

L'integrazione europea è figlia della guerra fredda?

Kiran Klaus Patel, *Project Europe. A History*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, pp. 379 (2018).

Parole chiave

Europa, integrazione, impatto economico e istituzionale

Carlo Spagnolo è professore di Storia Contemporanea presso l'Università di Bari (carlo.spagnolo@uniba.it)

Patel ha scritto un libro importante che è anche la sintesi migliore oggi disponibile in tedesco e in inglese della storia della cooperazione europea, almeno nel senso di una compiuta panoramica pluri-disciplinare della vicenda dell'integrazione europea. Politica, diritto, economia, globalizzazione, società civile trovano tutte spazio e attenzione inconsuete rispetto a ricostruzioni più tradizionalmente istituzionali. Complessa e articolata, la sua tesi è decisamente post-milwardiana: l'integrazione europea ha avuto una funzione strumentale al rafforzamento degli Stati membri e delle loro capacità di azione nel quadro della guerra fredda. La narrativa del federalismo, dell'unione sempre più stretta nelle premesse dei trattati, di una sempre più intensa integrazione, di uno sviluppo continuo e di un sempre maggior intreccio tra Stato e istituti

comunitari sovranazionali trova in questo libro una ripetuta smentita e persino una liquidazione. Il libro contiene una lucida e persino spietata disamina delle insufficienze delle narrazioni teleologiche, sovente promosse da ferventi federalisti e dalle stesse istituzioni comunitarie, di una storia lineare dell'integrazione crescente, e insiste su trascurati segnali di difficoltà sin dalle origini, come l'uscita dell'Algeria nel 1962 e quella della Groenlandia nel 1985, e sullo scarso *appeal* delle Comunità europee (CE) nei sondaggi degli anni Cinquanta e Sessanta. Al contempo, ne vede i molti successi, che a suo parere vanno datati soprattutto in alcuni grandi novità degli anni Settanta. La periodizzazione che ne risulta riprende acquisizioni storiografiche dagli anni Novanta in poi: ad una fase iniziale economicista della cooperazione a Sei, seguirebbe negli anni Sessanta e soprattutto Settanta una espansione politica e sociale degli ambiti comunitari, per i diritti umani, per la supremazia del diritto comunitario, per una crescente tutela del *Welfare*, per l'intensificazione dei flussi turistici e degli scambi tra i giovani, e per nuovi ambiti culturali. Su questa impostazione, sul rovesciamento delle narrative federaliste, si misurano i pregi del lavoro e la novità della sua prospettiva. Proverò ad esplicitare prima gli argomenti di positivo consenso e le molte virtù del libro, e poi le ragioni di un dissenso con la sua impostazione.

Per cogliere le ragioni del libro, va detto che vuole essere opera di storia, spassionata e distaccata, che rifiuta ogni teleologia e cerca invece le opzioni, le alternative non percorse, i paradossi, le complessità di un percorso dai molti rivoli. Patel si avvale di una grande varietà di materiali e di fonti primarie, oltre che di una ampia letteratura secondaria, inglese, francese, tedesca e italiana: è una sintesi di tutto rispetto anche per la mole archivistica e documentale, la profondità della conoscenza della materia e la capacità di individuare nodi storici di rilievo attorno al cambiamento non soltanto degli Stati, ma della società e delle culture dei Paesi coinvolti. La discussione tematica si basa su un ampio uso degli archivi comunitari, di quelli diplomatici e dei governi, delle carte di personalità come Spaak, Spinelli e Jenkins, di vari commissari. Sempre per la stessa ragione, Patel circoscrive l'indagine alle Comunità

europee, alla loro genesi e alle loro dinamiche espansive, dal 1948 al 1991, ossia all'incirca dal piano Marshall e dal piano Schuman al Trattato di Maastricht, escludendo dal proprio orizzonte l'UE. Questa scelta apparentemente logica in realtà viene tradita dall'autore nel testo e non è affatto scontata. La periodizzazione avrebbe meritato una spiegazione più salda e una riflessione sul nesso tra CE e divisione dell'Europa. La scelta viene motivata dalla indisponibilità di fonti primarie che a suo avviso renderebbe impossibile un giudizio storico robusto sugli anni successivi, sebbene l'argomento non sia poi così cogente e venga inficiato dall'autore. Infatti, nella premessa, in alcuni passaggi dei capitoli 2, 4, 6, in vari punti del testo e nelle conclusioni, l'autore si spinge molto oltre i limiti del 1990, giunge fino ai giorni nostri per dare un giudizio storico sulle debolezze e sulle lacune di legittimazione ereditate dall'UE, a suo avviso radicate nella vicenda delle Comunità europee. Su tale continuità presuntiva tra le CE e l'UE, rivelatrice di uno sguardo impregnato dalle suggestioni del presente e tutt'altro che distaccato, torneremo alla fine.

Il libro è organizzato in 8 capitoli tematici, che provano a smontare vari luoghi comuni sulle funzioni dell'integrazione, più un epilogo conclusivo. Nel primo, *Europe and European Integration*, si discute di come un progetto limitato a pochi Paesi occidentali sia diventato nel tempo sinonimo di Europa, ovvero della pretesa delle istituzioni comunitarie di sussumere in sé il concetto vago di Europa e le sue molteplici accezioni identitarie. L'analisi dei rapporti tra quelle istituzioni, le note biografiche sui funzionari e sulla loro mobilità nelle istituzioni internazionali sono molto intriganti. La tesi è che tra molte opzioni e progetti (OEEC, UNECE, Consiglio d'Europa, EFTA, ecc.) ha finito per prevalere quella più immediatamente soddisfacente per risolvere problemi di stabilità economica dentro la guerra fredda. L'unione doganale è stata un punto a suo vantaggio, la Comunità Europea si espande dal 1957 in poi e col Trattato di fusione assorbe le precedenti comunità, ma soltanto negli anni Settanta a suo avviso la CEE diventa il principale forum delle relazioni internazionali euro-occidentale (cfr. p. 47). Nel Cap. 2, *Peace and Security*, si sfata il mito del contributo

essenziale della CECA e della CEE alla pace sul continente, pace garantita invece dall'ordine militare bipolare e dai patti militari. Patel richiama il fallimento della CED (ne parla di nuovo nelle conclusioni a p. 274), ininfluyente ai fini degli equilibri, e i drammatici fallimenti nella tutela della pace dopo il 1991, con la guerra jugoslava e le primavere arabe (cfr. pp. 81-82). Più che alla pace tra gli Stati, la Cee ha contribuito alla pace sociale interna agli Stati.

Nel terzo capitolo, *Growth and Prosperity*, si confuta qualsiasi velleità teleologica nell'attribuire la crescita post-bellica al processo di integrazione euro-occidentale. Patel, già autore di una accurata ricostruzione della PAC, rivaluta la centralità della cooperazione agricola come strumento di consenso e di stabilità. La PAC è stata strumento efficace di gestione della transizione dai settori agrari all'industria, e Patel richiama l'assenza odierna di un analogo patto tra industria e servizi avanzati, in cui anche a mio avviso risiede una ragione profonda della crisi di legittimazione dell'UE. Patel conclude, dopo una lunga e accurata disamina dei principali studi econometrici disponibili, che la letteratura non dà risposte davvero adeguate alla misurazione dell'effetto del Mercato comune sull'economia dei Paesi membri, e tuttavia dagli studi risulta che il mercato comune potrebbe aver contribuito, più o meno come il piano Marshall, ad aumentare di circa 0.5 punti in percentuale all'anno una crescita già pronunciata dei Sei (cfr. pp. 112-114), non poco, ma nemmeno decisivo nei *trente glorieuses* che ebbero altre cause e una estensione geografica molto più vasta, a partire dagli Stati Uniti, coinvolgendo anche il Giappone e i Paesi dell'Europa socialista in un progetto di crescita occidentale. Nel cap. 4, *Participation and Technocracy*, si insiste sui limiti della legittimazione e della partecipazione della "società civile" alle istituzioni comunitarie sin dal 1950. L'accento cade sul carattere tecnocratico ed elitario della cooperazione economica, sui suoi tecnicismi, sulla distanza tra le CE e l'opinione pubblica ai tempi di De Gaulle e fino agli anni Settanta e invece sull'avvio di una crescita dei consensi alla cooperazione a partire proprio dalla metà degli anni Settanta (la media dei Paesi membri vive un processo inverso a quanto avviene in Italia, dove Patel non

manca di rilevare lo scarso sostegno all'UE negli ultimi decenni). Patel vede nelle CE una costruzione pragmatica, non riconducibile né al liberismo inglese né all'ordo-liberalismo tedesco né al neo-liberismo di Chicago. Nel quinto, *Values and Norms*, si discute della dimensione giuridica e valoriale della cooperazione, dei diritti civili e del tentativo fallito di un progetto di trattato costituzionale nel 2002-2004. Patel sostiene che la CECA non nasce come “*community of values*”, in quanto i diritti umani erano stati inizialmente affidati in esclusiva al Consiglio d'Europa, e rintraccia nel complesso percorso di espansione del diritto comunitario un salto di qualità negli anni Sessanta, che porta la Corte di Lussemburgo a enucleare i diritti economici assieme a quelli civili individuali come ambito transnazionale, isolabile dalle costituzioni nazionali e collocabile nella sfera del diritto sovranazionale. Molto persuasiva è la sua narrazione delle sfide poste dall'adesione richiesta dalle dittature militari di Grecia Spagna e Portogallo dal 1965 in poi (cfr. pp. 159-168), che comportarono prese di posizione del Consiglio d'Europa e poi del Parlamento e del Consiglio dei Ministri sui criteri di adesione e sul ruolo crescente affidato ai diritti umani e alla tutela della democrazia come preconditione per l'adesione. Importante il riconoscimento del contributo della CEE alla Conferenza di Helsinki e alla nascita della CSCE. La trattazione è dettagliata ed efficace, sebbene qualche dubbio suscita la generica nozione di diritti umani in assenza di una discussione dei diritti sociali e dell'impatto della cooperazione sulla loro tutela ed applicazione.

Nel Cap. 6, *Superstate or Tool of Nations?*, si scioglie il nodo del rapporto tra Stati membri e istituzioni comunitarie decisamente a favore dei primi, rifiutando qualsiasi narrativa federalista che obnubilerebbe lo sguardo sul funzionamento effettivo delle CE. Sulla base di una letteratura ormai consolidata, da Weiler, a Mortenssen, ecc., l'A. riconduce al conflitto di competenze tra le Corti costituzionali, specie quella tedesca, e la Corte Europa di Giustizia una dinamica di giurisprudenza creativa che stimolava il Parlamento europeo e la Commissione a espandere la propria azione. Di tal fatta è la dinamica della carta dei diritti di Nizza, le cui origini vengono individuate in una sentenza della

Corte costituzionale tedesca che asseriva la propria competenza sui diritti “fino a quando” non ci sarebbe stata una carta dei diritti europei equivalente a quella della pur provvisoria costituzione della RFT.

Il cap. 7, *Disintegration and Dysfunctionality*, affronta il rapporto tra l'UE e gli Stati membri. Sebbene soltanto dal Trattato di Lisbona del 2007 si riconosca il diritto di recesso dall'Unione, nei fatti esso era stato concesso all'Algeria dopo l'indipendenza e alla Groenlandia nel 1985 e alla minuscola isola francese di S. Barthélemy nel 2012, senza rompere per questo con la madrepatria. Il Regno Unito già nel 1975 aveva considerato seriamente di uscire. Patel ne deduce che lo “*spillover*” non ha mai davvero funzionato e che le ragioni del successo sono evidentemente più complesse e contraddittorie di quanto non si dica.

Il cap. 8, *The Community and Its Word*, prova a collocare la vicenda dell'integrazione nella storia del declino delle potenze coloniali e del mutato contesto globale dagli anni Sessanta a oggi. Patel nega che la decolonizzazione fosse stata una precondizione per i Trattati di Roma, mentre il rapporto economico con l'Africa e coi Paesi associati fu uno degli obiettivi, non raggiunti, di una rimodulazione dei rapporti con le ex-colonie che avrebbe richiesto un mix di protezionismo e liberalizzazione. Con gli accordi di Yaoundé del 1963, si apriva una stagione di associazione in cui i Sei si muovevano lungo logiche incompatibili, tra la linea tedesca e olandese di apertura al libero scambio e quella protezionista e neo-mercantilista francese. Soltanto negli anni Settanta, la logica neo-coloniale si sarebbe spezzata con gli accordi di Lomé, a cui anche il partito comunista italiano dette voto favorevole (cfr. pp. 252-254). Negli anni Ottanta si sarebbe avviata una frammentazione incontrollata degli interessi e dei rapporti col “global South”.

In sintesi, il libro è un antidoto contro qualsiasi virus determinista, e una utile ricostruzione delle molte facce dell'integrazione, mai del tutto riconducibile ad una narrativa esclusiva. Il suo punto di forza è anche quello di debolezza, e sta nella ragione stessa della sua impostazione. Sin dalla suggestiva immagine di copertina, in cui vede la parola *Europe* sfilacciarsi alla base, con dei fili tirati che ne rivelano la fragilità, e poi nella *prefazione* che si apre con una discussione di un suggestivo

murales di Banský, in cui una delle stelle dell'emblema europeo cade, l'A. si propone di spiegare il percorso che ha portato alla Brexit. Tutta la sua indagine può essere letta come una lunga e accurata disamina dei molti argomenti critici, acuti o stereotipati, che hanno animato la discussione pubblica nel 2016-17 e che stanno tuttora dietro al dibattito sui media. La domanda di fondo è: a che serve l'UE? Senza nulla togliere all'esito del lavoro, esso è segnato da un interrogativo non meno connotato della teleologia federalista, e quell'interrogativo ha imposto una prospettiva attuale che paradossalmente schiaccia la vicenda comunitaria su quella dell'UE.

Che Brexit sia un prodotto storico di lungo periodo, che le fragilità dell'UE abbiano radici profonde nelle fasi precedenti è senz'altro condivisibile. Ma un giudizio storico spassionato sulle CE non può limitarsi a questo, né al calcolo utilitarista, e non guardare in profondità al ruolo svolto dalla prospettiva di integrazione all'indomani della Seconda guerra mondiale e durante la guerra fredda. Patel conduce una analisi eminentemente neo-istituzionalista, e finisce per trascurare le implicazioni più profonde del contesto politico e sociale in cui le istituzioni comunitarie nascono. Non che non sia consapevole di questo tema, più volte menzionato, ma esso non opera nella sua analisi, resta confinato nel cap. 1, mentre tutto l'impianto risponde alla domanda dell'utilità e della efficacia della cooperazione. Patel menziona le funzioni simboliche della cooperazione europea, laddove parla del rapporto tra Stato e sovra-nazionalità, ma non si misura a fondo con la lezione di Milward sulla "European Rescue of the Nation-State", ossia quella dimensione politica e ideologica di riscatto degli Stati sconfitti, specie per quelli ex-fascisti che attraverso la cooperazione trovano sia fonti nuove di legittimazione sia le ragioni per il ritorno al capitalismo liberale.

Al libro manca una analisi seria della genesi dell'integrazione e della tenuta della narrazione "sempre più stretta" per la rilegittimazione di un ordine capitalista e liberale, della proprietà privata e delle gerarchie di fabbrica, nonostante egli ammetta a più riprese che la cooperazione europea ha consentito un *Welfare State* generoso, che non aveva

precedenti: tutto slitta agli anni Settanta, mentre il conflitto tra un ordine socialista e uno liberale resta confinato nella fase precedente e nell'ambito nazionale. Patel non dà sufficiente rilievo, come gran parte della letteratura anglosassone, alle complesse e contraddittorie funzioni della cooperazione europea a Sei, specialmente nella gestione della divisione della Germania. La nascita dell'integrazione europea coincide con quella della Repubblica Federale Tedesca e con la restituzione di autonomia all'Italia. Il controllo sulla Germania ricostruita da parte francese era un problema politico cruciale. Incorporare gli ex-nemici nella alleanza occidentale sarebbe stato assai più complesso in assenza delle creative politiche sovranazionali dei Sei. Non erano i fragili elementi sovranazionali della Alta Autorità della CECA anche una garanzia nei confronti delle grandi potenze di un abbandono definitivo del nazionalismo imperialista continentale, di un controllo internazionale sull'industria pesante tedesca?

Certamente Patel è in buona compagnia a trascurare questo aspetto decisivo, oscurato dagli studi del secolo XXI, ma esso è necessario a spiegare la tolleranza degli Stati Uniti e del Regno Unito nei confronti di un progetto economicamente discutibile per un ordine liberale aperto, ma efficacissimo per la stabilizzazione della parte occidentale del continente. Patel richiama giustamente l'afflato anticomunista dei governi fondatori dei Sei, e specialmente dei partiti cattolici, ma è solo un accenno che trova poco sviluppo. Patel richiama a più riprese che proprio due Paesi ex-fascisti, Germania occidentale e Italia, "spinsero per una europeizzazione dei diritti umani al fine di stabilizzare la loro situazione domestica" (p. 174), ma questo resta per lui un problema legato ai diritti umani e non alla funzione della cooperazione in quanto tale. Che proprio uno studioso tedesco accantoni la funzione politico-identitaria dell'integrazione è un segno dei mutamenti delle nostre domande, ma anche di un solco apertosi tra la storia dell'integrazione comunitaria e quella della guerra fredda. Forse, per dirla con Koselleck, il mutamento di orizzonte di aspettative dopo il 1991 richiede un atteggiamento analitico come il suo, ma nell'analisi dell'UE *dopo* il 1991.

D'altra parte, l'evidenza delle molte novità degli anni Settanta – che è un vero merito del libro – non è una spia assai efficace del mutamento della guerra fredda e delle emergenti tensioni tra Stati Uniti ed Europa occidentale dopo il 1971? L'espansione dei compiti e delle funzioni delle CE e quella della sfera del diritto comunitario non sono state parte di un adattamento ad un esperimento di distensione, poi abbandonato? L'Autore sostiene che la guerra fredda non spiega l'integrazione, altrimenti essa sarebbe finita nel 1991; ma non nega che la guerra fredda possa essere stata una condizione necessaria.

Patel ha scritto un libro importante e denso di spunti soprattutto sulle vicende degli anni Settanta e Ottanta, sull'allargamento, sul suo impatto sulle CE, sull'importanza delle istituzioni comunitarie nella tenuta degli Stati membri davanti alla crisi di Bretton Woods e all'inflazione. E molto dà da riflettere anche sulle funzioni accresciute effettivamente assolute dall'integrazione europea a Sei, Nove e Dodici. Il suo lavoro è destinato a lasciare un segno, ma ancora molto resta da fare per collocare quel passaggio dentro e dopo la guerra fredda.