrebbe riscosso un tale successo se, sullo sfondo, non avesse trovato una serie di cambiamenti esterni straordinariamente efficaci a supportarne le ragioni e i contenuti con la forza della concretezza. A sostegno dell'ancoraggio olandese alla cooperazione a "Sei" intervenivano difatti sia la dilatazione improvvisa dei legami nell'ambito del Benelux, generata in massima parte dalle divergenze di posizioni in merito al piano Pleven³⁷⁶, sia la minaccia statunitense di sospendere i finanziamenti ai Paesi Bassi qualora l'Aja fosse rimasta al di fuori del nuovo sistema di difesa europea³⁷⁷.

Stabilito il nuovo orientamento, il *Buitenlandse Zaken* elaborò una *tegennota* (controproposta), ad uso delle cancellerie dei "tre grandi", Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, per la semplificazione – questa era almeno la dicitura ufficiale - della struttura della Ced³⁷⁸. Ribadendo l'impraticabilità di alcuni elementi di carattere istituzionale e amministrativo prospettati nello schema francese³⁷⁹, gli olandesi suggerivano di ripensare la ripartizione delle competenze delle istituzioni della Ced nell'ottica del rafforzamento di un organo collegiale di controllo e, proporzionalmente, della limitazione dei poteri

³⁷⁵ *Ibidem*.

³⁷⁶ Le parole pronunciate da van Zeeland a Parigi, del resto, erano piuttosto eloquenti: "[...] n'intervenons plus comme bloc Benelux; soyons alliés sans mettre à cette alliance une étiquette". Cfr. J.W. Brouwer, "La Belgique dans la politique européenne...", cit., p. 222.

³⁷⁷ "Minister Lieftinck heeft gezien, dat in een publicatie van Amerikaanse zijde als bedrag voor Nederlandse militaire inspanning is genome \$ 52 mln. oftewel f. 2 mld. Hoewel Jhr. Van Starckenborgh een correctie in het desbetreffende stuk heeft voorgesteld, heeft men dit bedrag gehandhaafd. Ook de Regeringscommissaris heeft twee maal bij de heer Hunter geprotesteerd, waarbij geantwoord werd, dat deze gegevens geheim waren. Het lijkt spreker wenselijk, dat de Ambassadeur mededeling aan de Amerikaanse Regering doet, dat het vermelde cijfer onjuist is. Minister Stikker heeft deze zaak laten nagaan." (il ministro Lieftinck ha visto che in una pubblicazione americana venivano previsti 52 milioni di dollari per sostenere lo sforzo militare olandese, cioè due miliardi di fiorini. Sebbene Jhr. Van Starckenborgh abbia proposto di correggere tale importo, la cifra è rimasta invariata. Anche il commissario governativo ha esposto le proprie rimostranze a Hunter, ma quest'ultimo ha risposto che le ragioni di tale decisione dovevano restare segrete. Il relatore ritiene pertanto che sia necessario comunicare al governo statunitense, tramite un ambasciatore, che la cifra non è corretta). Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 395, *Ministerraad Nr. 975, Notulen van de vergadering, gehouden op Maandag 15 October 1951, des morgens te 10 uur en des middags voortgezet in de Trèveszaal*, p. 3.

³⁷⁸ Cfr. J. van der Harst, "The Pleven Plan", cit., p. 146.

³⁷⁹ In particolare, ci si riferiva alla gestione comune – e sovranazionale – dell'amministrazione, del budget e del programma di armamento. *Ibidem*.

affidati all'Alta Commissione³⁸⁰. Ancora una volta, di fatto, l'Aja si faceva paladina degli interessi nazionali, soprattutto dei piccoli paesi, e, dall'interno, tentava di svuotare quanto più possibile il processo di integrazione europea dei suoi contenuti sovranazionali e delle sue virtualità federali. In questa circostanza, tuttavia, gli interessi in gioco erano ben diversi da quelli, puramente economici, che ruotavano attorno alla Ceca. Innanzitutto c'era Washington a premere per una rapida costituzione della difesa europea e, di conseguenza, per il riarmo tedesco. In secondo luogo, l'intransigenza nei confronti di un ulteriore passo verso l'unificazione continentale avrebbe compromesso anche la permanenza olandese nell'ambito della Comunità carbosiderurgica, con effetti sicuramente sfavorevoli sia per l'economia nazionale, sia per i rapporti con gli Usa. Infine, al governo olandese venne a mancare il supporto essenziale dei *partners* del Benelux, i quali non avevano alcun interesse ad inimicarsi le simpatie statunitensi per sostenere gli spregiudicati cugini in una partita diplomatica persa in partenza.

La controproposta olandese, pertanto, non suscitò alcun interesse, né in Europa, né a Washington. Viceversa, nel settembre 1951 all'Aja giunse un *Aide-mémoire* dal governo americano nel quale si ribadiva, a mo' di *ultimatum*, che gli Stati Uniti attribuivano alla realizzazione di un sistema autonomo di difesa europea una valenza cruciale e strategica. L'intervento americano indusse Stikker, che pure era stato tra i più tenaci oppositori del piano Pleven, a sollecitare il proprio governo ad invertire prontamente la rotta, giacché la via dell'ostinazione, oltre a rivelarsi inefficace, aveva finito col danneggiare profondamente l'immagine del paese a livello internazionale. In una lettera a Drees, datata 5 ottobre 1951, il ministro degli Esteri esortava il governo a valutare attentamente lo scenario politico mondiale, riprendendo al contempo coscienza della propria condizione di piccola realtà in un contesto di grandi potenze, e soprattutto a tener conto che i "*Grote Drie*" avevano accordato pieno sostegno al piano francese per l'esercito europeo³⁸¹. Non che Stikker avesse iniziato a coltivare segretamente una qualche passione federalista, né che intendesse prendere le distanze dal proprio governo quando quest'ultimo affermava che dietro l'impegno europeista di Francia, Italia e Rtf si celassero in

³⁸⁰ La proposta dell'Aja prevedeva che il Consiglio ottenesse il pieno controllo sul budget della Ced. *Ibidem*.

³⁸¹ "... de drie mogendheden hun steun hebben toegezegd aan de Franse plannen over het Europese Leger". Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 472 1951 okt., *Stikker aan Minister-President, 's-Gravenhage, 5 Oktober 1951. Nota. aan de Ministerraad omtrent de recente ontwikkelingen inzake het Europese Leger*, p. 1. Cfr. anche J. van der Harst, "The Pleven Plan", cit., p. 146. "Unpleasant as it may be, we have to take into account the developments of political events, since the Big Three have promised their support for the creation of a European army. It is hard indeed to accept the loss of independence in the making of our own policy".

realtà ragioni protezionistiche. E certo il ministro continuava anche a ritenere intrinsecamente fragile l'idea stessa di unificazione continentale, la quale non soltanto sarebbe stata destinata ad infrangersi contro le reticenze dei governi alla cessione della sovranità, ma soprattutto si rivelava incapace di suscitare interesse e coinvolgimento da parte dell'opinione pubblica. Ma tali personali convincimenti non gli impedivano di guardare con preoccupazione all'acuirsi della tensione tra Usa e Urss, la quale rendeva indispensabile la difesa dell'Europa, nonché un'accelerazione del riarmo tedesco³⁸². Né di riconoscere che, in quel particolare frangente, l'Olanda non si sarebbe potuta permettere in alcun modo di ritrovarsi isolata. Il suo suggerimento di intraprendere una partecipazione attiva al negoziato sul piano Plevén era pertanto dettato da considerazioni di fatto e da valutazioni attente sul futuro del paese. Del resto, concludeva, la *membership* a pieno titolo al negoziato di Parigi non avrebbe impedito al governo olandese di influenzare in qualche modo l'esito delle discussioni, magari riuscendo a strappare, come nel caso della Ceca, un qualche consenso su quelle correzioni intergovernative che tanto stavano a cuore ai piccoli paesi³⁸³.

La lettera di Stikker agì sull'Aja come un catalizzatore eccezionale per l'elaborazione della nuova politica europea. Già all'inizio di ottobre, il *Ministerraad* rispose di avallare la partecipazione attiva dei propri delegati alle discussioni che stavano avendo luogo nella capitale francese. Allo stesso tempo, sempre sulla base delle indicazioni del ministro degli Esteri, nominò capo delegazione l'atlantista Jonckheer Van Vredenburg³⁸⁴, il quale, diversamente dal suo omologo per la Ceca, Spierenburg, non aveva mai manifestato grandi

³⁸² *Ibidem*.

³⁸³ "In deze mededeling ware op gepaste wijze tot uitdrukking te brengen dat deelneming niet zonder meer insluit een accord verklaring van de Nederlandse Regering met de voorlopige resultaten van de Conferentie, zoals deze in het Interim Rapport zijn neergelegd". (In questa comunicazione è stato opportunamente precisato che la partecipazione del governo non si deve limitare a una sottoscrizione di un assenso accordato ai risultati preliminari della Conferenza, così come trasportati nel Rapporto provvisorio). Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 472, cit., *Mededeling aan de Franse Regering, waarvan concept a.s.Maandag in de Ministerraad zal worden overgelegd*, p. 5.

³⁸⁴ "De Ministers van Oorlog, van Economische Zaken en van Financien worden verzocht in de Ministerraad van Maandag a. s. mededeling te doen van de namen van de vertegenwoordigers die zij zouden willen aanwijzen. De ondergetekende stelt zich voor Jhr. van Vredenburg als voorzitter aan te wijzen" (I ministri della Guerra, dell'Economia e delle Finanze hanno chiesto nella seduta del Consiglio dei ministri dello scorso lunedì di comunicarvi i nomi dei rappresentanti che vorrebbero designare. Il sottoscritto suggerisce di nominare Jhr. van Vredenburg come presidente). Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 472 1951 okt., *Brief en Nota, Stikker aan Minister-President, betreffende: Europese Leger, 's-Gravenhage, 5 Oktober 1951*, p. 6.

simpatie per l'europismo, ma era uomo altamente affidabile e spiccatamente pragmatico. A quest'ultimo, inoltre, i ministri diedero istruzioni precise sulla linea di comportamento da adottare durante il negoziato, spendendo più di qualche frase sull'obiettivo principale individuato dall'esecutivo, che era quello di limitare il più possibile il carattere sovranazionale dell'esercito europeo³⁸⁵.

Al *Salon de l'Horloge* Van Vredenburg ebbe immediatamente l'impressione che il compito affidatogli dal governo fosse pressoché irrealizzabile. Il capo delegazione olandese decise comunque di tentare il capolavoro diplomatico cominciando col guadagnarsi la fiducia dei presenti e soprattutto ricucendo i rapporti con i *partners* del Benelux. Con quest'ultima organizzazione che, nelle intenzioni del funzionario dei Paesi Bassi, sarebbe stata in seguito deputata a fungere da contraltare a quella che si stava sempre più caratterizzando come una diarchia franco-tedesca³⁸⁶.

³⁸⁵ Van Vredenburg, in particolare, avrebbe dovuto innanzitutto proporre che l'implementazione e la gestione del budget comune fosse di esclusiva competenza dell'Alta Commissione della Ced, a condizione, però, che gli obblighi finanziari dei singoli paesi fossero preventivamente approvati dai parlamenti nazionali. In secondo luogo doveva essere garantito il peso decisionale dei paesi piccoli all'interno della Comunità. Inoltre, l'autorità del Consiglio dei ministri doveva essere rafforzata prevedendo che le decisioni più importanti fossero prese all'unanimità. Infine, l'autorità della Nato doveva essere riconosciuta nell'ambito della Ced. Cfr. NL-HaNA, MR, 3.02, div.nrs, no. 395, *Ministerraad Nr. 972, Notulen van de vergadering, gehouden op Maandag 8 Oktober 1951, des morgens te 10 uur en des middags voortgezet in de Trèveszaal. De voorlopige instructie aan de Nederlandse delegatie*, pp. 13-14.

³⁸⁶ Le delegazioni di Francia e Germania, in effetti, procedevano frequentemente ad accordi separati sulle questioni essenziali da discutere durante le sedute plenarie. Cfr. J. van der Harst, "The Plevin Plan", cit., p. 147. Lo stesso accadeva nella Ceca, ove, a detta di Spierenburg, Monnet mostrava una progressiva inclinazione ad accogliere le richieste di Adenauer. Per quanto una descrizione dettagliata dei rapporti franco-olandesi nell'ambito della Ceca possa risultare superflua nell'economia del presente lavoro, vale comunque la pena mettere in risalto alcuni aspetti della questione, in quanto intimamente connessi al tema in esame, nonché illuminanti per offrire una visione più ampia del clima che si respirava in Europa durante le trattative per la creazione dell'esercito europeo. Stando alle dichiarazioni di Spierenburg, la convivenza tra i membri olandesi dell'Alta Autorità e Monnet era segnata da continui contrasti, dovuti ad insanabili divergenze di prospettiva. A detta di Spierenburg, che di quei membri era esponente illustre, nonostante Monnet fosse un uomo indipendente dal suo governo, tendeva comunque a monopolizzare il dibattito e ad orientare le decisioni in una direzione quanto più possibile in armonia con i suoi personali disegni. Parafrasando Spierenburg, "Monnet era come un padre autoritario, che provvede con tutti i mezzi a sua disposizione alla difesa delle sue creature". Il funzionario olandese, al contrario, forte dell'appoggio offertogli costantemente dall'Aja, aveva interesse a salvaguardare il carattere collegiale dell'Alta Autorità, non soltanto per ragioni di puro idealismo, ma anche e soprattutto per evitare che il carisma di Monnet si indirizzasse progressivamente verso una deriva dirigistica, tutta parigina, dell'integrazione europea in quanto tale. Le già forti tensioni che caratterizzavano i rapporti franco-olandesi subirono una brusca impennata allorché si allacciò l'intesa franco-tedesca, palesatasi nel corso delle discussioni per la decartellizzazione dell'industria siderurgica della Rtf. Nell'occasione,

Vero è che il ripristino dell'antica solidità di legami non sarebbe stato possibile se Bruxelles non avesse iniziato a condividere con progressiva evidenza i timori olandesi sia rispetto alla repentina erosione della sovranità nazionale ad opera dell'integrazione militare – una prospettiva tanto più drammatica per un popolo, come quello belga, che aveva faticosamente conquistato la propria identità nazioanle e che era costretto a fare continuamente i conti con la minaccia della spaccatura tra il nord e il sud del paese -, sia di vedersi costretta a soggiacere, in un futuro non troppo lontano, al predominio politico, economico, strategico e finanche diplomatico del direttorio franco-tedesco. Il governo olandese si sentì non poco confortato nell'apprendere che i suoi *partners* per eccellenza avevano accolto con entusiasmo l'invito di Van Vredenburg a ricompattarsi nel fronte dei "piccoli" dell'Europa a Sei. Pur rimanendo sostanzialmente scettico nei confronti della lealtà brussellese, mai del tutto ineccepibile - come del resto aveva testimoniato l'atteggiamento di completa subordinazione a Parigi che il ministro van Zeeland aveva assunto nel corso del negoziato sul piano Pleven -, l'esecutivo olandese – peraltro ancora

infatti, Adenauer, che pure si era sempre mostrato fortemente ostile a tale soluzione finì, col cedere alle pressioni di Monnet e di Washington, che allora era solita esprimersi per il tramite dello stesso presidente dell'Alta Autorità. Spierenburg ravvisò in tale episodio - che aveva fortemente allarmato i Sei e che era stato percepito dai più pessimisti come il primo sintomo di una ripresa dello storico antagonismo franco-tedesco – un'abile manovra messa a punto da Monnet, che aveva chiesto e ottenuto l'avallo di Adenauer, nell'intento di mettere a tacere le opposizioni all'interno della Ceca al fine di perseguire senza ulteriori intralci i suoi obiettivi politici. Fermo restando, s'intende, che queste opposizioni non provenissero proprio dalla sponda tedesca, caso in cui l'ideatore del metodo comunitario era solito assumere un atteggiamento molto più condiscendente. Al punto che – racconta Spierenburg – divenne una consuetudine il fatto che, prima di qualsiasi decisione importante, il *commis d'État* e il Cancelliere prendessero accordi separati al fine di elaborare una piattaforma comune nelle discussioni a Sei. Di più. Spierenburg ricorda, non senza una punta di sarcasmo, che "Monnet non era sotto pressione del governo francese ma sotto la pressione dei tedeschi". A margine di tale intesa, stavano i piccoli stati del Benelux, con l'Olanda capofila, sempre più insofferenti di fronte ai ripetuti attentati alla propria autonomia decisionale e all'interesse collettivo europeo. Coppé in particolare, membro belga dell'Alta Autorità, iniziò a sostenere Spierenburg nella sua azione riequilibratrice e soprattutto nel vigilare sui tentativi perpetrati da Monnet di ottenere il sostegno di Adenauer per imprimere una svolta federale al processo di integrazione europea. Tentativi che peraltro si erano intensificati a partire dall'apertura del dibattito sulla Ced e con l'emergere progressivo delle implicazioni di carattere politico connesse con il progetto di esercito europeo. Con grande rammarico, peraltro, Spierenburg riconosce in tali divergenze di prospettiva l'origine del deterioramento del suo rapporto con Monnet, il quale, conclude il diplomatico olandese, "non era stato in grado di comprendere cosa effettivamente si intendesse per struttura collegiale". Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit., pp. 10-12.

provvisorio – si sentì incoraggiato a proseguire nell'avventura comunitaria anche e soprattutto in virtù della ritrovata unità del "club dei piccoli"³⁸⁷.

Le tensioni tra "Big Three" e "Small Three" nelle trattative sulla Ced

La conferenza di Parigi, che si aprì nel dicembre 1951, fu teatro di contrasti inediti per la giovane Europa comunitaria, i quali erano espressione della fondamentale reticenza dei Sei ad abbandonare, in nome di una quanto mai incorporea federazione europea, quegli schemi concettuali, facenti capo all'idea del legame indissolubile tra sovranità e stato nazionale, nei quali avevano i governi trovato la propria ragion d'essere e sui quali si era costruita la coscienza identitaria dei paesi che questi ultimi erano chiamati a guidare.

L'approccio alla questione, tuttavia, differiva di gran lunga, nelle forme e nelle ragioni che ne erano alla base, da paese a paese. Da un lato c'erano la Francia e la Germania, e in parte anche l'Italia, per le quali l'integrazione sovranazionale rappresentava, prima di tutto, lo strumento più efficace per superare gli antichi antagonismi e per riguadagnare prestigio e accreditamento a livello internazionale. Dall'altro lato c'era il Benelux, la cui adesione all'Europa comunitaria era una scelta dettata dalla necessità di adattamento ai nuovi equilibri mondiali, nonché il risultato di valutazioni pragmatiche, di carattere economico, piuttosto che di tensioni ideali o aneliti di riconciliazione con il proprio passato.

Un nuovo bipolarismo, tutto europeo e certo meno aggressivo e visibile di quello comunemente definito come tale, accendeva le tensioni sul vecchio continente e vedeva contrapposti il blocco dei tre "grandi" d'Europa – Francia, Germania e Italia –, con le loro prospettive di gestione e controllo della "terza via" europea sullo scacchiere mondiale, a quello dei tre "piccoli" – i paesi del Benelux –, fortemente decisi a mantenere la propria autonomia decisionale e il proprio peso sul terreno internazionale, nonché orientati a rendere l'integrazione europea la cornice solida entro la quale ricostruire e rafforzare, all'interno come all'esterno, la propria immagine di stati-nazione.

Il confronto tra questi due blocchi, aveva subito una brusca impennata a partire dalla metà del novembre 1951, allorché la Francia e la Germania avevano espresso la comune volontà di accelerare il più possibile la creazione della Ced. Il che significava, implicitamente, che le obiezioni olandesi sarebbero

³⁸⁷ Afferma in proposito J.W. Brouwer: "[...] au cours des années 50 et 60, le réflex Benelux sera prépondérant dans les prises de décisions à La Haye: c'est-à-dire rechercher la coopération avec la Belgique pour donner plus de poids à certains positions politique néerlandaises. Mais, si cette coordination se fait au niveau ministériel, notamment lors de grandes négociations, elle demeure informelle et pragmatique". Cfr. J.W. Brouwer, "La Belgique dans la politique...", cit., p. 222.

state messe da parte, o comunque discusse al termine del periodo transitorio³⁸⁸. All'approvazione del piano Pleven, inoltre, veniva condizionato anche il riarmo tedesco, cosa che veniva percepita dai "piccoli" come una sorta di ricatto, volto ad obbligarli a cooperare a chiudere positivamente e rapidamente i negoziati³⁸⁹.

La conferenza di Parigi, pertanto, si trovò ben presto sull'orlo del collasso. Gli olandesi non manifestavano alcuna disponibilità ad accettare compromessi. Drees e Liefstinck, in particolare, istruirono Van Vredenburch affinché riferisse ai francesi, ma anche agli altri negoziatori, che i Paesi Bassi non avrebbero avuto difficoltà a ritirare la propria delegazione dalle trattative sulla Ced, se non fossero state soddisfatte le proprie richieste in merito alla nomina dei componenti dell'Alta Commissione e alla formazione del budget comune³⁹⁰. Parigi e Washington iniziarono a prendere in seria considerazione la possibilità di creare una Ced senza il Benelux. Le motivazioni per cui tale ipotesi fu presto accantonata non si evincono chiaramente dai documenti. A rigor di logica, tuttavia, si potrebbe ritenere che il vuoto lasciato dai "piccoli" al centro del sistema difensivo europeo avrebbe creato numerose difficoltà di amministrazione e coordinamento del nuovo esercito, nonché una tensione inevitabile nell'ambito della Nato³⁹¹. Sta di fatto, ad ogni modo, che Acheson mise in atto una fitta opera di persuasione per sollecitare i Paesi Bassi ad assumere un atteggiamento più flessibile. Al contempo, peraltro, il Segretario di Stato americano mobilitò il governo britannico affinché tentasse un'azione diplomatica volta ad indurre l'Aja a più sagge considerazioni³⁹². Come era prevedibile, l'accerchiamento diplomatico anglo-americano ottenne gli effetti sperati. Del resto, era inevitabile che il governo olandese cedesse alle pressioni, laddove in gioco c'erano le relazioni con gli Stati Uniti, dai quali in buona parte dipendeva il ripristino dell'efficienza economico-finanziaria nazionale, e con la

³⁸⁸ Cfr. J. van der Harst, "The Pleven Plan", cit., p. 148.

³⁸⁹ La questione del coinvolgimento tedesco nello schema difensivo europeo era stata indicata dal Ministerraad del 10 dicembre 1951 come "l'unica cosa importante" da realizzare al momento. Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 395, *Ministerraad Nr.1006, Notulen van de vergadering, gehouden op Maandag 10 December 1951i des morgens te 10 uur en des middags voortgezet in de Trèveszaal*, p. 8.

³⁹⁰ Cfr. J. van der Harst, "The Pleven Plan", cit., p. 148.

³⁹¹ Cfr. René Massigli, *Une comédie des erreurs 1943-1956: Souvenirs et réflexions sur une étape de la construction européenne*, Plon, Paris, 1978, pp. 287-278. Anche nell'ottica dell'autore, all'epoca ambasciatore francese in Gran Bretagna, questa sembra l'interpretazione più convincente.

³⁹² Come rileva Jan van der Harst, appare curioso il fatto che il governo americano, nel sollecitare Londra ad esercitare la propria influenza sull'Aja perchè rompesse gli indugi e contribuisse alla realizzazione dell'esercito europeo, non abbia manifestato interesse nei confronti di una partecipazione britannica al progetto. Cfr. J. van der Harst, *Atlantic Priority: Dutch Defence Policy at the time of the European Defence Community*, European Academic Publications, Florence, 2003, p. 155.

Gran Bretagna, *partners* commerciale di vecchia data e di strategica rilevanza. Come segno di ritrovata disponibilità al compromesso, i Paesi Bassi accettarono di discutere i temi caldi del negoziato nell'ambito di un incontro ristretto tra i ministri degli Esteri dei Sei. Nell'occasione, si decise la creazione di un Comitato di Commissari anziché di una Commissione unica, all'interno del quale gli interessi dei paesi del Benelux sarebbero stati garantiti da una larga base rappresentativa: ancora una volta, l'Olanda si ergeva a difesa dell'autonomia dei "piccoli" contro le velleità egemoniche dei "grandi"³⁹³.

Con l'inizio del 1952, pertanto, sembravano sussistere tutte le condizioni necessarie per la firma del trattato Ced. In marzo, tuttavia, gli olandesi posero nuove obiezioni, riportando la conferenza di Parigi al limite del fallimento. Il nodo, questa volta, si era avviluppato attorno ad una proposta della delegazione tedesca, la quale intendeva inserire nel trattato alcune disposizioni relative all'obbligo di tutti i paesi partecipanti di fornire aiuto in caso di attacco militare ai danni di un altro stato membro. Gli olandesi si opposero con decisione, affermando che non sarebbero stati disposti a combattere per gli interessi tedeschi (se non addirittura italiani) senza avere la garanzia del sostegno britannico³⁹⁴. Un'abile mossa diplomatica dell'Aja, agevolata, peraltro, da una congiuntura internazionale spiccatamente favorevole. Nello stesso marzo 1952, infatti, Stalin aveva avanzato la proposta di una Germania riunita ma neutrale³⁹⁵, il che aveva accentuato le pressioni degli alleati per un'accelerazione del riarmo tedesco. Peraltro, nello stesso 1952, i conservatori erano tornati al potere a Londra, sotto la guida di Winston Churchill. Non erano lontani i ricordi del Congresso dell'Aja del 1948, durante il quale il grande oratore britannico, il liberatore dei popoli europei dalla peste del nazismo, aveva inneggiato all'unificazione continentale nell'atto di dar vita all'ancora attivo Consiglio d'Europa. Lontani dal prevedere il riflusso nazionalistico della

³⁹³ Cfr. Id., "The Plevan Plan", cit., p. 149. Come contro partita, il Benelux avrebbe dovuto fare concessioni in materia di bilancio, accettando la creazione di un budget comune contestualmente all'entrata in funzione della Comunità, con l'unica garanzia che, nel periodo transitorio, tale budget sarebbe stato approvato dal Consiglio dei ministri della Ceca all'unanimità. Gli olandesi non avanzarono obiezioni, oltre che per timore di una reazione da parte degli Stati Uniti e della Gran Bretagna, anche e soprattutto in considerazione del fatto che il periodo transitorio avrebbe dovuto coincidere con la durata del *Medium Term Defence Plan* della Nato, il che significava che, per un certo periodo, il contributo nazionale sarebbe stato fissato in accordo con le procedure della Nato. Senza dimenticare che, allo stesso tempo, rimanevano le perplessità dell'Aja riguardo all'accettazione del piano da parte dei Parlamenti nazionali, quello francese *in primis*. Cfr. R. Massigli, *Une comédie des erreurs...*, cit., pp. 287-288 e anche *FURS*, cit., vol. 5, *Telegramme Bruce to the Department of State*, 3.1.1952, pp. 572-575.

³⁹⁴ Cfr. E. Furdson, *The European Defence Community...*, cit., pp. 137-140.

³⁹⁵ Cfr. V. Castronovo, *L'avventura dell'unità europea...*, cit., p. 14. L'autore, peraltro, considera la proposta di Stalin niente di più che una mossa propagandistica.

politica churchilliana, gli olandesi avevano già lo sguardo proiettato oltremarica. Il confronto con la realtà, tuttavia, fu tanto brusco quanto immediato per il *Binnenhof*: la partecipazione britannica non sarebbe andata oltre l'accordo di associazione firmato da Eden nell'aprile del 1951 e l'impasse si risolse con una dichiarazione anglo-americana di intervento in caso di aggressione all'integrità della Comunità europea³⁹⁶. Tale dichiarazione, naturalmente, non fu sufficiente a cancellare remore e riserve che all'Aja si addensavano attorno al progetto Ced. Al contrario, il grosso dei timori si concentrava sulla convinzione che il riarmo tedesco avrebbe sottratto all'Olanda grandissime porzioni degli aiuti americani per la ricostruzione degli eserciti nazionali. Tuttavia, il farraginoso negoziato sull'esercito europeo aveva richiesto ai Paesi Bassi uno sforzo politico senza precedenti, sebbene, alla fine, avesse avuto l'effetto straordinario di guadagnare alla diplomazia olandese un margine contrattuale di eccezionali proporzioni. E la trattativa era giunta ad un livello tale, in termini di stanchezza degli attori direttamente coinvolti e insofferenza degli osservatori, che qualsiasi tecnica dilatoria si sarebbe rivelata controproducente, oltre che inefficace. Era giunto il momento di "deporre" le polemiche e "imbracciare" la penna³⁹⁷.

Il 27 maggio 1952 il trattato Ced veniva vergato dalle firme dei plenipotenziari dei paesi già membri della Comunità carbonifera e siderurgica. Le critiche olandesi non si acquietarono. Drees continuava a dubitare della sincerità nei rapporti franco-tedeschi e riteneva che il trattato contenesse misure discriminatorie nei confronti della Germania, come, ad esempio, il divieto imposto alla Rtf di produrre mezzi bellici pesanti. Allo stesso tempo, il Primo ministro dei Paesi Bassi, che continuava a vedere nella partecipazione tedesca all'esercito europeo il conseguimento di un obiettivo politico perseguito dal solo Adenauer, riteneva che, qualora il Cancelliere non avesse conseguito il successo alle elezioni del 1953, la ratifica del *Bundestag* sarebbe stata meno scontata di quanto si prevedesse³⁹⁸.

In sintesi, nel confronto diplomatico sulla Ced la palma del vincitore veniva consegnata alla Francia, che aveva avuto ragione della sua preminenza politica e negoziale sui *partners* comunitari. Nonostante Van Vredenburg avesse tentato un attacco alle spalle, soffiando sulle ceneri dei contrasti latenti tra Parigi e Bonn, la sua offensiva, e con essa le rimostranze dei "piccoli", si era

³⁹⁶ "... if any action from whatever quarter would threaten the integrity or unity of the Community, the two governments would regard this as a threat to their own security". Cfr. J. van der Harst, "The Plevan Plan", cit., p. 150.

³⁹⁷ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT656..., cit., p. 5.

³⁹⁸ Cfr. J. van der Harst, "The Plevan Plan", cit., p. 151.

dovuta arrestare davanti alla convergenza degli interessi dei “*Grote Drie*”³⁹⁹. L’Olanda, peraltro, si era spesso ritrovata isolata ed esposta a ripetute pressioni da parte degli americani e perfino del governo britannico, sollecitato in tal senso da Washington. In questo fosco panorama, tuttavia, non era possibile valutare quanto fosse breve, in realtà, la distanza che separava la Ced dal baratro del fallimento. Nonostante la sconfitta iniziale, la storia avrebbe presto dato ragione agli olandesi del loro scetticismo.

Il dibattito sulla creazione di un esercito europeo, al di là degli sviluppi effettivi cui andò incontro l’iniziativa, aveva obbligato l’*establishment* dei Paesi Bassi a confrontarsi con alcune contraddizioni fondamentali della politica europea nazionale, con particolare riferimento all’ambiguità di comportamento assunta dal governo dell’Aja allorché tentava di conciliare l’appartenenza al contesto comunitario (in cui figurava come “piccolo” fra i “grandi” e “grande” fra i “piccoli”) con la vocazione marittima e internazionalista (che alimentava le velleità di emancipazione dallo scenario dell’interdipendenza continentale, proprie di un “grande” stato, e le pulsioni verso i territori d’oltremarica). La Ced, soprattutto, applicando il metodo comunitario alla cooperazione sul terreno della difesa e della sicurezza collettiva avviato dai cinque membri della Bto, si poneva come alternativa di maggior prestigio rispetto alla precedente organizzazione, della quale, implicitamente, sminuiva il significato e la portata concreta. Per l’Aja, viceversa, il Trattato di Bruxelles rappresentava un essenziale nodo di collegamento con il Regno Unito, costituendo forse l’unico contesto propriamente europeo nel quale i due paesi figuravano su un piede di *equal partnership*.

Costretti dalle pressioni euro-americane ad una forzata partecipazione alla nuova Comunità, gli olandesi vissero una fase di profondo smarrimento e confusione di prospettive, la quale si tradusse, nel concreto, in una spaccatura al centro della compagine governativa, senza spiragli di risanamento a portata di mano. Una lacerazione, questa, che, pur raggiungendo il suo acme nel gennaio 1952, affondava di fatto le sue radici nel dibattito intorno alla scelta comunitaria effettuata dall’Aja, cioè al momento in cui l’Olanda maturò la decisione di aderire alla proposta di Schuman⁴⁰⁰.

³⁹⁹ Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.02, div.nrs, no. 480 1952 juni, *Nota Stikker aan Minister-president betreffende: Verslag Ministersconferentie inzake de EDG, gehouden te Parijs d. d. 19 t/m 21 Mei 1952*, p. 13.

⁴⁰⁰ Del tutto diversa, l’interpretazione di Stikker: “Basically, the 1951 crisis had its origins in the old argument about a federal versus a unitary state in Indonesia and Dutch ability to enforce the federal concept after the transfer of sovereignty”. Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 228.

I piani elaborati alla fine del 1950, i quali, peraltro, costituiscono la cifra della duplice, e spesso antitetica, interpretazione olandese dell'unificazione continentale, precisano e chiariscono quali e di quale portata fossero i nodi che i Paesi Bassi dovettero sciogliere prima di trovare una formula efficace e praticabile per trapiantare - e far crescere - il seme europeista entro gli angusti confini del proprio territorio nazionale.

L'Olanda verso l'integrazione positiva: il Piano Stikker

Presentando all'Oece, il 15 giugno 1950, il "Piano d'azione per l'integrazione economica dell'Europa", più comunemente noto come piano Stikker, il numero uno del *Buitenlandse Zaken*, allora Presidente della stessa Oece, iscriveva ufficialmente i Paesi Bassi all'albo d'onore dei costruttori dell'Europa, laddove, fino a quel momento, l'Olanda si era limitata a sottoscrivere o, al massimo, emendare progetti altrui⁴⁰¹.

Per quanto gli esiti fallimentari cui andò incontro abbiano spesso condizionato tale iniziativa a rimanere nell'ombra, offuscata peraltro dai bagliori delle ben più fortunate proposte coeve, sta di fatto che essa segnò una svolta decisiva nel cammino olandese verso l'Unione europea dei nostri giorni. In altre parole, parafrasando Van der Beugel, fu nel piano Stikker che la visione olandese dell'integrazione europea trovò la sua prima, concreta espressione⁴⁰².

Concepito nella temperie postbellica e bipolare, attraversata da tensioni di diversa natura e intensità⁴⁰³, il progetto cercava di individuare l'opzione più efficace a garantire la massima coesione tra gli stati dell'Europa occidentale, tentando d'altro canto di limitare il più possibile i traumi connessi con la perdita di sovranità e di identità nazionale. Non che il ministro olandese fosse intimamente ostile all'idea sovranazionale. Precisava anzi nelle sue memorie:

Whatever its origins, the surrender of sovereignty and the creation of some kind of a federal authority were clearly steps towards the unification of Europe. I was in favor.⁴⁰⁴

⁴⁰¹ Il liberale *Vrij Volk*, celebrando l'importanza della proposta avanzata dal leader del partito di cui era organo ufficiale, enfatizzava il sostegno che l'iniziativa aveva ottenuto da parte del governo nazionale: "Om legendevorming uit de wereld te helpen, kan het geen kwaad er aan te herinneren, dat het geen persoonlijk plan van de heer Stikker is, maar een plan van de Nederlandse regering" (Pensato per aiutare il mondo, si dovrebbe ricordare che non si tratta di un'iniziativa personale di Stikker, ma di un piano del governo olandese). Cfr. "Het plan-Stikker", in *Het Vrije Volk*, 13.06.1950.

⁴⁰² Cfr. E.H. Van der Beugel, *From Marshall Aid...*, cit., p. 214.

⁴⁰³ "Without greater integration Western Europe might not be able to withstand, either economically or militarily, the shock of an intensification of the Cold War, whenever world Communism decided to start hostilities. Economic and military reasons, and, even more, political necessity called for European unity". D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 183.

⁴⁰⁴ Ivi, p. 184.

Tuttavia, Stikker volle orientarsi verso più cauti propositi dopo aver maturato la consapevolezza che gli stati europei non fossero di fatto sufficientemente preparati, né materialmente, né psicologicamente, ad affrontare un cammino comune dalla cui direzione fossero esclusi. Il 18 aprile 1950, nel corso di una riunione dell'Oece, commentando l'approccio sovranazionale che aveva ispirato il piano Schuman, il Presidente dell'organizzazione spiegò con puntuale precisione il proprio punto di vista sulla cooperazione continentale:

If we really wish to develop our European cooperation, we shall have voluntarily to relinquish some of our cherished sovereign rights and accept the possibility that decisions can be made on matters of common interest with less than unanimity... [We needed] a new series of political devices to bring our respective governmental systems into harmony with the great technical unification of Europe which is taking place.⁴⁰⁵

Tali affermazioni, che costituiscono di fatto l'impianto concettuale su cui fu concepito e redatto il piano Stikker, riassumono efficacemente la funzione essenziale dell'iniziativa, nonché il suo significato più importante: il progetto olandese, creando l'armonizzazione tecnica tra i paesi aderenti, avrebbe costituito il ponte di collegamento tra l'Europa degli stati e l'unità europea. Eppure, a ben guardare, esisteva anche un'altra finalità, pure importantissima, sottesa al Piano d'Azione. Lo sguardo del ministro dei Paesi Bassi, in effetti e come di consueto, si era proiettato in primo luogo su Londra, laddove aveva percepito senza grandi sforzi i sentimenti di indifferenza, se non di autentica ostilità, che l'allora in carica compagine laburista nutriva nei confronti della proposta di Schuman. Attento osservatore e profondo estimatore della realtà politica e culturale britannica, Stikker comprese che - per estendere l'unità europea oltremarina e soddisfare quindi un desiderio a lungo coltivato dal governo dell'Aja - era necessario prospettare una cooperazione economica più estesa, con una piattaforma programmatica meno vincolante e soprattutto allargata alla partecipazione di un più elevato numero di stati. La sintesi di Harry B. Price, delegato britannico al Consiglio dell'Oece, restituisce quadro d'insieme, affatto concreto, della proposta di Stikker:

The Stikker plan called for an industry-by-industry approach comparable to that of the Schuman Plan, in which liberalization measures would be applied in turn to one segment of the European economy after another, aided by the establishment and use of a European integration fund which would give assistance to Governments for the modernization of industries adversely affected by liberalization measures or for new investments in unrestricted industries.

⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ Ivi, pp. 184-185.

⁴⁰⁶ Cfr. *ibidem* e Harry B. Price, *The Marshall Plan and Its Meaning*, Ithaca, New York, 1955.

Nella sua versione definitiva⁴⁰⁷, presentata all'Oece nel giugno 1950 – con una eccezionale e non certo fortuita sincronia con la Dichiarazione Schuman -, il piano Stikker faceva riferimento a temi e concetti, quali “approccio settoriale” e “fondo di integrazione”, divenuti ormai d'uso comune nel panorama concettuale e nel gergo degli addetti ai lavori in materia di integrazione europea, proprio a voler sottolineare l'intenzione di porsi al fianco, e non in opposizione, di quanti erano allora impegnati nell'elaborazione di proposte per il rafforzamento della coesione non solo economica dell'Europa.

Quanto ai contenuti, al metodo monnetiano era impostata la prospettiva di creare, attraverso un approccio “industry-by-industry”, un libero mercato europeo, forte ed equilibrato, nonché progressivamente affrancato da tutte le restrizioni tariffarie imposte dalle politiche protezionistiche delle economie nazionali⁴⁰⁸. Il fondo di integrazione, viceversa, costituiva lo strumento finanziario di supporto al processo di liberalizzazione, poiché avrebbe garantito alle industrie impegnate nello sforzo di rimozione delle barriere tariffarie, i mezzi necessari alla modernizzazione, alla riallocazione della manodopera e agli investimenti. Organo istituzionale *super partes*, al quale era affidato il compito di selezionare le strutture industriali dotate dei requisiti che le avrebbero rese idonee a partecipare al programma, sarebbe stato il Consiglio dell'Oece, coadiuvato da un Comitato di esperti incaricati di curare gli aspetti tecnici del progetto⁴⁰⁹. Particolarmente interessante, infine, la procedura decisionale che Stikker prevedeva dovesse adottare il Consiglio, sulla base dei rapporti degli esperti e dopo aver sentito il Fondo di integrazione. Sulle questioni più rilevanti – selezione delle industrie, distribuzione e natura dei fondi - si sarebbe votato a maggioranza dei tre quarti dei membri, venendo

⁴⁰⁷ Stikker, in realtà, aveva già presentato all'Oece, nel 1949, una prima versione del suo progetto. Quella del giugno 1950, pertanto, rappresentava, per dirla con Albonetti, “il punto di arrivo di una serie di considerazioni simili che il ministro olandese aveva espresso nell'ambito dell'Oece già da qualche tempo”. Cfr. A. Albonetti, *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*, Milano, 1964, p. 80.

⁴⁰⁸ Cfr. W. Asbeek Brusse, “The Stikker Plan”, cit., p. 78.

⁴⁰⁹ Stando alla traduzione del piano riportata nell'*Appunto* del rappresentante italiano all'Oece, Malagodi o Cattani (il documento è anonimo in realtà, i due nomi sono indicati a matita in testa al documento): “(i) il Consiglio dell'OECE (cioè i Governi partecipanti) dovrebbe decidere quali settori debbano essere razionalizzati – integrati – liberati.

(ii) un Comitato di esperti dovrebbe studiare la situazione di ciascun settore e riferire circa i problemi che sorgono e le misure necessarie per eliminarli.

(iii) a tale scopo dovrebbero essere accordati dei prestiti da un Fondo di Integrazione Europea. Cfr. ASMAE, DGAE, Ambasciata d'Italia in Parigi (1861-1957), b. 478 1 Francia Italia Belgio Olanda Lussemburgo Germania (Rep.Fed.) 1950 - CECA - Piano Schuman., f. 3 Accordo sull'Unione Europea dei Pagamenti, *Appunto*, 11 giugno 1950, p. 3.

lasciata ai paesi dissidenti la facoltà di rimanere al di fuori dell'integrazione. Per tutte le altre decisioni sarebbe stato applicato il principio dell'unanimità⁴¹⁰.

La proposta Stikker, come rilevato anche dalla rappresentanza italiana all'Oece, non differiva in larga misura dall'iniziativa di Schuman. Al contrario, sottolineavano ancora i diplomatici della Farnesina:

La proposta Schuman dà maggiore risalto alla funzione ed ai poteri della "Alta Autorità". Ma la proposta Stikker non sembra differire nella sostanza. Anzi, mentre l'"Alta Autorità" di Schuman non agirebbe che su un settore con eventuale ricorso al Consiglio dell'O.E.C.E (a Strasburgo), nella proposta Stikker il Consiglio dell'O.E.C.E fungerebbe da "Alta Autorità" per tutto l'insieme della economia europea... Ma mentre la proposta Schuman si applicherebbe soltanto al carbone/acciaio, la proposta Stikker condurrebbe alla rapida formazione di una serie di "unioni doganali" per settore, coordinate dall'azione unitaria del Consiglio dell'O.E.C.E. In altre parole, lo Stikker propone, in sostanza, la formazione di una unione doganale europea.⁴¹¹

Dalle file olandesi, giungeva quindi sui tavoli di un consesso internazionale, l'Oece, il primo contributo, ufficiale e originale, al dibattito sull'integrazione europea. Di là dai puntuali risvolti positivi che il Piano d'Azione avrebbe prodotto sull'economia olandese, e che ne avevano in larga parte sostanziato l'architettura⁴¹², occorre comunque considerare che esso promuoveva, alla fine dei conti, un programma comune molto più ampio di quello previsto dalla coeva *Déclaration* francese, seppure meno vincolante per i governi e meno avanzato sul piano della sovranazionalità.

I primi, cauti commenti all'iniziativa del presidente dell'Oece giunsero dall'*American State Department*. Quest'ultimo, pur nel riconoscere il merito di una proposta volta all'approfondimento dell'integrazione economica europea, sollevava non poche obiezioni riguardo alle implicazioni finanziarie del

⁴¹⁰ Ivi, p. 4.

⁴¹¹ *Ibidem*.

⁴¹² Il fatto che il piano fosse stato elaborato tenendo conto degli interessi del proprio governo ha indotto buona parte degli storici contemporanei a considerarlo alla stregua delle altre iniziative a spiccata vocazione intergovernativa e particolaristica lanciate in quegli anni. Riportando, ad esempio, il giudizio di Griffiths: "The Stikker Plan presented to the OEEC in June 1950 was simply a direct extension of Dutch foreign policy aims throughout the OEEC negotiations". Cfr. R.T. Griffiths, *Economic Reconstruction Policy...*, cit., p. 47. Smentisce lo stesso Stikker quando afferma: "I needed, however, some reassurance as to the extent of the powers of the new Authority. The basis of the Dutch economy at that time was full employment, a relatively high purchasing power for the guilder, and in connection with that, low prices and relatively low wages. I therefore asked Schuman, 'Do you believe that this Authority, which is to act in a relatively restricted field, can in any way interfere in the national economies so far as general prices and social conditions are concerned?' When Schuman replied that this would not be the case I promised him full support in the negotiations". Cfr. D.U. Stikker, *Men of Responsibility...*, cit., p. 184.

piano⁴¹³. Le modalità secondo le quali Stikker suggeriva di abolire le barriere tariffarie, rilevavano gli americani, risultavano alquanto contraddittorie. Limitando al solo settore industriale gli obblighi di riduzione degli ostacoli al libero commercio, infatti, i governi nazionali, per compensare le perdite, avrebbero liberamente potuto incrementare la protezione negli altri rami produttivi, con particolare riferimento all'agricoltura⁴¹⁴. Peraltro, in una prospettiva particolarmente pessimistica, lo *State Department* temeva che gli ambienti economici più vicini alla tradizione protezionistica si sarebbero irrigiditi sulle proprie posizioni, tanto da determinare, con tutta probabilità, uno stallo irreversibile nel processo di liberalizzazione⁴¹⁵. Della stessa natura, le critiche provenienti dal governo italiano, il quale, senza mezzi termini e, forse, con qualche punta pretestuosa, definiva il piano Stikker uno strumento al servizio del protezionismo, finalizzato alla costruzione di un mercato europeo dominato dagli interessi delle *lobbies* piuttosto che alla liberalizzazione del

⁴¹³ Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, DGEMH, 24191 Dossier 6218, dossier over Europese integratieplannen en plan Stikker. 1950-1951, no. 1342, *Brief van de Nederlandse ambtenaar in Washington aan Van der Beugel*, 21.6.1950.

⁴¹⁴ "Een andere vraag was de volgende. Indien men de integratie per industrie tak gaat verrichten, bestaat dan niet het gevaar, dat ieder land meer aan de protectie van een nationale bedrijfs tak zal vasthouden, dan wanneer over een aantal industrieën tegelijk wordt onderhandeld, zodat voor- en nadelen tegelijk naar voren komen. Bijvoorbeeld: indien volkomen separaat over de automobiellindustrie wordt onderhandeld, zal Italië wellicht de protectie van haar eigen autoindustrie niet willen opgeven, doch indien daarmee in verband wordt gebracht de export van groenten en fruit, kan een andere houding worden ingenomen. Het Integration Fund wekte begrijpelijker wijs grote belangstellingen men zag gaarne nadere bijzonderheden tegemoet over de wijze waarop dit gefinancierd zal worden, de grootte, de formule van bijdragen, de methode van conversie van de bijdrage van een land in de valuta van een hulp ontvangend land." (Un'altra domanda fu la seguente. Se si avvieranno trattative separate per i diversi settori industriali cresce il pericolo che ciascun paese miri a manternere la protezione sul singolo ramo d'azienda nazionale rispetto alle trattative avviate su più rami industriali. Per esempio: se si negozia separatamente sulle industrie automobilistiche, l'Italia non sarebbe disposta a rinunciare alla protezione della sua industria, ma se queste trattative riguardano anche le esportazioni di frutta e verdura, allora gli italiani assumerebbero un atteggiamento diverso. La questione del Fondo di integrazione ha richiesto, comprensibilmente, ulteriori spiegazioni su come verrà finanziato, sulla sua dimensione, sulla formula dei contributi, sul metodo di conversione del contributo di un paese nella valuta di un altro paese destinatario di aiuti). Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, blok 1, 1945-1954, DGEMH, Dossier 6218; dossier over Europese integratieplannen en plan Stikker.1950-1951, no. 24191, *Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden, Washington 9, D.C., A.H. Philipse aan De HoogEledgestreng Heer Drs. E.H. van der Beugel, Directeur van het Bureau voor het Europese Herstel Programma, 's-Gravenhage, 21 Juni 1950, p.1.*

⁴¹⁵ *Ibidem*.

commercio europeo⁴¹⁶. Tale alacrità di toni non era certo immotivata, visto che Roma puntava a screditare il progetto olandese per promuovere, viceversa, la propria proposta confederale, il piano Pella⁴¹⁷, “rispondente agli interessi italiani nel quadro europeo”⁴¹⁸.

L’Aja non ebbe neanche il tempo di abbozzare una reazione all’offensiva italiana che, da Parigi, giunse il piano Petsche, il quale convogliò attorno a sé le tensioni e i malumori degli inquilini del *Binnenhof*⁴¹⁹. Gli olandesi percepirono infatti nella presentazione quasi simultanea delle proposte italiana e francese l’espressione di una strategia *ad hoc*, elaborata congiuntamente dai due governi al fine di insabbiare irreversibilmente sia le virtualità di applicazione che i principi ispiratori del piano Stikker. In altre parole, gli italo-francesi, paladini del protezionismo, rinserravano le linee e si disponevano compatti a difendere i propri interessi⁴²⁰.

L’Aja, tuttavia, consapevole dell’esigua rilevanza del proprio peso quando si trattava di negoziare con gli Stati Uniti, preferì la collaborazione all’ostruzionismo e concordò di sottoporre i tre progetti all’esame di un gruppo di esperti, espressamente designato dal Consiglio dell’Oece affinché valutasse la possibilità di fondere le tre iniziative in un unico piano per l’integrazione europea⁴²¹.

Una soluzione dell’ultim’ora che, in ogni caso, non avrebbe risparmiato alla proposta olandese un esito sfavorevole. Il giudizio del *Working Group* dell’Oece, infatti, era, di fatto, già scritto: l’integrazione europea sarebbe stata affare di Schuman.

⁴¹⁶ Cfr. *ivi*, *Proposal and remarks submitted by Mr. Pella on behalf of the Italian government concerning methods to be adopted in the organisation of the European market*, 28.6.1950.

⁴¹⁷ Ritenendo irrealizzabile il totale abbattimento delle barriere tariffarie, promosso dal collega olandese, Giuseppe Pella, ministro delle Finanze del governo De Gasperi, proponeva di delineare una zona preferenziale, nell’ambito della quale, sulla base di accordi multilaterali, i paesi dell’Oece avrebbero proceduto alla graduale rimozione degli ostacoli al libero commercio. Sulla genesi del Piano Pella cfr. ASMAE, DGAE, Italia 1950, b. 106, fasc.II, *Piano italiano all’OECE* e anche NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, DGEMH, , Dossier 6218, no. 24191/1342, *Proposal and remarks...*, cit.

⁴¹⁸ Così il piano Pella veniva definito dal rappresentante italiano presso l’Oece, Malagodi o Cattani (il documento è anonimo in realtà, i due nomi sono indicati a matita). Cfr. ASMAE, DGAE, Ambasciata d’Italia in Parigi (1861-1957), b. 478., f. 3, *Appunto*, 11 giugno 1950, p. 2.

⁴¹⁹ Sulla reazione olandese al Piano Petsche cfr. Capitolo I.

⁴²⁰ Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.04, div.nrs, no. 572, *Verslag van de Council-Besprekingen van de O.E.E.C. van 31 Mei tot 3 Juni te Parijs gehouden (Bui. Z.) Brief van de Wnd. Regeringscommissaris a d.d. 6 Juni 1950 Ministerie van Buitenlandse Zaken No. 12899 (met diverse bijlagen)*, pp. 8-9.

⁴²¹ Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, DGEMH, Dossier 6218, no. 24191/1342, *Enkele opmerkingen over de verschillende bij de OEEC ingediende integratie-vorstellen*, 12.7.1950.

Concordando con il giudizio di Wendy Asbeek Brusse, in conclusione, “it was at the sectoral level that the problems of Stikker plan showed their real proportions”⁴²². Di fatto, rimettendo la responsabilità di realizzare l’integrazione europea su base settoriale ai soli governi – per natura esposti alle pressioni protezionistiche delle *lobbies* nazionali -, senza prevedere l’istituzione di un organismo sovranazionale con poteri decisionali e funzioni di controllo e di indirizzo, la proposta Stikker non andava oltre i numerosissimi, e pur apprezzabili, schemi di cooperazione intergovernativa e progetti di unione doganale elaborati per il continente dal primo dopoguerra in avanti. Laddove, viceversa, Robert Schuman, e Jean Monnet dietro di lui, aveva già dimostrato di volersi spingere e di poter riuscire.

Per riassumere, in quella che si può forse definire la fase di più intensa progettazione dell’integrazione europea, il piano Stikker si colloca alla confluenza, programmatica e teorica, tra due approcci metodologici e concettuali per natura antitetici, il monnetiano e l’intergovernativo. Ed è proprio nel tentare la conciliazione tra il “vecchio” e il “nuovo” che l’iniziativa fallisce.

L’esperienza deludente del Piano d’Azione, ad ogni modo, ebbe comunque il merito di indirizzare definitivamente l’Olanda sulla via comunitaria.

Il piano Mansholt: una finestra sui problemi della cooperazione agricola

Come accennato nel precedente paragrafo, Stikker, con il suo schema, aveva ufficialmente aperto la fase positiva della partecipazione dei Paesi Bassi al processo di integrazione europea. Il dibattito che all’Aja si alimentò intorno alle sorti del Piano d’Azione aprì spiragli importanti per l’elaborazione di nuove iniziative, per lo più formulate tra la frangia più europeista del *policy-making* nazionale.

Fu questo, essenzialmente, il sostrato sul quale si innestò la riflessione del socialista Sicco Mansholt, forse il più fervente sostenitore, nell’ambito del *Ministerraad*, dell’europeismo federalista. Nel dettaglio, il futuro Presidente della Commissione europea riteneva che la sovranazionalità fosse l’unica via percorribile per superare gli ostacoli all’evoluzione del processo integrativo posti dai sistemi decisionali basati sui principi dell’unanimità e del diritto di veto.

Dirk Spierenburg, che nei primi anni Cinquanta ebbe spesso occasione di partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri insieme a Mansholt, riferisce che l’allora ministro dell’Agricoltura olandese era talmente impegnato nella causa dell’unità continentale da estraniarsi letteralmente dal dibattito politico

⁴²² Cfr. W. Asbeek Brusse, “The Stikker Plan”, cit., p. 82.

sui problemi nazionali, ritenendo questi ultimi un riflesso dei rallentamenti nella costruzione dell'Europa federale⁴²³.

Anche la sua visione della politica agricola olandese risentiva di tale impostazione, soprattutto laddove il ministro affermava che le difficoltà del settore primario dovessero essere affrontate in un quadro di cooperazione continentale se si mirava ad una soluzione di lungo periodo. Viceversa, qualsiasi misura adottata a livello nazionale avrebbe rappresentato un palliativo di scarsa efficacia e con effetti ulteriormente negativi nel lungo periodo.

Il settore agricolo, peraltro, per tradizione soggetto ad un elevato livello di protezione tariffaria, non era stato minimamente contemplato nei piani di liberalizzazione presentati all'Oece. Lo stesso Stikker, nella sua proposta, aveva evitato di prospettare una qualsivoglia forma di integrazione del mercato agricolo. Aveva di contro posto l'accento sulle particolarità strutturali del settore primario, intorno al quale interagivano, in una forte commistione, gli interessi dell'impresa privata e dei governi nazionali. Di fatto, rilevava il *leader* liberale, il ramo della produttività agricola costituiva una sorta di corporazione statale, per la quale, di conseguenza, non si sarebbero mai potute applicare le misure previste, in termini di regolamentazione del mercato e pratica commerciale, per i rami industriali. In sintesi, il "Piano d'Azione" aveva aggirato l'ostacolo e, relegando il settore agricolo ad un sibillino "special treatment", rimandava ad un "poi" indefinito la spinosa questione⁴²⁴.

Stante la passività dei governi europei rispetto al problema agricolo, il ministro dell'Agricoltura olandese pensò fosse giunto il momento di farsi avanti con un piano originale e, per certi versi, provocatorio, ovverosia capace di suscitare una reazione forte e immediata da parte degli *establishments* continentali⁴²⁵. Insieme ai suoi più stretti collaboratori - Louwes, van der Lee e Samkalden⁴²⁶ - intraprese un'intensa attività di reciproca concertazione, al

⁴²³ Cfr ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit., p. 13.

⁴²⁴ NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, DGEMH, 24110-24112 Dossier 6117; working party 6 (plan Stikker); stukken met betrekking tot de Europese integratieplannen van minister Stikker en de landbouwplannen van minister Mansholt. 1950-1951, no, 24110, *Statement by Dr. Stikker on the Netherlands Plan of Action made at the Council Meeting of OEEC on July 7 1950*.

⁴²⁵ In realtà fu Louwes ad informare Mansholt, in una lettera datata 16 giugno 1950, della possibilità di integrare le politiche agricole europee. "He took as a starting point not only Stikker's Plan of Action, but also the proposals which Pflimlin, the then chairman of the committee for agriculture in the French Assemblée Nationale, had made three days earlier". Cfr. W.H. Vermeulen, *Europese landbouwbeleid in de maak. Mansholts eerste planne, n 1945-1953*, Groningen, Stichting Nederlands Agronomisch-Historisch Instituut, 1989, p. 162.

⁴²⁶ "At his department he [Mansholt, ndr] could be benefit from the presence of some excellent senior officials, of whom special mention deserve S.L. Louwes, the stimulating force behind the pre-war agricultural crisis legislation, the jurist Samkalden, the economist Le Mair and Boerma

punto da elaborare, in poche settimane, un progetto dettagliato per la regolamentazione dell'agricoltura nell'Europa occidentale⁴²⁷. Nelle sue linee essenziali, la prima versione del cosiddetto "piano Mansholt" invitava i governi dell'occidente europeo a sviluppare una politica agricola comune, da realizzare mediante il coordinamento progressivo delle rispettive discipline nazionali. Sull'impronta del piano Stikker, peraltro, veniva prospettata l'istituzione di un fondo comune, il quale avrebbe sostenuto i paesi più deboli a rispettare i parametri dell'adattamento. Anima istituzionale del sistema sarebbe stato lo "European Board for agriculture and Food", sotto la cui supervisione sarebbero stati individuati i prodotti agricoli di prima necessità ai quali si sarebbero gradualmente affiancate, in ordine di importanza sul mercato delle esportazioni, le altre merci. In altre parole, lo "European Board" avrebbe rappresentato l'*alter ego* dell'Alta Autorità nel settore dell'agricoltura.

Questa spiccata caratterizzazione sovranazionale del piano, come era prevedibile, scatenò le reazioni polemiche del *Binnenhof*. Una violenta ondata di critiche che travolse Mansholt già nel corso delle discussioni preliminari sul progetto. Spierenburg, per primo, sottolineò che se l'Olanda, *ex abrupto*, avesse presentato ai *partners* continentali uno schema tanto radicale sul piano delle implicazioni sovranazionali avrebbe definitivamente compromesso la sua, già debole, capacità negoziale⁴²⁸. A seguire, Keesing, consigliere di Liefinck, tratteggiava, in successione logica, un quadro dettagliato degli effetti che il piano avrebbe prodotto sulle economie europee. I prezzi, sosteneva, sarebbero notevolmente saliti, al punto da creare una cospicua quantità di eccedenze. A

and Van der Lee, who occupied themselves especially with international agricultural affairs". Cfr *ivi*, p. 159.

⁴²⁷ Come si vedrà nel corso della trattazione, infatti, il Piano Mansholt subì numerose revisioni nel corso degli anni 1950-1962, cioè fino alla realizzazione della Politica Agricola Comune (PAC). Una trattazione piuttosto dettagliata della prima stesura del progetto, ad ogni modo, è offerta da W.H. Vermeulen, *Europees landbouwbeleid in de maak. Mansholts eerste plannen, 1945-1953*, Groningen, 1989. Fra i contributi più interessanti, nell'ambito dell'ampia mole di studi reattivi all'ispirazione "federalista" del Piano Mansholt, meritano di essere ricordati: R. T. Griffiths, "The Mansholt Plan", in R.T.Griffiths (ed.), *The Netherlands...*, cit., pp. 93-111; R.T. Griffiths (ed.), *Socialist parties and the question of Europe...*, cit.; J.C.F.J. van Merriënboer, *Het avontuur van Sicco Mansholt*, in «Politieke Opstellen» 15-16, 1995-1996, pp. 10-39; Werner Maihofer (ed.), *Noi si mura. Selected working papers of the European University Institute*, European University Institute, Firenze, 1986 e Enrico Serra (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma...*, cit.

⁴²⁸ Cfr. ASUE, COL, European Oral History, INT, INT658..., cit., p. 8. Le stesse dichiarazioni di Spierenburg sono citate in R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", cit., p. 97. Cfr. anche NL-HaNA. 2.05.117, Min. BuZa, DGEMH, 24110-24112 Dossier 6117, no. 24110, *Nota betreff: Integratie Europee landbouw*, 12 aug. 1950; e *ivi*, *Nota van het ministerie van de Landbouw over de integratie van de landbouw*.

questo punto, lo *European Board* avrebbe dovuto prendere provvedimenti, il che, con tutta probabilità, avrebbe potuto implicare la reintroduzione delle tariffe. In altre parole, ripiegando su se stesso, il progetto avrebbe complicato ulteriormente, e senza apportare alcun tipo di vantaggio, la già complessa situazione dell'agricoltura continentale.

Di fronte a una tale mole di attacchi, molteplici e trasversali, Mansholt decise di rivedere parzialmente la propria proposta, al fine di elaborare una versione meno radicale sotto il profilo dei riferimenti alla sovranazionalità. Le obiezioni dell'Aja, ad ogni modo, rimasero inalterate. Iscritto all'ordine del giorno nella seduta del 7 agosto 1950, il piano Mansholt venne rapidamente liquidato, dopo una lettura approssimativa, il successivo 12 agosto⁴²⁹.

Il ministro federalista non si lasciò comunque scoraggiare. Al contrario, iniziò immediatamente a lavorare alla revisione del suo schema, il quale, già alla fine di settembre, veniva nuovamente sottoposto all'approvazione dell'Aja in una veste abbondantemente ritoccata. Tale versione, in particolare, recepiva le preoccupazioni di Keesing, prevedendo che ai paesi europei che avessero partecipato all'iniziativa fosse concesso, per un periodo limitato di tempo, di mantenere i prezzi al di sotto dei livelli stabiliti⁴³⁰. Neanche queste correzioni, tuttavia, riuscirono a garantire a Mansholt il favore del governo. Viceversa, sia van den Brink che Drees espressero forti perplessità in merito all'efficacia dei provvedimenti prospettati⁴³¹. Per non dire di Stikker, il quale sottolineò che le

⁴²⁹ Al riguardo, commenta Griffiths: "This lack of enthusiasm was reflected in the urgency with which the plan was treated by cabinet. It was a month before cabinet opened its deliberations and it spent very little time on the proposals in their present form because of the inflationary impact on prices and cabinet referred the plan back for interdepartmental discussions". Cfr. R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", cit., p. 97.

⁴³⁰ "Minister Mansholt deelt mede, dat in de nieuwe versie van het integratieplan, die na uitvoerig interdepartementaal overleg is totstandgekomen tegemoet gekomen is aan de ineenvorige vergadering geformuleerde bezwaren wat betreft het voorstel over het prijspeil. Overigens merkt de Minister op, dat het plan als gevolg van deze wijziging en voor het buitenland minder gemakkelijk aanvaardbaar zal zijn." (Mansholt ha annunciato che la nuova versione del piano di integrazione, che dopo un'ampia consultazione interdipartimentale è stato elaborato per venire incontro alla preoccupazione espressa sul livello dei prezzi. Inoltre il ministro ha sottolineato che, a causa di queste modifiche, il piano sarà meno facilmente accettato all'estero). NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.04, div.nrs, no. 572 1950-1951, *Brief van de Minister van Landbouw dd. 29 September 1950, Afd. Wetgeving en Juridische Zaken, no. GS 2707 (met 1 bijl.)*(Vgl. *verslag vergadering dd. 12-9-1950, punt 7*), p. 7.

⁴³¹ Cfr. R.T. Griffiths, *The European Agricultural Community...*, cit., p. 18. Lo stesso Griffiths, aggiunge in merito: "Although the new arrangements left the low Dutch price levels intact during the transitional period, both Drees and Johannes Van den Brink, the minister of economic affairs, were skeptical whether, by the time a common price came into effect improved productivity would have done much to lower it. In the meanwhile there would have

discussioni sul piano Mansholt avevano avuto il merito di dimostrare che “una concreta integrazione agricola è impossibile!”⁴³². Davanti a tali, rinnovate e più veementi, critiche Mansholt decise che gli adattamenti transitori ai prezzi “europei” si protraessero fino a divenire quasi permanenti, fatta eccezione per il grano e lo zucchero, per i quali, al contrario, si sarebbe potuto creare, in breve tempo, un mercato unico. In questa forma “mutilata” nei contenuti più innovativi, il piano Mansholt riuscì finalmente a raggiungere la dignità di documento di lavoro per la discussione diplomatica⁴³³.

Lo scoglio della diplomazia internazionale

La situazione all'interno dell'Oece sembrava volgere in favore di Mansholt. Alla prima sessione dell'Assemblea Consultiva di Strasburgo, infatti, il francese Pflimlin aveva espressamente chiesto a Monnet di includere il prima possibile nel piano Schuman una sezione dedicata al problema dell'agricoltura. In tale settore, argomentava il ministro, le esportazioni francesi in direzione della Germania avrebbero potuto essere regolate esclusivamente nell'ambito di un'unione economica, la quale sarebbe stata in grado di favorire l'affrancamento del commercio tra i due paesi dai vincoli del “protezionismo, del bilateralismo e dello squilibrio finanziario”⁴³⁴. Il fatto che anche i transalpini stessero elaborando un progetto di integrazione agricola, incoraggiò Mansholt a premere sul governo olandese perché sostenesse la sua proposta. In caso contrario, minacciava il federalista, l'agricoltura dei Paesi Bassi avrebbe dovuto accettare le limitazioni, ben più gravose, imposte da Parigi⁴³⁵. Una minaccia attraverso cui il ministro dell'Aja sperava di ottenere l'approvazione a presentare il proprio schema all'Oece come progetto autonomo, anziché come appendice del piano Stikker. Di fatto, Mansholt riteneva che, nella seconda ipotesi, le probabilità di successo dell'iniziativa si riducessero a percentuale zero. Al contempo, il numero uno dell'Agricoltura olandese nutriva segretamente la speranza di promuovere un'iniziativa congiunta con Pflimlin, il

been a further expansion of production in high cost countries limiting further the scope for market expansion”. Cfr. R.T. Griffiths, “The Mansholt Plan”, cit., p. 98.

⁴³² “Het plan zelf is geen integratie in de volledige zin, integendeel, de conclusie luidt dat integratie voor de landbouw niet mogelijk is”. Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.04, div.nrs, no. 572 1950-1951, *Ministerraad Nr. 758, Verslag van de vergadering, gehouden op Woensdag 11 Oktober 1950, des middags te 10 uur, Plein 1813, nr. 4*, pp. 7-8.

⁴³³ Cfr. NL-HaNA, 2.05.117, Min. BuZa, DGEMH, 24100-24101 Dossier 6111 stukken met betrekking tot Europese integratie (landbouw). 1952-1954, no. 24100 1952 - 1954 apr., *Europese samenwerking op het gebied van landbouw*, 17 okt. 1950.

⁴³⁴ Cfr. ASUE, COL, MT – Agricultural Policy and European Integration 000038, 1948-1958 EEC, p. 21.

⁴³⁵ Cfr. NL-HaNA, 2.02.05.02, MR, 3.04, div.nrs, no. 572..., cit., 8 Augustus 1950.

quale, in linea con la teoria monnettiana, avrebbe informato la proposta di spiccati accenti sovranazionali.

Stikker, tuttavia, si mostrò irremovibile in merito alle modalità di presentazione dei due progetti all'Oece, trovando peraltro in tale atteggiamento il pieno sostegno del ministro van den Brink⁴³⁶.

Dagli inizi di settembre in avanti, le iniziative olandesi in materia di agricoltura fiancheggiarono costantemente la campagna di Pflimlin, il quale, a sua volta, era fortemente interessato a mantenere gli olandesi *lié* a Parigi, visto il comune interesse a coinvolgere la Germania nel progetto di cooperazione agricola. Il 6 novembre 1950 alcuni esperti del settore primario, francesi e olandesi, si incontrarono nella capitale transalpina per discutere la possibilità di creare un contesto sopranazionale per le importazioni, nonché un fondo centrale per gli investimenti, finanziato da uno "European Board" con funzioni di controllo e coordinamento. Su questo punto si palesarono le differenze di impostazione concettuale tra Mansholt e Pflimlin, essendo il primo legato ad ambiziosi ideali federalisti e il secondo profondamente convinto dell'efficacia dell'approccio pragmatico di ispirazione monnettiana. Il ministro olandese, infatti, era propenso a trasferire a livello sovranazionale, già durante il periodo transitorio, il controllo e l'amministrazione delle misure di armonizzazione indicate nel progetto. Pflimlin, viceversa, preferiva lasciare ampia facoltà di decidere ai governi nazionali nella fase di transizione, per avanzare sul piano della sovranazionalità quando il livello di integrazione tra le rispettive economie nazionali avesse reso improcrastinabile l'istituzione di un organo di coordinamento collettivo⁴³⁷.

Le discussioni tra Parigi e l'Aja furono seguite attentamente a Roma. Prima ancora che fosse ufficialmente divulgato ai Sei l'invito a riunirsi per discutere sul tema della cooperazione agricola, il ministero dell'Agricoltura italiano aveva già maturato la convinzione che non avrebbe mai accettato di integrare la risorsa primaria dell'economia nazionale. Pertanto, non appena l'invito franco-olandese raggiunse il suo tavolo, l'allora ministro Grazzi replicò bruscamente, affermando che il suo paese avrebbe partecipato a qualsiasi discussione con un "prudente scetticismo" e che, a suo avviso, lo schema "si sarebbe realizzato con difficoltà"⁴³⁸.

La conferenza dei ministri dell'Agricoltura aprì i battenti il 25 marzo 1952. A rappresentare la Francia, il ministro degli Esteri Schuman. Questa inattesa

⁴³⁶ *Ibidem*.

⁴³⁷ ASUE, COL, MT Agricultural Policy and European Integration, 000038 1948-1958 EEC, p. 27.

⁴³⁸ Cfr. ASMAE, DGAP I, Olanda 1950, b. 257, *Resoconto della riunione tenuta sabato 10 febbraio 1951 peresso la Direzione Generale Affari Economici del Ministero Estero per uno scambio di idee circa il progetto francese per un "pool" agricolo*.

presenza fu giudicata dagli altri invitati come un tentativo, perpetrato dal Quai d'Orsay, per dare un'idea di continuità alle varie iniziative di integrazione europea che, all'epoca, sempre su impulso francese, erano in fase di realizzazione, o di messa a punto, come nel caso della Ceca⁴³⁹. Nonostante Mansholt avesse speso tutte le sue energie nel supportare la creazione di una comunità agricola su basi sovranazionali, l'esito della conferenza diede presto ragione al fronte degli scettici, peraltro decisamente più nutrito, data l'assenza di Pflimlin.

Le discussioni si risolsero in un nulla di fatto. L'entusiasmo con cui il ministro olandese aveva elaborato il suo piano, e che gli aveva guadagnato anche un certo seguito all'Aja, si dissolse tra le accuse e le reticenze con cui gli stati membri della Ceca cercavano di difendere i propri interessi. L'Europa, in sintesi, non era ancora pronta per Mansholt.

Il valore dell'iniziativa, fallimentare come quella di Stikker pur nell'antitetica struttura concettuale, va comunque letto nel lungo periodo. La proposta del ministro olandese, infatti, aprì uno spiraglio concreto sulla futura commistione e reciproca influenza tra integrazione europea e questione agricola. Un'intersezione che non si registrò soltanto nella politica europea olandese, viceversa condizionò sensibilmente gli sviluppi dell'Europa comunitaria. E non va dimenticato, alla luce di queste considerazioni, che, anche negli anni successivi, il ministero dell'Agricoltura dei Paesi Bassi, e Mansholt in particolare, si sarebbe distinto come bacino di ispirazione e di coltura per tutte le iniziative di cooperazione sovranazionale nel settore primario⁴⁴⁰.

Tracciando una parentesi conclusiva sugli anni che intercorrono tra i primi, timidi e reticenti approcci olandesi al nuovo modo di concepire le relazioni intereuropee e il momento in cui, con il piano Beyen per il Mercato comune, i Paesi Bassi si pongono alla testa dell'integrazione europea sovranazionale con un'iniziativa destinata ad influenzare profondamente gli sviluppi del cammino comune europeo, occorre precisare che i due progetti elaborati nel 1950, prepararono di fatto il terreno all'entrata in scena di Beyen,

⁴³⁹ In proposito, va ricordato che Pflimlin, dopo le ultime elezioni in Francia, era stato sostituito, in qualità di ministro dell'Agricoltura, da Camile Laurens, decisamente meno entusiasta rispetto all'idea di un mercato agricolo comune, tanto più sotto il controllo di un organo sopranazionale. Cfr. R.T. Griffiths, "The Mansholt Plan", cit., p. 101.

⁴⁴⁰ Afferma in proposito Vermeulen: "The main breeding-ground of ideas about international agricultural collaboration was to be found at his department. A few high officials were the ones who knew to elucidate, elaborate and order Mansholt's ideas in such a way that a long-term plan could be generated out of them which he could use as a minister with his fellow ministers, his foreign colleagues, agricultural organizations, and parliaments". Cfr. W.H. Vermeulen, *Europese landbouwbeleid...*, cit., p. 165.

in patria come nella Comunità. Sul primo versante, infatti, sia Stikker che Mansholt abituarono il *policy-making* olandese al dibattito costruttivo e alla progettualità in materia di integrazione. In entrambe le occasioni, infatti, l'*establishment* nazionale fu attraversato da forti tensioni europeistiche, che lasciarono un'impronta indelebile su buona parte degli inquilini del *Binnenhof*. La stessa parte che, di lì a poco, avrebbe offerto il necessario sostegno al nuovo ministro degli Esteri nella sua iniziativa per il "rilancio" europeo.

Sul secondo versante, i due progetti mostrarono ai Sei, e non solo, il volto creativo e anticipatore dei Paesi Bassi in termini di riflessione e progettualità europeista. La piccola Olanda si preparava forse a diventare una "grande" d'Europa?