



Il Piano Marshall, Next Generation EU e l'integrazione europea

di Daniela Preda

Abstract: Despite obvious differences in context, the Marshall Plan and Next Generation EU share several similarities. Both are launched in response to a severe economic crisis, and both finance recovery through investments and resources coordinated at a supranational level. Their aim is not only to revive the economy, but also to strengthen cooperation between States. The Marshall Plan helped to create the conditions for greater economic integration in Western Europe. The NGEU has sought to strengthen the Union's integration through a collective response (share debt) to the crisis. In both cases, economic solidarity thus becomes a means of bringing countries closer together politically. And crises are thereby transformed into opportunities to strengthen the European project.

Keywords: European Recovery Program; Next Generation EU; European Integration; Crises; Supranationalism

Il contesto internazionale

I contesti internazionali in cui si muovono il Piano Marshall e il Next Generation EU, *mutatis mutandis*, presentano tratti singolarmente analoghi.

La Seconda guerra mondiale segna il collasso del sistema europeo degli stati. Prende avvio da quel momento un nuovo ciclo della storia contemporanea, quello del sistema mondiale degli stati, che nell'immediato secondo dopoguerra assume una forma bipolare, all'interno del quale gli stati europei decadono al rango di paesi satelliti, privi di autonomia di decisione nei rapporti internazionali e fortemente condizionati nella loro politica interna. Icastica, ma efficace, risulta l'immagine della «cortina di ferro», evocata da Churchill nel famoso discorso di Fulton nel marzo 1946 per visualizzare il continente europeo diviso in due sfere d'influenza, che ci rimanda a un'Europa

annichilita e impotente, oggetto – e non più soggetto attivo – della ridefinizione degli equilibri di potere a livello mondiale. Non stupisce, in questa congiuntura, che in quel tornante storico si siano levate voci a favore dell'unificazione europea come unica via, da un lato, per riacquistare un ruolo nelle relazioni internazionali, dall'altro per difendere l'autonomia degli stati europei.

«La necessità di unire l'Europa è evidente» – scriveva nel marzo 1954 il presidente della Repubblica italiana, Luigi Einaudi, contro il conclamato realismo di chi, non avendo saputo trarre alcuna lezione dalla grande sconfitta europea nella Seconda guerra mondiale, continuava a pensare e agire in termini nazionali

Gli Stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione, è fra l'esistere uniti e lo scomparire¹.

Se il richiamo di Einaudi alla necessità dell'unificazione europea era condiviso da molte menti illuminate che peroravano la causa degli Stati Uniti d'Europa, la presa di coscienza politica della nuova situazione interna e internazionale non sarebbe stata tuttavia immediata e l'Europa, tra il 1945 e il 1947, sarebbe rimasta cristallizzata nella sua divisione, riproducendo il modello politico del passato e ricostruendo i vecchi apparati nazionali nell'ambito della nuova divisione bipolare del mondo.

È il Piano Marshall, per dirla con parole di Monnet, a cambiare i dati del problema, modificando in maniera sostanziale il contesto di riferimento.

Alcune di queste dinamiche si ripropongono nel XXI secolo e il dilemma posto da Einaudi e da Attlee – «Europe must federate or perish» – sembra quasi cristallizzarsi nel tempo, per riemergere con maggior nitidezza ai giorni nostri. Come Einaudi, anche il nuovo presidente della Repubblica italiana, Sergio Mattarella, nel 2022, ha ribadito la necessità dell'unione:

In Europa ci sono due tipi di paesi: quelli piccoli e quelli che non sanno ancora di essere piccoli. Richiedono integrazione tutte le sfide più importanti che abbiamo di fronte, e nessun paese, anche il più forte politicamente ed economicamente può affrontarle da solo. Serve un'azione comune nell'ambito continentale. Questo è il nostro compito oggi².

Nel 2020 è dilagata nel mondo la pandemia da Covid-19, provocando una crisi internazionale secondo molti assimilabile a una situazione di guerra, per il fatto stesso di aver attivato ovunque l'utilizzo di strumenti eccezionali di

¹ L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente. 1948-1955*, Einaudi, Torino 1956, p. 89.

² Intervento del presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'inaugurazione dell'anno accademico dell'Università dell'Insubria, 15 novembre 2022.

carattere economico, giuridico, sociale. Il 24 febbraio 2022, è scoppiata la guerra in Ucraina³.

Questi avvenimenti rappresentano l'epifenomeno – e l'occasione – di una nuova ridefinizione degli equilibri di potenza a livello mondiale, una redistribuzione del potere tra vecchi e nuovi attori del sistema internazionale degli stati nell'epoca, questa volta, del travagliato passaggio al post-bipolarismo, di fatto già da tempo avviato sotto traccia ben prima, a saper leggere gli eventi con sguardo di lunga durata, del 1989.

Come negli anni Cinquanta, l'Europa è tornata a chiedersi quale sia il suo posto nel mondo e come avere un ruolo di primo piano nelle relazioni internazionali. Sotto l'impulso della paura, nell'epoca della diffusione di populismi e nazionalismi, ha riscoperto i motivi dell'unione e le debolezze della divisione in stati sovrani. La crisi ha messo in circolo energie creative pronte all'azione, in un contesto che appare di nuovo favorevole all'unificazione continentale.

La posta in gioco oggi non è, come si potrebbe erroneamente pensare, il confine più o meno spostato verso Est o verso Ovest, ma la costruzione di un nuovo ordine mondiale multipolare e il ruolo che l'Europa, al suo interno, potrà e vorrà giocare. Non a caso, si torna a parlare con insistenza di una difesa comune europea, o quantomeno di un riarmo dei paesi europei.

Piano Marshall e Next Generation EU

Il 5 giugno 1947, il segretario di stato americano Marshall lanciava un piano di aiuti per la ricostruzione economica dell'Europa⁴. Il disegno americano prendeva atto che il capitolo tedesco era chiuso e che occorreva invece rispondere alla sfida sovietica anche attraverso un consistente consolidamento delle democrazie europee, che sarebbe passato in prima battuta attraverso la loro ricostruzione economica, una ricostruzione che a sua volta avrebbe permesso di affrontare anche il problema della difesa e del riarmo in funzione antisovietica⁵.

³ D. Preda, *Dalla Corea all'Ucraina*, in «Il Mulino», 18 maggio 2022.

⁴ C.S. Maier, S. Hoffmann (a cura di), *The Marshall Plan: A Retrospective*, Westview Press, London – Boulder (Colorado) 1984; R. Girault, M. Lévy-Leboyer (a cura di), *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*, Imprimerie nationale, Paris 1993; J. Gimbel, *The Origins of the Marshall Plan*, Stanford University Press, Stanford (California) 1976; A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, Methuen and Co., London 1984.

⁵ E. Aga Rossi (a cura di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1983; K. Schwabe, *Der Marshall-Plan und Europa*, in R. Poidevin (a cura di), *Histoire des débuts de la construction européenne (mars 1948-mai 1950)*, Bruylant, Bruxelles 1986, pp. 47-69.

La politica americana nei confronti dell'Europa apriva le porte al processo di unificazione europea. Gli americani non si limitavano a una politica di aiuti finalizzati nella logica strettamente imperialistica del *divide et impera*, ma incoraggiavano gli stati europei a muoversi secondo disegni unitari.

Già nel documento guida prodotto da George Kennan e dal Policy Planning Staff si sosteneva che la richiesta di aiuti dovesse partire dai governi europei e basarsi sul *selfhelp* e su un accordo interstatale. Il documento prodotto dal sottosegretario di stato americano William Clayton metteva, a sua volta, in evidenza come il collasso dell'economia europea postbellica⁶ fosse stato sottovalutato.

Nel suo celebre discorso ad Harvard, Marshall affermava che gli stati europei non avrebbero potuto beneficiare degli aiuti se non avessero predisposto un piano comune. Nello spirito del segretario di stato americano, tale piano non avrebbe dovuto limitarsi a una sommatoria di piani nazionali giustapposti, ma essere il risultato di uno sforzo cosciente di cooperazione. Una indicazione che, oltre a costituire uno tra i motivi principali della rottura del 2 luglio tra stati occidentali e stati centro-orientali, verrà in un primo tempo disattesa dagli stessi governi europei. Se molte erano le aspettative che si appuntavano sulla Conferenza apertasi il 12 luglio – al punto che alcuni la considerarono come il primo passo verso la creazione degli Stati Uniti d'Europa⁷ –, il primo progetto, presentato a fine agosto dal Comitato di Cooperazione economica europea costituito all'interno della Conferenza e presieduto da Bevin, veniva elaborato sulla base dei questionari stilati nelle varie capitali proprio con quel metodo della *shopping list*, come ebbe a denunciare il vice di Marshall, Robert Lovett, il 24 agosto, che gli americani avevano esortato a evitare. Il perdurante approccio nazionalista aveva impedito infatti di dare spazio all'eliminazione delle barriere al commercio intra-europeo e di creare un'unione doganale e una organizzazione permanente. Era seguito, il 22 settembre, il «Rapporto dei 16», che riduceva in maniera sostanziale la richiesta di finanziamento e introduceva la prospettiva di creare un organismo permanente al fine di monitorare i progressi realizzati nell'opera di ricostruzione e favorirne lo sviluppo.

Il 9 dicembre, il presidente Truman poteva così presentare lo European Recovery Program (ERP), meglio noto come Piano Marshall. Il Senato americano, sotto il potente impulso dei fatti di Praga, lo approvava nel marzo

⁶ Sulla situazione dell'economia europea postbellica cfr. D.W. Ellwood, *L'Europa ricostruita. Politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa occidentale 1945-1955*, il Mulino, Bologna 1994 (ed. orig. *Rebuilding Europe. Western Europe, America and Postwar Reconstruction 1945-1955*, Longman, London – New York 1992).

⁷ Cfr. A.W. Dulles, *The Marshall Plan*, Providence, Oxford 1993.

del '48. Il 2 aprile il Congresso votava il programma definitivo che, il 3, diventava legge con l'approvazione del presidente.

Sul fronte europeo, il 15 marzo 1948 veniva convocata a Parigi la Conferenza per la cooperazione economica europea al fine di creare un'organizzazione permanente per la gestione degli aiuti economici americani. Il gruppo di lavoro e i tre comitati appositamente costituiti sottoponevano il 16 aprile il progetto finale al Gruppo dei Sostituti. Il progetto veniva firmato quello stesso giorno dai ministri di 16 paesi e dai rappresentanti della Trizona. Nasceva così l'Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE), con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo della produzione mediante una stretta collaborazione economica; rafforzare i legami economici attraverso strumenti quali unioni doganali o zone di libero scambio; cooperare alla riduzione delle tariffe e barriere al commercio; mantenere la stabilità delle valute; impegnarsi al raggiungimento del pieno impiego.

Come è successo tra il '45 e il '47, anche nel XXI secolo la situazione di crisi ha avuto un ruolo di stimolo del processo d'integrazione europea, attivando nuove visioni per il futuro. Investita in pieno dall'onda d'urto del Covid-19, l'UE è rimasta per un breve periodo a metà del guado⁸: da una parte, la strada di una vera coesione e solidarietà, di politiche comuni, di una statualità europea; dall'altra, il ritorno agli interessi e alle politiche nazionali⁹, registrando una forte ripresa dei nazionalismi economici, che si è espressa anche nella contrapposizione tra paesi "frugali" o creditori e paesi "cicale" o debitori.

La crisi Covid-19 ha messo in discussione gli assetti politici precedenti in termini di *governance* all'interno dei singoli paesi¹⁰. In molti stati, in nome della sicurezza sanitaria, si sono avuti un rafforzamento del potere esecutivo e una limitazione dei diritti, sono state emanate misure d'urgenza attraverso decreti legislativi che hanno inciso sulla normale attività dei Parlamenti nazionali. Mentre negli USA è ritornato in auge il braccio di ferro tra stato federale e stati federati, in Italia è emerso un evidente scollamento tra i diversi livelli di potere: governatori delle singole regioni e stato centrale; comunità locali e regioni. In alcuni stati, la crisi ha costituito l'occasione per l'affermazione di spinte

⁸ D. Preda, *L'UE alla prova della crisi Covid-19: tra storia e futuro*, in D. Felisini, F. Velo (a cura di), «Una nuova Europa organizzata e vitale», Cacucci, Bari 2022, pp. 151-163; D. Preda, *Primavera 2020: l'UE alla prova della crisi Covid-19*, in S. Mangano, L. Raffini (a cura di), *Società, economia, diritto e territorio. Ripartire durante e dopo il Covid-19 in Europa e in Italia*, Genova University Press, Genova 2022, pp. 139-158.

⁹ S. Polli, *UE tra decisioni e percezioni*, in «Affarinternazionali», 6 aprile 2020.

¹⁰ Cfr. A. Cofelice, *Coronavirus: stress test per lo stato di diritto in Europa*, in «Centro Studi sul Federalismo», 176 (2020), 15 aprile; *Europa: zone d'ombra nello stato di diritto*, in «Noi e il futuro dell'Europa», newsletter Movimento Europeo – Italia; C. Mudde, *Will the coronavirus 'kill populism'? Don't count on it*, «The Guardian», 27 marzo 2020.

autoritarie: si pensi, a titolo esemplificativo, all'Ungheria, dove Victor Orbán, il 30 marzo 2020, ha fatto adottare dall'Assemblea nazionale una legge che gli ha attribuito pieni poteri a tempo indeterminato.

Di fronte a una crisi senza precedenti, dopo un primo momento di sbandamento anche l'Europa degli anni Venti del XXI secolo ha trovato la forza e le idee per guardare al futuro. Alla ricerca di strumenti eccezionali in grado di fornire risposte adeguate alla pandemia che stava mietendo vittime sul continente, gli economisti si sono concentrati sul tipo di interventi da mettere in atto per far fronte alla crisi, soffermandosi in particolare sull'utilizzo di alcuni strumenti d'intervento: BCE, BEI, MES, SURE. Al centro del dibattito, è stato il ruolo della BCE. Il 25 marzo 2020, in un'intervista al «Financial Times»¹¹, Mario Draghi ha sostenuto la necessità di una linea finanziaria espansiva per affrontare i contraccolpi dell'emergenza Covid-19. Un altro strumento considerato cardine della ripresa è stata la BEI, in particolare l'estensione della capacità della Banca europea degli investimenti di erogare prestiti garantiti alle imprese¹². Un'ulteriore linea d'intervento è stata quella del Fondo europeo, che ha sostenuto l'accesso al credito delle PMI. Il ricorso prioritario al MES, con una nuova linea di credito dedicata al Coronavirus e senza condizionalità, è stato sollecitato da un gruppo di 13 autorevoli economisti europei, VoxEU, il 21 marzo 2020¹³. Alfonso Iozzo e Alberto Majocchi hanno dichiarato che il MES dovrebbe essere chiamato a emettere *sustainable bond*, non più semplicemente *stability bond*, intesi quindi non a salvare gli stati, ma ad avviare l'economia verso un percorso più sostenibile, attraverso l'emissione di titoli garantiti da risorse proprie¹⁴.

Sono stati in molti anche a sostenere la necessità di una sorta di piano Marshall europeo. Il 25 marzo 2020, il presidente belga del Consiglio europeo, Charles Michel, ha anticipato la preparazione di una «strategia di stimolo simile al Piano Marshall» orientata a «mobilitare i fondi dell'UE nel quadro del

¹¹ Mario Draghi intervista al «Financial Times», 25 marzo 2020 (<https://ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b?>).

¹² Lorenzo Bini Smaghi, membro del comitato esecutivo della BCE dal 2005 al 2011, ha sottolineato l'opportunità di rafforzare la BEI per consentire di finanziare il rilancio dell'economia europea, con particolare riferimento alle infrastrutture (in primo luogo sanitarie), sollecitando la rapida attivazione del piano InvestEU, L. Bini Smaghi, *Solidarietà europea e comuni responsabilità*, «Corriere della Sera», 2 aprile 2020.

¹³ *Proposta per una Linea di credito Covid-19*, appello pubblicato sul portale del sito Vox, Voxeu.org, da tredici economisti di scuole diverse (Agnès Bénassy-Quéré, Arnoud Boot, Antonio Fatás, Marcel Fratzscher, Clemens Fuest, Francesco Giavazzi, Ramon Marimon, Philippe Martin, Jean Pisani-Ferry, Lucrezia Reichlin, Dirk Schoenmaker, Pedro Teles, Beatrice Weder di Mauro), 21 marzo 2020.

¹⁴ A. Iozzo, A. Majocchi, *Oltre l'emergenza: verso gli Eurobond*, «Commenti del Centro Studi sul Federalismo», 171 (2020), 23 marzo.

bilancio europeo». In una lettera a Michel, inviata lo stesso 25 marzo, nove leader europei (l'italiano Giuseppe Conte, il francese Emmanuel Macron, il portoghese Antonio Costa, il greco Kyriakos Mitsotakis, l'irlandese Léo Varadkar, la belga Sophie Wilmes, lo slovacco Janez Jansa, il lussemburghese Xavier Better, lo spagnolo Pedro Sánchez), hanno chiesto «risorse senza precedenti» e «decisioni di politica fiscale di analoga audacia», tra le quali «uno strumento di debito comune emesso da una Istituzione dell'UE». In aprile, sia il vicepresidente esecutivo della Commissione europea, Valdis Dombrovskis¹⁵, sia la presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, hanno dichiarato che il Piano Marshall sarebbe stato il nuovo bilancio dell'UE 2021-2027. Si cominciava così a parlare di un Recovery Fund, in grado di trasferire finanziamenti ai paesi più colpiti e finanziare progetti comuni.

Next Generation EU è stata la risposta alla crisi del XXI secolo, il nuovo Piano Marshall. È riuscito a cambiare i dati del problema?

Tra economia e politica

Se in origine l'obiettivo postosi dall'ERP era quello di risollevare economicamente l'Europa in modo da garantirne la stabilità politica, alcuni storici¹⁶ hanno dimostrato come esso abbia dato vita anche all'ambizione di modellare il Vecchio mondo a immagine del Nuovo.

Tra i membri del Congresso, erano molti a ritenere che, lungi dal limitarsi a un aiuto economico e militare agli stati europei, gli USA dovessero premere per la costituzione di una sorta di «federal State» europeo. L'idea d'includere l'unificazione politica europea tra gli obiettivi del Piano Marshall era apparsa ufficialmente nel corso della discussione in Senato nel gennaio del '48, venendo bocciata. Erano stati i senatori Elbert Thomas, William Fulbright ed Hale Boggs – che non casualmente erano sostenitori delle idee di Coudenhove-Kalergi – a proporre al comitato Affari esteri del Congresso un emendamento in tal senso, poi ritirato. Fulbright era riuscito comunque a far inserire nel rapporto finale

¹⁵ Intervista rilasciata da Valdis Dombrovskis al quotidiano finanziario tedesco «Handelsblatt», 14 aprile 2020.

¹⁶ M.J. Hogan, *The Search for a «Creative Peace»: The United States, European Unity, and the Origins of the Marshall Plan*, in «Diplomatic History», 6 (1982); E.H. van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership. European Integration as a Concern of American Foreign Policy*, Elsevier Publishing Co., Amsterdam – London – New York 1966; P. Bertella Farnetti, *Gli Stati Uniti e l'unità europea, 1940-1950. Percorsi di un'idea*, FrancoAngeli, Milano 2004. Hogan afferma che l'integrazione economica europea era la grande contropartita chiesta dagli Stati Uniti, un intento condiviso anche, negli anni Cinquanta, dal presidente Eisenhower come obiettivo cardine della diplomazia americana, che sarebbe potuto sfociare anche in una «federazione politica».

del comitato la dichiarazione che il processo di avvicinamento degli stati europei non si sarebbe dovuto limitare a una cooperazione strettamente economica, dovendo il programma di aiuti spingere anche verso progressi sul fronte della creazione di legami politici e culturali¹⁷. L'obiettivo sarebbe stato riproposto in seduta plenaria, il 3 marzo¹⁸. Nonostante l'insuccesso, la discussione sulla federazione europea si sarebbe ampliata durante l'estate del '48. Il governatore dello stato di New York Thomas E. Dewey si dichiarava favorevole agli «United States of Europe»¹⁹, mentre Fulbright affermava che progressi verso una «political union»²⁰ dovevano costituire una condizione degli aiuti ERP. Al Dipartimento di stato era aperta la questione se orientarsi verso una cooperazione tra stati sovrani attraverso un sistema intergovernativo o prediligere un governo federale, con limitati ma chiari poteri e funzioni²¹. Si trattava inoltre di decidere quale dovesse essere l'atteggiamento americano: se continuare sulla via di un intervento indiretto, mantenendo fermo il sostegno all'iniziativa degli stati europei, oppure, in assenza di una *leadership* continentale sicura, optare per una partecipazione diretta alla soluzione dei problemi europei, o, infine, adottare una via intermedia, privilegiando un approccio più attivo degli Stati Uniti nello sviluppo dell'azione comune europeo-occidentale attraverso l'incoraggiamento dell'iniziativa dei singoli stati europei, da cui avrebbe potuto emergere col tempo un'eventuale *leadership* di uno stato del Vecchio continente. In questa direzione venivano anche prese in seria considerazione le proposte formulate in quel torno di tempo dal ministro degli Esteri italiano, Carlo Sforza²².

Il 27 agosto 1948 il Dipartimento di stato indicava alla stampa la sua linea d'azione in campo europeo:

¹⁷ Cfr. P. Mélandri, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe*, A. Pedone, Paris 1980, p. 145 e *passim*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ «Unification» or «Integration» of Western Europe, 16 ottobre 1948, in NARA, Rg 59, Camp files, box 2, folder «Integration of Western Europe». Dewey era un sostenitore delle idee di Coudenhove-Kalergi. Cfr. P. Bertella Farnetti, *Gli Stati Uniti e l'unità europea*, cit., pp. 109 e 209.

²⁰ «Unification» or «Integration» of Western Europe, 16 ottobre 1948, cit. Fulbright aveva aderito al progetto di Coudenhove-Kalergi, dopo essersi avvicinato agli scritti di Emery Reeves e Clarence Streit. Pur condividendo la teoria alla base di *Federal Union* e avvicinandosi per un certo periodo anche al mondialismo – al punto che nel febbraio del '47 si era addirittura pensato a lui per la presidenza dell'*United World Federalist* – riteneva che questa fosse difficilmente praticabile. Cfr. P. Bertella Farnetti, *Gli Stati Uniti e l'unità europea*, cit., p. 117.

²¹ «Unification» or «Integration» of Western Europe, 16 ottobre 1948, cit.

²² Lettera di J.D. Hickerson a Wayne G. Jackson, 18 ottobre 1948, in NARA, Rg 59, Camp files, box 2, folder «Integration of Western Europe».

This Government strongly favours the progressively closer integration of the free nations of Western Europe. [...] We favour the taking by the Europeans themselves of any steps which promote the idea of European unity²³.

La posizione statunitense riguardo al problema della Germania era a sua volta chiara:

Long-range plans for European integration which are vague about Germany's participation or which imply admission of the Germans as second rate members, under handicaps and economic penalties not shared by others, are unrealistic²⁴.

La porta rimaneva aperta a tutti quegli stati che avessero riconquistato la loro libertà:

Our objective should continue to be the progressively closer integration, both economic and political, of presently free Europe and eventually of as much of Europe as becomes free²⁵.

Sottolineando la stretta interdipendenza tra promozione dell'idea d'unità europea e implementazione di misure pratiche allo scopo, il direttore dell'ufficio Affari europei, John D. Hickerson, indicava con chiarezza l'obiettivo da raggiungere, ben sapendo che non tutti i governi sarebbero stati disposti a seguire quella via:

The ultimate objective must be some form of political as well as economic unity, put bluntly, a United States of Europe. A decision by some at least of the OEEC governments to work toward this objective is essential to progress in solving the technical problems involved. [...] Announcement in the near future of such a decision would enormously influence consideration of next year's appropriations for ECA [Economic Cooperation Administration]²⁶.

Nel '49, dopo un nuovo dibattito al Congresso, veniva inserita una modifica nel preambolo, cui era aggiunta la seguente frase: «È politica del

²³ Hickerson a Labouisse, 18 ottobre 1948, in NARA, Rg 59, Camp files, box 2, folder «Integration of Western Europe».

²⁴ Department of State, A/CDC/MR, documento preparato in vista di un incontro con Morrison e Harriman, in NARA, Rg 59, Camp files, box 2, «Miscellaneous». Nel documento veniva inoltre ribadita la ferma volontà americana di favorire qualsiasi azione europea volta all'integrazione politica del continente: «Integration must be developed voluntarily by the free European countries; it should not be imposed from without. [...] Our position should therefore be to encourage strongly the taking by the Europeans themselves of (1) any steps which promote the idea of European integration, (2) decisions as to the concrete objectives to be sought and their practical implementation as rapidly as the technical problems can be solved».

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Hickerson a Labouisse, 18 ottobre 1948, cit.

popolo americano incoraggiare l'unificazione dell'Europa»²⁷.

In questo caso, le affinità riscontrabili con la storia attuale sono decisamente minori, ma è opportuno chiedersi se Next Generation EU abbia innescato spinte verso il superamento dell'unificazione confederale dell'Europa in una direzione più sovranazionale. È possibile rintracciare nelle dichiarazioni dei leader europei che hanno ideato NGEU la presenza di obiettivi politici che costituiscano il cappello dell'integrazione economica?

A partire dal marzo 2020, l'Europa ha dimostrato capacità di reazione, ha attivato una serie considerevole di misure economiche, si è mossa con gradualità e decisione, proponendo un passo in avanti su un punto determinato, ma decisivo, secondo il modello di Jean Monnet, verso prospettive di ulteriore integrazione nell'ambito del bilancio e della fiscalità.

Se grandi cambiamenti erano in corso da una decina di anni (l'avvio di un'unione di bilancio e di un'unione bancaria, le prime richieste di un'unione fiscale), la crisi Covid-19 ha prodotto un'accelerazione eccezionale di questo processo: il commissario europeo per la Concorrenza nonché vicepresidente della Commissione europea, Margrethe Vestager, ha semplificato gli aiuti di stato; il commissario per l'Economia Paolo Gentiloni, e il commissario europeo per la Stabilità finanziaria, i servizi finanziari e il mercato unico dei capitali, Valdis Dombrovskis, hanno sospeso, il 23 marzo 2020, il Patto di stabilità²⁸, una sospensione che è stata confermata anche per il 2022; sono stati consentiti aiuti di stato; la BCE ha cominciato a pompare liquidità nel sistema. Misure eccezionali che prevedevano un piano di rilancio di 750 miliardi di euro, che sarebbe stato attivato nel momento in cui gli stati avessero approvato il nuovo meccanismo delle risorse proprie e sottoposto un piano di rilancio nazionale alla Commissione. Il 20 maggio 2020 è stato presentato Next Generation EU e il Consiglio europeo di luglio 2020 ha fissato l'ammontare del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 a 1.074 miliardi.

A un anno dalle prime misure, Alain Lamassoure ha scritto che la reazione europea, con la decisione di mettere in atto un bilancio straordinario, di finanziarlo attraverso un sistema di prestiti, ma soprattutto di emettere titoli di debito europeo da parte della Commissione in quantità significativa e, in prospettiva, di creare imposte europee, può essere considerata «une explosion thermonucléaire»²⁹.

²⁷ P. Mélandri, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe*, cit.

²⁸ Council of the EU, *Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the Covid-19 crisis*, Brussels, Press office – General Secretariat of the Council, 23/03/2020.

²⁹ *Avant-propos* di A. Lamassoure, *Fondation Robert Schuman, Europe: les bonnes règles pour retrouver la croissance*, in «Question d'Europe», 596 (2021), 17 maggio.

Difficile affermare se si sia effettivamente trattato di un'esplosione termonucleare, ma è un dato di fatto che alcune realizzazioni, che erano considerate alla stregua di utopie, prospettive non concretamente realizzabili, sono diventate nei tempi lunghi della storia pilastri fondamentali di crescita e innovazione, aprendo a loro volta nuove prospettive. La crisi Covid-19 ha di fatto accelerato un processo in corso da tempo, mettendo in discussione trasformazioni di lunga durata, avviate nel dopoguerra o a partire dalla caduta del Muro di Berlino e dalla fine del bipolarismo.

Le prospettive

Ci sono momenti della storia che rappresentano delle svolte destinate a modificare radicalmente il presente e il futuro del mondo, sfide epocali, ma anche "occasioni" storiche che mettono in gioco la capacità dei governanti di dare risposte adeguate alle nuove sfide, il loro coraggio, la loro capacità d'innovazione. Il ministro degli Esteri tedesco Fischer, nel discorso pronunciato alla Humboldt Universität di Berlino il 12 giugno 2000, ha affermato che nessuna generazione può scegliere le sfide che sarà chiamata ad affrontare e che la storia impone³⁰.

La grande crisi europea di metà XX secolo ha innescato una risposta alta – il Piano Marshall – che a sua volta ha aperto orizzonti straordinari, e fino a quel momento inimmaginabili, per il futuro dell'Europa. Il Piano Marshall ha messo all'ordine del giorno il problema dell'unità europea, creando le premesse per un'azione politica relativamente autonoma dell'Europa. Per un verso, ha portato l'esigenza di una qualche forma di unità sul terreno della concretezza politica; per l'altro, ha obbligato i governi europei a trarre le dirette conseguenze della Guerra fredda in corso, limitando geograficamente l'Europa del possibile agli stati disposti ad accoglierne le indicazioni.

In realtà, gli europei, britannici in prima fila, hanno continuato a non accettare l'idea di un'integrazione federale, cercando di negare ogni autorità all'OECE e smorzandone le ambizioni. Harlan Cleveland si lamenterà nel 1949 del nazionalismo economico e delle pratiche restrittive europee che avevano conseguenze nefaste sulla competizione e sullo spirito d'iniziativa.

Nonostante ciò, il Piano Marshall ha consentito l'avvio del processo d'integrazione europea, nelle sue varie forme, aprendo la strada a tre alternative: l'associazione tra stati europei, con la creazione in rapida sequenza

³⁰ J. Fischer, *Dall'Unione di Stati alla Federazione*, in «Affari esteri», 32 (2000), 128, estate, pp. 731 e ss.

di Patto di Bruxelles, OECE, Consiglio d'Europa³¹; la lotta per la federazione europea, caratterizzata dalla creazione e dalle iniziative dei movimenti per l'unità europea, a partire dalla richiesta della convocazione di un'Assemblea costituente europea; il gradualismo monnetiano, o "funzionalismo", avviato a partire dalla CECA.

Anche nel XXI secolo, gli elementi di crisi che s'innestano nel sistema – il Coronavirus, la guerra in Ucraina – possono suscitare idee capaci di «cambiare il corso degli avvenimenti», attraverso radicali cambiamenti di prospettiva.

Alla fine del suo mandato, l'ex presidente della BCE, Mario Draghi, ha osservato che il cammino dell'UE verso la capacità di bilancio sarebbe stato probabilmente molto lungo.

La storia ci insegna che i bilanci raramente sono stati creati per il fine generale di stabilizzare, ma piuttosto per conseguire obiettivi specifici nel pubblico interesse. Negli Stati Uniti è stata la necessità di superare la Grande Depressione a determinare l'espansione del bilancio federale negli anni Trenta.

E ha concluso:

Quale che sia il percorso intrapreso, è evidente che ora è tempo di più e non di meno Europa. Non lo intendo come un assioma, ma nella più autentica tradizione del federalismo. Quando i risultati possono essere conseguiti meglio dalle politiche nazionali, lasciamo le cose come sono. Ma quando possiamo rispondere ai legittimi timori dei cittadini solo lavorando insieme, l'Europa deve essere più forte³².

D'altra parte, le ripercussioni delle crisi attuali sugli assetti geostrategici, le relazioni Nord-Sud del mondo³³, il ruolo delle organizzazioni internazionali e la stessa collocazione dell'Europa nel mondo sembrano rendere improcrastinabile l'adozione di decisioni adeguate sul piano di una politica estera e di difesa europea autonoma.

Se l'abituale risposta alla paura della guerra prevede il rafforzamento della difesa, il riarmo, la chiusura dei confini, l'innalzamento di barriere, l'accentramento del potere, il nazionalismo economico, i padri fondatori dell'Europa hanno dimostrato che si può minare alla base la logica della Guerra

³¹ Mario Albertini definisce questo periodo, privo di passi concreti verso la limitazione della sovranità, la «fase psicologica» dell'integrazione europea. Cfr. M. Albertini, *L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico*, versione rielaborata di una relazione di Mario Albertini dal titolo *Sviluppo dell'integrazione europea e relative influenze internazionali*, presentata al convegno delle Facoltà italiane di Scienze politiche, Firenze 11-12 maggio 1963, pubblicata in L. Levi, S. Pistone (a cura di), *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, FrancoAngeli, Milano 1973, pp. 13-34, ora in M. Albertini, *Tutti gli scritti*, a cura di N. Mosconi, 9 voll., il Mulino, Bologna 2006-2010, vol. V, 1965-1970, pp. 137-158.

³² M. Draghi, intervento in occasione del Farewell Event, Francoforte, 28 ottobre 2019.

³³ A. Guterres, *L'ora di misure straordinarie*, «Avvenire», 8 aprile 2020.

fredda, facendo uscire l'Europa dalle secche dello scontro prettamente bipolare. Cemento dell'Europa non può essere la "contrapposizione a", bensì la "costruzione di" e soprattutto, la "costruzione con".

Il ruolo d'avanguardia dell'Italia

Nell'estate 1948, superando di slancio l'impostazione funzionalistica e confederalistica su cui si era incanalato sino a quel momento il processo di unificazione europea, il governo italiano proponeva di trasformare l'OECE da organismo di semplice organizzazione economica in un organismo politico. Sforza avviava questa azione con un discorso programmatico sul tema «Come fare l'Europa» tenuto il 18 luglio 1948 all'Università per stranieri di Perugia in cui, facendo riferimento al modello svizzero e americano e ai federalisti di Ventotene³⁴, presentava la creazione di un'Europa federale come unico «metodo positivo» per eliminare la guerra, così come le «pazze barriere doganali». Era un discorso coraggioso, controcorrente.

Una sua lettera spedita a De Gasperi il 2 agosto indica che a quella data la decisione di attivare ogni canale per premere affinché l'OECE divenisse «la prima pietra di un nuovo edificio europeo» era stata presa³⁵. La segreteria generale del ministero degli Esteri preparava un Promemoria, in cui si proponeva di dare carattere permanente all'OECE, avviare forme di collaborazione sul piano culturale e sociale, creare due strutture comuni: un Comitato politico che prendesse in esame gli interessi comuni e una Corte di giustizia europea³⁶.

De Gasperi approvava, dando mandato a Sforza di avanzare nelle sedi più opportune la proposta di avviare un processo d'integrazione politica dell'Europa a partire dall'OECE³⁷. A nome del governo italiano, il ministro degli Esteri inviava dapprima un memorandum in tal senso al governo francese, il 24 agosto.

Il governo italiano – scriveva Sforza – è [...] convinto che alla realtà di una unione o federazione

³⁴ Carlo Sforza, prolusione pronunciata all'Università per stranieri di Perugia, 18 luglio 1948, in C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi: la politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Atlante, Roma 1952, pp. 488-489.

³⁵ Lettera di Sforza a De Gasperi, 2 agosto 1947, ivi, pp. 101-102.

³⁶ Cfr. il promemoria di Zoppi, agosto 1948, in M. Toscano, *Pagine di storia diplomatica contemporanea*, Giuffrè, Milano 1963, vol. II, pp. 46-47. La tesi era condivisa da Paul-Henri Spaak. Cfr. P.-H. Spaak, *Combats inachevés*, vol. II, *De l'espoir aux déceptions*, Fayard, Paris 1969, p. 17.

³⁷ Cfr. la lettera di Sforza a De Gasperi, 27 agosto 1948, in A. De Gasperi, *De Gasperi scrive. Corrispondenza con capi di stato, cardinali, uomini politici, giornalisti, diplomatici*, a cura di M.R. De Gasperi, P. De Gasperi, Edizioni San Paolo, Torino 2018, vol. II, pp. 106-108.

europea deve giungersi procedendo per gradi successivi, partendo da premesse di ordine economico [...], per arrivare gradualmente a forme di integrazione politica, economica e sociale che avvicinino sempre di più i paesi europei gli uni agli altri³⁸.

Qualche tempo dopo, De Gasperi avrebbe messo in evidenza il carattere federalista del memorandum, affermando che le proposte del 24 agosto intendevano «promuovere, attraverso gruppi federalisti, una unione europea [...] che ora viene considerata il primo germe di una organizzazione che potrà diventare federalista»³⁹.

Rafforzato dagli esiti degli incontri di De Gasperi con il segretario di stato americano Marshall, a Roma⁴⁰, Sforza indirizzava ai paesi membri dell'OECE, il 27 ottobre, un secondo memorandum. Sottolineava come l'organizzazione fosse talvolta semplicemente un'assemblea di tecnici volti a esaminare problematiche economiche, commerciali e monetarie, senza «quelle finalità politiche che sole consentono di affrontare i problemi nella loro essenza, e di propugnare dal più importante tra gli organi di collaborazione europea nuove basi della economia e della pace mondiale»⁴¹, in grado di sviluppare «una politica economica concertata e in un certo senso vincolante la sovranità degli Stati partecipanti»⁴² e accentuare «il carattere politico e supernazionale dell'organizzazione»⁴³.

Nel dicembre 1948, la Camera dei deputati, seguita pochi giorni dopo dal Senato, affiancava attivamente il governo italiano nelle sue iniziative europee, approvando una mozione a favore dell'unificazione federale dell'Europa. A conclusione del dibattito, De Gasperi avocava al governo italiano la volontà di trasformare l'OECE in un'iniziativa autonoma nella direzione dell'indipendenza dalla logica dei blocchi che si sperava di ottenere attraverso l'Europa⁴⁴. Durante gli incontri con Spaak e Schuman di fine novembre, tuttavia, avrebbe dovuto prendere pragmaticamente atto che le iniziative italiane erano destinate all'insuccesso, dimostrandosi conciliativo.

³⁸ Memorandum di Sforza al governo francese, 24 agosto 1948, in C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi*, cit., p. 70.

³⁹ Replica di De Gasperi al termine della discussione sul Patto Atlantico al Senato, 27 marzo 1949, ivi, p. 560.

⁴⁰ Cfr. il resoconto di James Dunn, ambasciatore statunitense in Italia, sui colloqui avvenuti il 18 ottobre 1948 a Roma tra De Gasperi, Sforza e Marshall, 20 ottobre 1948, in *Foreign Relations of the United States, 1948*, vol. III *Western Europe*, United States Government Printing Office, Washington D.C. 1974, p. 885.

⁴¹ Memorandum di Sforza ai governi dei Paesi aderenti al Piano Marshall, in C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi*, cit., p. 77.

⁴² Ivi, p. 78.

⁴³ Ivi, p. 79.

⁴⁴ Cfr. Dichiarazione di De Gasperi, 4 dicembre 1948, in A. De Gasperi, *Discorsi parlamentari*, cit., vol. I, pp. 504-521, in particolare pp. 504-505.

Se le proposte di Sforza non ebbero successo, l'unico, importante, risultato concreto che il governo italiano conseguì in quel frangente fu la trasformazione dell'OECE in un organismo di cooperazione economica europea non più semplicemente atto a gestire i fondi ERP, ma di carattere permanente⁴⁵. Una proposta in tal senso del delegato italiano era stata presentata formalmente il 16 febbraio 1949, presa in considerazione dal Consiglio dei Nove il 7 marzo 1949, fortemente sostenuta da Spaak e inserita nel documento francese presentato in relazione al Programma OECE 1949, che venne accettato.

Quale stato potrà per il NGEU giocare il ruolo che l'Italia ha avuto nel tentativo d'indirizzare su un piano d'integrazione politica l'OECE non è dato sapere. Quel che è certo è che, venuto meno il ruolo di stimolo americano, l'impulso per il processo di unificazione continentale dovrà giocoforza venire dall'interno dell'UE.

⁴⁵ La proposta è in ASUE, microfilm 19/OECE, c (49) 13.