

STEFANIA ECCHIA

LA COMMISSIONE EUROPEA DEL DANUBIO: UN
LABORATORIO DI GOVERNANCE INTERNAZIONALE
NELL'EUROPA DEGLI IMPERI, 1856-1914

1. *Introduzione*

Le carte della diplomazia hanno consegnato alla storiografia la “Questione del Danubio” e la sua risoluzione attraverso la costituzione della Commissione Europea del Danubio (d’ora in poi CED), istituita nel 1856, all’indomani della Guerra di Crimea. Gli atti prodotti dalla Commissione, conservati nell’Archivio storico-diplomatico del Ministero degli Affari Esteri¹, consentono di ricostruire la nascita e lo sviluppo di un’istituzione generalmente annoverata tra le prime a carattere internazionale, nonché la prima ad assumere l’appellativo di “europea”.

La domanda di ricerca che ha guidato l’analisi delle fonti documentarie è se e in che misura la nascita della Commissione abbia rappresentato un’innovazione entro la più ampia rete di cooperazione internazionale e di convergenza istituzionale che, nel corso del XIX secolo, oltrepassò i confini degli Stati nazionali e accompagnò l’integrazione dei mercati durante la prima fase della globalizzazione. Come ha mostrato la storiografia più recente, dopo il 1815 il principio della libertà di navigazione sui fiumi internazionali, sancito dal Congresso di Vienna, costituì uno dei primi ambiti in cui le potenze europee istituzionalizzarono forme stabili di cooperazione oltre frontiera. Le commissioni fluviali non restarono un fenomeno isolato: fra il 1815 e il 1900, accanto alle commissioni del Reno, dell’Elba e del Danu-

¹ Archivio Storico-Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri, Ambasciata d’Italia in Turchia, busta 1 (1829-1864); busta 2 (1856-1893); busta 3 (1864-1874). Per le raccolte a stampa, particolarmente utili per ricostruire la prassi della Commissione, si vedano Sturdza (1913) e la pubblicazione ufficiale curata dalla stessa Commissione (*Commission européenne du Danube* 1931, d’ora in poi citata come CED).

bio, nacquero le prime unioni pubbliche internazionali, come l'Unione telegrafica internazionale (1865), l'Unione postale generale (1874) e il Consiglio superiore di sanità a Costantinopoli, istituito per fronteggiare il dilagare delle epidemie tra Europa e Oriente (1838)². Il sistema inaugurato al Congresso di Vienna aprì dunque una stagione di cooperazione internazionale istituzionalizzata, definita dalla storiografia come una vera e propria *machinery of international co-operation* (Lyons 1963). Essa risultò funzionale sia a governare cooperativamente campi in rapida trasformazione e a carattere transnazionale quali i corridoi di trasporto fluviali, le comunicazioni e la sanità pubblica, sia a costruire una *European security culture* post-napoleonica³, fondata sulla stabilizzazione delle relazioni internazionali entro il più ampio "concerto europeo".

In tale contesto, la Commissione Centrale per la Navigazione del Reno, creata a Vienna nel 1815, rappresentò un esperimento pilota: un organismo intergovernativo degli Stati rivieraschi incaricato di garantire la libertà di navigazione senza discriminazione di bandiera, assicurare la manutenzione del letto del fiume ed elaborare regolamenti uniformi di sicurezza della navigazione⁴. La CED, sorta quarant'anni dopo, si inserì nella traiettoria del modello renano, ma ne radicalizzò la logica. A differenza della Commissione del Reno - organo composto dai soli Stati rivieraschi e incentrato sul rispetto della sovranità nazionale -, la CED includeva anche Potenze non rivierasche e sviluppò competenze che eccedevano il mero coordinamento tecnico volto a garantire la libera e sicura navigazione fluviale, arrivando a limitare la sovranità territoriale in un'area di frontiera imperiale come quella del Basso Danubio. Édouard Engelhardt, diplomatico alsaziano, primo delegato della Francia presso la CED dal 1856 al 1867 e protagonista del suo decennio fondativo, la definì una "repubblica giuridica" (Engelhardt 1870: 43), sottolineando come l'istituzione avesse trasformato la gestione

² Cfr. Reinalda (2009: 114, 123); Iriye (2002: 21-22).

³ Cfr. De Graaf, de Haan, Vick (2019: 1-18). Sulla multidimensionalità della cooperazione internazionale ottocentesca, vedi anche Ardeleanu (2020: 24-25, 342); Schenk (2019). Sul concetto di *European economic security* applicato alle commissioni fluviali, vedi sempre Schenk (2019).

⁴ Sul principio di libertà di navigazione dal Reno al Danubio, cfr. Klemann (2017) e Schenk (2019).

di un fiume in un «exemple unique de collaboration européenne» (*ivi*: 7). Edward Benjamin Krehbiel⁵, nel 1918, la presentò come il più riuscito esperimento di *international administration* del suo tempo.

La CED va dunque inquadrata all'interno di una "storia transnazionale delle istituzioni internazionali"⁶, come nodo nevralgico di quella rete ottocentesca di cooperazioni tecniche, economiche e giuridiche, spesso tra loro interdipendenti, che oltrepassavano i confini statali senza ancora configurare un vero e proprio processo di integrazione europea. Questo inquadramento, tuttavia, non riduce il significato della Commissione: la tesi sostenuta nel presente lavoro è che l'innovazione della CED, rispetto alle altre forme di cooperazione ottocentesche, risieda nell'aver generato, in un contesto di rivalità imperiali e asimmetrie di potere, un meccanismo istituzionale dotato di poteri quasi-sovrani capace di produrre beni pubblici — sicurezza della navigazione, regole uniformi, stabilità commerciale — i cui esiti multilaterali trascesero gli immediati interessi oligarchici delle singole Potenze fondatrici. Fu proprio questa eccedenza funzionale rispetto agli obiettivi di partenza a costituire il tratto più originale della CED e a spiegare perché il suo mandato, nato come soluzione provvisoria a un problema tecnico, si estese progressivamente in durata, competenze e portata geografica, sopravvivendo alle stesse crisi politiche che nel tempo attraversarono la regione balcanica.

Le pagine che seguono ricostruiscono, facendo riferimento ai documenti prodotti dalla Commissione stessa, dapprima la ge-

⁵ Cfr. Krehbiel (1918: 55); Ardeleanu (2020: 120-128). Edward Benjamin Krehbiel, storico e scienziato della politica, fu uno dei più noti attivisti per la pace dell'America del primo Novecento. Credeva fermamente che commissioni internazionali dotate di ampi poteri esecutivi potessero limitare i nazionalismi e creare un mondo più sicuro. Nel 1917 Krehbiel entrò a far parte dell'*Inquiry*, il gruppo di esperti che assisteva l'amministrazione Wilson nella preparazione dei futuri negoziati di pace post Prima Guerra Mondiale. In quel consesso, sostenne che la CED offriva un modello a cui ispirarsi per un nuovo ordine internazionale postbellico essendo «un organo attraverso il quale le nazioni potevano avvicinarsi l'una all'altra sulla base di un'azione comune o unita, invece che come rivali», e che il voto a maggioranza adottato all'interno dell'istituzione, significava «fare legge per la minoranza», rappresentando «un'autentica e profonda riduzione della sovranità nazionale», Krehbiel (1918: 52).

⁶ Sluga (2011: 219-222); Pollard (1981).

nesi giuridica e politica della Questione del Danubio e il nesso tra libertà di navigazione, rivalità imperiali e commercializzazione dello spazio danubiano; analizzano poi la nascita della CED e l'allargamento delle sue competenze dalla gestione idrogeologica a quella sanitaria; esaminano, infine, il passaggio da un mandato provvisorio a una forma di governance del Basso Danubio dotata di forti autonomie regolative, amministrative e finanziarie.

2. La Questione del Danubio e il diritto di libera navigazione sui fiumi internazionali

Al centro della Questione del Danubio vi era il diritto di libera navigazione sui fiumi transnazionali, principio già emerso all'epoca della Rivoluzione francese. Dopo lo smantellamento dell'antico sistema di pedaggi e monopoli che ostacolavano il libero commercio lungo le vie fluviali, la Repubblica Francese, con un decreto del 1792, affermò che la natura non riconosce nazioni privilegiate più di quanto non riconosca individui privilegiati, e che il diritto di navigare liberamente lungo le vie fluviali doveva appartenere a tutte le nazioni.

Nonostante la sconfitta della Francia napoleonica, nel 1815 il Congresso di Vienna, evento chiave per il graduale emergere dell'internazionalismo e per il ricorso a un sistema di leggi "europeo"⁷, in quanto sottoscritto da tutte le Potenze europee firmatarie del Trattato di pace, riconfermò il diritto alla libera navigazione sui fiumi transnazionali riconoscendolo come uno strumento essenziale per risolvere le dispute interstatali⁸. Gli Stati rivieraschi furono così obbligati a rispettare questo principio di diritto internazionale e, insieme, a garantire il livello di infrastrutture necessario a una navigazione sicura ed efficiente.

L'internazionalizzazione di un fiume transnazionale implicava la libertà di navigazione dal punto in cui diventa navigabile fino alla foce, la presa in carico da parte dei paesi rivieraschi dei lavori lungo il letto del fiume per rendere sicura la navigazione, e l'adozione di un sistema uniforme di riscossione delle

⁷ Vedi Mazower (2012) e Osterhammel (2015).

⁸ Congresso di Vienna, Atto del 9 giugno 1815, art. 108-117.

imposte e tariffe indipendenti dalla natura del carico, così da evitare arbitri e controlli vessatori. Nella visione del Congresso di Vienna del 1815 era inoltre necessario bilanciare il rispetto dei principi del *laissez-faire*, che allora si andavano affermando nelle politiche commerciali dei paesi europei, con i diritti di sovranità delle potenze territoriali confinanti con i fiumi transnazionali e responsabili del mantenimento della loro navigabilità.

Le disposizioni del Trattato di Vienna si tradussero nell'internazionalizzazione del Reno, dell'Elba e del Weser⁹, ma non furono inizialmente applicate al fiume Danubio poiché il diritto pubblico europeo non aveva effetto nell'Impero ottomano, sotto la cui sovranità territoriale ricadevano a quel tempo il corso inferiore del Danubio e la sua foce¹⁰. Eppure, proprio il Danubio, strategica via di collegamento tra l'Europa centrale, quella orientale e il Mar Nero, era da secoli oggetto di contese tra gli Stati rivieraschi che si sarebbero potute risolvere solo conferendo anche a questo fiume uno status giuridico di libera navigazione.

Nel contesto geopolitico in cui nacque la Commissione, la questione danubiana si intrecciava con la politica di contenimento delle spinte imperialistiche nell'area balcanico-ottomana, in particolare nella zona confinante con il Basso Danubio e il Mar Nero occidentale, frontiera conflittuale e simbolica tra l'Impero ottomano e quello russo. In quell'area si affacciavano i principati danubiani di Moldavia e Valacchia che, pur essendo formalmente vassalli dell'Impero ottomano, subivano l'influenza della Russia: col Trattato di Küçük Kaynarca (1774), che pose fine alla guerra russo-turca del 1768-1774, Pietroburgo aveva ottenuto il diritto di intervenire a protezione dei sudditi cristiano-ortodossi nell'Impero ottomano, diritto invocato sistematicamente, con interpretazioni sempre più estensive, per giustificare la propria ingerenza nei Principati. Di fatto, questi godeva-

⁹ Cfr. Kaeckenbeeck (1918: 1-4); Klemann (2017: 31-68); Schenk (2019: 75-94).

¹⁰ Il fiume Danubio, secondo per lunghezza solo al Volga nell'Europa continentale, nasce in Germania meridionale nella Selva Nera, e nella cartina geografica europea attuale tocca nove Stati: Germania, Austria, Slovacchia, Ungheria, Croazia, Serbia, Romania, Bulgaria, Ucraina; è navigabile per ca. 2500 km, da Ratisbona al Mar Nero, ed è collegato al Reno da vari canali.

no di una larga autonomia ed erano a loro volta impegnati in un processo di costruzione nazionale¹¹.

Tra la fine del XVIII e l'inizio del XX secolo, l'area del Basso Danubio sperimentò una vera e propria rivoluzione commerciale che trasformò i porti dei principati danubiani (Braila e Galatz) in importanti *hub* per le esportazioni di grano verso i mercati europei durante la Rivoluzione industriale (Harlaftis 2019: 355-382)¹². In quello stesso periodo, l'area del Basso Danubio divenne oggetto della crescente e preoccupata attenzione delle Potenze occidentali: l'instabilità politica dei principati, causata dalla rivalità tra l'impero russo e quello ottomano, generava un clima di incertezza che comprometteva non solo gli interessi economici dei paesi europei coinvolti nel commercio del grano ma anche, più in generale, l'approvvigionamento alimentare del continente (Federico e Persson 2007: 87-113).

Questa situazione portò a una crescente pressione internazionale affinché venisse applicato anche al Danubio il regime di libera navigazione per i fiumi transnazionali sancito a Vienna. Una prima occasione si presentò con il Trattato di Adrianopoli, del 1829, che pose fine alla guerra russo-turca del 1828-1829 e trasferì dalla sovranità ottomana a quella russa il controllo del delta del Danubio, che rientrò così, finalmente, sotto il diritto pubblico europeo. In una prima fase, Russia e Impero ottomano si accordarono per garantire la libertà di navigazione sul basso Danubio soltanto alle rispettive navi mercantili. Fu l'Austria, interessata a uno sbocco sul Mar Nero, a forzare per prima questo assetto, creando nel 1834 una società di navigazione a vapore adibita al trasporto di viaggiatori e merci dall'Europa centrale fino alle bocche del Danubio.

¹¹ Il Trattato di Küçük Kaynarca segnò un punto di svolta nei rapporti tra Russia e Impero ottomano: oltre a sancire l'indipendenza del Khanato di Crimea dalla sovranità ottomana, il trattato riconobbe alla Russia il diritto di fare "rappresentanze" a favore dei sudditi cristiano-ortodossi dell'Impero ottomano (art. 7). Vedi Davison (1976: 459-476); Anderson (1966: 44-50).

¹² Il Mar Nero e i suoi network marittimi hanno di recente attratto l'attenzione degli storici, a partire da un importante progetto internazionale, "The Black Sea Historical Statistics", guidato dalla storica Gelina Harlaftis, che ha raccolto le statistiche commerciali riguardanti i porti del Mar Nero, ricavandole dagli archivi di dieci differenti paesi.

La mossa austriaca fu anche una risposta al Trattato di Unkiar-Skelessi (1833), stipulato all'indomani della guerra russo-turca del 1828-1829, che aveva alterato gli equilibri nella regione: con quell'accordo, la Russia aveva ottenuto dall'Impero ottomano un'alleanza difensiva che, in una clausola segreta, prevedeva la chiusura dei Dardanelli a tutte le navi da guerra ad eccezione di quelle russe, garantendosi così una posizione di predominio sull'accesso al Mar Nero. Per Vienna, il Danubio diventava un corridoio alternativo e strategico verso il Levante, in grado di aggirare il controllo russo sugli Stretti¹³. L'Austria concluse quindi con la Russia la Convenzione di Pietroburgo del 13-25 luglio 1840, che estendeva la libertà di navigazione anche alle sue navi, sia in risalita che in discesa, fino alla foce del fiume. In base alla Convenzione, la Russia si impegnò a eseguire i lavori idrogeologici per impedire l'insabbiamento della bocca di Sulina, punto di collegamento tra i due porti danubiani e il Mar Nero, il cui basso fondale rendeva difficoltosa la navigazione per le navi a vapore, e a costruire un faro per questa bocca. L'Austria, dal canto suo, accettò che le proprie navi pagassero le tasse per i lavori di dragaggio e manutenzione, e il diritto di faro¹⁴.

Il precario equilibrio sancito a Unkiar-Skelessi fu successivamente rovesciato dalla Convenzione di Londra del 1841, che impose la chiusura degli Stretti a tutte le navi da guerra in tempo di pace e sostituì il regime bilaterale risalente al 1833 con un regime multilaterale. In questa nuova cornice geostrategica, anche la Gran Bretagna, che aveva contribuito a neutralizzare il predominio russo sugli Stretti, accrebbe il proprio interesse per il Danubio come via di penetrazione commerciale¹⁵.

¹³ Il Trattato di Unkiar-Skelessi suscitò anche l'allarme di Gran Bretagna e Francia, che vi scorsero un tentativo russo di trasformare il Mar Nero in un lago chiuso sotto il proprio controllo. Vedi Anderson (1966: 77-88) e Puryear (1969).

¹⁴ Per le analisi di *hydropolitics* - lo studio dei conflitti e della cooperazione tra Stati intorno a risorse d'acqua che trascendono i confini nazionali - vedi Elhance (1999); Schmeier (2015); LeMarquand (1977); Waterbury (1979); Dinar (2008).

¹⁵ Per la Convenzione di Londra del 13 luglio 1841, firmata dalle cinque grandi Potenze (Gran Bretagna, Francia, Austria, Prussia, Russia) e dall'Impero ottomano, vedi Anderson (1966: 88-95); Puryear (1969); Chamberlain (1923: 18-46); Ardeleanu (2014: 35-83).

Londra iniziò dunque a inviare navi sul Danubio per cercare sbocchi alle proprie industrie nei Principati danubiani e da lì importare il grano di alta qualità e basso prezzo di cui faceva domanda la sua popolazione. La presenza britannica nell'area si intensificò ulteriormente dopo l'abrogazione delle Corn Laws nel 1846, misura che, ponendo fine alle politiche protezionistiche sul commercio del grano, inaugurò una lunga stagione di libero scambio e rese ancor più appetibili i mercati cerealicoli danubiani¹⁶.

Tuttavia, l'apertura commerciale si scontrava con l'insufficienza delle infrastrutture fluviali predisposte dalla Russia e con l'uso strumentale che faceva della propria sovranità territoriale. Le marine mercantili europee, infatti, incontrarono grandi difficoltà nella navigazione sul Danubio in quanto la Russia, disattendendo gli impegni presi prima con il Trattato di Adrianopoli, e poi con la Convenzione di Pietroburgo, omise di effettuare i necessari lavori di sistemazione del limaccioso fondale di Sulina, sul delta del Danubio (Puryear 1969; Florescu 1997; Focas 1987). Le Potenze europee l'accusarono di voler attivamente ostacolare l'accesso delle marine mercantili occidentali, per favorire i traffici commerciali del suo porto principale, Odessa, a scapito dei porti del Basso Danubio¹⁷.

Di fatto, la Russia non aveva alcun incentivo economico a mantenere navigabile il canale della bocca di Sulina: sarebbero stati semmai i principati danubiani a trarre il maggiore beneficio dai lavori di dragaggio, ma non possedevano né tecnici sufficientemente esperti né risorse finanziarie adeguate. E tali disponibilità facevano difetto anche all'Impero ottomano di cui i Principati erano formalmente vassalli.

Non vi era dubbio che il Danubio richiedesse un'assidua manutenzione del suo bacino idrogeologico, presentando diversi pericoli e ostacoli per la navigazione, soprattutto nel tratto che andava dalle Porte di Ferro al Delta del fiume, a causa del bas-

¹⁶ Nel 1847, il 4,85 per cento dei cereali importati dalla Gran Bretagna provenivano dai porti di Galața and Brăila di contro al 4,46 per cento di quelli provenienti dai porti russi sul Mar Nero; pochi anni dopo, nel 1851, queste proporzioni erano cambiate diventando rispettivamente il 6,49 e il 7,92 per cento, vedi Stokes (1890: 561).

¹⁷ Riguardo le proteste britanniche, vedi Ardeleanu (2010: 165-186).

so fondale¹⁸. I mercanti erano spesso costretti, per alleggerire le navi, a rimuovere parte del carico facendolo trasportare via terra o in vascelli più piccoli: una pratica, denominata *alleggio*, che aumentava costi e tempi di trasporto, nonché il rischio di danneggiamento della merce, esponendo per di più i mercanti a possibili furti del carico, estorsioni e atti di pirateria¹⁹. Tutto ciò si traduceva in un danno consistente per il commercio europeo (Rossetti 1937: 13-14).

A ostacolare i traffici commerciali sul fiume non vi erano solo impedimenti idrogeologici, ma anche vincoli di natura sanitaria. Nel 1836, la Russia aveva stabilito una stazione di quarantena marittima a Sulina, adducendo la necessità di fronteggiare le epidemie di colera e peste nell'area danubiana²⁰. I mercanti occidentali giudicarono la misura come un ulteriore ostacolo frapposto intenzionalmente dai Russi per deviare il commercio dai porti dei Principati verso Odessa. Il Foreign Office britannico giunse a considerare la quarantena un'aperta aggressione all'Inghilterra e al libero commercio internazionale. In effetti, è difficile credere che le ragioni sanitarie fossero le sole a orientare la scelta russa, data la convergenza tra il provvedimento e il duplice obiettivo geopolitico perseguito da Pietroburgo: da un lato, ridurre i contatti tra l'Impero ottomano e i Principati di Moldavia e Valacchia; dall'altro, bloccare la penetrazione della marina inglese nel Basso Danubio e impedire alla marina asburgica l'accesso ai porti del Mar Nero²¹.

¹⁸ Nel 1853, la bocca di Sulina aveva una profondità di non più di 7 piedi e mezzo (2,28 m) mentre al tempo in cui l'Impero ottomano esercitava la sua sovranità sul delta, la profondità della bocca era più del doppio (Rossetti 1937: 13).

¹⁹ Cfr. Ardeleanu (2011); Focas (1987: 179-190); La dimensione del dissesto materiale che imperversava a Sulina emerge con particolare evidenza nella testimonianza di Edouard Engelhardt, delegato francese della CED (1862: 52-53). La stessa raccolta ufficiale della Commissione del 1931 riprende ampiamente questa descrizione per mostrare il carattere strutturale del disordine che la CED avrebbe dovuto fronteggiare (CED 1931: 13-15).

²⁰ Cfr. Focas (1987: 105, 132)-5; Ardeleanu (2014: 10-12, 133)-252; Emilciuc (2016).

²¹ Sulla questione dell'utilizzo pretestuoso dei cordoni sanitari e delle misure di quarantena al fine di controllare i movimenti di merci e persone, vedi: Robarts (2017).

L'intreccio tra ostacoli commerciali, idrogeologici e sanitari delinea già, prima ancora che la CED venisse istituita, la natura composita del problema danubiano: non un semplice conflitto tra potenze rivali per il controllo di un fiume, ma una crisi di governance di uno spazio transnazionale in cui le soluzioni unilaterali o bilaterali si erano rivelate sistematicamente inadeguate. Sarà precisamente questa inadeguatezza a rendere necessaria la creazione di un'istituzione internazionale.

3. *La nascita della Commissione europea del Danubio: dalla gestione idrogeologica alla questione sanitaria*

La guerra di Crimea, scoppiata nel 1853 tra la Russia e una coalizione formata da Inghilterra, Francia, Impero Ottomano e Regno di Sardegna, rappresentò l'occasione per risolvere, una volta per tutte, la questione danubiana. La crisi di Sulina dell'estate di quello stesso anno — quando oltre trenta navi rimasero bloccate per l'impraticabilità del fondale e Palmerston denunciò al Parlamento inglese il *culpable neglect* russo nel mantenere la navigabilità del Delta — aveva già trasformato il contenzioso diplomatico in un caso di opinione pubblica, alimentando l'immagine di un'aggressione economica russa ai danni del commercio europeo (Ardeleanu 2020: 52-64). Tra gli obiettivi che le Potenze europee si prefissero con la Guerra di Crimea vi fu dunque anche quello di privare la Russia del suo monopolio sul controllo del Basso Danubio. Già nel 1854, tra le condizioni preliminari a un accordo di pace, i paesi della coalizione posero la garanzia della libertà e della sicurezza di navigazione sul Danubio mediante il controllo di un comitato permanente (Hajnal 1920: 69-70).

Il trattato di pace di Parigi del 1856 abolì il protettorato russo sui Principati danubiani di Moldavia e Valacchia, ai quali fu riconosciuto un certo grado di autonomia pur restando formalmente sotto la sovranità ottomana. La Russia fu inoltre costretta a cedere il Delta del Danubio e la parte meridionale della Bessarabia alla Moldavia e quindi, indirettamente, all'Impero ottomano, perdendo così la linea di confine con il Danubio.

Le negoziazioni che condussero al Trattato rivelano il peso della questione danubiana nei calcoli delle grandi Potenze e l'emergere di tre nodi di conflitto: 1) l'estensione territoriale dell'internazionalizzazione; 2) la partecipazione degli Stati non-rivieraschi; 3) le rettifiche territoriali a danno della Russia. Riguardo all'internazionalizzazione, l'Austria intendeva limitare il regime internazionale al solo Basso Danubio, mantenendo il controllo sul medio corso del fiume, mentre Francia e Gran Bretagna insistevano per applicare i principi del 1815 all'intero corso del Danubio (Ardeleanu 2020: 72-74). Rispetto al diritto di partecipazione delle Potenze non rivierasche, Londra, sostenuta da Parigi, rivendicò un seggio nella commissione in ragione dei propri interessi commerciali, mettendo così in discussione il modello del Congresso di Vienna del 1815 che prevedeva commissioni composte dai soli Stati rivieraschi (*ivi*: 75). In merito, infine, alla sorte della Russia, l'Austria aveva inizialmente proposto la neutralizzazione del Delta con una propria presenza militare, ma Londra e Parigi imposero una soluzione più radicale basata sull'esclusione della Russia dal Danubio marittimo attraverso la retrocessione della Bessarabia meridionale (*ivi*: 76-77)²².

Su iniziativa dei paesi vincitori della guerra, il 4 novembre 1856, venne così istituita la CED, con sede a Galați (nell'allora Moldavia occidentale), composta dai delegati dei sette paesi firmatari del Trattato di pace di Parigi: Austria, Francia, Inghilterra, Prussia, Regno di Sardegna, Russia e Impero Ottomano²³. A essa fu affidato il compito di effettuare il risanamento idrogeologico del Delta del Danubio mediante operazioni di dragaggio e sistemazione dei fondali, con l'obiettivo di rendere più sicura la navigazione. Il quadro di riferimento normativo per avviare tanto le iniziative ingegneristiche quanto i regolamenti per il libero

²² Sui negoziati che condussero alla creazione della CED e della Commissione dei Riverani, vedi Ardeleanu (2020: 65-78).

²³ I primi commissari furono: per l'Austria il cavaliere de Becke, per la Francia il console Engelhardt, per la Gran Bretagna il maggiore Stokes del corpo del genio, per la Prussia il consigliere Bitter, per la Russia il barone d'Offenberg, per la Sardegna il capitano di vascello marchese d'Aste, per l'Impero ottomano il generale Omer Pascià. La composizione rifletteva la duplice natura dell'istituzione, diplomatica e tecnica: accanto ai diplomatici di carriera sedevano militari e ingegneri, come Stokes e d'Aste, vedi CED (1931: 100).

commercio si fondava soprattutto su tre articoli del Trattato di Pace di Parigi: l'articolo 15 estendeva al Danubio i principi del Congresso di Vienna riguardanti la libera e sicura navigazione sui fiumi internazionali; l'articolo 16 affidava alla CED l'esecuzione dei lavori necessari a garantire le migliori condizioni di navigabilità; l'articolo 17 prevedeva l'elaborazione dei regolamenti diretti a sopprimere pedaggi e imposte sui carichi delle navi mercantili, lasciando in essere solo i diritti fissi destinati a coprire i costi dei lavori di manutenzione idrogeologica del Delta. Accanto alla CED fu istituita anche la Commissione dei Riverani, incaricata di elaborare regolamenti permanenti per l'intero corso del fiume; tuttavia, non riuscì mai a operare con la stessa efficacia della CED e rimase in larga misura inattiva (*ivi*: 71).

Con l'apertura del Danubio al commercio internazionale, il cordone sanitario lungo il Basso Danubio fu smantellato, e rimase attiva solo una stazione sanitaria a Sulina (Watzka 2021: 106). L'affermazione a livello internazionale di una politica commerciale di indirizzo liberistico aveva infatti ridotto il ricorso a forme aggressive di quarantena bilaterale, usate in precedenza anche in periodi privi di rischio epidemico, per il solo scopo di danneggiare il commercio delle nazioni rivali. A supportare ulteriormente questo cambiamento vi fu il prevalere in campo scientifico delle dottrine mediche miasmatiche su quelle contagioniste. La scuola contagionista, attribuendo la diffusione delle epidemie al contatto ravvicinato tra persone, merci e ambienti infetti, giustificava il ricorso a cordoni sanitari e quarantene come misure indispensabili a contenere il contagio, con conseguente impatto restrittivo sulla circolazione di merci e individui e, più in generale, sul commercio. La scuola miasmatica, al contrario, ritenendo che la trasmissione delle malattie epidemiche avvenisse a causa di fattori ambientali malsani come la contaminazione delle acque e dei terreni, riteneva che per contrastare il contagio fossero più efficaci misure di sanità pubblica, quali acquedotti e sistemi fognari, rispetto all'isolamento. I governi favorevoli al libero commercio propendevano naturalmente per l'approccio miasmatico, che giustificava la riduzione delle quarantene (Huber 2006: 453-476).

Dopo le critiche rivolte in passato alla Russia per l'uso strumentale delle quarantene come arma di guerra commerciale, i governi europei rivolsero analoghe accuse all'Impero ottomano, una volta che il Delta del Danubio ritornò sotto la sua sovranità. Oltre a condannare ciò che giudicavano una mentalità antiscientifica e retrograda da parte ottomana, le Potenze europee presentarono, tramite le loro rappresentanze diplomatiche, continue recriminazioni nei confronti dei funzionari ottomani di stanza presso la stazione sanitaria di Sulina. Costoro, sotto l'apparenza di una rigida applicazione delle misure di quarantena, di fatto miravano ad estorcere illecitamente denaro ai capitani delle navi mercantili occidentali in arrivo nel porto ottomano, in cambio del visto sulla patente di sanità, che certificava lo stato di salute dell'equipaggio e permetteva di evitare i giorni di quarantena²⁴.

La CED intervenne costituendo un proprio ufficio sanitario a Sulina, con annesso ospedale marittimo destinato ai membri malati degli equipaggi mercantili o ai naufraghi soccorsi dal servizio di salvataggio (CED 1931: 39). Il servizio fu affidato a medici che abbracciavano prevalentemente l'approccio miasmatico e che sostenevano, quindi, se non l'abolizione, quantomeno una decisa semplificazione delle misure di quarantena, cercando di bilanciare la tutela della salute pubblica con le esigenze del commercio e della navigazione. Parallelamente, i funzionari della CED assunsero gradualmente i compiti di polizia prima esercitati dai corrotti funzionari ottomani, suscitando le rimostranze della Sublime Porta, che vi vedeva una lesione dei propri diritti sovrani. L'opera di instancabile mediazione portata avanti dalla CED tra i delegati europei e quelli ottomani del Consiglio Sanitario Internazionale - con sede a Costantinopoli e responsabile della gestione delle epidemie sul territorio ottomano - contribuì infine a orientare anche il governo ottomano verso un approccio scientifico alle epidemie di stampo miasmatico e alla conseguente promozione di riforme nelle politiche di sanità pubblica, ispirate ai modelli occidentali. Le competenze sanitarie della CED furono successivamente formalizzate dall'Articolo Aggiuntivo del 1881, che affidò a un Consiglio sani-

²⁴ Cfr. Harlaftis (1996: 30); Gavrilis (2008: 1516-37).

tario internazionale, con sede a Bucarest, l'elaborazione dei regolamenti e delle tasse sanitarie per le foci del Danubio, stabilendo che il servizio sanitario di Sulina fosse organizzato «en accord avec la Commission Européenne du Danube, qui sera consultée notamment sur le choix du personnel, sur le budget annuel des recettes et dépenses, sur l'établissement des bureaux et lazarets» (*ivi*: 536)²⁵.

La vicenda sanitaria fin qui descritta illustra efficacemente una dinamica che ricorre lungo tutta la storia dell'istituzione. Il mandato tecnico originario, volto a garantire la navigabilità del Delta, finì per estendersi progressivamente a competenze in ambiti contigui, tra cui quello dei controlli sanitari. Ogni ampliamento delle competenze generava nuove frizioni con le sovranità territoriali – in primo luogo con quella ottomana – e, al contempo, rafforzava l'autonomia funzionale della CED rispetto agli Stati che l'avevano istituita. Fu questa logica incrementale a guidare nel tempo la governance internazionale della CED, che venne via via ad assumere, anche nella percezione dei contemporanei, una funzione pacificatrice e civilizzatrice. Nel caso specifico, la CED riuscì infatti a produrre un cambiamento nelle politiche sanitarie di un attore sovrano esterno, il governo ottomano, attraverso forme di persuasione istituzionale piuttosto che mediante strumenti coercitivi.

4. *L'opera della Commissione: dal mandato provvisorio alla governance del Basso Danubio*

Il mandato della Commissione, inizialmente limitato a due anni, fu gradualmente esteso, prima con la conferenza di Parigi del 1866, che lo prorogò di cinque anni respingendo l'insistenza austriaca per la sostituzione della CED con la Commissione dei Riverani (*ivi*: 48), e poi con il trattato di Londra del 1871. La guerra russo-turca del 1877-78 mise alla prova la sopravviven-

²⁵ Il *Mémoire sur le Régime Administratif* pubblicato dalla CED nel 1867, documenta l'organizzazione sanitaria e i rapporti con le autorità ottomane, vedi Sturdza (1913: 37). Sulle competenze sanitarie della CED formalizzate nell'Articolo Aggiuntivo del 1881 (artt. 6-8), vedi CED (1931: 536) mentre sull'ospedale marittimo istituito dalla CED a Sulina, vedi CED (1931: 39).

za della Commissione: nonostante la neutralità garantita dal Trattato di Londra, le truppe russe bombardarono Sulina, adducendo la presenza di truppe e munizioni ottomane nel porto, l'ispettore generale della navigazione dovette abbandonare temporaneamente il suo posto e la navigazione fu interdetta dalle autorità militari russe, provocando le proteste delle altre Potenze (*ivi*: 52). L'istituzione però resistette tanto che il Congresso di Berlino del 1878 consolidò il suo mandato, accogliendo all'interno della Commissione il delegato della Romania — nazione sorta dall'unione della Valacchia con la Moldavia occidentale²⁶, nuova titolare del controllo del Delta del Danubio — e stabilendo che la CED avrebbe esercitato i suoi poteri «en complète indépendance de l'autorité territoriale» (*ivi*: 55). Infine, il Trattato di Londra del 1883 ne prorogò ulteriormente la durata e ne estese la giurisdizione geografica²⁷.

Benché concepita come istituzione temporanea preposta a risolvere problemi di natura prevalentemente ingegneristica relativi a una gestione sicura ed efficiente della libera navigazione sul Danubio, la CED venne trasformata in un organismo permanente che operava in piena indipendenza dalle autorità che controllavano territorialmente il Delta del fiume, nonostante ciò urtasse i sentimenti nazionalisti della Romania, refrattaria a sottomettere al controllo straniero parte del suo territorio. Come osservò lo scienziato e politico rumeno Grigore Antipa, la CED era stata «une institution possédant les pouvoirs d'un État, mais sans territoire, agissant comme un tampon entre la Roumanie et la Russie»; e tuttavia, nonostante gli interessi divergenti delle Potenze rappresentate, «en ce qui concerne la na-

²⁶ Nel 1859, la doppia elezione di Alexandru Ioan Cuza a principe di Moldavia e di Valacchia portò all'unione personale dei due Principati, formalizzata nel 1862 con la nascita dei "Principati Uniti di Romania". L'indipendenza piena della Romania fu riconosciuta dal Congresso di Berlino del 1878, contestualmente alla conferma della giurisdizione della Commissione Europea del Danubio sul tratto del Basso Danubio, che ricadeva ora in territorio rumeno. La tensione tra sovranità nazionale rumena e autorità sovranazionale della Commissione divenne uno dei nodi politici più ricorrenti nella vita dell'istituzione. Vedi Ardeleanu (2020: 175-210); Hajnal (1920: 69-70).

²⁷ Cfr. Chamberlain (1923). Dopo la Prima Guerra mondiale, la commissione subì una serie di cambiamenti dovuti ai nuovi assetti politici internazionali finché nel 1948, con la conferenza di Belgrado, passò sotto il controllo dell'Unione sovietica e i suoi Stati satellite, che ne decretarono il dissolvimento.

vigabilité du Danube et la liberté du commerce, elles surent faire prévaloir l'intérêt général, qui coïncidait avec celui de la Roumanie» (*ivi*: 509). In sostanza, Antipa riconosceva che la CED, messa di fronte alle tensioni tra sovranità nazionale e autorità sovranazionale, aveva saputo far prevalere un interesse generale che alla fine coincideva anche con quello del paese più penalizzato dall'esistenza dell'istituzione.

Secondo quanto finora analizzato, l'istituzione della CED appare come un portato dell'affermazione di una politica libero-scambista a livello internazionale, tanto più urgente dopo l'introduzione della navigazione a vapore lungo la rotta del fiume²⁸. Tuttavia, la dimensione commerciale non esaurì la missione della Commissione. La CED rispondeva anche a un'esigenza politica e di sicurezza: stabilizzare un'area di frontiera imperiale, quella del Basso Danubio, dove la rivalità tra Russia, Impero ottomano e Austria aveva generato decenni di instabilità, attraverso un meccanismo istituzionale multilaterale anziché attraverso il predominio di una singola Potenza. Ciò richiedeva una svolta cooperativa nelle relazioni tra le nazioni, che superasse tanto la logica dell'equilibrio tra potenze quanto quella dell'intervento militare unilaterale. Emblematico al riguardo è il confronto tra Austria e Inghilterra: quando Vienna propose di stabilire navi da guerra sull'estuario del fiume come mezzo per assicurare la libera navigazione, Lord John Russell, primo ministro inglese, obiettò che il fiume doveva rappresentare uno strumento di relazioni pacifiche tra gli Stati, non un teatro di contese militari. La scelta della cooperazione istituzionale, contro l'opzione militare, era del resto coerente con la logica del Concerto europeo secondo cui le nazioni europee avrebbero affrontato congiuntamente il controllo della natura e la sicurezza della navigazione sul fiume Danubio a beneficio della prosperità di tutti gli Stati. In questa funzione, la CED contribuì in maniera determinante alla creazione di una *European security culture*, in un'area dove i confini imperiali erano aspramente contesi, costituendo un prototipo nella gestione della governance per le successive organizzazioni internazionali²⁹ che opereranno in un

²⁸ Nel 1830, iniziò ad operare lungo il Danubio l'Austrian Danube Stream Navigation Company.

²⁹ Cfr. De Graaf, de Haan, Vick (2019: 1-18).

mondo sempre più globalizzato e interconnesso, in cui sempre più evidente sarebbe apparso il legame tra libero commercio, sicurezza e pace.

Inoltre, la Commissione del Danubio stabilì un *civilizational standard*³⁰ per tutti i paesi europei, che doveva operare attraverso un triplice meccanismo: il controllo ingegneristico della natura a fini economici; il bilanciamento tra misure sanitarie per la tutela della salute pubblica e intervento statale sugli scambi; il rispetto degli obblighi verso altri Stati, in base ai principi fissati nel Diritto internazionale, come condizione di legittimità sovrana. Questo standard aveva un'implicazione normativa diretta nel Diritto marittimo internazionale: se uno Stato che controllava un tratto di fiume internazionale si dimostrava incapace o contrario ad assicurare la libera navigazione, tramite adeguate misure in campo amministrativo o infrastrutturale, le altre potenze potevano interferire per ripristinarla³¹.

La Russia fallì nel rispettare questo standard di civiltà. Si dimostrò infatti incapace di gestire l'idrologia naturale del Delta del Danubio attraverso investimenti nelle necessarie infrastrutture ingegneristiche; di imporre un ordine allo stato di illegalità che imperversava nell'area e che alimentava un clima di insicurezza; di far rispettare gli obblighi internazionali relativi al mantenimento del libero commercio lungo il fiume, erigendo barriere sanitarie col pretesto di contenere la diffusione di malattie epidemiche. Fu precisamente questa incapacità che portò alla delegittimazione della sovranità russa sul Delta del Danubio da parte delle Potenze europee e alla creazione di un'istituzione internazionale in grado di garantire un *civilizational standard* a beneficio di tutti i paesi europei.

³⁰ In questo quadro, l'addomesticamento del Danubio - considerato un "fiume barbaro" nella retorica ottocentesca - attraverso opere idrauliche e regimi giuridici internazionali divenne al tempo stesso una misura della legittimità delle potenze egemoni a intervenire in quella regione e un vero e proprio "standard di civiltà" nell'ordine internazionale ottocentesco. Yao afferma che a partire dall'Illuminismo il controllo scientifico sopra il mondo naturale rappresentò un simbolo di progresso civile e nel campo della politica internazionale divenne uno standard in grado di distinguere le nazioni civilizzate da quelle che ancora non lo erano, vedi Yao (2019: 335-359; 2022).

³¹ Cfr. Bacon (1929: 158-171); Id. (1932: 76-93).

La Commissione onorò quell'impegno attraverso un'opera legislativa, tecnica e finanziaria di notevole portata. Nel 1865 adottò l'Atto Pubblico riguardante la navigazione alle foci del Danubio, corredato dal Regolamento di navigazione e di polizia e dalla Tariffa dei diritti di navigazione. L'Atto Pubblico rappresentò il quadro normativo dei risultati conseguiti dalla CED nei primi nove anni di attività: la costruzione delle dighe all'imboccatura del braccio di Sulina, i lavori di correzione e dragaggio, la rimozione dei relitti, l'installazione di un sistema completo di segnalamento marittimo e di un faro alla foce del braccio di San Giorgio, l'istituzione di un servizio regolare di salvataggio e di un ospedale marittimo, l'emanazione di regolamenti per tutti i servizi della navigazione tra Isaccea e il mare (*ivi*: 521)³². Al tempo stesso, la CED stabilì un sistema tariffario vincolante e uniforme per tutte le bandiere i cui proventi erano destinati prioritariamente al rimborso dei prestiti contratti, alle spese di amministrazione e manutenzione, e ai lavori di miglioramento delle foci, con l'esplicito divieto di impiegarli per scopi nazionali a monte di Isaccea (*ivi*: 526)³³. La Cassa di Navigazione di Sulina, organo finanziario della CED, centralizzava non solo la riscossione dei diritti di navigazione, ma anche la percezione delle tasse sanitarie e la compilazione delle statistiche del commercio marittimo e della navigazione danubiana, attraverso rendiconti periodici destinati al Bollettino della Commissione (*ivi*: 124)³⁴. Nel suo insieme, questo sistema costruì nel Basso Danubio uno spazio economico integrato, fondato su tariffe uniformi, procedure amministrative standardizzate e la destinazione vincolata delle risorse a un bene pubblico comune.

³² L'elenco completo delle opere realizzate dalla CED nei primi nove anni è contenuto nell'Atto Pubblico del 2 novembre 1865, in CED (1931: 521). Per il Regolamento di navigazione e di polizia e la Tariffa dei diritti di navigazione come annessi all'Atto Pubblico, vedi CED (1931: 45-46).

³³ Sul vincolo di destinazione dei proventi tariffari ai soli lavori di miglioramento della navigazione, con esplicito divieto di impiegarli per scopi a monte di Isaccea, vedi Atto Pubblico, art. 14, in CED (1931: 526).

³⁴ La Cassa di Navigazione di Sulina era incaricata della riscossione dei diritti di navigazione, delle tasse sanitarie, delle ammende per le contravvenzioni ai regolamenti sanitari, e della compilazione delle statistiche del commercio marittimo. Vedi CED (1931: 124).

Sul piano tecnico, il successo della Commissione dipese in misura decisiva dalla qualità del corpo di esperti che ne costituì l'ossatura burocratica, articolata in sette servizi specializzati: segretariato generale, contabilità, cassa di navigazione, servizio tecnico, ispezione della navigazione, capitaneria di porto e servizio ospedaliero (*ivi*: 114)³⁵. All'epoca del Trattato di Parigi il Delta del Danubio era inesplorato dal punto di vista scientifico: prima degli ingegneri dovettero intervenire topografi e geometri per il rilevamento di triangolazioni, piani, profili, correnti e alluvioni, affinché i progetti potessero essere elaborati su basi certe (Sturza 1913: 31). Nell'estate del 1857, il delegato temporaneo prussiano Nobiling condusse un rilevamento sistematico delle foci dei tre bracci del Danubio, che confutò definitivamente l'ipotesi, sostenuta da osservatori estranei al luogo, che il solo dragaggio potesse bastare a liberare le foci dagli insabbiamenti (CED 1931: 229). Fu questa evidenza scientifica a giustificare la costruzione delle dighe a Sulina, la decisione tecnica più importante nella storia della Commissione³⁶. La CED fu molto attiva nel pubblicizzare i risultati del proprio lavoro, tanto che le opere sul Delta del Danubio divennero tra le meglio documentate e ispirarono altri interventi di ingegneria idraulica, tra cui i lavori preparatori del Canale di Suez (Ardeleanu 2020: 16-17).

I risultati materiali dell'attività della CED sono documentabili con precisione grazie alle statistiche ufficiali della Commissione stessa. La profondità alla foce di Sulina, che nel 1858 era di appena 9 piedi inglesi (2,74 m) — un livello che rendeva la navigazione impraticabile per le navi a vapore —, fu portata a una profondità normale di 24 piedi (7,31 m) grazie alla costru-

³⁵ Sulla struttura organizzativa della CED articolata in sette servizi, vedi CED (1931: 114). Sullo stato di totale inesplorazione scientifica del delta all'epoca del Trattato di Parigi e sulla necessità di far precedere il lavoro topografico a quello ingegneristico, vedi Sturza (1913: 31).

³⁶ Cfr. Mauch, Zeller (2008: 1-10); Coates (2013). Sui progetti di cooperazione internazionale relativi al miglioramento della navigabilità dei fiumi al fine di renderli vie di collegamento commerciale transnazionali, e, in particolare sulle infrastrutture idriche del Danubio, vedi: Tvedt, Jakobsson (2006); Kohlrausch, Trischler (2013: 50-52); Pozharliev, Riedler, Rohdewald (2020: 13-18); Rodogno, Struck, Vogel (2015). Il ruolo svolto in questi progetti di cooperazione e nell'accumulazione di conoscenza tecnica transnazionale da parte di ingegneri, imprenditori e diplomatici, uniti in una sorta di nuova "comunità epistemica globale", è accuratamente analizzato da Gatejel (2022).

zione delle dighe (costate 2.100.000 franchi) e ai lavori di dragaggio, consentendo l'accesso a navi fino a 8.000 tonnellate (CED 1931: 147; Sturdza 1913: 28). Il traffico marittimo attraverso il porto di Sulina conobbe una crescita straordinaria: dai 48 bastimenti per un totale di 18.000 tonnellate nel 1861, ai 366 per 146.800 tonnellate nel 1868 (Sturdza 1913: 73); parallelamente, il nolo marittimo scese da 3,50 franchi a 1,10-1,70 franchi per tonnellata netta (CED 1931: 469). Le ricadute sull'economia della regione furono altrettanto significative e di lungo periodo: la superficie coltivata in Romania passò da 1.998.000 ettari nel 1862 a 4.318.930 nel 1900, e le esportazioni rumene crebbero da 116 milioni di lei³⁷ nel 1860 a 700 milioni nel 1911, con un commercio totale (importazioni ed esportazioni) che si decuplicò da 178 milioni a 1.400 milioni di lei, di cui 706 milioni transitavano per via marittima attraverso le foci del Danubio (*ivi*: 505; Sturdza 1913: 73). La stessa pubblicazione ufficiale della Commissione non nascondeva la soddisfazione per quanto ottenuto: «le port de Soulina est devenu le meilleur de la côte occidentale de la mer Noire. Les naufrages ont notablement diminué; [...] les abus de la navigation ont disparu; les quarantaines exagérées ont été supprimées; la durée des voyages s'est abrégée» (CED 1931: 469).

In definitiva, tra il 1856 e il 1914, la Commissione, grazie al completamento dei lavori ingegneristici e all'applicazione dei nuovi regolamenti, riuscì ad assicurare condizioni di sicurezza alla navigazione sul Danubio tali da aumentare significativamente l'attrattività dell'area per gli investitori stranieri e per le compagnie mercantili e di navigazione. Questo risultato non fu solo il frutto di competenze tecniche eccezionali, ma anche, e soprattutto, di una capacità istituzionale di tenere insieme interessi nazionali divergenti all'interno di un quadro di regole condivise. Il dato più significativo non riguardò semplicemente la crescita del traffico a Sulina, bensì il fatto che fosse avvenuta nonostante le tensioni continue tra Russia, Impero ottomano, Austria e Romania.

³⁷ Il leu (plurale lei) è l'unità monetaria della Romania, introdotta nel 1867. All'epoca dei dati qui riportati, il leu era agganciato al franco francese in rapporto 1:1 nell'ambito dell'Unione monetaria latina, per cui i valori in lei sono direttamente comparabili con quelli espressi in franchi.

5. *Dalla cooperazione all'innovazione istituzionale*

La CED non rappresentò un'innovazione nella sua "forma" istituzionale, già sperimentata con la Commissione del Reno nel 1815, per quanto, a differenza di quest'ultima, quella del Danubio fu la prima commissione fluviale ad avere un carattere autenticamente internazionale perché includeva anche Potenze non rivierasche. La vera innovazione della CED consistette nella "portata dei poteri" acquisiti nel tempo. Mentre la Commissione del Reno mantenne la sovranità nazionale come valore-guida e incoraggiò la cooperazione solo finché non la intaccava, la CED superò quella soglia, esercitando sul Danubio marittimo una sovranità parallela - garantita dalle Grandi Potenze e indipendente dalla sovranità territoriale - che le conferì funzioni legislative, esecutive e giudiziarie su un tratto di fiume conteso da tre imperi (Ardeleanu 2020: 125). Fu la portata di questi poteri a trasformare la CED da strumento di cooperazione tecnica in un fattore di stabilità politica regionale, capace di rendere prevedibili le regole del gioco commerciale e di contenere le rivalità imperiali entro un quadro istituzionale condiviso, generando esternalità positive che trascesero sistematicamente i calcoli delle singole Potenze. Per la natura qualitativa della sua innovazione istituzionale, la CED fu assunta dall'amministrazione Wilson - su suggerimento del gruppo Inquiry³⁸, composto da illustri scienziati politici americani - come modello per le successive organizzazioni internazionali del primo dopoguerra, con l'obiettivo di superare le ristrette visioni nazionalistiche in nome di una logica cooperativa, e di mantenere il benessere e la pace a livello globale³⁹.

Le relazioni diplomatiche che la Commissione intratteneva con le Potenze europee si iscrissero inizialmente nel più ampio sistema del Concerto europeo, che considerava la questione del Danubio all'interno degli equilibri del sistema politico interna-

³⁸ Vedi nota 6; McCourt (2017: 394-405); Chamberlain (1918); Woolf (1916); Id. (1917).

³⁹ Cfr. Fioretos (2011: pp. 367-399); Sluga (2011: 219-222); de Graaf (2015: 447-457).

zionale. La cooperazione tra le diverse diplomazie, nonostante gli interessi contrastanti che potevano dividere le nazioni di riferimento, era pertanto tesa a preservare la libera navigazione sul Danubio quale strumento per mantenere la pace e l'ordine a livello continentale⁴⁰. Ma col passare degli anni qualcosa di più profondo si produsse. Come si evidenzia nella corrispondenza diplomatica, i commissari cessarono di agire esclusivamente in nome dei rispettivi governi e maturarono la consapevolezza di rappresentare un'«impresa europea comune», percependo la CED come un'istituzione internazionale indipendente, il cui mandato trascendeva gli interessi delle singole Potenze (Ardeleanu 2020: 207). Già nel 1861, il commissario britannico Stokes, in seduta plenaria, definiva la CED «*une entreprise Européenne*» il cui scopo era «*d'un intérêt Européen, en premier lieu*»⁴¹. Significativo è che questa consapevolezza non fosse limitata ai diplomatici: nel 1868, gli stessi impiegati della Commissione indirizzarono una petizione collettiva in cui descrivevano il proprio lavoro come il concorso a «*une œuvre d'intérêt Européen*», invocando «*la communauté des Puissances*» come soggetto collettivo garante dei loro diritti pensionistici poiché avevano servito non un singolo Stato ma l'Europa intera⁴².

Il concerto diplomatico che si creò intorno alla Questione del Danubio non si esaurì dunque nella cooperazione multilaterale tra governi sovrani. La CED si trasformò in un soggetto istituzionale dotato di poteri propri che vincolavano e limitavano la sovranità degli Stati. Come osservava già Krehbiel nel 1918, il fatto che la Commissione avesse acquisito poteri così estesi — nonostante le gelosie nazionali e la naturale riluttanza dei governi a sacrificare la propria sovranità — ne faceva un esperimento senza precedenti di *international administration* (Krehbiel 1918: 38-55; Ardeleanu 2020: 19).

⁴⁰ Cfr. Jervis (1985: 58-79); Schulz (2018: 26-45).

⁴¹ ASMAE, Ambasciata d'Italia in Turchia, b. 2, Protocollo N° CXLI della Commissione Europea del Danubio, seduta del 3 settembre 1861.

⁴² Cfr. ASMAE, Ambasciata d'Italia in Turchia, b. 3, Protocollo N° CCVI, §3, seduta del 15 aprile 1868. La petizione, trascritta integralmente nel protocollo, è un documento eccezionale di «voce dal basso» istituzionale: i funzionari invocano la Commissione centrale del Reno come modello e si appellano alla «*communauté des Puissances*» come soggetto collettivo garante dei loro diritti.

Questo passaggio dalla cooperazione all'innovazione istituzionale avvenne attraverso un processo incrementale. Nata come commissione tecnica provvisoria con un mandato di due anni, la CED sfruttò le ambiguità degli articoli 15-19 del Trattato di Parigi e l'inerzia della Commissione dei Riverani per espandere progressivamente le proprie competenze (Ardeleanu 2020: 91-92). Già nel 1857, il segretario agli Esteri britannico Lord Clarendon affermava che la CED dovesse assumere funzioni regolamentari permanenti sulla navigazione del Delta, pur riconoscendo che tale mandato non si poteva desumere dal trattato costitutivo (*ivi*: 199). Il momento decisivo fu l'adozione dell'Atto Pubblico del 2 novembre 1865, che Ardeleanu definisce la vera e propria "Costituzione" della Commissione, in quanto ne definì chiaramente le funzioni legislative, esecutive e giurisdizionali (*ivi*: 120, 124). Con tale Atto venne creato un diritto pubblico europeo vincolante. Questo processo fu ulteriormente consolidato dall'Articolo Aggiuntivo del 1881, nel quale le Potenze firmatarie e la Romania stessa convennero di mettere l'Atto Pubblico «en harmonie avec les dispositions du Traité de Berlin qui a attribué à la Commission l'exercice de ses pouvoirs jusqu'à Galatz et a consacré son indépendance complète à l'égard de toute autorité territoriale» (CED 1931: 534-540), e dal Trattato di Londra del 1883, che ne prorogò il mandato per ventun anni con rinnovo tacito, estese la giurisdizione fino a Brăila e dichiarò neutrali le operazioni, gli stabilimenti e le navi (Ardeleanu 2020: 203, 257-262).

Al termine di questo percorso, la CED possedeva alcuni degli attributi che vengono solitamente associati a uno Stato indipendente. Il fatto che la Commissione fosse consapevole di questa evoluzione si evince dal modo in cui parlava di sé stessa nei propri atti. Nel 1867, istituendo un proprio tribunale misto per le cause civili in materia di danni alla navigazione, la CED si auto-definiva come un ente «composée des représentants de Puissances souveraines et possédant elle-même, par une délégation spéciale, les attributions de la puissance publique, en ce qui concerne la navigation des bouches du Danube», ragion per cui non poteva essere «justiciable [...] des différentes Autorités qui exercent la juridiction civile dans l'étendue de son res-

sort»⁴³. Si tratta di una formulazione straordinariamente moderna di personalità giuridica internazionale, espressa mezzo secolo prima che tale concetto fosse codificato. Nel 1872, deliberando sulla composizione del tribunale d'appello di polizia, i commissari rifiutavano esplicitamente la possibilità che un singolo delegato nazionale avesse un titolo speciale per giudicare, poiché la CED esercitava le proprie attribuzioni «comme un corps représentant la communauté des Hautes Parties contractantes, dans lequel une action distincte ne pourrait être reconnue à la représentation spéciale de l'une des dites Parties»⁴⁴. La stessa logica operava sul piano della capacità di contrarre obbligazioni a livello internazionale e si manifestò con evidenza nell'Arrangement del 2 novembre 1869, un vero e proprio trattato bilaterale tra la Sublime Porta e la CED per il rimborso delle anticipazioni ottomane. In questo atto, i cinque delegati europei agivano «au nom collectif de la Commission européenne du Danube» di fronte al delegato del Sultano che agiva «au nom de son gouvernement», attestando la CED come soggetto contrattuale distinto dai propri membri⁴⁵. Ancor più significativo, l'articolo 7 della convenzione del 30 aprile 1868 assegna alla CED la funzione di depositario ufficiale delle ratifiche di un trattato multilaterale garantito da sei Potenze sovrane — una

⁴³ ASMAE, Ambasciata d'Italia in Turchia, b. 3, Annexe N° 1 au Protocole N° CXCVIII, «Règlement de procédure pour le jugement de l'action civile», 2 novembre 1867.

⁴⁴ ASMAE, Ambasciata d'Italia in Turchia, b. 3, Protocollo N° CCLXIX, §1, seduta del 1° maggio 1872. La formula rifiuta la logica della rappresentanza nazionale individuale: la CED agisce come soggetto unitario che rappresenta la «communauté» degli Stati contraenti nel loro insieme, non come somma di delegazioni.

⁴⁵ Sulle finanze della CED: le spese dei lavori preparatori ammontarono a 316.975 ducati, pari a 3.740.000 franchi (CED 1931: 158). Dopo la sospensione dei pagamenti ottomani nel 1860, la Commissione si autofinanziò attraverso una tariffa di navigazione provvisoria (adottata il 25 luglio 1860 e messa in vigore il 1° settembre) e quattro prestiti autonomi per circa 2.870.000 franchi, interamente rimborsati entro il 1866. Nel 1876, i proventi superarono per la prima volta i 2 milioni di franchi, consentendo nel 1882 e nel 1884 una riduzione del 20% dei diritti di navigazione. Sull'unanimità richiesta per modificare il regime finanziario, vedi Acte additionnel du 28 mai 1881, art. 3-5, in CED 1931: 535. Sui prestiti e il bilancio, vedi CED 1931: 158-162.

funzione oggi riservata al Segretario Generale dell'ONU⁴⁶. Inoltre, sul piano legislativo, la CED elaborava e promulgava a proprio nome regolamenti di navigazione e tariffe vincolanti per tutte le bandiere. Sul piano esecutivo, disponeva di un apparato burocratico internazionale — segretario generale, ingegnere capo, ispettori, tesoriere — i cui membri erano nominati e revocati dalla Commissione stessa, non dagli Stati, e gestiva direttamente i servizi di polizia fluviale, pilotaggio, rimorchio e sanità. Sul piano giudiziario, l'Atto Pubblico le conferiva il potere di giudicare le violazioni dei propri regolamenti: le sentenze erano pronunciate «au nom de la Commission Européenne du Danube» dal capitano di porto di Sulina o dall'ispettore della navigazione, e potevano essere impugnate «devant la Commission, siégeant comme Cour de Navigation» (CED 1931: 371). L'autonomia finanziaria era garantita dalla riscossione diretta di un diritto di navigazione, che alimentava un bilancio autonomo e serviva da garanzia per i prestiti contratti sui mercati internazionali. Le decisioni relative al regime finanziario richiedevano l'unanimità in seduta plenaria, ma per le materie correnti prevaleva di fatto il voto a maggioranza⁴⁷. Infine, il personale e i beni della Commissione godevano di immunità e neutralità, con esenzioni postali, telegrafiche e doganali sui territori ottomano e romeno (Ardeleanu 2020: 124-127, 162)⁴⁸.

La CED non fu dunque semplicemente un'ulteriore forma di cooperazione tra Stati sovrani, ma il prodotto di un processo di istituzionalizzazione storica nel quale il momento fondativo del 1856-1865 creò strutture che vincolarono nel lungo periodo le scelte degli Stati, generando conseguenze non intenzionali secondo una logica di riforma incrementale (Fioretos 2011; Ardeleanu 2020: 26).

⁴⁶ Cfr. ASMAE, Ambasciata d'Italia in Turchia, b. 3, Annexe N° I au Protocole N° CCXLVII, «Arrangement conclu entre la Sublime Porte et la Commission européenne du Danube», 2 novembre 1869. La formula «au nom collectif de la Commission européenne du Danube» attesta la capacità della CED di stipulare trattati come persona giuridica autonoma, distinta dai singoli Stati membri.

⁴⁷ Cfr. ASMAE, Ambasciata d'Italia in Turchia, b. 3, Protocollo N° CCXIV, seduta del 9 agosto 1868.

⁴⁸ Per una ricostruzione dettagliata dei poteri legislativi, esecutivi e giurisdizionali della CED a partire dall'Atto Pubblico del 1865, vedi Ardeleanu (2020: 120-128).

È innegabile che la Commissione nacque in un contesto di forti asimmetrie di potere. La storiografia recente ha evidenziato come la CED potrebbe anche essere letta quale strumento di un “imperialismo collettivo” delle grandi Potenze: la Russia fu espulsa dal Delta del Danubio, il cui territorio passò formalmente all’Impero ottomano e poi alla Romania, ma furono i delegati delle Potenze non rivierasche — Francia e Inghilterra in primis — a esercitare funzioni che andavano ben oltre il coordinamento tecnico, rivendicando a sé attributi che di fatto appartengono alla sovranità territoriale (Gatejel 2017: 9; Ardeleanu 2020: 128, 343-344). Tuttavia, ridurre la Commissione a un semplice strumento di dominio oligarchico significherebbe trascurare il dato più rilevante del suo funzionamento: la CED produsse beni pubblici - norme comuni di navigazione, prevedibilità delle tariffe, standardizzazione delle regole di sicurezza, gestione coordinata delle quarantene - di cui beneficiavano non solo le marine mercantili delle grandi Potenze, ma anche i commercianti locali, i Principati danubiani e, più in generale, la stabilità dell’intera regione. Il fatto che anche la Romania, il paese più penalizzato dalla presenza di un’autorità straniera sul proprio Delta, riconoscesse retrospettivamente che la CED aveva saputo far prevalere l’interesse generale — come testimoniava Antipa — è la prova più eloquente degli esiti positivi della governance della CED.

È precisamente l’eccedenza funzionale dei poteri della Commissione rispetto agli interessi di partenza a conferirle un carattere pionieristico, distinguendola da una mera forma di cooperazione intergovernativa. La CED dimostrò che la cooperazione istituzionalizzata, anche quando nasce da rapporti di forza diseguali, può generare meccanismi di governance capaci di ridurre le tensioni tra Stati, garantire stabilità nei rapporti commerciali e prevenire conflitti in un’area di frontiera imperiale. Non fu un laboratorio di integrazione europea nel senso novecentesco del termine, ma un laboratorio di governance internazionale in cui la cooperazione funzionale — economica, tecnica, giuridica e sanitaria — produsse un’innovazione istituzionale genuina, irriducibile alla sola tutela di interessi particolari⁴⁹.

⁴⁹ Sulla distinzione tra cooperazione internazionale come strumento di interessi egemonici e cooperazione come produttrice di innovazione istituzionale auto-

6. Conclusioni

Il presente lavoro ha cercato di stabilire quale fosse l'innovazione della CED rispetto alle altre forme di cooperazione internazionale ottocentesche. La risposta, come abbiamo visto, non risiede nella forma istituzionale — le commissioni fluviali esistevano già dal 1815 — né nel fatto di essere un'anticipazione dell'integrazione europea novecentesca, categoria che proietta anacronisticamente sull'Ottocento un percorso avvenuto in tutt'altro contesto storico e politico. Il linguaggio concettuale dei protagonisti della CED — «administration internationale», «intérêt européen», «œuvre civilisatrice» — era funzionale agli obiettivi di sicurezza, prosperità ed equilibrio di potere del sistema post-Vienna, non a un progetto di unificazione politica. Il concetto di “integrazione europea” applicato alla CED emerge retrospettivamente, nel dibattito sulla Società delle Nazioni, e riflette le preoccupazioni di chi guardava al passato per orientarsi nel presente, cercando un modello per le organizzazioni internazionali del dopoguerra, non le intenzioni di chi aveva fondato la Commissione nel 1856.

L'innovazione della CED fu di natura diversa. Essa risiedette nella capacità di generare, in un contesto di rivalità imperiali e asimmetrie di potere, un meccanismo istituzionale dotato di poteri quasi-sovrani i cui esiti trascesero gli interessi delle singole Potenze fondatrici. Non si trattava di cooperazione tra Stati che coordinano le proprie politiche pur mantenendo intatta la propria sovranità, secondo il modello della Commissione del Reno, che incoraggiava la cooperazione solo finché non intaccava i diritti nazionali.

La CED esercitò sul Danubio marittimo funzioni legislative, esecutive e giudiziarie indipendenti dall'autorità territoriale, producendo beni pubblici — sicurezza della navigazione, uniformità delle tariffe, prevedibilità delle regole commerciali — di

noma, il confronto tra la CED e la Società delle Nazioni è illuminante: quest'ultima fallì proprio perché non riuscì a generare meccanismi funzionali capaci di trascendere gli interessi delle singole Potenze. Vedi Einaudi (1948); Ardeleanu (2020: 339, 345-346).

cui beneficiavano anche attori che non avevano partecipato alla fondazione della CED e che in certi casi, come la Romania, ne subivano i vincoli.

La stessa pubblicazione ufficiale della Commissione riconosceva tre dimensioni della propria opera: la trasformazione delle condizioni di navigabilità, lo sviluppo della navigazione e del commercio, e «le rôles joués par la Commission dans les relations internationales, comme organe de collaboration pacifique entre les États intéressés» (CED 1931: 465). È questa terza dimensione — la CED come organo di collaborazione pacifica — che il presente lavoro ha cercato di documentare e interpretare attraverso le fonti archivistiche. I verbali delle sedute mostrano commissari che cessano di agire esclusivamente come delegati nazionali e cominciano a ragionare come rappresentanti di un interesse collettivo; gli atti istituzionali mostrano un'organizzazione che si auto-definisce soggetto di diritto internazionale distinto dai propri membri; le petizioni degli impiegati mostrano una burocrazia che percepisce il proprio lavoro come servizio non a uno Stato ma all'Europa.

La CED non fu né l'anticipazione dell'Europa comunitaria, né un semplice strumento nelle mani delle Potenze egemoni. Nella lunga storia delle istituzioni internazionali, che corre dal Congresso di Vienna alle organizzazioni del dopoguerra, la Commissione Europea del Danubio rappresentò un laboratorio pionieristico in cui si sperimentò per la prima volta che la cooperazione istituzionalizzata, anche quando nasce da interessi contrapposti e da rapporti di forza diseguali, può incanalare le rivalità in un quadro di regole comuni e generare beni pubblici che nessuno degli attori in gioco avrebbe potuto garantire da solo.

Bibliografia

Fonti primarie

ARCHIVIO STORICO-DIPLOMATICO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI (ASMAE), Roma, *Ambasciata d'Italia in Turchia*, bb. 1 (1829-1864); 2 (1856-1893); 3 (1864-1874).

COMMISSION EUROPÉENNE DU DANUBE, 1931, *La Commission européenne du Danube et son œuvre, de 1856 à 1931*, Paris: Imprimerie Nationale.

STURDZA A. DIMITRIE, 1913, *Les Travaux de la Commission Européenne des bouches du Danube, 1859 à 1911. Actes et documents*, Vienna: Gerold & Co.

Letteratura secondaria

ANDERSON S. MATTHEW, 1966, *The Eastern Question, 1774-1923: A Study in International Relations*, London: Macmillan.

ARDELEANU CONSTANTIN, 2010, "Russian-British rivalry regarding Danube navigation and the origins of the Crimean War (1846-1853)", *Journal of Mediterranean Studies*, 19, n. 2, pp. 165-186.

_____, 2011, "The European Commission of the Danube and the Results of Its Technical and Administrative Activity on the Safety of Navigation, 1856-1914", *International Journal of Maritime History*, XXIII, n. 1, pp. 73-94.

_____, 2014, *International Trade and Diplomacy at the Lower Danube: The Sulina Question and the Economic Premises of the Crimean War (1829-1853)*, Braila: Istros Editura.

_____, 2020, *The European Commission of the Danube, 1856-1948: An Experiment in International Administration*, Leiden: Brill.

BACON E. RUTH, 1929, "British Policy and the Regulations of European Rivers of International Concern", *British Yearbook of International Law*, X, pp. 158-171.

_____, 1932, "British and American Policy and the Right of Fluvial Navigation", *British Yearbook of International Law*, XIII, pp. 76-93.

BLACKBURN A. GLEN, 1930, "International Control of the River Danube", *Current History*, 32, n. 6, pp. 1154-1159.

CHAMBERLAIN P. JOSEPH, 1918, *The Danube: in Five Parts*, Washington: U.S. Government Printing Office.

_____, 1923, *The Regime of the International Rivers: Danube and Rhine*, New York: Columbia University Press.

COATES PETER, 2013, *A Story of Six Rivers: History, Culture and Ecology*, London: Reaktion Books.

- DAVISON H. RODERIC, 1976, "Russian Skill and Turkish Imbecility: The Treaty of Kuchuk Kainardji Reconsidered", *Slavic Review*, 35, n. 3, pp. 459-476.
- DE GRAAF BEATRICE, 2015, "Bringing Sense and Sensibility to the Continent: Vienna 1815 Revisited", *Journal of Modern European History*, 13, n. 4, pp. 447-457.
- DE GRAAF BEATRICE, DE HAAN IDO, VICK BRIAN, 2019, *Vienna 1815: Introducing a European Security Culture*, in Id. (eds.), *Securing Europe after Napoleon. 1815 and the New European Security Culture*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-18.
- DINAR SHLOMI, 2008, *International Water Treaties. Negotiation and Cooperation along Transboundary River*, London-New York: Routledge.
- EINAUDI LUIGI, 1948, *La guerra e l'unità europea*, Milano: Edizioni di Comunità.
- ELHANCE ARUN, 1999, *Hydropolitics in the Third World: Conflict and Cooperation in International River Basins*, Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- EMILCIUC ANDREI, 2016, *The trade of Galati and Braila in the reports of Russian officials from Sulina Quarantine Station (1836-1853)*, in Constantin Ardeleanu, Andreas Lyberatos (eds.), *Port Cities of the Western Black Sea Coast and the Danube: Economic and Social Development in the Long 19th Century*, Corfù: Black Sea Project Working Papers, vol. 1, pp. 63-94.
- ENGELHARDT ÉDOUARD, 1870, "La Question des embouchures du Danube, la navigation du fleuve et la commission instituée par le congrès de Paris", *Revue des Deux Mondes*, 88, pp. 93-117.
- _____, 1862, *Études sur les embouchures du Danube*, Galatz: Typographie Frédéric Thiel.
- _____, 1879, *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*, Paris: Cotillon.
- FEDERICO GIOVANNI, PERSSON KARL GUNNAR, 2007, *Market Integration and Convergence in the World Wheat Market, 1800-2000*, in Timothy J. Hatton-Kevin H. O'Rourke-Alan M. Taylor (eds.), *The New Comparative Economic History: Essays in Honor of Jeffrey G. Williamson*, Cambridge MA-London: MIT Press, pp. 87-113.
- FIORITOS ORFEO, 2011, "Historical Institutionalism in International Relations", *International Organization*, 65, n. 2, pp. 367-399.
- FLORESCU RADU, 1997, *The Struggle against Russia in the Roumanian Principalities: A Problem in Anglo-Turkish Diplomacy, 1821-1854*, Iasi: The Center for Romanian Studies.
- FOCAS SPIRIDON, 1987, *The Lower Danube River in the Southeastern European Political and Economic Complex from Antiquity to the Conference of Belgrade of 1948*, Boulder CO: East European Monographs.

- GATEJEL LUMINITA, 2017, "Imperial cooperation at the margins of Europe: the European Commission of the Danube, 1856-65", *European Review of History: Revue européenne d'histoire*, 24, n. 5, pp. 781-800.
- _____, 2022, *Engineering the Lower Danube. Technology and International Cooperation in an Imperial Borderland*, Budapest: Central European Press.
- GAVRILIS GEORGE, 2008, "The Greek-Ottoman boundary as institution, locality, and process, 1832-1882", *American Behavioral Scientist*, 51, n. 10, pp. 1516-1537.
- HAJNAL HENRY, 1920, *The Danube: Its Historical, Political and Economic Importance*, The Hague: Nijhoff.
- HARLAFTIS GELINA, 1996, *A History of Greek-Owned Shipping: The Making of an International Tramp Fleet, 1830 to the Present Day*, London: Routledge.
- _____, 2019, *Black Sea and Its Maritime Networks, 1770-1820s. The Beginning of its European Integration*, in Aa.Vv., *Reti maritime come fattori dell'integrazione europea*, Prato: Fondazione Istituto Internazionale di Storia Economica "F. Datini", pp. 355-382.
- HUBER VALESKA, 2006, "The Unification of the Globe by Disease? The International Sanitary Conferences on Cholera, 1851-1894", *Historical Journal*, 49, n. 2, pp. 453-476.
- IRIYE AKIRA, 2002, *Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley: University of California Press.
- JERVIS ROBERT, 1985, "From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation", *World Politics*, 38, n. 1, pp. 58-79.
- KAECKENBEECK GEORGES, 1918, *International Rivers: a Monograph Based on Diplomatic Documents*, London: Sweet and Maxwell.
- KLEMANN HEIN, 2017, *The Central Commission for Navigation on the Rhine, 1815-1914. Nineteenth Century European Integration*, in Ralf Banken, Ben Wubs (eds.), *The Rhine: A Transnational Economic History*, Baden-Baden: Nomos, pp. 33-68.
- KOHLRAUSCH MARTIN, TRISCHLER HELMUT, 2013, *Building Europe on Expertise: Innovators, Organizers, Networkers*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- KREHBIEL BENJAMIN, 1918, "The European Commission of the Danube: An Experiment in International Administration", *Political Science Quarterly*, 33, n. 1, pp. 38-55.
- LEMARQUAND DAVID, 1977, *International Rivers: The Politics of Cooperation*, Vancouver: Westwater Research Centre, University of British Columbia.
- LYONS S.L. FRANCIS, 1963, *Internationalism in Europe, 1815-1914*, Leiden: Sijthoff.

- MAUCH CHRISTOF, ZELLER THOMAS, 2008, *Rivers in History and Historiography: An Introduction*, in Id. (eds.), *Rivers in History: Perspectives on Waterways in Europe and North America*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, pp. 1-10.
- MAZOWER MARK, 2012, *Governing the World: The History of an Idea, 1815 to the Present*, London: The Penguin Press.
- MCCOURT M. DAVID, 2017, "The Inquiry and the Birth of International Relations, 1917-19", *Australian Journal of Politics & History*, 63, n. 3, pp. 394-405.
- OSTERHAMMEL JÜRGEN, 2015, *The Transformation of the World. A Global History of the Nineteenth Century*, Princeton: Princeton University Press.
- POLLARD SIDNEY, 1981, *The Integration of the European Economy Since 1815*, London: Allen & Unwin.
- POZHARLIEV LYUBOMIR, RIEDLER FLORIAN, ROHDEWALD STEFAN, 2020, "Introduction to the Special Issue: Transottoman Infrastructures and Networks across the Black Sea", *Journal of Balkan and Black Sea Studies*, 3, n. 5, pp. 13-18.
- PURYEAR VERNON JOHN, 1969, *International Economics and Diplomacy in the Near East: A Study of British Commercial Policy in the Levant, 1834-1853*, Hamden CT: Archon Books.
- REINALDA BOB, 2009, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, London: Routledge.
- ROBARTS ANDREW, 2017, *Migration and Disease in the Black Sea Region: Ottoman-Russian Relations in the Late Eighteenth and Early Nineteenth Centuries*, London: Bloomsbury Academic.
- RODOGNO DAVIDE, STRUCK BERNHARD, VOGEL JAKOB, 2015, *Introduction*, in Id. (eds.), *Shaping the Transnational Sphere: Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s*, New York: Berghahn.
- ROSSETTI CARLO, 1937, *Il Danubio fiume internazionale*, Milano: Istituto per gli Studi di Politica Internazionale.
- SCHENK JOEP, 2019, *The Central Commission for Navigation of the Rhine. A First Step towards European Economic Security?*, in Beatrice de Graaf, Ido de Haan, Brian Vick (eds.), *Securing Europe after Napoleon. 1815 and the New European Security Culture*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 75-94.
- SCHMEIER SUSANNE, 2013, *Governing International Watercourses: River Basin Organizations and the Sustainable Governance of Internationally Shared Rivers and Lakes*, London-New York: Routledge.
- SCHULZ MATTHIAS, 2018, *The Concert of Europe and International Security Governance: How Did It Operate, What Did It Accomplish, What Were Its Shortcomings, What Can We Learn?*, in Harald Müller, Carsten Rauch (eds.), *Great Power Multilateralism and the Prevention of War*.

Debating a 21st-Century Concert of Powers, London-New York: Routledge, pp. 26-45.

SLUGA GLENDA, 2011, "Editorial – the Transnational History of International Institutions", *Journal of Global History*, 6, n. 2, pp. 219-222.

STOKES JOHN, 1890, "The Danube and Black Sea Trade", *Journal of the Royal Statistical Society*, 53, n. 3, pp. 549-571.

TVEDT TERJE, JAKOBSSON EVA (eds.), 2006, *A History of Water: Water Control and River Biographies*, vol. 1, London: I.B. Tauris.

WATERBURY JOHN, 1979, *Hydropolitics of the Nile Valley*, Syracuse NY: Syracuse University Press.

WATZKA CARLOS, 2021, *Weak state-controlled disease prevention in peripheral border regions: Austrian Bukovina and Dalmatia in the late nineteenth century*, in Sevasti Trubeta, Christian Promitzer, Paul Weindling (eds.), *Medicalising borders. Selection, containment and quarantine since 1800*, Manchester: Manchester University Press, pp. 100-128.

WOOLF LEONARD, 1916, *International Government*, Westminster: Fabian Society.

_____, 1917, *The Future of Constantinople*, London: G. Allen & Unwin Limited.

YAO JOANNE, 2019, "Conquest from barbarism: The Danube Commission, international order and the control of nature as a Standard of Civilization", *European Journal of International Relations*, 25, n. 2, pp. 335-359.

_____, 2022, *The Ideal River: How Control of Nature Shaped the International Order*, Manchester: Manchester University Press.

Abstract

LA COMMISSIONE EUROPEA DEL DANUBIO: UN LABORATORIO DI GOVERNANCE INTERNAZIONALE NELL'EUROPA DEGLI IMPERI, 1856-1914

(THE EUROPEAN DANUBE COMMISSION: A LABORATORY OF INTERNATIONAL GOVERNANCE IN THE EUROPE OF EMPIRES, 1856-1914)

Keywords: European Commission of the Danube, international cooperation, international governance, freedom of navigation, Ottoman Empire.

This article examines the role of the European Commission of the Danube (1856-1914) in the construction of a European space of institutional cooperation, which also encompassed the Ottoman Empire. Drawing on primary sources from the Italian Diplomatic Historical Archive (ASMAE), the study shows how the Commission, originally a temporary technical body, progressively evolved into an institution endowed with quasi-sovereign powers — legislative, executive, judicial and financial — capable of producing public goods that transcended the interests of the individual founding Powers. The innovation lay not in the institutional form, already tested on the Rhine, but in the scope of the powers acquired and in the ability to channel imperial rivalries into a shared framework of rules, constituting a pioneering laboratory of international governance.

STEFANIA ECCHIA

Università degli Studi di Salerno

Dipartimento di Scienze politiche e della comunicazione, DISPC

stecchia@unisa.it

ORCID: 0000-0003-3663-0728

EISSN 2037-0520

DOI: <https://doi.org/10.69087/STORIAEPOLITICA.XVIII.1.2026.05>