

Dipartimento
di Scienze Politiche

Corso di laurea magistrale di Relazioni internazionali
Cattedra di Storia delle relazioni internazionali

L'Italia nelle prime fasi dell'integrazione europea

Prof. Federico Niglia

RELATORE

Prof. Vera Capperucci

CORRELATORE

Elio Sposato – Matr. 637122

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

Sommario

Introduzione.....	1
1. I primordi dell'integrazione.....	3
1.1. Presupposti e prospettive	3
1.2. Le prime proposte italiane: il Manifesto di Ventotene	5
1.3. Il continente europeo al termine della Seconda guerra mondiale.....	7
1.4. Il ruolo degli USA nello scenario: il Piano Marshall e la nascita dell'OECE	11
1.5. I tentativi di cooperazione bilaterale e il piano di Unione doganale italo-francese...	15
1.6. La genesi del Patto di Bruxelles e l'ingresso italiano nell'Alleanza Atlantica.....	20
1.6.1. Un'alleanza militare europea: Il Patto di Bruxelles.....	20
1.6.2. Il Patto Atlantico e la svolta atlantista di Roma	23
1.7. Il Consiglio d'Europa.....	26
2. Prove di integrazione: la nascita della CECA e il disegno della Comunità Europea di Difesa.....	31
2.1. La Dichiarazione Schuman: un piano per l'integrazione europea	31
2.1.1. Il rapporto franco-tedesco.....	31
2.1.2. La posizione italiana	34
2.2. La CECA.....	36
2.3. Il progetto di un esercito europeo integrato: il Piano Pleven.....	39
2.3.1. L'elaborazione del Piano	39
2.3.2. Le reazioni alla proposta francese	42
2.4. I negoziati per una Comunità Europea di Difesa	43
2.4.1. La Conferenza di Parigi	43
2.4.2. Il Rapport Intérimaire	46
2.4.3. Le reazioni al Rapporto	47
2.5. Il contributo italiano.....	49
2.5.1. Il Memorandum Spinelli.....	50
2.5.2. La Comunità Politica Europea.....	52
2.5.3. Il dibattito istituzionale tra cooperazione e federazione.....	54

2.6.	Il prosieguo dei negoziati e la firma del Trattato	56
2.6.1.	Gli incontri di Strasburgo	56
2.6.2.	La redazione definitiva dell'articolo 38 e la firma del Trattato.....	59
2.7.	Il fallimento dei negoziati	61
2.7.1.	Il quadro europeo dopo la firma del Trattato.....	61
2.7.2.	La fine dell'era degasperiana e il fallimento del progetto CED	63
3.	Dalla Conferenza di Messina alla firma dei Trattati di Roma nella prospettiva dell'Italia post-degasperiana	67
3.1.	I progetti all'indomani del fallimento della CED	67
3.1.1.	L'atteggiamento italiano.....	67
3.1.2.	Il Piano Eden	68
3.1.3.	L'Unione Europea Occidentale	70
3.2.	La nuova politica estera italiana	71
3.2.1.	L'apertura a sinistra e il neoatlantismo.....	71
3.2.2.	L'ingresso nelle Nazioni Unite e il "pool degli armamenti"	73
3.3.	La Conferenza di Messina	75
3.3.1.	Le proposte di integrazione e il memorandum del Benelux	75
3.3.2.	L'incontro a Messina e la formazione del Comitato tecnico.....	77
3.4.	I Trattati di Roma.....	80
3.4.1.	Le discussioni in seno al Comitato e la presentazione del Rapporto Spaak.....	80
3.4.2.	Il ruolo italiano nella firma dei Trattati	82
3.5.	CEE ed EURATOM: una panoramica giuridica e istituzionale	86
3.5.1.	Gli obiettivi dei trattati	86
3.5.2.	La struttura istituzionale	88
3.6.	Lo scenario internazionale durante e dopo la firma dei Trattati	90
3.6.1.	Una panoramica del continente	90
3.6.2.	L'Italia nella Comunità Economica Europea	92
	Conclusioni.....	96
	Bibliografia.....	98

Sitografia	103
Riassunto	106
Capitolo 1 – I primordi dell'integrazione	106
Capitolo 2 – Prove di integrazione: la nascita della CECA e il disegno della Comunità Europea di Difesa	109
Capitolo 3 – Dalla Conferenza di Messina alla firma dei Trattati di Roma nella prospettiva dell'Italia post-degasperiana.....	112

Introduzione

Secondo un'opinione condivisa da un certo filone di storiografia britannico, la politica estera italiana nel decennio successivo alla Seconda guerra mondiale merita di essere considerata come scarsamente utile in funzione dei rapporti internazionali dentro e fuori il continente di appartenenza. Un ragionamento simile viene effettuato in merito alla partecipazione di Roma al processo di costruzione europea:

“Per quanto riguarda il Mercato Comune poche persone si preoccuparono in un modo o nell'altro circa il prendervi parte, perché non vi erano ovvie implicazioni di natura interna. L'Italia non inviò i suoi migliori rappresentanti a Bruxelles [...] e non si batté per difendere i suoi interessi [...]. Di conseguenza rimase per molti anni un contribuente netto [...], ma gli italiani non se ne curavano. La politica estera non aveva più importanza, l'America avrebbe sempre provveduto”¹.

Tale lettura, offerta dallo storico inglese Martin Clark, può considerarsi rappresentativa della percezione che, a lungo, si è diffusa all'estero riguardo l'atteggiamento della politica estera italiana, a volte considerata nell'ottica di un mero affidamento nelle mani degli Stati Uniti, altre in un atteggiamento accomodante verso gli interlocutori e scarso di prese di posizioni nette.

Lo scopo primario del presente elaborato è quello di offrire a chi legge una prospettiva alternativa (se non opposta) a quella proposta da Clark, che sottolinei l'apporto dato dall'Italia nel corso delle prime fasi dell'integrazione europea sia dal punto di vista prettamente ideologico, attraverso lo sviluppo e la diffusione di ideali federalisti che dalla penisola tenderanno poi a propagarsi per tutto il continente, sia in senso pratico, analizzando le posizioni assunte dalle delegazioni italiane in sede di negoziati con le altre potenze europee. Si ripercorreranno dunque gli avvenimenti succedutisi nell'Europa occidentale partendo dal termine del secondo conflitto mondiale fino alla nascita della Comunità economica europea, delineando i rapporti tra i Paesi del continente con particolare attenzione riguardo alle iniziative italiane e della visione che il Governo di Roma ha sempre offerto nei confronti della costruzione europea.

Le posizioni italiane verranno analizzate anche in virtù della situazione politica interna del Paese e del succedersi dei governi a Palazzo Chigi, tentando di profilare i diversi atteggiamenti assunti da Presidenti del Consiglio e Ministri degli Esteri, che a volte faranno da propulsore e altre da freno nei confronti del processo di integrazione. Dal punto di vista dei

¹ M. Clark, *Storia dell'Italia contemporanea 1871-1999*, Bompiani, Milano, 1999, pp. 344-345.

rapporti internazionali si cercherà poi di porre l'accento anche sulle relazioni intrattenute dall'Italia con i partner extra-europei, in primis gli Stati Uniti d'America, esaminando come le relazioni atlantiche abbiano influenzato le iniziative di cooperazione continentale. Ancora, una particolare attenzione sarà riservata alle iniziative bilaterali e intergovernative intraprese da Roma con i *partner* europei e alle conseguenze che queste innescheranno sul piano internazionale e multilaterale.

Al fine della realizzazione del presente elaborato di fondamentale importanza è stata la visione e la ricostruzione della politica estera italiana nel contesto europeo offerta (tra gli altri) da Antonio Varsori, Enrica Costa Bona e Daniela Preda, per la quale si rimanda alla bibliografia completa. Essenziale è stato poi lo studio degli scritti di fondamentali personalità politiche del tempo, in primis Alcide De Gasperi e Altiero Spinelli, i quali hanno offerto a chi scrive la possibilità di delineare un quadro, si spera il più esauriente possibile, della politica estera italiana in ambito europeo nelle prime fasi del processo di integrazione.

1. I primordi dell'integrazione

1.1. Presupposti e prospettive

Quello dell'integrazione europea è un percorso che prese concretamente forma al termine del secondo conflitto mondiale, tuttavia è doveroso riconoscere come le idee riguardanti un'integrazione sovranazionale all'interno del continente fossero tutt'altro che recenti. Nel contesto ottocentesco, ad esempio, è possibile ravvisare tali ideali nel pensiero nostrano di Giuseppe Mazzini e Carlo Cattaneo, esponenti dell'europismo ottocentesco che, seppur con qualche contraddizione, auspicavano la creazione di un'entità sovranazionale tanto da sostenere che "Avremo pace vera, quando avremo li Stati Uniti d'Europa"².

Nonostante sia possibile ravvisare alcune iniziative europeiste durante il XIX secolo, è necessario compiere un balzo in avanti di qualche decennio per individuare la vera e propria nascita dei filoni di pensiero che poi influenzeranno concretamente il processo di integrazione. Soltanto durante le guerre mondiali, infatti, presero forma tre tra le più influenti prospettive dell'europismo³: il federalismo, il funzionalismo e il confederalismo.

La prima delle tre, il federalismo, è probabilmente la più importante per quanto riguarda la presenza di iniziative non governative dal basso ed è quella più fortemente influenzata dall'europismo ottocentesco italiano. La caratteristica della corrente federalista riguarda l'utilizzo della teoria dello Stato federale come soluzione ai problemi che durante il periodo delle guerre mondiali attanagliavano il continente europeo; in quest'ottica, la radice dei mali dell'epoca (i totalitarismi e le guerre) viene ravvisata nella crisi e nella decadenza dello Stato nazionale europeo. Viene individuata un'inevitabile inconciliabilità tra il sistema degli Stati sovrani e il mantenimento della pace e delle libertà fondamentali, e si stabilisce come l'unico modo per garantire la sopravvivenza del sistema sia lo sviluppo di un'unificazione europea, che per essere efficace e democratica deve avere carattere federale. Questa corrente ha tra i suoi principali esponenti Luigi Einaudi, la scuola federalista inglese e troverà una delle sue massime espressioni nel gruppo dei federalisti italiani, guidati da Altiero Spinelli, di cui si tratterà successivamente.

La seconda corrente di spicco dell'europismo emersa durante la prima parte del XX secolo è quella del funzionalismo, la quale ha in comune con la prospettiva federalista la necessità del

² C. Cattaneo, *Dell'insurrezione di Milano nel 1848 e della successiva guerra* (1849), in *Il 1848 in Italia. Scritti 1848-1851*, a cura di D. Castelnuovo Frigessi, Einaudi, Torino, 1972, p. 283.

³ S. Pistone, *L'integrazione europea, uno schizzo storico*, UTET, Torino, 2004, pp. 11-22.

superamento della sovranità nazionale, ma tenta di raggiungere questo risultato per mezzo di un processo graduale, articolato attraverso la progressiva devoluzione delle potestà dello Stato sovrano nei confronti dell'entità sovranazionale. Tale corrente si rivelerà fondamentale nel processo di integrazione continentale, ispirando la creazione delle Comunità europee. Colui che più di tutti ha perpetrato le idee funzionaliste, traducendole in concreti strumenti a servizio dell'integrazione sovranazionale, è senza dubbio Jean Monnet, il quale si impegnò già durante le guerre mondiali nella creazione di organismi specializzati con lo scopo di mettere in comune le risorse belliche e militari degli alleati, così da rendere meno gravoso per questi lo sforzo bellico. Dopo la fine del conflitto egli si rese conto di come questi strumenti potessero continuare a rivelarsi utili anche in tempo di pace, attraverso la messa in comune delle politiche nazionali che sarebbero state altrimenti destinate a produrre motivi di frizione tra i vari Stati; proprio attraverso l'attuazione di tali proposte, come vedremo, prenderà forma nel 1951 la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). È necessario riflettere su come, nel periodo considerato, il funzionalismo non diede vita a dei veri e propri movimenti (al contrario del federalismo), ma venne rappresentato sempre e solo dalle iniziative individuali di Jean Monnet.

La terza e ultima prospettiva dell'europesismo è riscontrabile nel confederalismo. Qui l'integrazione europea viene auspicata attraverso la creazione di meccanismi di coordinamento intergovernativo i quali possano però permettere il mantenimento di gran parte delle potestà in capo allo Stato nazionale, non limitando di fatto la sovranità statale assoluta. Questa posizione tenta dunque di coniugare istanze sovranazionali con altre caratterizzanti della classica tradizione nazionalista. Coloro che incarnano al meglio gli ideali di tale prospettiva sono quasi tutti esponenti delle grandi potenze continentali, come Winston Churchill, Aristide Briand e Charles de Gaulle. Pur riconoscendo tutti i limiti del caso, il confederalismo ha svolto un importante ruolo durante le guerre mondiali attraverso la nascita di iniziative europeistiche di alcuni governi che, nonostante non abbiano raggiunto risultati pratici, hanno influenzato proposte e decisioni successive; esempi in questo senso sono il piano di un'unione europea presentato nel 1929 da Briand all'Assemblea della Società delle nazioni, poi arenatosi poiché boicottato dall'Italia e dalla Gran Bretagna, e la proposta di un'unione franco-britannica, avanzata da Churchill nel 1940 e mai accolta dai vertici dello Stato francese.

1.2. Le prime proposte italiane: il Manifesto di Ventotene

Durante il secondo conflitto mondiale numerose iniziative europeiste arrivarono da movimenti creati dal basso, molto spesso riconducibili alle resistenze operanti negli Stati dell'Asse. Un esempio lampante a riguardo, come accennato precedentemente, è rappresentato dal gruppo dei federalisti italiani, dei quali Altiero Spinelli si fece maggiore rappresentante. Spinelli⁴, militante nelle file del Partito Comunista, venne arrestato e imprigionato dal Tribunale speciale fascista di Mussolini e condannato a 16 anni e 8 mesi di reclusione; di questi, dieci anni furono scontati in prigione e altri sei al confino. Proprio durante il periodo di confino, presso l'isola di Ventotene, egli si appassionò alle scritture di numerosi autori dalle idee "europeiste", in particolare Luigi Einaudi, prendendo le distanze dagli ideali del Partito Comunista e maturando la convinzione che solo la creazione di una federazione di Stati europei avrebbe potuto evitare, in futuro, il ripetersi di nuovi conflitti su scala mondiale.

Sempre durante il periodo di confino, e più precisamente nell'inverno del 1941, Spinelli elaborò, insieme ad Ernesto Rossi e con la partecipazione di Eugenio Colomi e Ursula Hirschmann, *Il Manifesto di Ventotene*, il cui titolo completo è *Il Manifesto per un'Europa libera e unita*, che venne pubblicato successivamente nel numero 1 dei Quaderni del Movimento Federalista Europeo nel 1943, e fu utilizzato come vero e proprio testo fondante da parte del gruppo dei federalisti italiani.

Il corpo del Manifesto è diviso in tre parti: la prima e la seconda, scritte entrambe da Spinelli, riguardavano rispettivamente la crisi della società moderna e la necessità di un'unità europea dopo la guerra, la terza parte, scritta da Rossi, si concentrava sulla riforma della società. Lo spirito che anima l'intero corpo dell'opera può essere colto dalle seguenti parole:

“La linea di divisione fra partiti progressisti e partiti reazionari cade perciò ormai non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale — e che faranno, sia pure involontariamente, il gioco delle forze reazionarie lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo, e risorgere le vecchie assurdità — e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo

⁴ Altiero Spinelli in Treccani, <http://www.treccani.it/enciclopedia/altiero-spinelli>.

scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale.”⁵

A tale proposito venne stabilita la necessità della creazione di un ordinamento sovranazionale il quale permetta di garantire un adeguato ordine pacifico, e venne allo stesso tempo riconosciuta l'esigenza che questo

“abbia gli organi e i mezzi sufficienti per far eseguire nei singoli stati federali le sue deliberazioni dirette a mantenere un ordine comune, pur lasciando agli stati stessi l'autonomia che consenta una plastica articolazione e lo sviluppo di una vita politica secondo le peculiari caratteristiche dei vari popoli.”⁶

Il manifesto abbandonava dunque la prospettiva del pacifismo tipica della dottrina liberale, la quale sostiene che i vari sistemi nazionali siano predisposti alla convivenza pacifica, e supportava una nuova prospettiva delle relazioni internazionali che prevedeva la necessità, all'interno del contesto europeo, di una reciproca interdipendenza tra gli Stati, rendendo di fatto non sufficiente la presenza di un semplice equilibrio tra Stati sovrani. Secondo l'autore stesso, del Manifesto restano attuali tre elementi di valutazione: la necessità di un'azione politica per la realizzazione della Federazione europea nel tempo presente, la continuità di quest'azione affidata a un movimento di rivoluzionari di professione, l'adesione al progetto di unire l'Europa su basi federali come metro di giudizio delle forze politiche tradizionali.⁷

L'eco del Manifesto non si arrestò all'interno dei confini italiani ma prese il largo in tutto il continente europeo, tanto da divenire un vero e proprio pilastro del Movimento Federalista Europeo, creato nel 1943 a Milano su spinta dei federalisti italiani. Tale Movimento ricoprì un ruolo molto importante durante il secondo conflitto mondiale, organizzando vari incontri tra i resistenti europei di orientamento federalista, che avviarono il processo che nel dopoguerra portò alla nascita dell'organizzazione continentale dei federalisti, l'Unione Europea dei Federalisti (1946), la quale divenne il nucleo direttivo per quanto riguardava la lotta federalista a livello europeo. È possibile riscontrare come all'interno dell'Unione, in particolare nelle prime fasi dell'integrazione europea, un ruolo di primaria importanza venga sempre ricoperto dalle proposte italiane, grazie anche alla grande influenza riconosciuta ad

⁵ A. Spinelli, E. Rossi, *Il manifesto di Ventotene*, Istituti di Studi Federalisti “Altiero Spinelli”, Ventotene, 1991, p. 32.

⁶ *Ibidem*, pp. 32-33.

⁷ P. V. Dastoli, *Il Manifesto di Ventotene* in *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012, http://www.treccani.it/enciclopedia/il-manifesto-di-ventotene_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.

Altiero Spinelli, il quale continuerà a rappresentare pienamente, all'interno dell'arena politica europea, le istanze e le rivendicazioni federaliste⁸.

1.3. Il continente europeo al termine della Seconda guerra mondiale

Nel maggio 1945, all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale in Europa, il continente si presentava come disastroso sul piano delle infrastrutture e internamente diviso da conflitti ideologici e risentimenti nazionali. In questo contesto pareva molto difficile immaginare la nascita di un sistema di cooperazione internazionale, e ciò era dovuto anche al fatto che la decadenza della "vecchia" Europa avesse contribuito a spostare sempre di più il centro dell'equilibrio internazionale verso quelle che presto si sarebbero prefigurate come le due superpotenze: Stati Uniti e Unione Sovietica. L'intera fase successiva alla Seconda guerra mondiale, e quindi anche l'inizio dell'integrazione europea, sarà fortemente influenzata dal ruolo che queste due potenze cercheranno di assumere sullo scacchiere internazionale e dall'inasprirsi dei loro rapporti sul piano relazionale.

Muovendo dall'analisi del contesto internazionale prefiguratosi, è possibile osservare quattro fattori che hanno contribuito in modo fondamentale all'innescarsi del processo di integrazione europea⁹. Il primo fattore era di tipo ideologico: come analizzato nei precedenti paragrafi, molti uomini nel continente auspicavano ormai da tempo la nascita di un'unità europea, e tali posizioni erano ormai diffuse sia tra i movimenti nati "dal basso", sia tra i capi di Stato. Le posizioni europeiste, dunque, accomunavano socialisti, liberali, cattolici e conservatori, permettendo loro di creare un blocco in grado di osteggiare i movimenti e le forze politiche revisioniste e comuniste; in tal senso, l'europeismo potrebbe anche essere letto come il confine tra l'adesione alle istanze democratiche e il rigetto delle stesse.

Un secondo fattore era di tipo economico. Pareva palese ai più il fatto che l'Europa necessitasse di una rapida ricostruzione economica, e ci si rese presto conto che la persecuzione della stessa sarebbe stata più agevole se gli Stati avessero messo da parte le rivalità nazionali aderendo a un mercato comune, il quale avrebbe permesso a ogni Paese di specializzarsi, rendendo così l'intero sistema più integrato ed efficiente. Proprio sulla base di tali istanze prenderà forma il processo di unificazione del settore economico carbo-siderurgico e la conseguente nascita della CECA.

⁸ Cfr. paragrafo 2.5.

⁹ M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2008, pp. 3-7.

Il terzo fattore era legato al consenso americano all'integrazione europea. Il ruolo della superpotenza statunitense si è rivelato fin da subito fondamentale nell'innescare del processo di integrazione, e proprio per questo la posizione e le *policy* di Washington sono sempre state seguite con la massima attenzione dai leader europei. Molto probabilmente, senza gli aiuti americani (di cui si tratterà successivamente¹⁰), i Paesi europei avrebbero dovuto finanziare lo sviluppo dell'integrazione attingendo massivamente dalle tasche dei cittadini, e ciò sarebbe stato possibile solamente imponendo una vera e propria economia di guerra e razionando i beni di consumo a popolazioni già vessate da decenni di aspri conflitti. La conseguenza di tutto questo sarebbe stata, con tutta probabilità, la caduta in un caos sociale difficilmente gestibile.

La quarta e ultima motivazione a spingere verso l'unità europea era la reintegrazione della Germania. Il modo in cui la nazione tedesca dovesse essere trattata successivamente alla fine della guerra rappresentava un motivo di inasprimento dei rapporti sia tra il blocco capitalista e quello comunista, sia all'interno dei blocchi stessi. In particolare, ad essere fortemente influenzata dai rapporti con la Germania è stata la politica estera francese, la quale per molto tempo ha tentato di convincere le altre potenze a favorire una subordinazione della produzione industriale tedesca all'economia di Parigi, salvo poi, grazie ai contributi di personalità come Robert Schuman e Jean Monnet, comprendere che la riabilitazione tedesca dovesse essere perseguita all'interno del più ampio quadro dell'unificazione europea, così da rendere la Germania occidentale un vero e proprio baluardo (anche grazie alla posizione geografica) contro l'Unione Sovietica.

Nonostante lo scenario appena delineato permetta di comprendere le numerose istanze che nel dopoguerra ponevano i presupposti per favorire l'unità europea, è necessario riflettere su come, nella pratica, i governi tentassero di impostare la propria azione internazionale sulla base di obiettivi strettamente nazionali. Non faceva eccezione l'Italia, che dopo essere stata tra i protagonisti della Seconda guerra mondiale e dopo la liberazione di Roma mirava essenzialmente alla stabilizzazione interna e tutelarsi di fronte alle richieste avanzate nei propri confronti da parte delle potenze vincitrici. Se l'integrità del Paese rappresentava per il governo un obiettivo di primaria importanza, un fattore non di secondaria importanza era il recupero, da parte dell'Italia, di un ruolo in qualche modo rilevante all'interno del contesto internazionale post-bellico.

¹⁰ Cfr. paragrafo 1.4.

Nella nuova Costituzione della Repubblica Italiana erano presenti degli elementi di diverso atteggiamento riguardo la limitazione della sovranità nazionale e di apertura nei confronti della creazione di entità sovranazionali¹¹, tuttavia questi riferimenti sembravano rifarsi più alla volontà italiana di far parte della neonata Organizzazione delle Nazioni Unite che all'intenzione di partecipare a un processo di unificazione europea. Le motivazioni di ciò sono da ricercare in funzione al nuovo sistema di partiti delineatosi e alle posizioni tenute nei confronti di queste istanze dai tre gruppi partitici più influenti: il Partito Comunista Italiano (PCI), il Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria (PSIUP, poi diventato PSI) e la Democrazia Cristiana (DC).

Il PCI aveva più volte ribadito durante la guerra l'internazionalismo come carattere centrale e fondante della propria identità, tuttavia la prospettiva della partecipazione internazionale era tra i militanti del partito coniugata con un fermo rigetto di qualsiasi forma di integrazione europea. Ciò era dovuto principalmente al fatto che l'URSS si fosse sempre schierata contro ogni progetto di raggruppamento regionale nel continente europeo a seguito della fine del conflitto, interpretando queste iniziative come degli *escamotage*, perpetrati dalle potenze anglosassoni, con il fine di arginare l'influenza sovietica nell'area. All'interno delle file del Partito Socialista la situazione si presentava come decisamente meno omogenea e maggiormente differenziata rispetto che tra i comunisti, tuttavia la maggioranza dei socialisti restava irrimediabilmente subordinata alle posizioni del PCI (partito di sinistra italiano maggioritario al tempo), e conseguentemente legata alla volontà dell'Unione Sovietica. Nonostante negli ambienti di sinistra qualcuno cominciasse a parlare dell'Europa come "terza forza"¹², infatti, queste tendenze finivano generalmente con il trasformarsi in un neutralismo accomodante nei confronti del volere della superpotenza sovietica, lasciando coloro che auspicavano una vera e propria unità europea in bilico lungo la linea che separava il Partito Socialista dal Partito d'azione¹³.

Il partito che si mostrava più di tutti attento all'esigenza di coniugare la tutela degli interessi nazionali alla dimensione internazionalista, con particolare riguardo alla questione europea, era la Democrazia Cristiana, la quale poté contare sulla lunga riflessione del mondo cattolico italiano in tema di nazione, interesse nazionale e comunità internazionale. Già Luigi Sturzo¹⁴,

¹¹ Cost. Art. 11.

¹² A. Spinelli, *Europa terza forza. Politica estera e difesa comune negli anni della guerra fredda. Scritti 1947-1954*, Il Mulino, Bologna, 2000.

¹³ A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa. L'Italia e l'integrazione europea dal 1946 ad oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, pp. 34-36.

¹⁴ Fondatore del Partito Popolare Italiano, antenato della Democrazia Cristiana.

fin dai tempi del Partito Popolare, sosteneva il fatto che la visione wilsoniana fosse la via, per quanto lenta e laboriosa, per arrivare all'eliminazione della guerra: egli pensava alle organizzazioni internazionali (dotate anche di un esercito) di varie dimensioni (regionali e continentali) quali unità di primo grado verso un'organizzazione universale. Queste avrebbero poi permesso, oltre al mantenimento della pace, un miglioramento dell'economia degli Stati.¹⁵

La prospettiva internazionale della politica italiana era poi molto chiara in Alcide De Gasperi, divenuto Ministro degli Esteri nel 1944 e successivamente nominato Presidente del Consiglio nel 1946. Egli aveva una chiara visione della debolezza strutturale del suo Paese, acuita ancor di più in seguito alla partecipazione alla guerra, e di conseguenza tentò sempre di difendere gli interessi nazionali all'interno dei negoziati riguardanti il trattato di pace, ma allo stesso tempo favorì una sempre maggiore partecipazione agli organismi multilaterali, cercando di inserire l'Italia in un contesto strutturato di cooperazione internazionale e far recuperare alla nazione il suo ruolo di "media potenza".

A seguito della firma dei Trattati, comunque, una delle questioni che maggiormente influenzerà la politica, estera e interna, di Roma, riguarderà la questione inerente alla nascita del Territorio Libero di Trieste (TLT), costituito dal litorale triestino e dalla parte nordoccidentale dell'Istria, provvisoriamente diviso da un confine passante a sud della cittadina di Muggia ed amministrato dal Governo militare alleato e dall'esercito jugoslavo, in attesa della creazione degli organi costituzionali del nuovo Stato. Le ambizioni italiane inerenti alla volontà di assimilazione del territorio triestino rappresenteranno, per circa un decennio una delle questioni dalle quali non è possibile prescindere per interpretare al meglio le decisioni di politica estera del Governo di Roma.

La questione triestina non è però l'unico fattore degno di nota ad influenzare la politica estera italiana, tra le questioni che in questa fase caratterizzarono l'azione della Farnesina è infatti da annoverare anche il crescente deterioramento dei rapporti tra la superpotenza americana e quella sovietica. Proprio alla luce di questa situazione è possibile, secondo l'interpretazione offerta da A. Varsori¹⁶, leggere alcuni noti episodi avvenuti nel 1947. Tra questi annoveriamo: il viaggio di De Gasperi a Washington, la scissione socialista di Palazzo Barberini, la nomina del repubblicano Carlo Sforza come Ministro degli Esteri e l'uscita del PSI e del PCI dal governo. È senza dubbio chiaro al lettore quanto questi avvenimenti, e più ingenerale l'intero anno 1947, abbiano influenzato la politica estera italiana e molti degli atteggiamenti da questa

¹⁵ E. Costa Bona, L. Toisi, *L'Italia e la sicurezza collettiva. Dalla società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, Morlacchi, Perugia, 2007, pp. 136-137.

¹⁶ Varsori (2010), p. 37.

assunti nel contesto della prima guerra fredda e, conseguentemente, nel processo di integrazione europea.

1.4. Il ruolo degli USA nello scenario: il Piano Marshall e la nascita dell'OECE

L'inasprimento dei rapporti tra Est e Ovest rappresenta probabilmente l'argomento di maggior interesse nell'immediato dopoguerra, e ciò che rende fondamentale questo avvenimento nell'ottica del presente studio è che la principale arena in cui le due superpotenze si trovavano a confrontarsi è proprio il continente europeo; non a caso, infatti, le politiche intraprese da USA e URSS sono in questa fase al centro dell'attenzione sia dei leader che delle opinioni pubbliche europee. La possibilità della nascita di un'unione europea, dunque, veniva in questa fase letta come un fenomeno che avrebbe dovuto interessare esclusivamente la sfera occidentale del continente nell'ottica di una funzione antisovietica, al fine quindi di dar vita a una barriera ideologica e politica in Europa impermeabile all'influenza e alle *policy* comuniste. Tale lettura può essere ricercata in particolare in una visione dell'integrazione europea prospettata dall'Inghilterra e dal suo leader, Winston Churchill, il quale sosteneva che l'unità europea dovesse essere un percorso da intraprendere per mettere un freno alle aspirazioni di egemonia sul continente. Le paure di Churchill sembravano giustificate dai risultati ottenuti poco tempo prima alle elezioni in alcuni Paesi, principalmente Italia e Francia, all'interno dei quali i partiti comunisti si erano affermati rispettivamente come maggiore partito di sinistra e partito di maggioranza.

A spaventare, poi, era la condizione economica presentata dai Paesi europei successivamente agli sforzi perpetrati durante la Seconda guerra mondiale. Ormai ampiamente dipendenti dall'economia statunitense, Francia e Gran Bretagna accumularono nel 1947 un deficit commerciale con gli Stati Uniti di un miliardo di dollari a testa tanto da portare, a due anni dalla fine del conflitto, a un debito complessivo dei Paesi dell'Europa occidentale nei confronti degli USA di sette miliardi di dollari¹⁷. Insomma,

“sia in Gran Bretagna sia in Francia sembra che le forze politiche fossero basate sulla convinzione non detta che gli Stati Uniti avrebbero [...] dovuto prestare o fornire moneta forte necessaria per rendere fattibili le loro politiche economiche del dopoguerra”¹⁸.

¹⁷ A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, Routledge, London, 1984, p. 26.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 50-51.

Ad aggravare tutto ciò c'era la difficile condizione della Germania, che era stata fino a quel momento il principale esportatore, per gli altri Stati europei, in ambito industriale, ma nel 1947 non sapeva se le altre potenze europee le avrebbero permesso di ricostruire e rendere nuovamente operativo il proprio apparato industriale: tale situazione faceva sì che gli Stati dell'Europa occidentale fossero ancora di più spinti a rivolgersi oltreoceano al fine di soddisfare le proprie necessità fondamentali nel campo dell'industria.

Queste problematiche non passavano inosservate agli Stati Uniti i quali, da sempre attenti alle condizioni economiche europee, si mostravano in questa situazione ancor più interessati del solito, in virtù della presenza, ad Est, della superpotenza sovietica, la quale non avrebbe perso l'occasione di sfruttare la crisi economica all'interno del continente per favorire la circolazione e la diffusione di ideali comunisti, rafforzando così la propria influenza verso l'occidente. Fondamentale nel delineare l'atteggiamento statunitense nei confronti dell'Europa fu la nomina, il 21 gennaio 1947, di George Marshall come Segretario di Stato. Egli si mostrò fin da subito attento alle esigenze e alle problematiche europee, e tale attitudine viene resa pubblica nel suo celebre discorso del 5 giugno 1947 all'Università di Harvard, durante il quale Marshall pronunciò tali parole:

“È del tutto evidente che il risanamento della struttura economica dell'Europa richiederà un periodo di tempo assai più lungo e uno sforzo assai maggiore di quanto non sia stato previsto”¹⁹.

Questo discorso, considerato come uno dei momenti più alti e dominanti del secondo dopoguerra²⁰, preannunciò l'intenzione statunitense di avviare l'elaborazione e successivamente l'attuazione di un piano di aiuti per l'Europa, gettando le basi per quello che poi diventerà il “Piano Marshall”. Una particolare attenzione all'interno del discorso merita di essere riservata, poi, al momento in cui il Segretario di Stato inizia ad auspicare il disegno di una cooperazione europea:

“Non sarebbe né opportuno né efficace per noi delineare unilateralmente un programma inteso a rimettere economicamente in piedi l'Europa. Questo è un compito degli Europei, l'iniziativa deve venire dall'Europa. Il ruolo [degli Stati Uniti] dovrebbe consistere nel fornire un appoggio amichevole verso la definizione di un programma europeo e

¹⁹ E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali. Vol. 2: Gli anni della guerra fredda 1946-1990*, Laterza, Roma-Bari, 2015, p. 114.

²⁰ *Ibidem*, p. 100.

successivamente nel sostenere questo programma sino al punto in cui sia utile per noi farlo”²¹.

Pare chiara e inequivocabile la volontà, da parte di Washington, di dare il La a un processo di cooperazione e integrazione economica europea, lasciando poi la possibilità agli Stati partecipanti di definire autonomamente le caratteristiche di tale processo e di portarlo a compimento nel modo più consono possibile alle proprie esigenze. Le motivazioni di questa scelta sono da ricercare in primis nella necessità di consolidare l’influenza degli USA nel continente, d’altra parte nella consapevolezza che un’Europa maggiormente integrata avrebbe potuto rappresentare un partner migliore sia sul piano economico che su quello politico.

Attraverso il Piano Marshall, quindi, l’intenzione degli Stati Uniti era quella di coniugare la strategia del *containment*²² propugnata dalla Dottrina Truman con il processo di costruzione europea. Ciò era necessario al fine della realizzazione dell’assetto che Washington voleva dare all’equilibrio geopolitico mondiale, articolato su due pilastri: da un lato quello “atlantico”, fondato su USA e Canada, dall’altro quello europeo, rappresentato da un insieme integrato degli Stati dell’Europa occidentale.

Stati Uniti, Inghilterra, Francia e URSS si incontrarono a Parigi per un primo scambio di vedute riguardante il progetto di aiuti statunitensi verso l’Europa ma Stalin, convinto che ciò fosse solo un *escamotage* per incrementare l’influenza capitalista anche tra i Paesi sotto il controllo sovietico, abbandonò ben presto il tavolo delle trattative. Londra e Parigi, al contrario, si mostrarono entusiasti dei piani di Washington, accettando di buon grado anche le questioni riguardanti la cooperazione economica europea e dando via libera alla nascita, nell’aprile del 1948, dell’European Recovery Program (ERP), comunemente chiamato Piano Marshall, e dell’Agenzia di Cooperazione Economica (ACE), organismo con l’obiettivo di sovrintendere alla distribuzione degli aiuti.

Parallelamente all’ACE, e su spinta degli USA, gli Stati europei diedero vita all’Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OECE), con lo scopo di pianificare in modo condiviso la gestione degli aiuti concessi dagli Stati Uniti attraverso l’ERP e, nondimeno, di attuare misure di liberalizzazione e di integrazione dei mercati europei. La nascita dell’OECE non venne accolta in modo particolarmente positivo dalle due maggiori potenze europee, Inghilterra e Francia, le quali avrebbero probabilmente preferito

²¹ Ibidem, p. 115.

²² Crf. M. B. Garnateo, *La politica del containment*, in OpinioJuris, https://www.opiniojuris.it/la-politica-del-containment/#_ftn4.

una gestione degli aiuti di tipo bilaterale, attraverso la quale avrebbero goduto di una maggiore influenza. Per quanto riguarda la struttura, l'OECE era un consiglio ministeriale di Stati sovrani, in cui prestavano servizio un segretariato di funzionari, progettisti ed economisti ed un comitato esecutivo di dipendenti statali degli Stati, i quali scrutinavano le proposte del segretariato e formulavano le decisioni del consiglio²³. Nonostante la scarsa volontà da parte di Londra e Parigi di dar vita all'OECE, l'influenza delle due potenze sulle decisioni del consiglio era particolarmente elevata.

L'annuncio e l'avvio dell'ERP vennero seguiti con grande interesse dal governo italiano, il quale riponeva enorme fiducia nell'eventualità di un aiuto americano. L'interesse di Roma nei confronti di un sostegno da parte di Washington può essere letto alla luce del viaggio compiuto da De Gasperi negli USA nel 1947: durante i dieci giorni di viaggio il leader italiano organizzò un gran numero di incontri con personalità di spicco statunitensi, tra cui ovviamente il presidente Truman, con il principale scopo di far conoscere le difficoltà dell'Italia e di instaurare un rapporto di amicizia tra la superpotenza e la penisola²⁴, necessario non solo a livello economico ma anche alla luce di un appoggio che gli americani avrebbero potuto concedere ai democristiani in occasione delle imminenti elezioni del 1948. Tale interesse pare confermato dalla stretta corrispondenza, durata lungo tutta seconda metà degli anni '40 tra il leader della DC e l'ambasciatore italiano in USA Alberto Tarchiani²⁵.

Oltre le implicazioni qui sopra analizzate, il Piano Marshall venne accolto entusiasticamente dall'Italia poiché, grazie alla tranquillità concessa in materia economica e di politica interna, esso offriva l'opportunità al governo di iniziare a riformulare la politica estera italiana, e di tentare di ritrovare una posizione internazionale messa in forte discussione successivamente al secondo conflitto mondiale. Non è un caso, dunque, che il Ministro degli esteri Sforza avesse sottolineato fin da subito la volontà italiana di prendere immediatamente parte al negoziato di Parigi, indicando lo scarso favore nei riguardi dell'iniziale riunione che, come accennato precedentemente, era limitata ai rappresentanti di Londra, Parigi e Mosca e dunque considerata eccessivamente "elitaria". Il Conte sembrava poi scettico nei confronti delle opinioni espresse da alcuni ambienti diplomatici, secondo cui una gestione cooperativa degli aiuti avrebbe portato a una penalizzazione dell'Italia, allora considerata da molti come un

²³ Gilbert (2008), p. 11.

²⁴ M. R. De Gasperi, P. De Gasperi, *De Gasperi scrive. Corrispondenza con capi di Stato, cardinali, uomini politici, giornalisti, diplomatici*, San Paolo, Milano, 2018, p. 327.

²⁵ *Ibidem*, pp. 325-361.

Paese debole e dalla scarsa influenza²⁶, a favore invece delle grandi potenze regionali. Le riflessioni fin qui espletate permettono, dunque, di interpretare l'entusiastica accoglienza del Piano Marshall da parte di Roma in una funzione strumentale, dietro la quale si cela la volontà, da parte del governo italiano, di recuperare il ruolo di media potenza messo in discussione dopo la firma dei Trattati di Parigi.

All'interno del forum dell'OECE l'Italia fece inizialmente fatica a ritagliarsi il proprio spazio, dovendo spesso adeguarsi alla logica della "lista della spesa"²⁷ e tentando soltanto di massimizzare le quote di aiuti destinati a sé da parte degli Stati Uniti. Roma, però, non si limitò esclusivamente ad inseguire una massimizzazione degli aiuti, ma cercò anche di perseguire altri interessi all'interno del quadro di cooperazione e integrazione europea: una questione fondamentale, ad esempio, riguardava la grande abbondanza di manodopera disoccupata presente sul territorio italiano. Nel tentativo di rimediare a questa problematica l'Italia provò ad incentivare e incrementare l'emigrazione verso gli altri Paesi europei, e alla luce di ciò vennero perseguite una serie di iniziative come il Trattato italo-belga, riguardante l'emigrazione di lavoratori italiani verso le miniere in Vallonia²⁸, e soprattutto la nascita nel 1948 del Comitato sulle migrazioni in Europa (EMICO), il quale non permise però il raggiungimento di grossi risultati a causa dell'ostilità da parte di Francia e Inghilterra nei confronti di una totale apertura verso le migrazioni italiane, le quali portarono allo scioglimento del Comitato nel 1949.

La partecipazione dell'Italia all'ERP e all'OECE deve in ogni caso essere vista come un primo passo da parte della penisola verso un processo di integrazione europea. È però necessario riflettere su come in questi ambienti l'azione dei Paesi europei, Italia compresa, non possa essere considerata del tutto autonoma a causa dei continui condizionamenti di matrice statunitense, i quali non svaniranno del tutto anche quando a prendere in mano l'iniziativa saranno i Paesi europei in prima persona.

1.5. I tentativi di cooperazione bilaterale e il piano di Unione doganale italo-francese

Oltre alle note iniziative multilaterali alle quali l'Italia prese parte, a Roma una particolare attenzione era rivolta verso la possibilità di instaurare rapporti bilaterali con le maggiori

²⁶ A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma-Bari, 1998, pp. 52-53.

²⁷ Varsori (2010), p. 44.

²⁸ Crf. P. Tilly, *Le relations italo-belges entre 1946 et 1956*, in I. Rodominti, P. Tilly (a cura di), *De Rome à Marcinelle*, Le Cri Editions, Bruxelles, 2006, pp. 23-32.

potenze dell'epoca, al fine di consolidare la posizione strategica italiana nel contesto internazionale. Il governo cercava, come accennato precedentemente, di favorire la riaffermazione italiana in quanto media potenza, e per raggiungere tale scopo pareva indispensabile muoversi su due fronti: ad occidente e nel Mediterraneo. A questo proposito è possibile definire la politica estera italiana come un pluralismo polarizzato²⁹, attraverso il quale Roma ha continuamente tentato di porsi come mediatore tra le potenze atlantiche, quelle europee continentali e quelle del mediterraneo, pur assumendo nel contesto della guerra una posizione chiaramente favorevole alla superpotenza americana.

Proprio in quest'ottica di equidistanza pareva indispensabile intessere delle relazioni bilaterali con numerose potenze; per quanto riguarda l'Atlantico il partner principale era, ovviamente, rappresentato dagli Stati Uniti, per i quali De Gasperi e Sforza non hanno mai nascosto una spiccata simpatia. Riguardo invece allo scenario europeo, le due potenze con le quali l'Italia avrebbe voluto intrattenere un dialogo erano rappresentate dalle due grandi potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale: Gran Bretagna e Francia.

Con Londra i rapporti, sin dalla fine della guerra, non parevano idilliaci. Ciò era probabilmente dovuto ad alcune frizioni riguardanti l'atteggiamento che gli inglesi avevano deciso da adottare nei confronti dell'Italia, fondato sulla "punizione" e sul tentativo di ridimensionamento delle ambizioni italiane verso l'estero, in particolare nel contesto mediterraneo e sul continente africano. Particolare attenzione veniva riservata dalla Gran Bretagna alle condizioni e al futuro delle ex colonie fasciste, ovvero Somalia, Libia ed Eritrea, verso le quali non veniva nascosto un particolare interesse egemonico; ciò cozzava con le ambizioni italiane, fin dal primo dopoguerra rivolte verso una possibile amministrazione fiduciaria di quei territori sotto il controllo dell'ONU. In funzione di quanto fin qui illustrato, la possibilità di una collaborazione bilaterale italo-britannica nella seconda metà degli anni '40 pareva tutt'altro che plausibile.

Pareva invece plausibile l'eventualità riguardante la creazione di un rapporto tra Roma e Parigi, anche in virtù delle posizioni favorevoli assunte dalla Francia nei confronti dei rapporti tra l'Italia e le ex colonie africane. Ad avvicinare le due potenze sul piano internazionale contribuiva poi la condizione della Francia, la quale era uscita vincitrice dal conflitto, ma aveva visto il proprio ruolo internazionale fortemente ridimensionato, rendendola di fatto agli occhi delle due superpotenze, e in parte anche di Londra, una potenza ormai di secondo piano. Pareva quindi funzionale ai francesi la creazione di un rapporto bilaterale con lo Stato

²⁹ Cfr. E. Diodato, F. Niglia, *Italy in International Relations. The Foreign Policy Conundrum*, Palgrave Macmillan, Cham, 2017, pp. 47-74.

italiano, che nei piani di Parigi sarebbe diventato uno *junior partner* nel processo di ricostruzione della potenza francese³⁰.

Queste reciproche simpatie tra Italia e Francia parvero trovare espressione in una dichiarazione del Ministro degli Esteri francese Georges Bidault, il quale nella primavera del 1947 aveva, seppur tenuamente, aperto alla possibilità della nascita di una collaborazione italo-francese³¹. Tale proposta suscitò fin da subito l'interesse del governo italiano e in particolare del Ministro degli Esteri Sforza, il quale iniziò subito i lavori allo scopo di dar vita a un rapporto più strutturato, convinto di poter modellare una collaborazione bilaterale che potesse inserirsi nell'ancora neonato processo di integrazione europea. Nel luglio 1947, durante la conferenza di Parigi sull'avvio dell'European Recovery Program, Sforza colse l'occasione per avanzare la proposta riguardante un'unione doganale tra Roma e Parigi. Egli sperava che gli Stati europei coltivassero "l'egoismo di superare vecchi egoismi"³², e per fare ciò auspicava per l'unione doganale italo-francese una forma di collaborazione simile a quella intrapresa dai Paesi del Benelux, che prendesse spunto dall'accordo commerciale bilaterale firmato nel dicembre '46 tra il Primo Ministro francese Léon Blum e l'allora Ministro degli Esteri italiano Pietro Nenni³³.

La proposta avanzata da Sforza venne immediatamente accettata da Bidault, convinto che questa iniziativa avrebbe anticipato forme di collaborazione previste all'interno del Piano Marshall rafforzando la posizione dei due Paesi nei confronti dell'amministrazione Truman e più in generale nel contesto internazionale. Nell'ottica di Parigi tale unione doganale era, come già detto prima, un'ottima possibilità per affiancare a sé un "brillante secondo"³⁴, ma anche un metodo per irrobustire la propria economia nella prospettiva di un'imminente e inevitabile rinascita economica tedesca. Dal punto di vista italiano questa forma di cooperazione veniva auspicata con grande entusiasmo, nella convinzione che essa potesse giovare enormemente alla condizione economica e politica nostrana sullo scacchiere internazionale. A tal proposito, in una lettera del 5 agosto 1947 Sforza scriveva a De Gasperi:

³⁰ Varsori (2010), p.48.

³¹ E. Serra, *L'unione doganale italo-francese e la conferenza di Santa Margherita*, in B. Duroselle, E. Serra (a cura di), *Italia e Francia 1946-1954*, FrancoAngeli, Milano, 1984, pp. 73-114.

³² C. Sforza, *L'Italia alle soglie dell'Europa*, Rizzoli, Milano, 1947, pp. 27-29.

³³ B. Bagnato, *Storia di un'illusione europea. Il progetto di Unione doganale italo-francese*, Lothian Foundation Press, London, 1995, p. 13.

³⁴ R. Ventresca, *Prove tecniche d'integrazione. L'Italia, l'Oece e la ricostruzione economica internazionale (1947-1953)*, FrancoAngeli, Milano, 2017, p. 67.

È bensì vero che feci con sincerità l'accento, a Parigi, a un'unione doganale italo-francese. Gli italiani che riusciranno a ciò avranno reso al Paese un servizio incomparabile. [...] un telegramma di Quaroni³⁵ mi avverte che Alphand³⁶ “a titolo personale” gli ha detto di esservi favorevolissimo [...]. Mia risposta domani mattina sarà calda in principio ma prudentissima a applicazione immediata”³⁷.

Nella risposta, che non si fece attendere, il Presidente del Consiglio italiano si definiva senza mezzi termini come “arcifavorevole all'Unione doganale”³⁸, approvando allo stesso tempo l'approccio di gradualità condizionata con cui Sforza aveva intenzione di avvicinarsi alla delegazione francese. Tutti, insomma, parevano inizialmente entusiasti delle opportunità che tale collaborazione avrebbe potuto offrire.

Nonostante l'elevato grado di entusiasmo, ben presto i governi dei due Paesi dovettero fare i conti con alcune problematiche, principalmente di tipo economico, a cui l'Unione doganale li avrebbe messi davanti. Si notò ben presto che l'economia italiana e quella francese non presentavano particolari aspetti di complementarità, ma potevano piuttosto essere considerate come concorrenziali: ciò provocò preoccupazioni all'interno di numerosi ambienti imprenditoriali, nei quali si temeva che la collaborazione italo-francese avrebbe portato a una flessione della domanda dei beni prodotti all'interno dei rispettivi Stati. Roma, poi, voleva che il processo di integrazione economica interessasse anche e soprattutto il mercato del lavoro, al fine di far “assorbire” dall'ordinamento francese parte della manodopera italiana disoccupata, ma tale idea non era vista di buon grado dai vertici di Parigi, i quali sostenevano che un *surplus* di manodopera immigrata avrebbe avuto condizioni negative sulle condizioni dei lavoratori francesi. Aggravava lo scenario il fatto che, fino a quel momento, entrambe le nazioni avessero adottato per quanto riguarda i rapporti economici con l'estero atteggiamenti prevalentemente protezionistici.

Nonostante le preoccupazioni che interessavano alcuni ambienti economici e diplomatici, la commissione italo-francese con il compito di elaborare i criteri dell'Unione doganale concluse i lavori nel dicembre 1947. Nello stesso mese De Gasperi manifestava a Schuman in un telegramma profonda ammirazione per il suo operato di governo in Francia e auspicava una sempre più intensa collaborazione tra Roma e Parigi, sostenendo che il “superamento di

³⁵ Pietro Quaroni, ambasciatore italiano a Parigi dal 1946 al 1958. Per approfondirne la conoscenza cfr. *Quaroni, Pietro* in Dizionario Biografico degli italiani, 2016 , http://www.treccani.it/enciclopedia/pietro-quaroni_%28Dizionario-Biografico%29/

³⁶ Hervé Alphand, rappresentante della commissione francese che nel 1947 partecipò alla Conferenza di Parigi sul Piano Marshall.

³⁷ *Sforza a De Gasperi: 5 agosto 1947* in M. R. De Gasperi, P. De Gasperi (2018), pp. 377.

³⁸ *Ibidem*, p. 378.

comuni difficoltà costituirà un elemento fondamentale di pace e libertà per i popoli d'Europa”³⁹.

Nel marzo 1948, i due Ministri degli Esteri, Sforza e Bidault, firmarono un protocollo d'intesa. Tutto, dunque, pareva favorevole alla nascita della collaborazione italo-francese, che a dispetto delle perplessità provenienti dagli ambienti economici era incentivata da forti spinte politiche; da un lato l'Italia cercava di portare a compimento un successo diplomatico da poter esibire in occasione delle elezioni del 1948, dall'altro entrambe le potenze speravano di poter fare “bella figura” nei confronti della superpotenza americana, tentando di anticipare una forma di collaborazione simile a quelle che sarebbero state previste all'interno dell'OECE e più in generale nel contesto del Piano Marshall.

Successivamente alla firma emersero ulteriori perplessità, riguardanti problemi di natura economica nei settori agricolo e siderurgico, e ciò rese necessaria la formazione di una nuova commissione mista con il compito di impegnarsi nel superamento di tali problematiche. I lavori della commissione confermarono le difficoltà e ciò portò a un raffreddamento, principalmente da parte del governo francese, nei confronti del progetto. Tali complicazioni vennero confermate nel gennaio del 1949, quando la commissione giunse a firmare un nuovo rapporto all'interno del quale sanciva la necessità di approfondire le tematiche controverse accennate precedentemente. Le numerose problematiche non riuscirono a mettere freno all'ambizione di Roma e Parigi, convinte della necessità del compimento dell'Unione al fine di dimostrare agli alleati americani di essere in grado di dar vita a una strutturata forma di cooperazione bilaterale e dunque di rinforzare la propria posizione sullo scenario internazionale. Tali motivazioni portarono alla firma del Trattato, siglato da Sforza nel marzo del 1949.

Le firme ministeriali non furono sufficienti a mandare l'Unione doganale italo-francese a buon fine, poiché la stessa venne bocciata dal *Conseil Économique* il quale, nonostante nel quadro istituzionale dell'allora ordinamento francese avesse un ruolo esclusivamente consultivo, raggruppava al suo interno numerosi rappresentanti delle associazioni imprenditoriali e disponeva dunque di un'importante voce in capitolo in materia⁴⁰. La prospettiva di integrazione non venne però del tutto accantonata dai francesi, che tentarono di trasformare il progetto di Unione doganale bilaterale in un più ampio programma di integrazione economica multilaterale che coinvolgesse anche i Paesi del Benelux. L'Italia

³⁹ De Gasperi a Schuman: Roma, 18 dicembre 1947 (lettera-telegramma) M. R. De Gasperi, P. De Gasperi (2018), pp. 394.

⁴⁰ Bagnato (1995), pp. 111-170

parve inizialmente riluttante a tale proposta, convinta che tale progetto potesse rappresentare una svolta eccessivamente liberista, stravolgendo così gli assetti economici presenti a Roma in quel momento. A seguito delle pressioni francesi il Governo italiano aderì comunque al progetto, partecipando ai negoziati che ebbero inizio nel gennaio 1950 per discutere la nascita di un'unione doganale a cinque alla quale ci si riferiva con il nome FINEBEL. Anche tale piano finì con l'arenarsi in breve tempo, principalmente a causa della volontà olandese di allargare l'unione anche alla Repubblica Federale Tedesca, a scapito della riluttanza del governo francese.

Ulteriori progetti riguardanti accordi bilaterali tra Francia e Italia vennero avanzati nel periodo immediatamente successivo al fallimento dei negoziati ma non videro mai luce, venendo in breve tempo scavalcati da piani di integrazione economica ben più ambiziosi, come quello della CECA che verrà trattato nel successivo capitolo.

1.6. La genesi del Patto di Bruxelles e l'ingresso italiano nell'Alleanza Atlantica

1.6.1. Un'alleanza militare europea: Il Patto di Bruxelles

Il Piano Marshall e i tentativi di instaurazione di rapporti bilaterali tra i Paesi dell'Europa occidentale rappresentavano una visione, ormai condivisa da europei e americani, secondo cui l'integrazione all'interno del continente avrebbe dovuto essere realizzata attraverso un processo graduale, che per molti avrebbe rappresentato il primo passo per la nascita di un'unità europea vera e propria. In quest'ottica, dunque, l'idea di un piano di seria integrazione tra gli Stati europei occidentali pareva essere uscita dai confini dell'utopia, perpetrata dai soli movimenti federalisti, e anzi sembrava avere buone probabilità di realizzazione in senso pratico.

A spingere ancora di più in questa direzione era il clima di tensione tra le due superpotenze, che aveva portato a una sorta di divisione ideologica dell'Europa, con la zona orientale sotto l'influenza sovietica e quella occidentale sotto l'influenza americana. Rendevasi questa spaccatura ancora più netta la formazione del Cominform (1947), che attraverso una mirata propaganda pacifista diffusa in tutta Europa mirava probabilmente a influenzare la stampa dei Paesi occidentali così da aumentare in questi l'influenza dei partiti comunisti. Questo fenomeno spaventava molto gli USA e i governi europei, e tali paure sembravano giustificate dalle offensive comuniste dell'autunno 1947 in Italia e Francia, ispirate alla persuasione che fosse necessario combattere anche con mezzi extraparlamentari il consolidamento dell'Europa

occidentale sotto gli auspici americani. Tali offensive vennero portate avanti attraverso scioperi e manifestazioni che talvolta assumevano i tratti di vere e proprie ribellioni nei confronti del potere statale⁴¹.

Le paure insite nei governi occidentali iniziarono ad aumentare, fino a raggiungere l'apice nel febbraio del 1948 in occasione del colpo di Stato in Cecoslovacchia. Lo sforzo attuato dagli Stati Uniti nel rendere l'Europa occidentale impermeabile dall'influenza sovietica pareva ormai insufficiente, e molti iniziavano a pensare alla necessità della nascita di iniziative autonome per far fronte al blocco sovietico. Già nel gennaio del 1948 un piano in tal senso era stato avanzato dal Segretario di Stato inglese Ernest Bevin, il quale in un discorso alla Camera dei Comuni aveva lanciato una proposta riguardante la nascita di una "unione occidentale"⁴², la quale si sarebbe basata su un'estensione del trattato firmato da Londra a Dunkerque⁴³ con la Francia.

La reazione alla proposta di Bevin da parte di Belgio, Olanda e Lussemburgo fu positiva, e addirittura i tre Paesi non si accontentarono della semplice estensione del trattato di Dunkerque ma proposero la creazione di un accordo multilaterale che conducesse a una vera e propria alleanza a cinque, la quale non si limitasse a interessare il solo ambito difensivo militare, ma venisse allargata ai settori economici, politici e sociali, dando di fatto vita a un meccanismo di stretta cooperazione tra le cinque potenze. Tale disegno venne entusiasticamente accolto anche dagli Stati Uniti, i quali, come accennato precedentemente⁴⁴, auspicavano la nascita di iniziative autonome europee riguardanti l'integrazione e la collaborazione.

La reazione italiana di fronte al progetto di Londra e alle prospettive di cooperazione auspiccate dai Paesi del Benelux fu positiva, e il governo si mostrò volenteroso di partecipare a un'eventuale alleanza, con la sola condizione di essere trattato dagli altri membri della stessa in modo paritario; all'interno di questo contesto, infatti, Roma pensava di poter ricontrattare alcune delle sfavorevoli condizioni previste all'interno del trattato di pace. Nonostante ciò, in questa fase l'interesse italiano per l'alleanza a cinque rimase un qualcosa di astratto, poiché al momento della scelta le ragioni di politica interna prevalsero su quelle di politica

⁴¹ Di Nolfo (2015), p. 143.

⁴² E. Bevin, Discorso alla Camera dei Comuni, 22 gennaio 1948.

⁴³ Il Trattato di Dunkerque è un accordo firmato il 4 marzo 1947 tra Londra e Parigi allo scopo di creare un fronte unico di mutua difesa militare contro la provenienza di un'eventuale minaccia bellica tedesca. Secondo molti, comunque, lo scopo principale del trattato era garantire una difesa nei confronti di possibili offensive provenienti dall'URSS.

⁴⁴ Cfr. 1.4.

internazionale; De Gasperi non poteva aderire a un piano militare in piena campagna elettorale, sia a causa delle questioni che avevano fino a poco tempo prima caratterizzato i rapporti con la Gran Bretagna⁴⁵, sia a causa della fervida propaganda neutralista portata avanti da Nenni ma anche da alcuni ambienti della Democrazia Cristiana⁴⁶. In particolare, Nenni definì il trattato di Bruxelles come un nuovo “patto anti-comintern”, associandolo in tal modo alla politica aggressiva e bellicosa perpetrata dalla Germania nazista e dall’Italia fascista. Sforza e De Gasperi quindi, nonostante l’entusiasmo nei confronti dell’iniziativa, capirono che i tempi non erano ancora abbastanza maturi per prenderne parte.

In ogni caso, anche i partecipanti stessi dei negoziati non riponevano piena fiducia nei confronti dell’Italia: sul piano militare, infatti, le limitazioni imposte dal trattato di pace e la non entusiasmante prova offerta dalle forze armate italiane durante la Seconda guerra mondiale lasciavano pensare che la partecipazione italiana al trattato potesse essere più un onere che un vantaggio nella prospettiva della costruzione di un sistema difensivo di alleanze. Anche dal punto di vista politico l’Italia sembrava maggiormente vulnerabile e permeabile alla diffusione di ideologie provenienti dagli ambienti sovietici.

In virtù di tali considerazioni, il Patto di Bruxelles veniva siglato il 17 marzo 1948 e includeva i seguenti Stati firmatari: Gran Bretagna, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo. Il Patto istituiva un’alleanza a cinque di durata cinquantennale, diretta contro la rinascita di un pericolo tedesco (anche in questo caso, come in occasione del Trattato di Dunkerque, si preferì evitare l’aperto affronto nei confronti dell’URSS) mediante la reciproca garanzia di un aiuto militare e politico e mediante l’impegno a concentrarsi sulle misure da adottare “in caso di una ripresa aggressiva da parte della Germania, o su qualsiasi situazione che [potesse] rappresentare una minaccia contro la pace, dovunque essa [si fosse presentata]”⁴⁷. Dal punto di vista organizzativo il Patto prevedeva la nascita di un Consiglio consultivo e di una Commissione permanente, dai quali non si escludeva la nascita di altri organismi.

Poco più di un mese dopo dalla firma del Patto di Bruxelles gli eventi presero una piega positiva, in ottica antisovietica, anche in Italia, dove le elezioni del primo Parlamento repubblicano si concludevano con una vittoria schiacciante da parte della Democrazia Cristiana di De Gasperi. Le elezioni italiane vennero vissute dalle potenze occidentali, e in

⁴⁵ Cfr. A. Varsori, *La questione coloniale dal trattato di pace agli incidenti di Mogadiscio*, in A. Varsori (1998), pp. 55-59.

⁴⁶ E. Costa Bona, *L’Italia e l’integrazione europea: aspetti storici e diplomatici*, in *Il Politico* Vol. 53, Rubbettino, Soveria Mannelli, luglio-settembre 1988, pp. 467-481.

⁴⁷ Di Nolfo (2015), p. 145.

particolare dagli USA, come un vero e proprio evento internazionale, nel corso del quale si sarebbe dimostrata la reale efficacia della politica del *containment*. L'amministrazione Truman aveva fin da subito mostrato grande impegno nel sostegno ai democristiani, e in questo ambito vanno probabilmente collocate anche le promesse di aiuto insite nel Piano Marshall. All'indomani delle elezioni, quindi, la situazione in Italia pareva essersi stabilizzata, e ciò permise sia a Washington che a Roma di concentrare le proprie forze diplomatiche su altre questioni.

Dal punto di vista italiano si ricominciò a prendere in considerazione la questione del coinvolgimento all'interno del Patto di Bruxelles, questa volta da una posizione di maggiore tranquillità grazie a una larga maggioranza interna in mano alle forze moderate. Sforza prese dunque i contatti con il *Foreign Office* e tentò di dare avvio a un negoziato al fine di permettere l'ingresso dell'Italia nell'Alleanza, dettando le condizioni di Roma all'interno di due memorandum: in questi, di primaria importanza era la questione riguardante le colonie, che gli italiani volevano mantenere sotto il proprio controllo, magari attraverso la concessione di un'amministrazione fiduciaria sotto l'egida delle Nazioni Unite. La reazione inglese fu del tutto negativa; Londra, infatti, era convinta che l'Italia non fosse nella posizione di dettare alcun tipo di condizione, ma anzi a causa della sua debolezza economica-sociale e politica avrebbe continuato a rappresentare una vera e propria "zavorra" all'interno del Patto.

Le autorità italiane, a seguito della sprezzante risposta inglese alla propria domanda di partecipazione, iniziarono a prendere in considerazione la possibilità di non adesione ad alleanze formali (quali appunto il Patto di Bruxelles), ma di elusione delle clausole di limitazione militare presenti nel Trattato di pace attraverso l'ottenimento di un sostegno diretto da parte degli USA in materia di armi ed equipaggiamenti. Si parlò in quest'ottica di un modello di "neutralità armata"⁴⁸, ispirata ai rapporti privilegiati che, dopo le elezioni del 1948, Roma aveva instaurato con Washington.

1.6.2. Il Patto Atlantico e la svolta atlantista di Roma

A minare il progetto di collaborazione bilaterale tra Italia e USA arrivarono alcune voci, provenienti dagli ambasciatori italiani presenti nei maggiori Paesi, riguardanti la volontà da parte di Washington di dar vita a un'alleanza occidentale che coinvolgesse gli Stati Uniti e il Canada e che in Europa avesse come punto di contatto principale le cinque nazioni del Patto di Bruxelles. Pareva dunque compromesso il piano italiano riguardante la creazione di rapporti privilegiati con gli USA, e ciò portò molti ambienti diplomatici ad esercitare

⁴⁸ Varsori (1998), p. 68.

pressioni sul governo al fine di abbandonare parte delle rivendicazioni previste nei precedenti memorandum pur di entrare a far parte del nascente dispositivo di difesa occidentale. Se ciò non fosse successo, infatti, l'Italia sarebbe stata tagliata fuori dall'intero schema di alleanze militari rendendosi fin troppo vulnerabile agli occhi delle altre potenze.

Nel tentativo di far fronte a tali problematiche Roma tentò di fare leva sull'integrazione europea. Va in questo senso ricordato il discorso tenuto da Sforza il 18 luglio 1948 presso l'Università per Stranieri di Perugia, all'interno del quale il Ministro degli Esteri italiano auspicava un rafforzamento dei meccanismi dell'OECE al fine di migliorare la collaborazione tra i Paesi dell'Europa occidentale. In tale quadro, Sforza sosteneva che:

“Bisogna che gli italiani reagiscano contro aprioristiche negazioni da qualunque parte vengano; bisogna che tutti sappiano che l'unico modo di salvarci da una terza guerra mondiale e l'unico modo di acquistarci il solo primato che alla lunga conta, quello delle idee, è di divenire araldi dell'unione di una Europa aperta a tutti, di un'Europa abbastanza generosa e chiaroveggente da persuadere ognuno dei piccoli Stati che la compongono [...] a rinunciare ad una parte della propria sovranità, come un secolo e mezzo fa i nuovi Stati nord americani abdicarono a parte della loro sovranità”⁴⁹.

Com'è possibile notare da tale passaggio, il discorso di Sforza si presentava come intriso di istanze federaliste, facenti leva su un tipo di integrazione più attenta agli aspetti politici e sociali che militari. Probabilmente, attraverso tale discorso, Roma era intenzionata a contrapporre l'OECE al Patto di Bruxelles, auspicando un rafforzamento del primo al fine di favorire una maggiore inclusione delle potenze europee di minore importanza militare. Bisogna interpretare in tal senso anche il memorandum inviato da parte di Sforza al *Quai d'Orsay* concernente il rafforzamento della cooperazione europea da realizzarsi all'interno dell'OECE, al quale Parigi non rispose immediatamente per due motivi, uno di politica interna, uno di politica internazionale: da un lato, infatti, nel 1948 la Francia dovette far fronte a ben due crisi di governo, dall'altro essa si era ben resa conto di come il sistema occidentale fosse destinato a delinarsi intorno alla ben più discussa Alleanza Atlantica. La risposta al memorandum arrivò soltanto dopo tre mesi, nell'ottobre del 1948, e vedeva la Francia porsi in posizione interlocutoria nei confronti degli italiani; proprio l'elevato interesse nei confronti dell'Alleanza Atlantica, infatti, aveva relegato in secondo piano le questioni riguardanti un

⁴⁹ C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Atlante, Roma, 1952, in https://www.cvce.eu/obj/discorso_di_carlo_sforza_perugia_18_luglio_1948-it-023fa6e1-e12f-446e-906d-15de51822441.html, p. 5.

possibile rafforzamento dell'OECE. Ciò complicava la condizione di Roma, che rischiava di rimanere totalmente isolata nel centro del mediterraneo.

Man mano che la prospettiva dell'Alleanza si faceva più concreta, le spinte da parte degli ambienti diplomatici nei confronti del governo italiano per quanto riguardava la presa in considerazione dell'adesione ai negoziati aumentarono. Tale cambio di direzione è riscontrabile nel discorso pronunciato da De Gasperi al Palazzo delle Belle Arti di Bruxelles il 21 novembre, nel quale il leader italiano asserì che:

“Lo spirito di solidarietà europea potrà creare, in diversi settori, diversi strumenti di salvaguardia e difesa, ma la prima difesa della pace sta nello sforzo unitario che [...] eliminerà il pericolo della guerra di rivincita e di rappresaglia”⁵⁰.

Nell'ottica di questo cambio direzionale nei confronti del Patto Atlantico bisogna interpretare anche la pianificazione a dicembre di un'operazione negli Stati Uniti che coinvolgeva il Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, Efsio Marras, al fine di tentare di comprendere quale fosse l'atteggiamento americano nei confronti di un'eventuale candidatura italiana di adesione all'Alleanza Atlantica; gli USA non si mostrarono come ostili, e ciò spinse il governo a mettere in atto le trattative. L'evento più importante fu però probabilmente l'incontro tra Sforza e Schuman, con quest'ultimo che tentò di spingere Roma a presentare la propria candidatura, promettendole sostegno. Le ragioni della posizione assunta in questa occasione da Parigi vanno ricercate nella volontà di mettere in discussione gli assetti su cui l'Alleanza sembrava si stesse formando, particolarmente favorevoli alle potenze anglosassoni; la possibilità di contare su uno *junior partner* come l'Italia, infatti, avrebbe permesso alla Francia di spostare maggiormente il baricentro dell'Alleanza dall'Atlantico verso l'Europa continentale e il Mediterraneo.

Tutti questi avvenimenti iniziarono a convincere De Gasperi e Sforza riguardo i vantaggi derivanti dalla partecipazione all'Alleanza, e spinsero il governo italiano a compiere un primo passo nel gennaio 1949, inviando a Tarchiani un memorandum che rivelava agli USA l'interesse italiano nei confronti dell'iniziativa. I primi mesi del 1949 furono caratterizzati da concitate trattative, con la Gran Bretagna che osteggiava la candidatura italiana allo scopo di mantenere ad occidente l'equilibrio dell'Alleanza Atlantica e di evitare nuove controversie che sarebbero inevitabilmente sorte riguardo a rivendicazioni italiani concernenti le colonie, e la Francia che rappresentava il principale sostenitore della causa italiana e perpetrava un costante *pressing* a riguardo nei confronti delle autorità statunitensi. Al termine di numerose e

⁵⁰ M. R. Catti De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Verona, 1969, p. 15.

complesse contrattazioni, che non verranno analizzate in questa sede, la Gran Bretagna si piegò alle richieste italiane e francesi, accettando l'ingresso di Roma nel Patto Atlantico a due condizioni: che l'Italia accettasse il testo del trattato senza prendere parte alla fase conclusiva del negoziato e che questa non riaprisse il contenzioso riguardante le ex colonie⁵¹. Il governo italiano accettò le richieste e ciò portò il 4 aprile 1949 all'ingresso dell'Italia nel Patto Atlantico come membro fondatore, pur non avendo partecipato in prima persona alle trattative.

Con questa scelta da parte del Governo italiano "atlantismo" ed "europeismo" si fondono⁵², tanto da considerare il patto "non più [come] una scelta europea in ossequio all'alleanza americana, ma [come] la necessità di integrare o coprire la scelta atlantica in una dimensione europeistica"⁵³. L'ingresso nell'Alleanza Atlantica permise all'Italia di lasciarsi alle spalle il marchio di Stato sconfitto e di poter entrare in condizione di parità nella comunità internazionale, anche se le diffidenze da parte dei suoi partners non si dileguarono rapidamente.

1.7. Il Consiglio d'Europa

Parallelamente alle discussioni sulle trattative riguardanti la nascita del Patto Atlantico è possibile osservare lo sviluppo, all'interno del continente, di una serie di iniziative favorevoli al processo di unità europea, provenienti da associazioni e movimenti di natura sia nazionale che transnazionale. In questa fase, l'aspirazione a un'integrazione europea aveva caratteri piuttosto vaghi, e non si rifaceva a una visione unitaria; più precisamente, rifacendosi alle diverse correnti elencate all'inizio del capitolo⁵⁴, è possibile distinguere due principali tendenze, portatrici di ideali differenti ma non contrastanti.

Una prima tendenza riguardava le aspirazioni federaliste, fautrici di una federazione europea che avrebbe dovuto realizzarsi attraverso la partecipazione dei popoli europei; i Paesi in cui tale visione prosperò meglio sono la Francia, la Germania, il Benelux e l'Italia. La seconda visione del progetto di integrazione si rifaceva invece ad istanze confederali, fondate principalmente su meccanismi di compartecipazione intergovernativa che non comportassero una cessione di sovranità da parte degli Stati nazionali nei confronti di un'entità

⁵¹ Varsori (2010), p. 64.

⁵² Costa Bona (1988), pp. 472-473.

⁵³ R. Ranieri, *Europeismo e politica europea: osservazioni sulla presenza italiana in Europa occidentale dal 1947 al 1951*, in *Storia delle relazioni internazionali*, L. S. Olschki, Firenze, 1985, I, p. 171.

⁵⁴ Cfr. 1.1.

sovranazionale; questa prospettiva attecchì principalmente in Gran Bretagna e nei Paesi dell'Europa settentrionale.

Come detto, l'Italia ormai da tempo rappresentava una vera e propria roccaforte del federalismo. L'eredità del Manifesto di Ventotene e l'azione dei movimenti federalisti italiani avevano reso il Belpaese uno degli Stati in cui le posizioni federaliste avevano avuto maggiore presa. Tale tendenza può essere considerata come una reazione spontanea agli eccessi nazionalisti che avevano caratterizzato il contesto italiano nella prima parte del XX secolo e che avevano portato all'ascesa del fascismo. A perpetrare le istanze europeiste erano, come già accennato precedentemente, le forze moderate, le quali speravano che l'Italia potesse prendere parte a un processo di inclusione internazionale che non venisse ricondotto a una mera visione filoamericana e antisovietica: in questo senso il progetto di integrazione europea rappresentava un'enorme possibilità, che non poteva essere persa dalle forze cattoliche e liberali italiane. A questo quadro è riconducibile la nascita nel Parlamento italiano, poco dopo le elezioni del 1948, di un gruppo parlamentare a favore dell'unione europea guidato dall'esponente democristiano Enzo Giaccherò; per qualche tempo, dopo la nascita di tale gruppo, il Parlamento approvò numerose risoluzioni a favore della costruzione europea su basi federali⁵⁵.

Nonostante l'Italia fosse probabilmente il Paese in cui le istanze federaliste avevano attecchito maggiormente, Roma ricoprì inizialmente un ruolo secondario nel quadro delle iniziative perpetrate dai movimenti europeisti. La prima di tali iniziative può essere individuata nella conferenza convocata all'Aja, nel maggio del 1948, da parte del Movimento Europeo, guidato da Winston Churchill, alla quale presero parte i rappresentanti di numerosi gruppi e movimenti presenti da diversi Paesi. Tale conferenza, nonostante fosse osteggiata da alcune forze politiche (come ad esempio dal governo laburista in carica in Gran Bretagna), si rivelò un vero e proprio successo e vide la partecipazione di delegati provenienti da tutto il continente tra i quali spiccavano personalità di spicco del mondo intellettuale, economico e politico. Per quanto riguarda l'Italia, la delegazione proveniente dalla penisola annoverava una grande quantità di personalità provenienti dai più disparati ambienti⁵⁶, ma non vedeva la partecipazione delle principali cariche politiche, impegnate in quei mesi nella formazione del Governo successiva alle prime elezioni della Repubblica italiana. Nel corso della conferenza

⁵⁵ S. Pistone, *L'Unione dei Federalisti Europei. Dalla fondazione alla decisione sull'elezione diretta del Parlamento Europeo (1946-1974)*, Guida, Napoli, 2008, p. 62.

⁵⁶ Tra coloro che presero parte alla Conferenza dell'Aja del 1948 ricordiamo Arrigo Benedettis, Luciano Bolis, Niccolò Carandini, Enzo Giaccherò, Adriano e Massimo Olivetti, Altiero Spinelli, Salvatore Quasimodo.

emersero, al netto di alcune idee comuni, numerose posizioni discordanti tra i portatori di istanze federaliste e i fautori di un'Europa fondata sul confederalismo, ma nonostante tutto si trovò un debole accordo riguardante la nascita di un'assemblea europea, composta dai rappresentanti degli Stati che avrebbero preso parte al processo di integrazione e dalla struttura organizzativa e dalle mansioni piuttosto vaghe⁵⁷. All'interno delle trattative tenutesi nella città olandese, poi, è necessario riflettere su come la delegazione italiana ebbe un ruolo secondario, sia a causa della mancanza dei principali leader, sia perché probabilmente l'Italia veniva considerata come una potenza "minore" nel contesto continentale.

All'indomani della Conferenza dell'Aja, quindi, il ruolo principale nel nascente processo di costruzione europea sembrava destinato ad essere ricoperto da Gran Bretagna e Francia. Le posizioni dei governi dei due Paesi riguardo a tale prospettiva erano, però, discordanti. Da un lato, infatti, a Parigi Bidault sembrava entusiasta di fronte alla prospettiva di una costruzione europea tanto da prendere in considerazione nel luglio del 1948, in occasione di una riunione dei Ministri del Patto di Bruxelles, la nascita di un'assemblea parlamentare europea. D'altra parte, Bevin e il *Foreign Office* sembravano mettere in secondo piano il processo di unità europea al fine di concentrare il massimo sforzo sulla nascita dell'Alleanza Atlantica. Un cambio di marcia si verificò successivamente alla formazione del nuovo governo francese e alla nomina al *Quai d'Orsay* di Robert Schuman, il quale era convinto che soltanto la nascita di un organismo europeo sovranazionale potesse favorire il dialogo con la nascente Repubblica Federale Tedesca attraverso il coinvolgimento della stessa in un organo assembleare internazionale.⁵⁸

Sotto le spinte di Schuman e di Parigi, le nazioni del Patto di Bruxelles iniziarono nell'ottobre del 1948 a studiare la possibilità di attuazione della proposta presentata durante la Conferenza dell'Aja. A favorire tale sviluppo fu anche la posizione di Washington, favorevole al progetto di integrazione, la quale influenzò il Governo di Londra rendendolo accomodante nei confronti delle proposte francesi. Tuttavia, Bevin non abbandonò l'idea riguardante un progetto confederale, proponendo la nascita di una sorta di Consiglio dei Ministri delle nazioni del Patto di Bruxelles al quale avrebbero potuto successivamente associarsi altre nazioni, tra le quali il Ministro degli Esteri britannico indicò espressamente l'Italia, che voleva essere mantenuta da Londra in una posizione di secondo piano. Al fine di comprendere al meglio il significato della proposta britannica nei confronti dell'Italia nel contesto della

⁵⁷ Varsori (2010), p. 68.

⁵⁸ R. Poidevin, *Robert Schuman homme d'état 1886-1963*, Imprimerie Nationale, Paris, 1986, p. 232.

costruzione europea è necessario rifarsi a un'altra trattativa, effettuata contemporaneamente, che è quella riguardante l'ingresso italiano nel Patto atlantico⁵⁹. Come accennato nel precedente paragrafo, Londra osteggiava fermamente la partecipazione di Roma all'Alleanza per una serie di motivazioni di tipo politico e strategico, e alla luce di ciò la decisione di concedere all'Italia una limitata partecipazione nel contesto del Patto di Bruxelles può essere letta come la volontà britannica di "accontentare" il governo italiano nel caso di un'esclusione della penisola dall'Alleanza Atlantica.

Da parte sua, il Governo italiano sembrò favorevole alle proposte del *Foreign Office*, e ciò permise l'apertura dei negoziati che avrebbero condotto Roma a ricoprire questa sorta di ruolo di "osservatore" all'interno dell'Alleanza a cinque di Bruxelles. Al fine di essere certo che tale operazione tenesse lontana la penisola dal Patto Atlantico, poi, Bevin ribadì in un documento inviato a Washington nel gennaio 1949 che la partecipazione italiana a quello che ben presto sarebbe diventato il Consiglio d'Europa sarebbe stata sufficiente a sopire le ambizioni e le richieste di Roma⁶⁰. A gennaio l'Italia venne quindi invitata, insieme alla Danimarca, alla Norvegia, alla Svezia e all'Irlanda a prendere parte, durante il mese di maggio, ai negoziati di Londra che avrebbero dovuto portare alla nascita del Consiglio.

A stravolgere i piani di Londra contribuì però l'ingresso italiano, ad aprile, all'interno del Patto Atlantico, fortemente voluto dalla Francia e infine favorito anche dagli Stati Uniti. Ciò permise alla delegazione italiana di arrivare a Londra in una condizione di maggiore sicurezza, ma nonostante tutto Sforza assunse durante i negoziati un atteggiamento cauto e collaborativo, volto ad accomodare le richieste britanniche e francesi. Il comportamento tenuto dalla diplomazia italiana durante i negoziati di Londra inaugurò una stagione della politica estera di Roma fondata sulla mediazione e sulla volontà di favorire la ricerca di un punto d'incontro tra le parti, che caratterizzò l'operato della Farnesina principalmente nell'ambito della politica europea. L'unica presa di posizione netta, attraverso la quale Sforza si schierò fermamente a favore della posizione francese, riguardava l'inclusione all'interno del nuovo Consiglio d'Europa della Grecia e della Turchia; le motivazioni di ciò vanno ricercate nella volontà italiana di volgere la propria politica estera contemporaneamente verso

⁵⁹ Cfr. 1.6.2.

⁶⁰ National Archives (London), Foreign Office 371, Z 78/1074/72, tel. n. 233, Foreign Office a Washington, 7.1.1949, *immediate top secret*.

il continente e verso il Mediterraneo, così da poter sfruttare la vantaggiosa posizione geografica della penisola al fine di migliorare il proprio status internazionale⁶¹.

I negoziati terminarono il 5 maggio 1949 con la firma del Trattato di Londra e con la nascita del Consiglio d'Europa, che vedeva la presenza dell'Italia in qualità di membro fondatore. Dal punto di vista istituzionale il Consiglio si presentava come strutturato su tre organismi. Il Comitato dei Ministri, dotato di ampi poteri e composto dai Ministri degli Esteri dei Paesi membri, l'Assemblea consultiva, composta dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali e con funzioni prevalentemente raccomandatorie nei confronti del Comitato, e infine il Segretariato generale, che agisce sotto la direzione del Segretario generale e svolge attività di indirizzo⁶².

L'ingresso di Roma nel Consiglio d'Europa venne utilizzato da De Gasperi e Sforza sia come un modo per rafforzare la posizione italiana sul piano internazionale, sia come un "traguardo" raggiunto da poter esibire sul piano della politica interna. A partire da questo momento, poi, Palazzo Chigi iniziò ad intrattenere rapporti sempre più stretti con la maggiore organizzazione europeista italiana, il Movimento Federalista Europeo, guidato da Altiero Spinelli, che al tempo stesso rafforzava sempre più la propria influenza nella galassia di movimenti europeisti nati in tutto il continente.

Al netto di tutte le considerazioni finora espresse, bisogna però ammettere che il Consiglio d'Europa, a causa di alcune sue caratteristiche (ad esempio la funzione consultiva dell'assemblea e lo scarso sostegno britannico), finì per mostrare tutti i suoi limiti e per dare un apporto soltanto marginale al processo di integrazione europea che, come vedremo nel successivo capitolo, venne influenzato da ben altri sviluppi assumendo caratteristiche del tutto diverse da quelle presenti finora.

⁶¹ Tale presa di posizione verrà confermata successivamente, nel 1952, con le spinte da parte del Governo di Roma verso l'inclusione di Atene e Ankara nel Patto Atlantico.

⁶² *Consiglio d'Europa* in Treccani, <http://www.treccani.it/enciclopedia/consiglio-d-europa>.

2. Prove di integrazione: la nascita della CECA e il disegno della Comunità Europea di Difesa

2.1. La Dichiarazione Schuman: un piano per l'integrazione europea

2.1.1. Il rapporto franco-tedesco

Gli scarsi successi raggiunti dalle iniziative perpetrate a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale fino al 1949 iniziavano a suggerire che il processo dell'unità europea non sarebbe stato raggiungibile né attraverso iniziative esclusivamente statunitensi, né attraverso i piani degli europeisti della prima ora. Ci si rese conto, insomma, di come non fosse possibile imporre l'integrazione né dall'alto né dal basso, ma questa potesse essere raggiunta soltanto attraverso l'iniziativa degli stessi governi europei. Per raggiungere tale consapevolezza era necessario che i governi si trovassero ad affrontare delle problematiche che per essere risolte necessitassero di una coordinata azione sul piano transnazionale.

Un esempio lampante in questo senso è rappresentato dalla condizione della Germania Ovest, questione che riguardava tutti gli Stati partecipanti al neonato processo di integrazione europea ma che più di tutti interessava la Francia. Parigi, infatti, era consapevole della straordinaria potenza economica tedesca, che avrebbe potuto fare da volano allo sviluppo produttivo dell'intero continente, ed era allo stesso tempo intenzionata a instaurare saldi rapporti con le altre potenze continentali al fine di "bilanciare" le pressioni provenienti dalla principale potenza periferica del continente stesso: la Gran Bretagna. Già nel giugno del 1948, in un discorso all'Assemblea Nazionale Francese, George Bidault asseriva che:

“Dobbiamo costruire l'Europa e dobbiamo trovarvi un posto per la Germania. Faremo tutto il possibile per creare un'Europa unita, perché questo è il solo modo per riconciliare i paesi d'Europa. Vorrei poter affermare che la Francia alla fine si riconcilierà saggiamente con la presenza della Germania in Europa e con il mondo libero, poiché nessun'altra conciliazione sarà possibile”⁶³.

Il prezzo che i tedeschi erano costretti a pagare per garantirsi il consenso francese era una partecipazione di Parigi alla gestione del bacino minerario della Ruhr⁶⁴. Tale possibilità veniva storicamente osteggiata dalla Germania, che a partire dal 1939 aveva negato alla Francia di acquistare il carbone di cui necessitava per alimentare la propria industria. Parigi,

⁶³ G. Bidault, *Resistance: The Autobiography of George Bidault*, Weidenfeld & Nicholson, London, 1967, p. 161.

⁶⁴ Gilbert (2008)

dal canto suo, non aveva mai smesso dalla fine della guerra di battersi affinché le venisse garantito “l’accesso al carbone, al carbon fossile e all’acciaio della Ruhr, che era stato precedentemente soggetto al controllo esclusivo della Germania, [e che dovrebbe essere] garantito in futuro senza discriminare i paesi d’Europa che cooperavano per il bene comune”⁶⁵; a tale proposito veniva auspicata la creazione di una “Autorità Internazionale”⁶⁶ preposta a vigilare sullo sfruttamento della Ruhr. Tale progetto non sembrò dare i suoi frutti nel 1948, probabilmente a causa della condizione di instabilità che caratterizzava la Germania in quegli anni, ma senz’altro spianò la strada per i futuri sviluppi che porteranno alla genesi della cooperazione europea in merito alla gestione delle risorse carbonifere.

Il 1949 rappresenta, in funzione dei rapporti franco-tedeschi, e conseguentemente dell’intero processo di unità europea, un anno molto importante: il 23 maggio venne, infatti, proclamata la nascita della Repubblica Federale Tedesca. Le prime elezioni della RFT videro l’affermazione dei cristiano-democratici (CDS-CSU), i quali formarono un governo di coalizione con i liberali (FDP) e con i nazionalisti moderati, nominando come cancelliere Konrad Adenauer, leader della CDU. Adenauer era un fervido sostenitore del riavvicinamento con la Francia, tanto che già nel 1925 aveva promosso la creazione di un’unione doganale tra i due Paesi, poi mai realizzata.

A partire dalla fine del 1949, dunque, i rapporti tra Parigi e Bonn sembravano migliorare, e tale sviluppo veniva fortemente auspicato anche dalla superpotenza statunitense, la quale intensificò gli aiuti concessi attraverso il Piano Marshall, che da aprile 1949 fino a giugno 1950 ammontarono a più di cinque miliardi di dollari. A fornire garanzie in merito alla presenza americana in Germania Ovest fu anche l’episodio del Blocco di Berlino che, verificatosi a cavallo tra il 1948 e il 1949, aveva visto uno dei più massicci impegni strategici dell’intera guerra fredda⁶⁷. La “merce di scambio” richiesta dagli USA in cambio di tale impegno era con tutta probabilità la reintegrazione della Germania all’interno dell’Europa continentale.

In virtù delle considerazioni finora espresse, a Parigi iniziò a maturare l’idea riguardo un’integrazione europea che girasse intorno alla cooperazione economica e al coinvolgimento nei rapporti transnazionali della neonata RFT. Il maggiore fautore di simili posizioni era senz’altro Jean Monnet, alla guida del Commissariato al piano per la modernizzazione

⁶⁵ Milward (1984), p. 154.

⁶⁶ Gilbert (2008), p. 24.

⁶⁷ Per approfondire il Blocco di Berlino cfr. A. Varsori, *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 159-169.

dell'industria francese. Monnet pianificava la messa in comune dell'industria carbonifera e siderurgica dei due Paesi per mezzo della creazione di una comunità europea che comportasse una parziale cessione della sovranità nazionale, gestendo di fatto tale sistema con ampi poteri. Tale progetto convinse rapidamente il Ministro degli Esteri francese Robert Schuman che, in un celebre discorso tenuto il 9 maggio 1950 e poi passato alla storia come la “Dichiarazione Schuman”, avanzava una proposta di integrazione al governo tedesco occidentale aprendo anche alla partecipazione degli altri Paesi europei. Due erano le istanze fondamentali che spinsero il Ministro francese ad aprire il progetto alla partecipazione di altri Stati⁶⁸. In primis Parigi era ben consapevole della presenza di grandi industrie nel settore carbosiderurgico in alcuni Paesi quali il Lussemburgo e il Belgio, e in seconda battuta l'inquadramento di una collaborazione franco-tedesca nel più ampio quadro dell'integrazione europea avrebbe permesso di godere a pieno del consenso e del supporto dell'amministrazione Truman.

Nel corso della conferenza stampa passata poi alla storia come la “Dichiarazione”, Schuman pone dunque le basi per l'integrazione europea sia dal punto di vista politico e “ideale”, sia dal punto di vista della cooperazione strettamente economica. Vengono di seguito riportare le parti salienti del discorso.

"La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano".

"L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto”.

“Il governo francese propone di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei”.

“La fusione della produzione di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime”⁶⁹.

Alla prospettiva di una subordinazione della Germania venne così sostituendosi quella di un controllo e di un ancoraggio della stessa nel quadro di una qualche organizzazione dell'Europa⁷⁰, che avrebbe in primis permesso il superamento delle difficoltà economiche

⁶⁸ Varsori (2010), p.83.

⁶⁹ *Dichiarazione Schuman – 9 maggio 1950* in Unione Europea, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it.

⁷⁰ L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Carocci, Roma, 2002, p. 25.

attraverso lo sfruttamento dell'industria dell'RFT quale volano della ripresa del continente, e in seconda battuta posto le basi per una modalità di integrazione ancora più profonda, fondata sulla comunione di valori politici e sociali.

È possibile osservare come il processo di integrazione europea si stesse realizzando non attraverso la creazione di una realtà politica globale, come quella auspicata dagli europeisti della prima ora e dai movimenti federalisti, quanto piuttosto come la nascita di strutture comunitarie progettate al fine di risolvere specifici problemi in una prospettiva funzionalista, fortemente caratterizzante il pensiero europeista di Jean Monnet. In questo senso, nella sua dichiarazione Schuman sosteneva che “l'Europa non si farà di colpo, [...] essa si farà attraverso realizzazioni concrete creando innanzitutto una solidarietà di fatto”⁷¹.

2.1.2. La posizione italiana

Il 9 maggio 1950, prima di prendere parte alla celebre conferenza stampa, Schuman aveva anticipato il contenuto della Dichiarazione all'Ambasciatore italiano a Parigi Pietro Quaroni, il quale non si era mostrato particolarmente entusiasta poiché tale progetto sembrava discostarsi dalle precedenti trattative riguardanti l'unione doganale italo-francese prima, e il progetto di cooperazione FINEBEL successivamente⁷²; da questo punto di vista, infatti, la nascita di un asse di collegamento tra la Francia e la Repubblica Federale Tedesca avrebbe in parte tagliato fuori Roma dai rapporti economici privilegiati del continente⁷³. Il Governo italiano venne in ogni caso rassicurato dal Ministro degli Esteri francese e, una volta resosi conto che il progetto sarebbe stato ampliato includendo anche altri Paesi europei, si mostrò immediatamente entusiasta riguardo una potenziale adesione, pur presentando alcuni elementi di perplessità.

Le preoccupazioni italiane nei confronti del piano Schuman riguardavano principalmente questioni economiche. L'Italia presentava un'industria carbonifera quasi insignificante, basti pensare che il carbone prodotto nella penisola era sufficiente a soddisfare appena un terzo delle esigenze nazionali, mentre la massima parte veniva importata; la produzione di carbone, inoltre, era scarsa anche dal punto di vista qualitativo (il bacino più grande, presente in Sardegna, presentava condizioni incerte visti gli alti costi e la scarsa appetibilità del prodotto). Per quanto riguarda l'industria siderurgica, questa aveva raggiunto per la prima volta nel 1950 i massimi prebellici, ma nonostante ciò si attestava su livelli molto più modesti di quelli

⁷¹ *Dichiarazione Schuman – 9 maggio 1950* in Unione Europea (op. cit.).

⁷² Cfr. 1.5.

⁷³ R. Ranieri, *L'Italia e i negoziati sul Piano Schuman*, in E. Di Nolfo, R. H. Raniero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, Marzorati, Milano, 1986, pp. 547, 573.

presenti in Belgio, Lussemburgo, Francia e Germania. L'Italia era quindi, nel *pool* carbo-siderurgico del continente europeo, una presenza marginale sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo⁷⁴. Le posizioni interne che influenzavano l'atteggiamento di Roma si presentavano quindi come spaccate in due: da un lato, l'industria siderurgica privata si mostrava come profondamente intimorita da quelle che sarebbero state le conseguenze di un'integrazione economica internazionale, dall'altro la siderurgia pubblica pareva riporre grandi speranze nel progetto auspicato dalla Dichiarazione Schuman. A ribadire questa seconda impostazione era stato il rilancio di un piano da parte del responsabile della Finsider⁷⁵ Oscar Sinigaglia, originariamente disegnato negli anni '30, che auspicava la creazione di alcuni grandi impianti siderurgici, i quali avrebbero potuto contare tra l'altro sull'apporto delle innovazioni tecnologiche statunitensi favorite dal Piano Marshall⁷⁶. Nell'ambito di tale processo, quindi, la partecipazione italiana alle trattative successive alla Dichiarazione Schuman veniva considerata positivamente dalle autorità pubbliche nella misura in cui l'Italia potesse strappare alcune concessioni ai futuri *partner* come l'ottenimento dell'accesso a materie prime detenute da altri Paesi europei.

In virtù di tali considerazioni, la delegazione italiana guidata da Paolo Emilio Taviani (esponente della DC molto vicino a De Gasperi) prese parte ai negoziati iniziati a giugno 1950 a Parigi con le idee molto chiare, difendendo le proprie tesi sia in ambito politico che economico. In questo quadro, l'obiettivo principale della diplomazia italiana era di riuscire a conquistare delle posizioni privilegiate all'interno dell'istituzione che stava delineandosi, così da non rendere Roma una potenza marginale nel nuovo assetto politico-economico europeo. La preoccupazione italiana, infatti, continuava a riguardare la possibilità che l'Alta Autorità finisse con l'essere egemonizzata dalle due maggiori potenze europee: Francia e Repubblica Federale Tedesca.

La principale conquista italiana consistette nell'ottenimento di un periodo transitorio prima dell'ingresso all'interno del mercato comune al fine di adeguare il proprio apparato carbo-siderurgico a quello delle altre potenze europee, mentre la più grande "sconfitta" di Roma riguardò la possibilità della liberalizzazione dei movimenti di manodopera. Questo era ormai uno dei principali obiettivi perseguiti dalla diplomazia nostrana, tanto da venire ribadito

⁷⁴ R. Ranieri, *L'amministrazione pubblica italiana di fronte ai problemi dell'integrazione economica europea (1945-1953)* in Scuola Nazionale dell'Amministrazione, 2005, <http://sspa.it/www.sspa.it/index-p=3321.html>, pp. 105-108.

⁷⁵ Società Finanziaria Siderurgica S.p.A. Era la società del Gruppo IRI che operò nel settore siderurgico dal 1937 al 1988.

⁷⁶ Varsori (1998), p. 85.

anche in occasione delle trattative di Parigi. La proposta italiana venne accolta con freddezza, e l'apertura delle frontiere per i lavoratori venne limitata solo nel caso delle maestranze dei due settori presi in considerazione dal progetto e solo in funzione della manodopera qualificata; da questo punto di vista, dunque, il progetto italiano non era andato a buon fine. Un'ulteriore questione rimaneva irrisolta: quella dell'accesso italiano alle materie prime provenienti dagli altri Paesi partecipanti. Tale nodo non venne sciolto a Parigi ma soltanto successivamente, in occasione di un importante incontro tenuto da Schuman e Sforza nel febbraio 1951 a Santa Margherita Ligure, durante il quale Roma vide finalmente soddisfatte le proprie richieste di accesso alle materie prime. In virtù di tali considerazioni, dunque, l'Italia sembrava pronta a prendere parte a un nuovo organismo di cooperazione internazionale, che rappresenterà il primo concreto passo per la nascita di un'unione europea.

2.2. La CECA

Il Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio veniva firmato il 18 aprile 1951 a Parigi e vedeva sei Paesi aderenti: Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Repubblica Federale Tedesca. Il Trattato venne poi ratificato dai Parlamenti delle sei nazioni nella primavera del 1952 così da permettere l'inizio delle operazioni dell'organizzazione nell'agosto dello stesso anno; il primo presidente della CECA fu Jean Monnet, il quale in occasione della prima assemblea dell'organizzazione pronunciò le seguenti parole: “gli Stati Uniti d'Europa hanno avuto inizio”⁷⁷.

Nonostante durante i lunghi ed estenuanti negoziati fossero emerse numerose posizioni contrastanti tra i partecipanti, ispirate prevalentemente all'ottenimento di vantaggi nazionali, nel preambolo del Trattato di Parigi venivano enunciati una serie di valori che, superando gli interessi nazionali, tentavano di coniugare le esigenze dei vari Stati allo scopo di dar vita ad obiettivi comuni. Le “Alte parti contrattuali” si mostravano infatti “risolute nel sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali”, tentando di dar vita alla “prima assise d'una comunità più vasta e più profonda tra popoli per lungo tempo opposti da divisioni sanguinose” e “porre le basi di istituzioni capaci di indirizzare un destino oramai comune”⁷⁸. In virtù dei principi enunciati nel preambolo è possibile riflettere su come la CECA non nascesse con obiettivi prettamente economici, ma tra i fini dell'organizzazione ci fosse anche la creazione di una forma di solidarietà tra gli Stati partecipanti. È proprio per

⁷⁷ J. Monnet, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1971, p. 438, cit. in Gilbert (2008), p. 33.

⁷⁸ *Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio* in EUR-Lex.europa.eu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=EN>, pp. 11-11.

questo motivo che la Comunità del Carbone e dell'Acciaio viene generalmente considerata come il primo concreto passo in avanti nel processo di integrazione europea.

Il Trattato definiva ovviamente i compiti della CECA, tra i quali ricordiamo: la necessità di assicurare un'offerta stabile di carbone e acciaio nel mercato, la garanzia di un equo accesso alle fonti di produzione per ogni consumatore, il monitoraggio dei prezzi di mercato, l'esigenza di creare un clima favorevole all'espansione della produzione delle compagnie provenienti dai Paesi membri, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera delle industrie. L'articolo 4 del Trattato, inoltre, enunciava il seguente divieto:

“Nell'interno della Comunità sono ritenuti incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio e, in conseguenza, sono aboliti e vietati nei modi previsti dal presente Trattato: a) I dazi di entrata o di uscita, o le tasse di effetto equivalente e le restrizioni quantitative alla circolazione dei prodotti; b) Le disposizioni e i sistemi che creino, una discriminazione fra produttori, fra acquirenti o fra consumatori, specie per quanto concerne le condizioni di prezzo o di consegna e le tariffe dei trasporti, come pure le disposizioni e i sistemi che ostacolino la libera scelta del fornitore da parte dell'acquirente; c) Le sovvenzioni o gli aiuti accordati dagli Stati o gli oneri speciali da essi imposti sotto qualsiasi forma; d) I sistemi restrittivi tendenti alla ripartizione o allo sfruttamento dei mercati”⁷⁹.

Al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati e di far rispettare tali divieti, la CECA era istituzionalmente articolata in quattro organi fondamentali: l'Alta Autorità, il Consiglio speciale dei Ministri, l'Assemblea comune e la Corte di giustizia.

L'Alta Autorità, che era probabilmente l'organo più innovativo all'interno dell'istituzione, era composta da nove membri, otto dei quali nominati dai Governi (due per Francia e Germania, uno per tutti gli altri Stati membri) e uno nominato dagli altri otto membri dell'Autorità stessa. La durata della carica era di sei anni, ed era necessaria l'elezione di un Presidente e due Vicepresidenti; il primo Presidente, come accennato precedentemente, fu Jean Monnet. I componenti di tale organismo non dovevano rispondere alle sollecitazioni dei governi dei Paesi di provenienza, ma dovevano svolgere il proprio operato in modo totalmente indipendente. L'obiettivo primario dell'Alta Autorità era di avviare e tracciare i confini delle misure richieste per l'amministrazione del mercato comune e i poteri della stessa erano molto più ampi degli organismi simili presenti in altre organizzazioni, ciò poiché l'autorità godeva di ampi spazi di manovra e di una forte indipendenza nel regolare il mercato. Una forma di controllo, comunque, era prevista da parte degli altri organismi della Comunità.

⁷⁹ Ibidem, pp. 16-17.

Il Consiglio speciale dei Ministri era formato dai Ministri dell'Economia o dell'Industria degli Stati membri e, come previsto dall'articolo 26, aveva lo scopo di "armonizzare l'azione dell'Alta Autorità con quella dei Governi responsabili della politica economica generale dei rispettivi Paesi"; per realizzare ciò "il Consiglio e l'Alta Autorità procedono a scambi d'informazioni ed a reciproche consultazioni"⁸⁰. Il Consiglio aveva quindi una funzione essenzialmente di controllo nei confronti dell'operato dell'Autorità, e oltre a ciò godeva anche di un limitato potere di indirizzo per quanto riguarda la definizione dell'agenda dell'Autorità stessa.

L'Assemblea comune, unico organo con sede non a Lussemburgo ma a Strasburgo, era formata da settantotto rappresentanti dei popoli dei Paesi membri, non legittimati attraverso un'elezione diretta ma nominati tra i membri dei Parlamenti nazionali. Di fatto, quindi, l'Assemblea raggruppava una serie di delegazioni dei vari Parlamenti che svolgevano un ruolo principalmente di controllo, non avendo alcuna funzione legislativa; l'Assemblea non poteva infatti raccomandare misure all'Alta Autorità né tantomeno discutere o emendare decisioni della stessa. Le funzioni di controllo dell'Assemblea venivano espletate attraverso richieste all'Autorità, alle quali dovevano seguire risposte orali o scritte, e soprattutto per mezzo della mozione di censura, che se approvata con la maggioranza dei due terzi costringeva tutti i membri dell'Alta Autorità alle dimissioni.

Il quarto e ultimo organismo della CECA era la Corte di Giustizia, formata da sette giudici nominati dai Paesi membri con una carica della durata di sei anni. I giudici della Corte, che dovevano garantire una massima indipendenza nei confronti dell'Alta Autorità e degli interessi nazionali, avevano la competenza di giudicare ed eventualmente annullare ogni ricorso che avesse a che fare con decisioni o raccomandazioni dell'Autorità, del Consiglio e di ogni Stato membro. Il potere di annullamento nelle mani della Corte rendeva tale organo estremamente importante nel quadro istituzionale della Comunità, ma nonostante tutto essa aveva alcune limitazioni: non poteva, infatti, effettuare giudizi riguardo una presunta non validità di leggi nazionali o direttive amministrative. In ogni caso, già nei primi anni di operatività vennero risolte dalla Corte di Giustizia importanti controversie nei confronti dell'Alta Autorità.

Per quanto riguarda l'Italia, il Consiglio dei Ministri comunicò l'entrata in vigore del Trattato il 25 luglio 1952 e nominò come rappresentante nell'Alta Autorità il federalista e deputato della Democrazia Cristiana Enzo Giaccherò. Inoltre, una delle maggiori conquiste di Roma

⁸⁰ Ibidem, p. 32.

nell'architettura istituzionale della CECA fu l'ottenimento della presidenza della Corte di Giustizia, che venne affidata a Massimo Pilotti, uomo di comprovata esperienza giuridica internazionale, che aveva precedentemente ricoperto gli incarichi di membro della delegazione italiana alla Conferenza di Pace di Parigi nel 1919, esperto legale ai lavori delle Nazioni Unite e dal 1932 al 1935 Segretario Aggiunto dell'organizzazione stessa. Concitate trattative riguardarono l'elezione dei 18 rappresentanti italiani nell'Assemblea comune (9 nella Camera dei deputati e 9 nel Senato), alla fine delle quali si decise di escludere le opposizioni dalla delegazione. Nonostante le vivaci proteste del PCI e del PSI, quindi, la delegazione italiana vide l'elezione di dodici democristiani, due socialdemocratici, due repubblicani e due liberali; importante è notare che molti dei rappresentanti fossero esponenti di movimenti federalisti⁸¹, dai quali iniziava a provenire una sempre maggiore influenza sulle decisioni governative.

La firma del Trattato costitutivo della CECA si può annoverare come l'atto che sancisce il concreto ingresso italiano nel processo di unità europea, destinato a rafforzarsi negli anni successivi in occasione di altri negoziati (analizzati nel resto del paragrafo) attraverso le rivoluzionarie proposte di Roma, capaci di imprimere una forse spinta federativa al processo integrativo continentale.

2.3. Il progetto di un esercito europeo integrato: il Piano Pleven

2.3.1. L'elaborazione del Piano

La reintegrazione della Germania all'interno di un contesto di cooperazione continentale non era una questione che interessava soltanto la sfera economica; molti, infatti, iniziavano a sentire la necessità di un sistema che permettesse un reinserimento tedesco nell'ambito militare. A rendere questa necessità più impellente fu lo scoppio della guerra di Corea nel giugno del 1950, che impresso una svolta nel confronto tra le due superpotenze, americana e sovietica, spingendo Washington a credere che la guerra fredda potesse rapidamente trasformarsi in una "guerra calda", aggravata dal fatto che nel 1949 l'Unione Sovietica era entrata in possesso dell'arma nucleare. In quest'ottica di grande tensione, poi, lo scenario che si mostrava come l'arena di scontro più papabile era senza dubbio il continente europeo, e proprio in virtù di ciò la creazione di un dispositivo di difesa (che vedesse anche la partecipazione della Germania) sembrava sempre più impellente.

⁸¹ Ranieri (2005), pp. 166-169

Delle proposte in tal senso vennero avanzate durante l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, tenuta a Strasburgo nell'agosto 1950, la quale vide per la prima volta la partecipazione della Repubblica Federale Tedesca. In occasione di tale incontro venne auspicata la formazione di un esercito europeo da parte del socialista francese André Philip, mentre Adenauer chiedeva la possibilità per Bonn di arruolare una forza di polizia di 150.000 uomini. Anche l'Italia si mostrò a Strasburgo molto propositiva per quanto riguardava le prospettive di integrazione europea, Sforza propose infatti di rimuovere il divieto di trattare questioni militari in seno al Consiglio d'Europa⁸², assecondando le volontà di De Gasperi che qualche giorno prima gli aveva inviato una lettera intrisa della volontà di rendere il Consiglio più attivo in tema di mantenimento della pace⁸³. L'assemblea mostrò atteggiamenti positivi nei confronti della proposta di Sforza, ma la stessa venne bocciata dal Consiglio dei Ministri, frenato dalla vigenza del principio di unanimità.

La risposta americana alla questione del riarmo tedesco fu l'elaborazione di un piano, approvato da Truman l'8 settembre e nominato *one package*⁸⁴, che prevedeva la creazione di un esercito integrato a cui l'Europa avrebbe dovuto partecipare con sessanta divisioni, sotto il comando statunitense, con uno Stato maggiore internazionale, in cui sarebbe stato inserito un numero non precisato di divisioni tedesche. Truman si era quindi schierato favorevolmente verso l'impegno americano in Europa, ma pretendeva a riguardo una collaborazione da parte delle potenze del continente.

Sempre nel settembre 1950, durante una riunione negli Stati Uniti dei Ministri degli Esteri di USA, Gran Bretagna e Francia, il Segretario di Stato americano Dean Acheson con il sostegno del collega inglese Bevin avanzò una proposta riguardante il riarmo della Germania Ovest e l'inserimento della stessa nel Patto Atlantico, ma la reazione di Schuman e del Ministro della Difesa francese Jules Moch fu negativa. Sulla posizione francese riguardo il rifiuto della ricomposizione dell'esercito tedesco influivano due fattori⁸⁵: l'atteggiamento negativo dell'opinione pubblica, che in caso di appoggio del riarmo tedesco avrebbe fatto perdere consensi al Governo, e la paura dei vertici di Parigi che un riarmo della Germania avrebbe reso Bonn un attore indipendente nel contesto internazionale, con la possibilità di intessere rapporti privilegiati con Washington e di perseguire autonomamente l'unificazione.

⁸² In base al suo statuto, infatti, il Consiglio d'Europa non era competente verso questioni militari e pertanto era impossibilitato a discuterne.

⁸³ M. R. De Gasperi, P. De Gasperi (2018), pp. 389-390.

⁸⁴ D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Jaca, Milano, 1990, p. 19.

⁸⁵ Varsori (2010), p. 90.

Sembrava comunque palese a molti che gli sforzi del Governo francese nel tentativo di evitare un riarmo europeo e conseguentemente tedesco sarebbero stati a lungo andare vani. Monnet, che pareva conscio di ciò, scriveva una lettera a Schuman nella quale valutava la possibilità di “integrare la Germania all’Europa con un Piano Schuman ampliato, dando una prospettiva europea delle decisioni che saranno prese”⁸⁶. Ciò porta a riflettere su come Parigi stesse cominciando a prendere coscienza dell’ineluttabilità del riarmo della RFT, e anzi iniziasse a valutare la possibilità di un’integrazione sul piano militare che in un certo senso rispecchiasse il percorso funzionalista intrapreso con la creazione della Comunità europea del carbone e dell’acciaio.

La proposta riguardante la creazione di un esercito integrato venne suggerita per la prima volta a fine settembre, in occasione del Consiglio dei ministri del Consiglio d’Europa, dall’allora Primo Ministro francese René Pleven. Lo stupore fu notevole e le discussioni riguardo la proposta, che per il momento restava soltanto un’idea, si protrassero fino al mese successivo.

Il progetto di un esercito integrato europeo, che prese il nome di Piano Pleven, venne avanzato pubblicamente dal Presidente del Consiglio francese alla fine di ottobre del 1950. Questo era rivolto in primis al governo della Repubblica Federale Tedesca, ma era aperto anche nei confronti di altri Paesi europei, con una particolare attenzione verso quelli che avevano già preso parte ai negoziati riguardanti la realizzazione del Piano Schuman. La principale caratteristica di tale progetto, che lo distingueva dal *one package* americano, era il carattere sovranazionale, che esulava dal tradizionale sistema di alleanze militari e necessitava di una cessione di sovranità da parte degli Stati nazionali nei confronti di una nuova entità, la quale avrebbe a sua volta favorito la creazione di una vera e propria identità europea⁸⁷. Chiaramente, in virtù degli ideali che lo animavano, il Piano Pleven fu accolto con grande entusiasmo dai movimenti federalisti presenti nei vari Paesi del continente, che in questo intravedevano la punta dell’*iceberg* di un’unità europea che avrebbe presto interessato il campo politico e sociale. I federalisti italiani scrivevano:

“Il piano francese equivale né più né meno che a una proposta di federazione continentale. Unificazione della politica di difesa e della politica economica [...] sono

⁸⁶ J. Monnet, *Cittadino d’Europa*, Rusconi, Milano, 1978, p. 269.

⁸⁷ Preda (1998), pp. 28-29.

difficilmente concepibili senza un'unificazione della politica estera e, alla lunga, senza una giurisdizione diretta di organi tutori del diritto sui cittadini degli Stati partecipanti”⁸⁸.

2.3.2. Le reazioni alla proposta francese

Le risposte provenienti dai Paesi interessati al Piano furono variegate. Adenauer accolse il Piano Pleven con entusiasmo, convinto di voler rendere partecipe la RFT del progetto francese di integrazione militare; egli era però consapevole di quanto avrebbe dovuto lottare per far sì che la Germania venisse considerata in modo paritario dalle altre potenze, soprattutto da Parigi. La maggiore limitazione per Bonn riguardava la mancata possibilità di godere di un esercito nazionale, ma nonostante tutto il Cancelliere sosteneva che “il Piano Pleven doveva contribuire essenzialmente [...] all'integrazione europea che era ed è una delle mete principali della politica tedesca”⁸⁹. Una posizione differente era invece tenuta dall'opposizione socialista tedesca, la quale vedeva il Piano come un tentativo di subordinazione della potenza militare tedesca nei confronti di quella francese.

Da Londra, che già non aveva preso parte alla CECA, si diffusero numerose critiche nei confronti dell'esercito unico europeo. La Gran Bretagna non sembrava infatti mostrare grande entusiasmo per l'embrionale processo di integrazione europea che si stava delineando, probabilmente poiché la creazione di un asse franco-tedesco avrebbe potuto lasciare gli inglesi ai margini dei rapporti continentali. Opinioni discordanti emersero anche da oltreoceano; basti pensare che negli Stati Uniti, nonostante la presenza di personalità fortemente favorevoli all'integrazione europea come “scudo” nei confronti di una possibile minaccia sovietica, il *New York Times* definiva il Piano Pleven come “egoista e poco lungimirante”⁹⁰.

Quanto all'Italia, la prima reazione di Roma al Piano Pleven fu positiva. Nonostante Sforza manifestasse perplessità riguardo i tempi di attuazione, infatti, il Ministro degli Esteri affermò che “non sarà certamente il governo italiano, che fu il primo ad aderire al Piano Schuman [...], a mostrarsi tiepido all'idea di un esercito europeo al servizio di un'Europa unita”⁹¹. Sia lui che De Gasperi, però, leggevano il progetto di un esercito europeo come il preludio alla creazione di una vera e propria Federazione Europea, che si concentrasse su una comunione di interessi dal punto di vista politico. Si andava pertanto delineando quella che sarà la posizione

⁸⁸ AA.VV., *Europa Federata*, 3 (1950), n. 34 (31 ottobre), p. 2.

⁸⁹ K. Adenauer, *Memorie 1945-1953*, Mondadori, Milano, 1966, p. 438.

⁹⁰ Preda (1998), p. 31.

⁹¹ Sforza (1952), p. 541.

italiana lungo tutta la durata delle trattative che si ergeranno intorno alla proposta di Plevén e che analizzeremo meglio nei successivi paragrafi.

In ogni caso, la posizione italiana era fortemente influenzata dall'atteggiamento di Truman, ancora titubante riguardo il Piano Plevén che considerava come un mero escamotage mirante a velocizzare il riarmo della Germania Ovest, tentando così di scavalcare i negoziati che stavano avendo contemporaneamente luogo all'interno dell'Alleanza Atlantica al fine di garantire l'ingresso nella stessa da parte della RFT. Nonostante le titubanze destinate a causa della posizione americana, De Gasperi decise comunque di cedere alle *avance* francesi e di prendere parte ai negoziati sul Piano, che si sarebbero tenuti nel gennaio del 1951 a Parigi. La scelta del Governo di Roma va letta anche alla luce di un altro negoziato che stava avendo luogo contemporaneamente, quello riguardante la creazione della CECA, all'interno del quale De Gasperi sperava di ottenere una serie di concessioni⁹².

Il 1950 terminava dunque con buone prospettive di accordo riguardo la creazione di una difesa comune europea, nonostante i segnali americani non fossero particolarmente incoraggianti.

2.4. I negoziati per una Comunità Europea di Difesa

2.4.1. La Conferenza di Parigi

Nel febbraio del 1951 si apriva a Parigi una conferenza al fine di trovare un accordo, dal punto di vista politico e militare, per la creazione della Comunità Europea di Difesa (CED), un organismo sovranazionale con l'obiettivo di integrare gli eserciti dei Paesi del continente sulla base dei paradigmi previsti all'interno del Piano Plevén. Alla Conferenza di Parigi prendevano parte le delegazioni di Francia (vera fautrice del progetto), Germania Ovest, Italia, Belgio e Lussemburgo; il Governo olandese aveva inizialmente deciso di partecipare alle riunioni con il solo ruolo di osservatore, salvo poi convincersi in un secondo momento a favorire una piena partecipazione al progetto.

Al vertice della Conferenza era presente un Comitato di direzione, al quale prendevano parte i capi-delegazione sotto la presidenza dell'ambasciatore francese Hervé Alphand; per quanto riguarda Roma, la guida della delegazione italiana era stata affidata a Taviani, che già precedentemente aveva rappresentato gli interessi della penisola nei negoziati inerenti al Piano Schuman. La Conferenza era poi articolata su tre comitati tecnici, i quali avrebbero goduto di competenze rispettivamente nei campi militari, giuridici e finanziari. Nonostante i

⁹² Cfr. 2.1.

buoni propositi che animavano le prime fasi dell'incontro, né dall'interno né dall'esterno si era convinti che i negoziati avrebbero portato a risultati positivi in breve tempo. A tale proposito, Taviani scriveva in un primo rapporto inviato a Roma: "La previsione generale è che la durata della conferenza sarà piuttosto lunga"⁹³. Allo stesso tempo, Monnet stesso avvertiva titubanza nelle posizioni delle varie delegazioni, e sosteneva che queste avrebbero accettato soltanto "non il grado [di integrazione] più efficace, ma quello più accettabile nell'opinione pubblica dei vari Paesi"⁹⁴.

Dal punto di vista militare, le riunioni procedevano con qualche passo in avanti ma con molte titubanze. Le principali problematiche erano qui di carattere psicologico e riflettevano le due principali interpretazioni di come avrebbe dovuto presentarsi un "esercito europeo": quella tedesca e quella francese. Bonn puntava alla creazione di divisioni di un'unica nazionalità, rispondendo essenzialmente a un ideale di combattimento autonomo, mentre Parigi era maggiormente orientata verso la creazione di divisioni maggiormente integrate al fine di poter realizzare missioni più ambiziose. Quest'ultima proposta era rigettata dalla Germania, che vedeva come difficilmente realizzabile un livello di integrazione così elevato. Era dunque necessario trovare una soluzione intermedia.

Le discussioni procedevano animatamente anche all'interno del Comitato giuridico, nel quale si iniziavano a delineare le proposte francesi di integrazione graduale basate sul modello funzionalista, che avrebbero previsto una progressiva devoluzione del potere dallo Stato nazionale verso gli organismi della CED. Tali proposte suscitarono delle preoccupazioni nelle file della delegazione italiana, turbata dalla possibilità che l'integrazione militare europea potesse minare a un altro processo di integrazione nel campo della difesa: quello atlantico. In virtù di ciò, Roma era preoccupata di poter perdere il rapporto privilegiato costruito negli anni con gli Stati Uniti, e per evitare ciò De Gasperi affermava chiaramente che il Piano Pleven "non dovrà in alcuna misura intralciare o indebolire [...] l'urgente organizzazione del Patto Atlantico e il suo piano militare [...], soltanto al riparo del quale potrà svilupparsi il piano di unificare l'Europa"⁹⁵. Pare lampante da queste parole la posizione, a metà strada tra atlantismo ed europeismo, che caratterizzerà la politica estera di Roma a lungo durante la guerra fredda.

I negoziati procedevano a rilento, e a due mesi dall'inizio della Conferenza pareva chiara la mancanza di qualunque tipo di accordo politico tra i delegati dei Paesi partecipanti. La

⁹³ Taviani a Ministero degli Esteri, 16 febbraio 1951.

⁹⁴ Monnet (1978), p. 271.

⁹⁵ M. R. De Gasperi (a cura di), *De Gasperi e l'Europa*, Morcelliana, Brescia, 1979, p. 114.

lentezza delle discussioni era evidenziata anche dall'atteggiamento delle delegazioni, in primis quella italiana, che operava senza ricevere alcuna direttiva da parte del governo, segno evidente che a Roma non molti credevano nel progetto di un esercito europeo⁹⁶. Nonostante tali atteggiamenti, però, De Gasperi e Sforza non perdevano occasione per ribadire quanto essi fossero speranzosi nei riguardi di una creazione federalistica europea; tale posizione venne ancora una volta sottolineata nel mese di marzo, durante un incontro con le autorità britanniche, nel quale De Gasperi affermò come la “fratellanza in armi” non fosse sufficiente a garantire un adeguato livello di integrazione, ma dovesse essere affiancata a una “solidarietà totale”⁹⁷ al fine di risolvere numerose problematiche sul piano internazionale e di garantire un'adeguata giustizia sociale.

Un ulteriore impedimento ai piani di integrazione avanzati a Parigi proveniva dal Comitato finanziario, in cui le trattative proseguivano con un ritmo estremamente lento. Unico punto fermo era la certezza che la nascita della CED avrebbe comportato un aumento del costo totale delle spese militari dei Paesi partecipanti, per lo meno nella fase iniziale dell'integrazione. Ciò destava preoccupazioni nelle varie delegazioni, intimorite dalle reazioni dell'opinione pubblica, già titubante nei confronti del progetto della Comunità di difesa, a seguito dell'aumento dei costi sociali nei vari Stati.

Nonostante tutti gli impedimenti a cui si è fatto cenno, nell'estate del 1951 la Conferenza si avviava verso la redazione di un rapporto provvisorio che avrebbe permesso di fare il punto della situazione e di mettere al corrente i governi dei progressi raggiunti. Questa parziale accelerazione dei negoziati fu favorita da un mutamento negli atteggiamenti di due potenze: Francia e Stati Uniti. Il governo di Parigi divenne maggiormente accomodante nei confronti delle proposte militari avanzate dalla Germania, pur ribadendo Schuman l'opposizione francese a ogni riarmo tedesco in un non inquadrato esercito europeo. Per quanto riguarda Washington, il Presidente Truman aveva fino ad allora concentrato il proprio impegno nella creazione di una vera e propria struttura militare inserita nel contesto dell'Alleanza Atlantica, la NATO, e si era disinteressato alla Comunità Europea di Difesa considerandola soltanto come un impedimento nel perseguimento degli obiettivi atlantici; a seguito di un incontro tra Monnet e il Generale Eisenhower⁹⁸, però, i vertici politici americani sembrarono mutare repentinamente il proprio atteggiamento nei confronti della CED, impegnandosi a favorire un supporto politico ed economico. Il cambio di rotta nell'atteggiamento di Washington può

⁹⁶ Preda (1990), p. 61.

⁹⁷ P. E. Taviani, *De Gasperi e il nuovo ordine internazionale*, in *Civitas*, dicembre 1954, p. 23.

⁹⁸ Monnet (1978), p. 272.

essere letto alla luce della partecipazione di funzionari americani alla stesura del rapporto provvisorio e della decisione, da parte dei Paesi partecipanti alla Conferenza, di invitare come partecipanti alla stessa alcuni rappresentanti NATO, i quali avrebbero preso parte ai negoziati nei tre comitati tecnici.

2.4.2. Il Rapport Intérimaire

Il Rapporto provvisorio da sottoporre ai governi interessati veniva presentato il 24 luglio 1951 con il nome di *Rapport Intérimaire*. Questo tentava di racchiudere tutti gli argomenti di accordo emersi durante i negoziati, ammettendo però anche i motivi di frizione tra le delegazioni. I principi della costituenda Comunità Europea di Difesa, condivisi da tutti i partecipanti, venivano enunciati all'interno del primo capitolo del rapporto: fusione delle forze armate sotto il controllo di un organismo sovranazionale comune, non discriminazione tra Paesi membri, cooperazione con l'Alleanza Atlantica e la NATO, carattere pacifico e puramente difensivo dell'organizzazione⁹⁹.

Dal punto di vista organizzativo, il *Rapport* stabiliva come la CED dovesse essere costruita sulla falsariga della CECA. In virtù di ciò, le istituzioni previste erano quattro: un'Autorità europea, un Consiglio dei Ministri, un'Assemblea e una Corte di giustizia. Nonostante fossero rintracciate le coordinate fondamentali per la creazione di un'architettura istituzionale, la composizione dei vari organi non veniva per il momento definita a pieno, e anche le competenze puntuali assegnate agli stessi restavano in dubbio a causa delle posizioni contrastanti assunte dai partecipanti alla Conferenza.

Per quanto riguarda l'Autorità europea le discussioni più accese riguardavano la possibilità di dar vita a un organo collegiale (un Commissariato) o composto da una singola persona (un Commissario); la prima possibilità veniva auspicata dalle delegazioni italiana e tedesca, mentre la seconda vedeva il sostegno di Francia, Belgio e Lussemburgo. Nell'ambito del Consiglio dei Ministri, organo incaricato di coordinare l'azione dell'Autorità con quella degli Stati membri, si discuteva del metodo di ponderazione dei voti, con le potenze "minori" (tra cui l'Italia) che spingevano verso l'utilizzo dell'unanimità e le due "grandi" (Francia e Germania) che optavano per un sistema di maggioranza. Sostanziale unità d'intenti era invece

⁹⁹ S. Filippi, *L'esercito europeo: un tentativo verso la Comunità Europea di Difesa* in Difesa, https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/periodico_2014/Documents/R3_2014/52_63_R3_2014.pdf.

presente riguardo gli ultimi due organi, l'Assemblea e la Corte di giustizia, che avrebbero riprodotto in modo abbastanza fedele gli omonimi presenti nella CECA¹⁰⁰.

Il Rapporto affrontava le questioni militari accettando senza riserve il principio di integrazione, ma confermando numerose perplessità riguardanti il grado di integrazione che si sarebbe effettivamente dovuto perseguire. La spaccatura tra prospettiva francese, basata su "divisioni europee", e prospettiva tedesca, basata su corpi di armata con unità operative integrate, restava quindi netta. Nel Rapporto ci si limitava in questo senso a prendere atto delle divergenze, auspicando la ricerca di un compromesso nel proseguo dei lavori.

Sebbene sul piano politico e militare ci fossero numerosi dubbi, il nodo cruciale affrontato nel *Rapport* riguardava le questioni finanziarie. Nonostante fosse appurato che la comunità avrebbe beneficiato di contributi provenienti sia dai Paesi membri che da organismi esterni¹⁰¹, infatti, grosse controversie si registravano riguardo alla ripartizione degli oneri tra gli Stati. Le delegazioni francese, tedesca e italiana auspicavano che le ripartizioni fossero collegate alla capacità economica dei partecipanti e non alla loro partecipazione (in termini di capitale umano) all'esercito comune. Tale schema avrebbe fatto sì che Belgio e Lussemburgo, nonostante partecipassero in modo esiguo alla formazione dell'esercito, avrebbero versato a causa della loro positiva condizione economica quote molto più elevate rispetto ad Italia e Repubblica Federale Tedesca, che al contrario avrebbero partecipato alla formazione dell'esercito comune massicciamente in termini effettivi. Tale soluzione era ovviamente osteggiata dai Paesi "piccoli", e andava a creare una spaccatura che difficilmente sarebbe stata sanata successivamente.

Infine, il Rapporto dedicava un capitolo alle "disposizioni transitorie", le quali prevedevano che le varie istituzioni della CED, pur essendo create immediatamente, sarebbero entrate in possesso dei propri poteri soltanto a seguito di un processo graduale di devoluzione dei poteri da parte degli Stati membri. Il *Rapport* sottolineava, inoltre, come la Comunità di difesa avrebbe dovuto operare in stretto contatto con la Nato e con il suo quartier generale europeo, il *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe* (SHAPE).

2.4.3. Le reazioni al Rapporto

A cinque mesi dall'inizio della conferenza, quindi, il *Rapport Intérimaire* aveva permesso alle potenze partecipanti di tirare le somme di questa prima parte di negoziati.

¹⁰⁰ Preda (1990), pp. 91-93.

¹⁰¹ Ci si riferisce principalmente agli aiuti americani.

Da un lato la Francia, iniziatrice della conferenza con il Piano Plevén, si era fatta paladina di un'integrazione di tipo funzionalista improntata sul modello derivato dalla Dichiarazione Schuman; le incertezze, però, riguardavano la possibilità di dover accettare un riarmo tedesco oltre a una ovvia riduzione della sovranità statale. Un ulteriore quesito aveva a che fare con le continue rivendicazioni, avanzate dalle altre potenze, riguardanti la necessità di un trattamento di uguaglianza all'interno dell'organizzazione: sarebbe stata Parigi disposta a partecipare a una Federazione che l'avrebbe relegata sullo stesso piano degli altri Stati membri?

La Germania, al contrario, tentava di recuperare attraverso la partecipazione a istituzioni sovranazionali la sovranità che era stata compromessa a seguito della Seconda guerra mondiale. Da questo punto di vista un'istanza cruciale per Bonn sarebbe stata la creazione di un'organizzazione che, come appena accennato, avrebbe dovuto porre tutti i Paesi partecipanti sullo stesso livello, favorendo anche il tanto discusso riarmo successivo alla grande sconfitta della guerra. Il principale obiettivo tedesco, dunque, era la nascita di un'organizzazione con un livello di integrazione il più elevato possibile.

Non puntavano alla nascita di un'organizzazione fortemente integrata ma piuttosto a un'alleanza tradizionale i cosiddetti Paesi "piccoli" che partecipavano ai negoziati: Belgio e Lussemburgo (ai quali ben presto si aggiungerà anche l'Olanda). Lo scopo di questi Stati era essenzialmente garantirsi l'ingresso in un dispositivo difensivo tentando di cedere a questo la minor parte di sovranità possibile.

Una posizione particolare era poi quella ricoperta dall'Italia, che si era caricata sulle spalle, secondo Taviani, il peso di evitare che le trattative si risolvessero immediatamente in un completo fallimento¹⁰². Nonostante ciò, la delegazione italiana aveva partecipato alla prima parte della Conferenza di Parigi senza particolare impegno, come si può evincere dalle parole che a giugno 1951, poco prima della pubblicazione del Rapport, il diplomatico Francesco Cavalletti faceva pervenire al Ministero degli Affari esteri:

“La delegazione italiana [...] ha partecipato ai lavori della conferenza in maniera non impegnativa, limitandosi a manifestare a titolo personale delle tendenze sui differenti problemi che si sono man mano rivelati, ma senza impegnare il governo, che difficilmente, del resto, avrebbe potuto essere consultato, prima di avere un quadro

¹⁰² P. E. Taviani, *Politica a memoria d'uomo*, il Mulino, Bologna, 2002, pp. 186-189.

abbastanza completo dei problemi che comporta un'istituzione completamente nuova come quella dell'esercito europeo"¹⁰³.

Durante l'estate, dunque, la posizione italiana continuò a porsi come sostanzialmente attendista, ma tra le file della delegazione iniziavano a diventare sempre più penetranti le opinioni esterne, in particolare quelle favorevoli all'unificazione europea provenienti dai movimenti federalisti e da Altiero Spinelli, personalità che in questa fase dei negoziati assumerà un ruolo di primaria importanza.

2.5. Il contributo italiano

Nell'estate del 1951 la Conferenza di Parigi si trovava in una fase di attesa poiché, a seguito della pubblicazione del *Rapport Intérimaire*, la parola era momentaneamente passata ai governi. In quest'ottica, la delegazione italiana aveva tentato di tirare le somme riguardo alla propria visione in un rapporto inviato ad agosto a De Gasperi. I problemi evidenziati si articolavano su due ambiti, uno di tipo politico e uno di tipo finanziario. Per quanto riguarda il primo, la delegazione era convinta che il *Rapport* lasciasse "indeterminata la base giuridica su cui dovrebbero poggiare le istituzioni della Comunità di difesa"; riguardo le questioni economiche, poi, si pensava che il "bilancio comune implicasse gravi difficoltà [...], e cioè l'aumento di sforzo finanziario per realizzare gli stessi risultati"¹⁰⁴.

La delegazione, in virtù delle considerazioni espresse, proponeva due "strade" perseguibili al fine di superare le difficoltà individuate. Una prima proposta, la "soluzione modesta", prevedeva che ogni Paese membro mantenesse il proprio Ministero della Difesa e il proprio bilancio, e venissero creati dei corti d'armata europei composti dalle varie divisioni nazionali e rispondenti a un Commissario europeo; si sarebbe poi ricorsi al bilancio comune solo per spese riguardanti gli organi superiori e per la costruzione di "scuole europee di ufficiali". La seconda strada era invece definita "soluzione ambiziosa", e si basava sulla "costruzione di una vera e propria federazione parziale con devoluzione agli organi federali di contributi da parte degli Stati"¹⁰⁵.

Alla luce di tali proposte si può individuare una parziale crisi delle posizioni funzionaliste, a favore invece di un maggiore orientamento verso proposte di tipo federale, tese a raggiungere

¹⁰³ ASMAE, Fondo Cassaforte, b. 23, teles. n. 10/40, F. Cavalletti (Parigi) al MAE, 2.6.1951, cit. in Varsori (2010), p. 94.

¹⁰⁴ Comunità europea di difesa, in A.CE, c.IML, b. "CED. Delegazione italiana", p. 1, cit. in Preda (1990), p. 104.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 2, cit. in Preda (1990), p. 105.

un livello di integrazione più elevato nel minore tempo possibile. A queste istanze federaliste, però, rimaneva comunque coniugata la volontà da parte di Roma di perseguire le normali esigenze economiche nazionali.

2.5.1. Il Memorandum Spinelli

Come accennato precedentemente, una grande influenza nei confronti del governo italiano e conseguentemente della delegazione inviata a Parigi era esercitata da parte dei movimenti federalisti, i quali avevano ormai ottenuto una discreta popolarità all'interno della penisola intessendo stretti rapporti con gli altri movimenti presenti nel continente. In particolare, ad essere tenuto in grande considerazione era il pensiero di Altiero Spinelli, il quale nell'estate del '51, successivamente alla stesura del *Rapport Intérimaire*, inviava a De Gasperi un memorandum in cui esponeva chiaramente al Presidente del Consiglio italiano la propria posizione, suggerendo un'inversione di rotta nei comportamenti della delegazione a Parigi e mettendo in luce le contraddizioni emerse dalla Conferenza, prima fra tutte quella concernente la volontà di dar vita a un esercito comune senza prima creare le condizioni per la nascita di un vero e proprio Stato europeo.

Spinelli sottolineava come, tra le due soluzioni proposte dalla delegazione italiana e citate precedentemente, quella "modesta" fosse di impossibile applicazione per tre motivi¹⁰⁶: in primis questa avrebbe necessitato la ricostruzione dell'esercito tedesco, in secondo punto non avrebbe permesso la creazione di un esercito integrato quanto piuttosto avrebbe dato vita a una serie di coalizioni militari (nelle quali ogni Paese avrebbe dato maggiore importanza alla propria difesa nazionale), infine non avrebbe contribuito, mantenendo in attività i vari eserciti nazionali, a risolvere il problema dell'inefficienza militare dei singoli eserciti europei. Spinelli notava quindi che:

“Gli Stati partecipanti alla Conferenza [...] credevano alla possibilità di giungere alla creazione di una forza militare unificata senza una limitazione delle sovranità nazionali, attraverso la creazione di uno Stato Federale Europeo. Le proposte formulate dalla conferenza hanno distrutto questa illusione”¹⁰⁷.

¹⁰⁶ A. Spinelli, *Promemoria sul Rapporto provvisorio presentato nel luglio alla Conferenza per l'organizzazione di una Comunità europea della Difesa*, in L. V. Majocchi, F. Rossolillo (a cura di), *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Guida, Napoli, 1979, p. 195.

¹⁰⁷ *La 1^e Lettre fédéraliste dell'UEF*, *il Europa Federata*, 4 (1951), n. 52 (25 ottobre), p. 2.

Alla domanda “può la CED precedere la fondazione costituzionale di uno Stato europeo?” Altiero Spinelli risponde dunque con un categorico no¹⁰⁸, dovuto al fatto che:

“È il Governo, e non il comandante militare che stabilisce la politica estera, economica, fiscale e che, in relazione a questa politica, determina quale sforzo militare deve essere fatto, quale deve essere il numero dei soldati, come devono essere adoperati. Non si può separare la politica militare dalla politica estera, economica e fiscale, perché sono rigidamente interdipendenti”¹⁰⁹.

Proprio in virtù dell’inscindibilità tra politica estera e politica di difesa, Spinelli sosteneva che non si potesse perseguire nella creazione di un esercito europeo un percorso analogo a quello riguardante la costruzione della CECA. In tal senso, dunque, la sovranità nazionale necessitava di una trasformazione; soltanto su queste basi si sarebbero potute affrontare e risolvere le problematiche emerse durante tutto il corso della conferenza¹¹⁰, i cui nodi cruciali consistevano nella presenza di un organo individuale o collegiale per svolgere le mansioni dell’Alta Autorità e nella spinosa questione della ripartizione delle spese tra Stati membri con l’eventuale creazione (e approvazione) di un bilancio comune.

In merito alla prima problematica, quella riguardante l’Alta Autorità, Spinelli riteneva auspicabile la formazione un organo individuale dal punto di vista dell’efficienza, ma era consapevole della necessità di un organo collegiale a causa delle quattro funzioni che questa avrebbe dovuto ricoprire nell’ottica della creazione di una vera e propria federazione europea: Capo dello Stato, Ministro degli Esteri, Ministro delle Finanze, Ministro dell’Economia. Quanto al bilancio, secondo Spinelli, “un esercito europeo necessita di un bilancio europeo”¹¹¹, e tale bilancio non avrebbe dovuto essere alimentato da contributi nazionali (com’era previsto nel *Rapport Intérimaire*) ma attraverso l’imposizione di imposte nei confronti dei cittadini degli Stati membri; ciò sarebbe stato possibile soltanto dotando la costituenda organizzazione di una capacità fiscale. Ancora una volta, quindi, il memorandum ribadiva la necessità della preventiva creazione di uno Stato europeo al fine di garantire un’adeguata integrazione sul piano militare.

Nella conclusione del suo commento, Spinelli faceva presente che: “Malgrado tutte le buone intenzioni il Rapporto fa proposte inadeguate allo scopo della costruzione di forze armate

¹⁰⁸ D. Preda, *De Gasperi, Spinelli e l’art. 38 della CED*, p. 586, in *Il Politico* Vol. 54, Rubbettino, Soveria Mannelli, (ottobre - dicembre 1989).

¹⁰⁹ Spinelli in Majocchi, Rossolillo (1979), p. 196.

¹¹⁰ Crf. 2.4.2.

¹¹¹ *La 1^e Lettre fédéraliste dell’UEF* (1951).

unificate”¹¹², e indirizzava un incitamento alla delegazione italiana presente alla Conferenza, confidando nell’abbandono dell’atteggiamento di diffidenza tenuto fino a quel momento a favore di un comportamento maggiormente propositivo. Egli, dunque, sperava che la diplomazia italiana potesse farsi fautrice dell’esercito, e quindi dello Stato, europeo.

2.5.2. La Comunità Politica Europea

Il memorandum inviato da Spinelli a De Gasperi ebbe importanti ripercussioni sull’atteggiamento della delegazione italiana alla Conferenza, ma non si può considerare tale documento come la sola motivazione dell’inversione di rotta di Roma nei confronti della CED. Già a settembre, infatti, il Presidente del Consiglio italiano si era recato in visita negli Stati Uniti, e durante una serie di colloqui aveva ormai preso coscienza di come l’amministrazione Truman fosse ormai determinata a sostenere il progetto della Comunità Europea di Difesa e che l’appoggio di Washington alla penisola nell’ambito dei rapporti bilaterali sarebbe stato fortemente condizionato dall’impegno italiano nei confronti della costruzione europea¹¹³.

La pressione da parte dei movimenti federalisti e di Spinelli, unita alla consapevolezza delle volontà di Washinton, portò ad ottobre 1951 a un brusco cambiamento nella condotta della delegazione italiana nell’ambito dei negoziati per la CED. Tale mutamento può essere letto anche alla luce della sostituzione di Taviani alla guida della delegazione e della conseguente nomina di Ivan Matteo Lombardo, socialdemocratico particolarmente attivo e da tempo schierato a favore degli ideali federalisti¹¹⁴. Il definitivo distacco dagli ideali funzionalistici e il conseguente abbraccio del modello federalista avvennero il 9 ottobre, giorno in cui Lombardo, su indicazione del governo, presentò alla Conferenza un promemoria (il cosiddetto *Aide-mémoire* italiano) che rivoluzionava la posizione di Roma e dava una nuova linfa all’intero banco dei negoziati.

L’*Aide-mémoire* contestava le conclusioni raggiunte all’interno del *Rapport Intérimaire* e proponeva una soluzione sovranazionale del problema europeo. Il documento si apriva con un’esplicita affermazione riguardante la contrarietà italiana a numerosi principi definiti nel Rapporto, dichiarava l’inadeguatezza degli strumenti già utilizzati per la CECA nell’ambito di un’integrazione militare sovranazionale e continuava mostrando il benevolo atteggiamento di

¹¹² Spinelli in Majocchi, Rossolillo (1979), pp. 210-211.

¹¹³ P. Pastorelli, *La politica estera italiana del dopoguerra*, il Mulino, Bologna, 1987, p. 190.

¹¹⁴ Egli era iscritto al MFE fin dal 1947. Per approfondirne la carriera politica cfr. *Lombardo Ivan Matteo* in SIUSA, <https://siusa.archivi.beniculturali.it/cgi-bin/pagina.pl?TipoPag=prodpersona&Chiave=48269&RicProgett o=personalita>.

Roma all'unificazione federale europea. Le proposte contenute nel documento gravitavano intorno alla creazione di un'assemblea rappresentativa, che sarebbe stata il vero e proprio fulcro della vita politica europea e avrebbe visto la luce attraverso un processo graduale: la delegazione italiana proponeva infatti un periodo transitorio durante il quale l'Assemblea, composta da rappresentanti designati dai parlamenti nazionali, avrebbe posto le basi per la convocazione dell'Assemblea definitiva. L'Assemblea avrebbe goduto dei poteri di nomina e revoca del Commissario, ma anche del fondamentale compito di approvare il bilancio, determinato dalla stessa sulla base di criteri rispondenti alle possibilità di ciascun Paese, non dando alcun potere di approvazione ai vari parlamenti nazionali¹¹⁵. La proposta italiana, quindi, prevedeva una forte limitazione della sovranità nazionale e una conseguente devoluzione di poteri alle istituzioni sovranazionali che avrebbero costituito la struttura dell'organizzazione.

La creazione nel contesto della CED di una Comunità Politica Europea (CPE), fortemente auspicata da De Gasperi, rispondeva alle esigenze della penisola su più punti di vista¹¹⁶. In primo luogo, questa avrebbe permesso di far perdere alla CED il carattere di organizzazione prettamente militare, consentendo al Governo di presentare l'adesione alla stessa sotto una luce diversa agli occhi dell'opinione pubblica¹¹⁷ facendo leva sul concetto di "politica di pace". In secondo luogo, la partecipazione a un'unione politica sovranazionale avrebbe permesso a Roma di recuperare una posizione paritaria rispetto a Parigi e Bonn, magari svolgendo proprio il ruolo di mediatore franco-tedesco. De Gasperi, quindi, era convinto che soltanto attraverso la partecipazione ai diversi processi di integrazione occidentale (Alleanza Atlantica, CED e CPE) l'Italia potesse garantirsi un roseo futuro sul piano sia interno che internazionale.

Le reazioni degli altri partecipanti alla Conferenza nei confronti della proposta italiana furono variegata. Alaphand, pur mostrandosi favorevole all'estensione delle competenze assegnate alla CED, si mostrò dubbioso riguardo i piani della delegazione italiana in materia di bilancio e riguardo la totale irrilevanza del ruolo che i parlamenti nazionali avrebbero svolto in materia. La delegazione tedesca si mostrò fin da subito positiva nei confronti della costruzione di un'Assemblea, tuttavia non poté esternare a pieno la propria adesione alla proposta a causa della ferrea opposizione socialista interna. Un fattore di incertezza derivava

¹¹⁵ Preda (1990), pp. 125-126.

¹¹⁶ Varsori (2010), pp. 99-100.

¹¹⁷ Per tutta la durata dei negoziati, PCI e PSI avevano osteggiato il processo di creazione della Comunità di difesa a causa dei timori riguardanti un riarmo tedesco. È possibile annoverare a tale proposito la nascita e la militanza del gruppo dei "Partigiani della pace"

poi dal fatto che l'integrazione politica nell'ambito della CED suscitava pareri contrastanti anche all'interno della penisola stessa, attirando a sé numerose critiche anche da parte di esponenti del governo, primi fra tutti Giuseppe Pella ed Ezio Vanoni¹¹⁸, dubbiosi principalmente riguardo alle proposte avanzate dal documento italiano in materia economica.

A manifestare perplessità sulla questione del bilancio comune fu anche Paolo Emilio Taviani, ex presidente della delegazione italiana alla Conferenza, recatosi a Parigi ad ottobre per "tastare" gli umori dei vertici della politica francese. Durante la sua visita Taviani tenne una serie di incontri con Schuman, Monnet e Bidault. Se i primi due, pur non sbilanciandosi, parevano tenere atteggiamenti sostanzialmente positivi nei confronti delle proposte italiane di stampo federalista, il Ministro della Difesa francese sembrava non manifestare particolare interesse nei confronti della CPE, mostrandosi piuttosto concentrato sulle difficoltà tecniche e finanziarie della difesa europea.

Complessivamente, il viaggio di Taviani non sembrava ottenere grossi risultati, e vedeva l'Italia restare piuttosto isolata nella sua battaglia per una Comunità Politica Europea: i Paesi del Benelux si erano associati alla proposta riguardante un periodo transitorio; la Germania, pur mostrandosi favorevole, pareva avere le mani legate a causa della fervente posizione interna; la Francia si mostrava fredda e titubante in una posizione sostanzialmente attendista. I negoziati per la nascita di un'Assemblea europea e per l'avanzamento di una costruzione politica parevano complessi e intricati.

2.5.3. Il dibattito istituzionale tra cooperazione e federazione

Successivamente alla redazione dell'*Aide-mémoire*, la delegazione italiana iniziò ad impegnarsi per far sì che gli altri partecipanti alla Conferenza di Parigi si rendessero conto dell'importanza di dar vita a una Federazione europea e, pur se isolati su alcune posizioni, i diplomatici nostrani riuscirono ad ottenere alcuni successi in seno ai vari comitati. A favorire l'intensificazione dei lavori contribuì sicuramente il crescente interesse americano nei confronti della CED e della Comunità politica, che favorì un maggiore coinvolgimento della Gran Bretagna nelle trattative e l'ingresso nelle stesse dell'Olanda, la quale passò da Paese osservatore a partecipante.

L'azione italiana in sede di negoziati è da rilevare come particolarmente proficua sul piano politico-istituzionale; il Comitato giuridico, infatti, si mostrò ampiamente favorevole alla creazione di un'Assemblea, che durante il periodo transitorio avrebbe dovuto studiare le

¹¹⁸ Entrambi esponenti della Democrazia Cristiana e ricoprenti ruoli di rilevante importanza all'interno del Governo italiano.

condizioni per la propria elezione a suffragio universale. Secondo Roma, l'Assemblea avrebbe dovuto detenere il potere costituente; a tale posizione parevano avvicinarsi anche le delegazioni francese e tedesca, mentre le delegazioni dei Paesi del Benelux mostravano un atteggiamento più prudente e prevedevano per l'Assemblea l'assegnazione di poteri più limitati. Quanto al commissariato, il cui dubbio fondamentale riguardava l'individualità o la collegialità dell'organo, l'Italia, pur favorevole a dar vita a un organo collegiale, avanzò una proposta di compromesso, che avrebbe previsto un singolo Commissario, investito della responsabilità della gestione generale, coadiuvato da tre commissari aggiunti, ognuno con responsabilità diretta nei confronti di un determinato settore amministrativo.

Se qualche risultato pareva ormai vicino in ambito giuridico, lo stesso non accadeva riguardo alle problematiche finanziarie. Qui la questione fondamentale era quella del bilancio comune, tanto auspicato da alcuni (tra cui l'Italia) quanto osteggiato da altri. A fine ottobre il Comitato finanziario bocciava la proposta italiana riguardante la creazione di un bilancio comune, definendola come irrealizzabile; l'unico modo per dar vita a un bilancio comune, infatti, sarebbe stato il permettere la tassazione sul proprio territorio da parte della Comunità europea, ma tale misura avrebbe comportato una serie di complicazioni di ambito politico-giuridico, che ovviamente esulavano dalle competenze del Comitato finanziario. Quella del bilancio comune, dunque, pareva per il momento un'idea destinata a rimanere tale.

Una situazione particolarmente confusa era quella che si trovava ad affrontare il Comitato militare, chiamato a pronunciarsi su numerose e delicate questioni di matrice in prevalenza tecnica, ma impossibilitato a dirimere tali questioni a causa della difficile situazione in cui i negoziati si trovavano, a cavallo tra la possibilità di dar vita a un'alleanza militare di tipo tradizionale e di costruire un esercito unico. Una problematica di primaria importanza riguardava la necessità di definire quale porzione di truppe, appartenenti agli Stati membri, avrebbero dovuto fare ingresso in quello che doveva essere l'esercito europeo. Quello dell'impiego delle forze era un problema gravissimo, che vedeva una spaccatura ancora una volta tra l'Italia e i Paesi del Benelux, con la prima che avrebbe appoggiato un graduale ingresso di tutte le truppe all'interno dell'esercito europeo¹¹⁹ e i secondi che speravano in un impiego parziale delle truppe sulla base del modello già adottato all'interno della NATO.

Proprio dal Benelux, e più in particolare dalla delegazione belga, proveniva la principale opposizione nei confronti delle proposte federative che l'Italia aveva avanzato e stava difendendo a denti stretti. Bruxelles affermò di non potere in alcun modo accettare la proposta

¹¹⁹ Eccezioni sarebbero state ammesse ma, sulla base del principio di uguaglianza tra Stati membri, queste avrebbero dovuto interessare tutti in egual parte.

di graduale integrazione che avrebbe condotto alla Federazione europea poiché questa, a detta di un gruppo di giuristi, avrebbe violato ben undici norme della Costituzione belga; la delegazione si dichiarava quindi disposta a proseguire i negoziati soltanto a patto di trovare dei compromessi riguardo alcuni punti salienti della proposta italiana. L'opposizione belga suscitò una serie di malumori tra i delegati italiani, tanto che Lombardo affermò come la necessità di dar vita a un esercito europeo fosse di primaria importanza, tanto da mettere in secondo piano i problemi costituzionali dei Paesi partecipanti¹²⁰. In realtà la presa di posizione belga non va letta come improvvisa, ma come la naturale evoluzione dell'atteggiamento tenuto da Bruxelles durante l'intero corso della Conferenza, contraddistinto da una forte prudenza in ogni ambito, istituzionale, economico e finanziario; la delegazione, in quest'ottica, era stata costretta ad "uscire allo scoperto" proprio in risposta alla spinta federalistica impressa dall'Italia alla Conferenza.

A dicembre del 1951, dunque, i negoziati parevano permanere in una condizione di stallo, intrappolati nella spaccatura che divideva i progetti di semplice cooperazione con quelli auspicanti la nascita di una vera e propria creazione europea. Nonostante le problematiche, però, alcune importanti personalità politiche, tra cui Schuman, erano convinte che a breve termine la Conferenza avrebbe potuto trovare, con la buona volontà dei partecipanti, il bandolo della matassa. Proprio nell'ottica della possibilità di imprimere uno *sprint* alla Conferenza molte speranze erano riposte nel Consiglio dei Ministri degli Esteri che avrebbe avuto luogo a Strasburgo e al quale avrebbe preso parte De Gasperi, subentrato a Sforza al Ministero degli Affari Esteri dopo le dimissioni di quest'ultimo nel luglio 1951.

2.6. Il prosieguo dei negoziati e la firma del Trattato

2.6.1. Gli incontri di Strasburgo

Il Consiglio dei Ministri degli Esteri a Strasburgo si apriva, l'11 dicembre 1951, con la delegazione italiana portatrice di interessi ben definiti, riguardanti principalmente il collegamento dell'esercito europeo a organismi politici che avrebbero potuto rappresentare il preludio alla nascita di una più strutturata Comunità Politica Europea. Fondamentale per spianare la strada alle tematiche trattate nel consiglio fu l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, tenuta nel giorno precedente, in occasione della quale tutti i partecipanti poterono scoprire le proprie carte e palesare le proprie posizioni nei confronti dei recenti sviluppi all'interno del continente.

¹²⁰ I. M. Lombardo, Appunti sulla riunione dei capi delegazione, 1 novembre 1951, in A.C.E., c.IML, b. "Riunioni capi delegazione. Proposte varie delegazioni", in Preda (1990), pp. 149-150.

In particolare, i momenti di maggiore importanza dell'Assemblea furono incarnati dagli interventi di Schuman, Adenauer e De Gasperi. Quest'ultimo non si concentrò tanto sulla composizione del tanto discusso esercito europeo, quanto piuttosto sul contesto all'interno del quale tale organismo doveva essere costituito. Il leader italiano disse:

“Se noi costruiremo soltanto amministrazioni comuni, senza una volontà politica superiore vivificata da un organismo centrale, nel quale le volontà nazionali si incontrino, [...] noi rischieremo che questa attività europea appaia [...] senza calore, senza vita e senza ideale, [...] una sovrastruttura superflua e forse anche oppressiva”¹²¹.

De Gasperi, attraverso il suo discorso, invitava le potenze europee non solo a fondere i propri eserciti, ma a dar vita a una vera e propria patria più “vasta, solida e viva”¹²², e nonostante la consapevolezza che tale traguardo non sarebbe stato raggiunto senza sforzo, egli auspicava lo sviluppo di un graduale processo di cessione della sovranità da parte degli Stati verso un'autorità sovranazionale. In quest'ottica, pilastri fondanti della tanto ambita Comunità europea sarebbero stati un corpo eletto comune e deliberante, un organo collegiale (con competenze limitate alle questioni di amministrazione comune) e un bilancio comune, derivante in gran parte da prelievi fiscali effettuati direttamente dalla Comunità nei confronti dei cittadini dei Paesi membri.

L'intervento di De Gasperi trovò pieno sostegno in Adenauer, il quale ammise apertamente di non poter “schivare la questione di sapere quale sarà l'organo che dovrà decidere dell'impiego di questo strumento (n.d.r. dell'esercito europeo). Ora questa è una decisione di ordine politico”¹²³. La Germania si mostrava quindi propositiva riguardo la nascita di un'assemblea europea, che avrebbe dovuto effettuare un controllo parlamentare nei confronti del potere esecutivo comunitario e avrebbe provato a dirimere le complesse questioni riguardanti l'adozione di un bilancio comune. A mostrare pieno appoggio nei confronti della posizione italiana fu anche il francese Schuman, il quale dichiarò che “un vero trasferimento di sovranità applicantesi solo al potere esecutivo non basterebbe nel caso di un esercito europeo, occorrerebbe nello stesso tempo creare un parlamento comune e risorse comuni”¹²⁴. A mostrare perplessità nei riguardi dell'integrazione politica era invece, prevedibilmente, il Ministro degli Esteri belga Paul van Zeeland che, sottolineando la posizione tenuta da Bruxelles durante l'intero corso delle trattative, sosteneva fermamente la volontà di mantenere

¹²¹ De Gasperi (1969), p. 52.

¹²² Ibidem.

¹²³ A. Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, Il Mulino, Bologna, 1960, p. 133.

¹²⁴ Ibidem, p. 132.

ben salda la sovranità nelle mani degli Stati nazionali e di dar vita a un'alleanza nel senso più tradizionale del termine¹²⁵.

L'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa aveva contribuito all'inasprirsi delle contrapposizioni tra schieramenti opposti nell'ambito dell'integrazione politica europea, e permetteva alla Conferenza dei Ministri degli Esteri di aprirsi, l'11 dicembre, in un quadro già ben delineato. L'ordine del giorno proposto da Schuman prevedeva che si discutesse, in primis, dei problemi tecnici riguardanti la creazione dell'esercito europeo, e in secondo luogo di una serie di questioni inerenti al funzionamento dello stesso. De Gasperi dichiarò senza mezzi termini di trovarsi in disaccordo con tale ordine del giorno, sostenendo che la priorità doveva essere assegnata alle discussioni politiche, a partire dal bilancio comune; solo affrontando preventivamente le problematiche di ordine politico-economico si sarebbe poi potuto passare alle discussioni di ordine militare. Il pensiero del leader italiano non trovava l'accordo di Schuman, secondo cui i problemi riguardanti le istituzioni politiche dovevano essere affrontati in uno stadio successivo della Conferenza, la quale avrebbe dovuto per il momento concentrarsi sulle questioni riguardanti la creazione degli organi fondamentali.

L'insistenza di De Gasperi verteva sulla necessità che venissero concretizzate le attribuzioni che l'articolo 7H assegnava all'Assemblea. Il testo prevedeva che all'Assemblea venisse assegnato, durante il periodo transitorio, il compito di studiare la composizione di un'Assemblea della CED, eletta a suffragio universale, e di precisarne i poteri, in particolare per quanto riguardava il voto, il controllo del bilancio, e la creazione di imposte europee. La determinazione italiana permise di ottenere l'assenso a una nuova redazione dell'articolo 7H (il quale verrà poi trasformato nell'art. 38 del progetto di trattato allo studio della Conferenza di Parigi), che avrebbe permesso all'esercito europeo di diventare il vero e proprio fulcro di una comunità democratica sovranazionale. Rispetto al vecchio testo, il nuovo articolo 7H pareva essere meno esplicito riguardo elezione e poteri dell'Assemblea, ma più nitido nel definire la struttura dell'organizzazione; questo infatti non parlava più di Assemblea eletta a suffragio universale, ma semplicemente di Assemblea "democratica", e non specificava più il potere della stessa di votare e dunque stabilire le imposte della comunità, ma allo stesso tempo stabiliva come essa avrebbe avuto una struttura non più semplicemente confederale, ma "federale o confederale", aprendo dunque alla possibilità di uno sviluppo federale della CED¹²⁶. De Gasperi, dunque, era riuscito a vincere la sua battaglia e a far sì che l'articolo 7H

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Preda (1990), p. 182.

affidasse all'Assemblea della CED un mandato costituente: la costruzione politica europea non era mai parsa così vicina.

2.6.2. La redazione definitiva dell'articolo 38 e la firma del Trattato

Le discussioni riguardanti le questioni politiche proseguirono poche settimane dopo in un incontro tenuto dai Ministri degli Esteri a Parigi il 27 dicembre. In occasione di tale riunione, De Gasperi propose e ottenne che all'Assemblea prevista dall'articolo 7H fosse affidato il compito di “determinare, entro sei mesi dall'inizio della sua attività, il progetto di costituzione federale o confederale”¹²⁷ su cui i governi nazionali si sarebbero poi pronunciati. A seguito di tali decisioni il leader italiano spiegò come l'incontro di Parigi avrebbe assegnato al Trattato un carattere fortemente federalista che sarebbe stato garantito dall'insieme di scadenze che l'art. 7H avrebbe previsto per l'Assemblea¹²⁸.

Il raggiungimento di un'intesa riguardo all'art. 7H e all'integrazione politica permise di aprire la strada alla soluzione dei problemi che attanagliavano la conferenza di Parigi, in cui la questione più discussa restava quella del bilancio comune. Alphanand propose l'adozione di una fase di *démarrage*, durante la quale il bilancio comune sarebbe stato presente ma estremamente limitato, seguita poi da una progressiva estensione delle competenze comunitarie in materia di bilancio. Dopo tale fase, i parlamenti nazionali non avrebbero più votato ognuno per un bilancio dettagliato, ma per un contributo globale sulla base del quale il Commissario avrebbe stabilito un progetto di bilancio comune, da approvare poi in seno all'Assemblea comunitaria; seguendo tale percorso sarebbe stato possibile instaurare un regime fiscale quanto più prossimo a quello federale.

Tale proposta riuscì a convincere sia le delegazioni che spingevano verso una maggiore integrazione, sia quelle che avevano mantenuto fino a quel momento un atteggiamento più cauto. Da un lato, infatti, Lombardo dichiarò che Roma era disposta ad accettare un periodo transitorio, sperando che questo servisse al fine di coniugare le esigenze economiche riguardanti la difesa comune con quelle inerenti alla stabilità economica e sociale degli Stati membri. D'altra parte, i delegati dei Paesi del Benelux parvero accettare una prospettiva di maggiore integrazione, pur concentrandosi momentaneamente solo sul periodo di transizione. Il cambiamento nell'atteggiamento delle delegazioni italiana, belga e olandese va letto anche alla luce delle pressioni effettuate su Roma, Bruxelles e Amsterdam da parte degli Stati Uniti, i quali auspicavano in un'accelerazione del processo di integrazione militare e politica

¹²⁷ De Gasperi (1979), p. 127.

¹²⁸ Ibidem, p. 126.

europea al fine di far fronte alla minaccia sovietica che, manifestatasi in Corea, avrebbe potuto presto prendere di mira il continente europeo.

Le complesse questioni economico-finanziarie si stavano dirimendo, e le intese raggiunte dai Ministri degli Esteri a Strasburgo e Parigi parevano avere spianato la strada alla conclusione dei lavori della Conferenza. Nonostante esistessero ancora delle divergenze tra i Paesi partecipanti, infatti, era possibile riscontrare da parte degli aderenti alla CED un'unanime volontà di dar vita a un'organizzazione sovranazionale e integrata, capace di superare anche gli ostacoli che parevano più complicati. Ciò permise di stilare gli articoli sul bilancio, da inserire nella convenzione transitoria e nel progetto di Trattato. Il 29 aprile venne approvata la prima parte del protocollo finanziario allegato al Trattato, relativa al bilancio e alla sua esecuzione; la seconda parte venne approvata qualche giorno dopo.

Restavano da risolvere una serie di questioni di tipo organizzativo-istituzionale. I partecipanti decisero di dar vita a un Commissariato composto da nove membri, di cui non più di due connazionali, nominati per sei anni. Per quanto riguarda l'Assemblea, si decise di evitare una moltiplicazione delle istituzioni e di mantenere un solo organo rappresentativo che operasse contemporaneamente nella CED e nella CECA, apportando alcune modifiche all'Assemblea che fino a quel momento aveva agito nel contesto della Comunità del carbone e dell'acciaio. Lo stesso venne fatto per la Corte di Giustizia.

Di fondamentale importanza, come accennato precedentemente, era la presenza nel Trattato dell'articolo 38, per il quale la delegazione italiana aveva combattuto irremovibilmente, che assegnava all'Assemblea il principio della costituente europea. Tale articolo non fu però esente da critiche, alcune delle quali provenienti proprio dagli ambienti federalisti che ne avevano fortemente auspicata la redazione. A tale proposito, Spinelli annoverava tre difetti fondamentali insiti nell'art. 38:

“La messa in moto della procedura costituzionale era subordinata alla ratifica della CED. L'Assemblea della CED era incaricata non già di redigere un progetto di patto, ma di studiare il problema e di trasmettere successivamente i risultati di tali studi a una conferenza diplomatica, il mandato costituzionale assegnato alla CED era infine quanto mai confuso”¹²⁹.

Nonostante riconoscesse il valore dell'inserimento di tale articolo nel Trattato, dunque, Spinelli era particolarmente critico riguardo alcune scelte prese nel corso della Conferenza, le

¹²⁹ A. Spinelli, *Rapporto politico al V Congresso del MFE*, in *Europa Federata*, 5 (1952), n. 1.

quali secondo lui non assecondavano a pieno gli ideali federalisti che la Comunità avrebbe invece dovuto seguire.

Al netto di tutte le perplessità e le questioni fin qui esposte, le parti raggiunsero l'accordo definitivo il 27 maggio 1952, giorno in cui a Parigi veniva siglato il Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa, contenente al suo interno le linee guida per la creazione della Comunità Politica Europea tanto voluta dall'Italia. Si apriva però, a questo punto, la difficile procedura di ratifica alla quale CED e CPE erano indissolubilmente legate.

2.7. Il fallimento dei negoziati

2.7.1. Il quadro europeo dopo la firma del Trattato

All'indomani della firma del Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa aveva inizio la difficile fase di transizione durante la quale i governi dovevano convincere le rispettive assemblee parlamentari a procedere con la ratifica del Trattato stesso. Ciò pareva un obiettivo tutt'altro che scontato, principalmente a causa delle divisioni che la nascita di un esercito comune aveva scaturito all'interno delle opinioni pubbliche di tutti e sei i Paesi firmatari.

In Francia, la firma del Trattato aveva provocato una discussione particolarmente aspra, definita la *querelle de la CED*, che vedeva, oltre alla dura opposizione perpetrata da comunisti e destra gollista, numerose divisioni e prospettive contrastanti all'interno di quasi tutti i partiti, in primis socialisti e radicali. Andava poi delineandosi, all'interno dell'opinione pubblica, l'idea secondo cui la Comunità Europea di Difesa sarebbe stata un mero strumento nelle mani di Washington, che avrebbe contribuito a rendere Parigi nient'altro che una pedina nello scacchiere della politica estera statunitense. Le autorità governative, dunque, si resero conto di quanto sarebbe stato difficile trovare un'intesa al fine di favorire la ratifica del Trattato in Parlamento.

La situazione non era delle migliori neanche nella Repubblica Federale Tedesca, dove l'opposizione all'ingresso nella CED arrivava dalla SPD e da grosse frange dell'elettorato, animate da sentimenti pacifisti in quanto rimaste scottate dagli eventi legati alla Seconda guerra mondiale. A rendere la situazione tedesca meno critica di quella francese contribuiva la fermezza con cui Adenauer si faceva portatore degli interessi legati alla Comunità di Difesa, vista come l'unica *chance* per Bonn di recuperare la piena sovranità ormai da tempo compromessa.

Una serie di difficoltà caratterizzava infine la procedura di ratifica nei Paesi del Benelux, i quali non avevano mai abbracciato a pieno il progetto CED, e anzi continuavano a guardare a una forma così profonda di integrazione con una certa diffidenza.

Una particolare situazione era quella che interessava l'Italia, a cui alle difficoltà già indicate per gli altri Paesi si aggiungeva l'imminente scadenza elettorale, prevista per la primavera del 1953. In tale atmosfera era complicato per De Gasperi presentare in Parlamento la ratifica della CED, a causa dei malumori che questa avrebbe potuto creare tra le file neutraliste e pacifiste. Il leader italiano tentò in un primo momento di far leva davanti al Parlamento sulla presenza, nel Trattato CED, dell'art. 38 e delle linee guida per la nascita della Comunità Politica Europea, sostenendo come dalla creazione dell'esercito unico europeo dipendesse l'intero processo di integrazione politica continentale. Nonostante ciò, però, le forze governative in Parlamento parevano momentaneamente più impegnate a favorire l'approvazione della nuova legge elettorale maggioritaria¹³⁰ che a mettere al centro dell'attenzione le questioni europee. A tale proposito, De Gasperi scriveva ad Adenauer:

“Non credo di doverLa rassicurare sul fatto che io condivido le Sue preoccupazioni per il destino della Comunità. Dopo che la Commissione parlamentare aveva approvato a larga maggioranza il trattato [...] era mia ferma intenzione quella di portare il dibattito alle Camere. Tuttavia, al momento l'ostruzionismo praticato dall'opposizione al Senato contro la riforma del sistema elettorale condiziona l'intera situazione politica e assorbe tutte le nostre energie”¹³¹.

Contemporaneamente, sul piano internazionale, De Gasperi tentava di perseguire l'integrazione politica lanciando nell'estate 1952, su suggerimento di Spinelli, una proposta riguardante la nascita di in seno al Consiglio d'Europa di un Comitato di Studi sulla Costituente Europea (CECE) che, in collaborazione con l'assemblea comune della CECA, avrebbe dovuto stilare le linee guida per la nascita della Costituente europea. Questo progetto, che se fosse stato approvato avrebbe rappresentato un grosso passo in avanti nella creazione di una Federazione europea, venne però reso vano da una serie di eventi internazionali.

In primis, le elezioni statunitensi segnarono l'ascesa alla Casa Bianca del repubblicano Eisenhower, il quale inaugurava una politica estera più aggressiva nei confronti dell'URSS, e per quanto riguarda l'Europa esercitava forti pressioni riguardanti l'impegno militare del vecchio continente, in particolare nell'ottica di un'accelerazione della ratifica del Trattato

¹³⁰ Definita “legge truffa” dall'opposizione di sinistra, poiché avrebbe concesso alla coalizione di partiti che fosse risultata vittoriosa un consistente premio di maggioranza. Per approfondire cfr. G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, il Mulino, 2003.

¹³¹ *De Gasperi ad Adenauer: Roma, 25 marzo 1953*, in M. R. De Gasperi, P. De Gasperi (2018), 402.

CED. Tale posizione portò a un irrigidimento dei rapporti con gli alleati (tra cui Roma) che diminuì sensibilmente lo spazio di manovra dei leader europei. Un ulteriore elemento destabilizzante fu l'abbandono del Ministero degli Esteri francese da parte di Robert Schuman, a seguito della formazione di un nuovo governo, in favore di Georges Bidault; quest'ultimo aveva mostrato negli ultimi mesi un'evoluzione delle proprie posizioni diventate ormai scettiche nei riguardi dell'integrazione sovranazionale, soprattutto di tipo politico, della quale la CPE si faceva principale espressione¹³². L'affievolimento del sostegno da parte del *Quai d'Orsay* rappresentava un duro colpo per De Gasperi e i federalisti, che vedevano allontanarsi uno dei principali *partner* nella lotta per una costruzione politica europea. L'ultimo elemento di debolezza che contraddistingueva il quadro a cavallo tra il '52 e il '53 era la scarsa fiducia riposta nella CPE da parte dei Paesi del Benelux, i quali avevano avanzato una proposta di unione doganale tra i sei Paesi della CECA riguardante principalmente i prodotti industriali, il cosiddetto Piano Beyen¹³³. La presenza di proposte simili, che tentavano di distogliere l'attenzione dall'integrazione politica per porlo su quella strettamente economica, non faceva sicuramente bene a De Gasperi e ai suoi progetti sulla CPE.

2.7.2. La fine dell'era degasperiana e il fallimento del progetto CED

Tra le file della diplomazia italiana molti iniziarono a mostrarsi meno fiduciosi riguardo la riuscita del progetto di ratifica della CED. A tale proposito è possibile annoverare alcune lettere indirizzate da Quaroni al Governo italiano, nelle quali l'Ambasciatore a Parigi manifestava i suoi giudizi negativi, che parevano confermati dall'atteggiamento tutt'altro che propositivo di Bidault nei confronti della CED e della CPE. Tali circostanze non mutarono però l'atteggiamento di De Gasperi, il quale continuava a mostrarsi fiducioso e a considerare come centrale la Comunità Politica Europea manifestando tutta la sua convinzione in occasione di una riunione dei Ministri degli Esteri tenuta a Roma nel febbraio del 1953, durante la quale egli ammetteva che "il Governo italiano ha di fronte a sé un problema di tempi in relazione alle prossime elezioni politiche", ma si mostrava "pronto ad affrontare tali difficoltà per la ratifica della CED"¹³⁴. Quanto al Piano Beyen avanzato dai Paesi del Benelux, l'Italia non si mostrava contraria all'integrazione economica del settore agricolo, ma

¹³² J. C. Demory, *Geroges Bidault 1899-1983. Biographie*, Julliard, Paris, 1996, pp. 300-356.

¹³³ Johan Willem Beyen era il nome del ministro degli esteri olandese.

¹³⁴ ASMAE, Fondo Cassaforte, b. 25, teles. n. 21/0865, MAE a vari destinatari, 3.3.1953, cit. in Varsori (2010), pp. 108-109.

l'allora Ministro dell'Agricoltura Amintore Fanfani¹³⁵ sottolineò come questa dovesse essere perseguita attraverso un processo orizzontale e non verticale per singoli prodotti, come invece sostenuto dal governo olandese.

A rendere il quadro appena delineato ben più complesso contribuirono le elezioni italiane per la seconda legislatura repubblicana, tenute il 7 e l'8 giugno, durante le quali la DC non ottenne per un minimo scarto di voti il premio di maggioranza, pur restando il partito maggioritario in Parlamento. Le elezioni facevano registrare buoni risultati per le sinistre e un aumento di voti per le destre, monarchica e neofascista, e rappresentavano un duro colpo per De Gasperi, che vedeva la sua posizione indebolita anche tra le file della Democrazia Cristiana non riuscendo a concretizzare il tentativo di creazione di un Governo; il compito di formare un esecutivo venne dunque affidato dal Presidente Einaudi a Giuseppe Pella, anch'egli esponente della DC che però non nutriva forti speranze nei confronti dei progetti sulla CED e sulla CPE¹³⁶.

Il nuovo esecutivo italiano, guidato da Pella, era a composizione totalmente democristiana, ma veniva considerato come un Governo di transizione all'interno del quale il Presidente del Consiglio ricopriva anche l'*interim* degli Affari Esteri. Le scelte di Pella rappresentarono un vero e proprio punto di rottura nella politica estera italiana: egli, infatti, si concentrò maggiormente sulla posizione e i rapporti di Roma nel contesto dei Balcani (in primis sulla questione riguardante il Territorio Libero di Trieste), riponendo in secondo piano le questioni riguardanti l'integrazione europea. Il ridimensionamento dell'influenza degasperiana, nonostante il politico trentino venisse nominato segretario della DC, fu un duro colpo nell'ottica della procedura di ratifica della CED, la quale si protraeva con sviluppi e risultati diversi all'interno degli altri cinque Paesi firmatari del Trattato.

Nella Repubblica Federale Tedesca, il successo schiacciante ottenuto da Adenauer alle elezioni del 1953 rendeva il clima più sereno e favoriva l'avanzamento dell'integrazione con la ratifica del Trattato, effettuata dal *Bundestag*. Segnali incoraggianti provenivano anche dai Paesi che si erano mostrati inizialmente più diffidenti, Belgio, Olanda e Lussemburgo, nei quali era possibile segnalare dei progressi. La situazione pareva invece assumere caratteri di criticità in Francia, tanto che Quaroni inviò una serie di comunicazioni al Governo italiano nelle quali considerava il processo di integrazione europea di matrice funzionalista, fortemente auspicato proprio da Parigi, ormai sconfitto. L'Ambasciatore non era l'unico a

¹³⁵ ASMAE, Direzione Generale Affari Politici, 1951-57, b. 256, appunto per il signor Ministro, 26.3.1953, cit. in *Ibidem*.

¹³⁶ Cfr. 2.5.2.

nutrire perplessità nei confronti della ratifica del Trattato in Francia; a tale proposito, Taviani scriveva:

“Nessuno può dubitare della mia fede europeistica. Ma non possiamo Concludere il dibattito in Parlamento per la ratifica del trattato se non dopo la ratifica francese o, almeno, quando fossimo assolutamente sicuri che ci sia la ratifica francese. [...] Se poi, dopo la nostra vittoria la Francia non ratifica, che succede? Se lo immaginano gli europeisti oltranzisti che ci rimproverano di non portare subito la ratifica in Parlamento; immaginano il disastro che ne deriverebbe nella nostra opinione pubblica? Immaginano il trionfo dell’opposizione socialcomunista?”¹³⁷.

In virtù delle innumerevoli questioni che nel 1953 attanagliavano il processo di ratifica della CED, anche la diplomazia italiana iniziò ad interrogarsi su una possibile inversione di rotta a riguardo. A contribuire a tali sviluppi furono anche le dimissioni di Pella e la formazione, nel febbraio 1954, di un Governo guidato da Mario Scelba, democristiano, con il suo compagno di partito Mario Piccioni alla Farnesina. Scelba, uomo da sempre vicino a De Gasperi, tentò di proseguire da Palazzo Chigi la politica estera del politico trentino, mostrandosi favorevole alla ratifica del Trattato e al completamento del processo riguardante la creazione di CED e CPE. La procedura di ratifica venne dunque avviata in Parlamento, anche grazie all’influenza che De Gasperi aveva ripreso ad esercitare sul nuovo esecutivo, ma attraverso una sequenza lenta e attendista che avrebbe permesso all’esecutivo di osservare i progressi in Francia e di regolarsi di conseguenza.

A Parigi, intanto, la situazione era diventata più scottante dopo la caduta del governo del conservatore Laniel e la nomina a Primo Ministro dell’esponente radicalsocialista Pierre Mendès France che, noto per la sua mai celata ostilità alla CED, dichiarò che uno dei primi compiti del Governo sarebbe stata la ricerca di una soluzione al problema della Comunità di Difesa. La nomina di Mendès France al governo suscitò preoccupazioni tra le file di tutti i fautori della CED, i quali tentarono di esercitare forti pressioni nel tentativo di accelerarne la ratifica. Tra coloro che maggiormente si impegnarono nel tentativo di mettere il leader socialista con le spalle al muro ci furono gli Stati Uniti, che organizzarono nel mese di agosto un incontro dei Ministri degli Esteri a Bruxelles al fine di risolvere la questione una volta per tutte.

La Conferenza nella capitale belga vide un atteggiamento molto prudente da parte della delegazione italiana, preoccupata dell’eventualità che un eventuale fallimento della CED avrebbe indispettito Eisenhower al punto di provocare un disimpegno degli USA nell’Europa

¹³⁷ Taviani (2002), p. 196.

occidentale. L'obiettivo italiano era quello di "tendere a far modificare le clausole più aspre del Protocollo (elaborato da Mendès France), non fino al punto però di renderlo inaccettabile al Parlamento francese"¹³⁸, poiché tale possibilità avrebbe portato al definitivo aborto del progetto CED. Si distaccava dalle posizioni del Governo l'ex Presidente De Gasperi, il quale ribadiva la sua ferma opposizione all'atteggiamento francese e considerava come strettamente legata la scelta a favore della CED e della CPE al vincolo Atlantico che legava l'Italia agli Stati Uniti e alla NATO.

Il 19 agosto 1954, primo giorno della Conferenza di Bruxelles, De Gasperi moriva. Al termine della Conferenza Mendès France, ritornato in patria, presentava all'Assemblea nazionale il Trattato istitutivo della CED nella sua versione originale, così com'era stato siglato nel 1952, sostenendo come riguardo la ratifica dello stesso il Governo avrebbe assunto un atteggiamento neutrale. Pochi giorni dopo, il Parlamento francese respingeva il Trattato. Con la mancata ratifica da parte di Parigi volgeva al termine la fase dell'integrazione europea di stampo funzionalista e veniva calato definitivamente il sipario sulla Comunità Europea di Difesa e sulla Comunità Politica Europea. Tale evento, unito alla scomparsa di De Gasperi, segnò la fine di una fase in cui grande influenza aveva esercitato la politica estera italiana, caratterizzata da forte ambizione e grandi speranze di integrazione politica.

¹³⁸ ASMAE, Fondo Cassaforte, b. 26, memorandum di C. A. Straneo, 16.8.1954, segreto, cit. in Varsori (2010), p. 117.

3. Dalla Conferenza di Messina alla firma dei Trattati di Roma nella prospettiva dell'Italia post-degasperiana

3.1. I progetti all'indomani del fallimento della CED

3.1.1. L'atteggiamento italiano

Successivamente alla bocciatura da parte del Parlamento francese nei confronti della ratifica del Trattato CED diventava ormai evidente, nell'intero continente, il fallimento dei negoziati per la Comunità di difesa e conseguentemente per la Comunità Politica Europea; ciò creava tra le autorità dei vari Paesi, e in particolare nelle file del governo italiano, numerose preoccupazioni. Tali preoccupazioni erano destinate principalmente in merito alla reazione che gli Stati Uniti avrebbero avuto di fronte al fallimento dei negoziati. A Palazzo Chigi si diffondeva l'idea secondo cui Washinton, stizzita dalla mancata ratifica del Trattato, avrebbe in primis rivolto delle accuse a Roma a causa dello scarso impegno delle autorità italiane e in seconda battuta favorito un progressivo disimpegno dallo scenario europeo; una simile reazione da parte di Eisenhower avrebbe portato a delle incerte e preoccupanti conseguenze¹³⁹. Riguardo alla prima questione si sarebbe verificato un indebolimento della posizione italiana nello scenario occidentale, tra l'altro in un periodo caratterizzato dai già difficili rapporti con gli USA, che giudicavano come insufficiente l'impegno portato avanti dalle forze moderate nell'evitare l'avanzata comunista. Riguardo la seconda evenienza, invece, i vertici governativi italiani credevano che un disimpegno statunitense in Europa avrebbe portato a un crollo di consensi per la Democrazia Cristiana, che aveva fino a quel momento goduto di un incondizionato supporto da parte della Casa Bianca, fondamentale nel tentativo di mantenere ben salde le redini del Paese e di evitare uno spostamento dell'asse governativo a sinistra.

In virtù di tali considerazioni pareva aprirsi una nuova stagione per la politica estera italiana che, in rottura con la precedente linea di *policy* attuata dalla DC degasperiana, avrebbe messo al centro degli interessi della penisola non più la politica europea ma i rapporti bilaterali con Washington, nel tentativo di non deteriorare i rapporti con l'opinione pubblica e di consolidare la posizione del governo moderato in risposta alle forti pressioni provenienti da socialisti e comunisti¹⁴⁰. In tal senso il Governo Scelba, seppur parve provare rammarico nei

¹³⁹ Varsori (2010), pp. 119-120.

¹⁴⁰ Per approfondire i rapporti tra l'Italia e gli USA durante gli anni di governo democristiano cfr. E. Del Pero, *L'alleato scomodo. Gli USA e la DC negli anni del centrismo (1948-1955)*, Carocci, Roma, 2001.

confronti del fallimento incontrato dai progetti di integrazione militare e politica europea, si concentrò sulla volontà di ribadire piena fiducia agli Stati Uniti e di non porre assolutamente in discussione la partecipazione a un altro dispositivo di difesa, quello dell'Alleanza Atlantica.

3.1.2. Il Piano Eden

Le vicende legate al fallimento dei negoziati per la CED concessero la possibilità alla Gran Bretagna, che mai si era mostrata particolarmente entusiasta del processo di integrazione funzionalista di stampo francese, di fare nuovamente ingresso negli equilibri diplomatici europei. L'insieme delle proposte britanniche venne racchiuso all'interno di un piano, elaborato da alcuni dipartimenti governativi inglesi, che venne presentato pubblicamente dal Segretario di Stato al Foreign Office, il conservatore Anthony Eden. Il Piano Eden si articolava attraverso due fondamentali proposte: la prima riguardava il riarmo nazionale della Repubblica Federale Tedesca finalizzato al suo inserimento all'interno del dispositivo difensivo dell'Alleanza Atlantica, la NATO, mentre la seconda ruotava intorno a una riforma del Patto di Bruxelles che avrebbe previsto l'ingresso al suo interno proprio della Germania Ovest. La realizzazione della prima proposta avrebbe permesso di assecondare la volontà statunitense di completare il processo di integrazione difensiva occidentale, dando così vita a un blocco coeso capace di far fronte alla minaccia sovietica, mentre l'ingresso tedesco nel Patto di Bruxelles avrebbe soddisfatto le ambizioni francesi riguardanti la possibilità di dar vita a una cooperazione continentale sul piano militare evitando la necessaria cessione di sovranità verso un organismo superiore prevista all'interno della CED.

L'idea che andava diffondendosi tra le file delle autorità inglesi, infatti, era che per la Francia ormai la questione centrale non fosse più la lotta verso la rinascita dell'esercito tedesco, quanto piuttosto la cessione di sovranità in ambiti delicati come quelli disciplinati dalla Comunità di difesa e ancor di più dalla Comunità Politica Europea. La proposta di Eden tentava dunque di dar vita a un rapporto privilegiato franco-britannico, attraverso il quale si sarebbe poi perseguito un rafforzamento dei contatti anche tra Washington e Bonn. L'azione inglese può anche essere interpretata come la volontà, una volta conseguita una situazione difensiva stabile nel continente europeo, di concentrarsi sulla salvaguardia e il consolidamento del ruolo imperiale della Gran Bretagna e della Francia, in un periodo in cui le due potenze si mostravano particolarmente timorose della politica intrapresa dall'amministrazione Eisenhower.

Al fine di tastare gli umori a seguito della proposta avanzata, Eden decise di intraprendere una missione all'interno delle maggiori capitali europee, tra le quali era ovviamente inclusa Roma. All'interno della penisola, le prime reazioni al piano non erano delle più entusiastiche. La diplomazia italiana era sostanzialmente a conoscenza del fatto che, se il Piano Eden si fosse concretizzato, questo avrebbe messo al centro degli equilibri diplomatici europei l'asse franco-britannico, relegando Roma a un ruolo di minore spessore. Un'ulteriore preoccupazione derivava dal fatto che la nascita di alleanze di tipo più tradizionale avrebbe condizionato negativamente la capacità di manovra dell'Italia poiché considerata come una potenza di second'ordine sul piano militare mentre, al contrario, la partecipazione a un'organizzazione dal carattere sovranazionale improntata anche sull'integrazione politica avrebbe permesso di "camuffare" i limiti italiani favorendo un pieno coinvolgimento della penisola negli affari internazionali.

Le preoccupazioni finora espresse erano condivise in particolar modo dagli uomini che, essendo stati a lungo vicini a De Gasperi, condividevano la visione dell'integrazione europea del compianto politico trentino. A tale proposito, il sottosegretario agli Esteri Lodovico Benvenuti¹⁴¹ scriveva:

“un asse Parigi-Londra sarebbe tentato [...] di esercitare una funzione di terza forza fra l'America e il blocco sovietico, e ciò in ragione dei particolari interessi che Inghilterra e Francia intendono tuttora tutelare nelle loro ex-colonie” – la paura di Benvenuti riguardava principalmente la creazione di un – “diaframma fra noi e gli Stati Uniti d'America e [che] ci conduca a subordinare la nostra libertà di movimento sul piano bilaterale italo-americano, alla necessità del nuovo sistema europeo a preminenza anglo-francese”¹⁴².

Consapevole delle perplessità insite negli ambienti diplomatici italiani, la Gran Bretagna tentò di convincere le autorità di Roma a un'adesione al Piano facendo presente che l'Italia avrebbe potuto, analogamente alla RFT, prendere parte a una versione riformata del Patto di Bruxelles, così da non subire una marginalizzazione all'interno degli equilibri politico-militari europei. Tale proposta parve ammorbidire le posizioni dell'amministrazione italiana nei confronti del

¹⁴¹ Benvenuti, esponente della Democrazia Cristiana molto vicino a De Gasperi e convinto sostenitore degli ideali federalisti, entrò a far parte fin dal 1947 nel Comitato parlamentare italiano per l'Unione europea, fondato da Enzo Giaccherò, per poi iscriversi l'anno successivo al Movimento federalista europeo di Altiero Spinelli. Per approfondire cfr. *Benvenuti Lodovico* in SIUSA, https://www.esteri.it/mae/it/ministero/il_mae/ministri_esteri/gaetano_martino.html.

¹⁴² ASMAE, Fondo Direzione Generale Affari Politici, b. 331, memorandum “Circa la soluzione di ricambio” di L. Benvenuti, 13.9.1954, cit. in Varsori (2010), p. 122.

Piano Eden, dirimendo alcune delle numerose perplessità sorte fino a quel momento nei confronti del progetto.

Quando Eden giunse a Roma, il colloquio con Piccioni e Scelba fu contraddistinto da una certa arrendevolezza da parte delle autorità italiane nei confronti del progetto britannico. Tale comportamento trova ragione nel fatto che il Piano Eden, oltre a godere dell'appoggio statunitense, stava raccogliendo consensi tra i governi di tutti i Paesi europei, e dunque pareva realisticamente destinato a vedere la luce. In caso di realizzazione del Piano e di mancata adesione dell'Italia, ovviamente, il governo di Roma si sarebbe trovato in una posizione ancor più isolata di quanto potesse succedere accettando le condizioni inglesi; la partecipazione al piano pareva, dunque, l'unica strada percorribile. Nonostante il comportamento sostanzialmente accomodante nei confronti del Segretario britannico, però, Piccioni non mancò di fare cenno alla necessità di una cooperazione tra la rinnovata Alleanza di Bruxelles e gli altri organismi di cooperazione continentale, OECE, CECA e Consiglio d'Europa.

Eden proseguiva la sua missione nelle altre nazioni coinvolte dal Piano, trovando generalmente un'accoglienza positiva. A Bruxelles egli incontrava i leader dei tre Paesi del Benelux, i quali si mostravano entusiasti della proposta britannica, e poco dopo la stessa reazione era espressa a Bonn da Adenauer. Più delicato fu l'incontro tenuto a Parigi con Mendès France a seguito del quale, nonostante alcune resistenze, il Primo Ministro francese finì comunque per accettare le condizioni di Eden ed aprì alla prospettiva di una convocazione, in breve tempo, di una conferenza a Londra alla quale avrebbero preso parte, insieme ai Sei Paesi europei, la Gran Bretagna, gli USA e il Canada.

3.1.3. L'Unione Europea Occidentale

I negoziati di Londra si aprirono a fine settembre 1954 e vedevano la partecipazione di una delegazione italiana guidata dal nuovo Ministro degli Esteri Gaetano Martino¹⁴³, esponente liberale, che era da pochissimo subentrato alla Farnesina a seguito delle dimissioni di Piccioni. Sotto la guida di Martino le autorità italiane assunsero un atteggiamento prudente, tentando di adeguarsi alle proposte avanzate dal Piano Eden e allo stesso tempo evitando frizioni con Mendès France, allo scopo di mostrare una sorta di comprensione per le problematiche incontrate dalla Francia durante la ratifica del Trattato CED. La conferenza vide una sostanziale comunanza di interessi tra le parti, e si concluse in modo propositivo decidendo per la convocazione di un'ulteriore conferenza, a Parigi, con lo scopo di portare

¹⁴³ Gaetano Martino era fin dal 1948 deputato nelle file del Partito Liberale Italiano. Per approfondirne la carriera politica cfr. *Gaetano Martino* in Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, https://www.esteri.it/mae/it/ministero/il_mae/ministri_esteri/gaetano_martino.html.

definitivamente a compimento le trattative riguardanti il Piano Eden. Quanto all'Italia, la conferenza di Londra portò a importanti risultati sul piano bilaterale, risolvendo attraverso il "memorandum d'intesa" la spinosa questione triestina, che venne assegnata definitivamente alla piena sovranità italiana. La risoluzione della questione di Trieste, nonostante in realtà non rispose del tutto alle richieste italiane, metteva finalmente un punto per Roma alle questioni relative all'eredità negativa della guerra e al trattato di pace¹⁴⁴.

Alla fine di ottobre i negoziati ricominciarono a Parigi, dove ebbero luogo tre conferenze parallele nelle quali l'Italia, probabilmente alla luce del grande risultato già ottenuto a Londra, svolse un ruolo secondario adeguandosi di fatto alle decisioni delle altre potenze¹⁴⁵. Nella prima conferenza, alla quale presero parte tutti i membri della Nato e la Repubblica Federale Tedesca, sancì l'ingresso di Bonn nel Patto Atlantico; nella seconda, che vide tra i partecipanti le tre potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale (Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia) più i rappresentanti tedeschi, restituì alla Germania Ovest la piena sovranità; nella terza e ultima, che riuniva i Paesi del Trattato di Bruxelles più la RFT e l'Italia, condusse alla creazione dell'Unione Europea Occidentale. La ratifica dell'UEO venne portata avanti, seppur non senza difficoltà, all'interno di tutti gli Stati aderenti entro la prima metà del 1955, permettendo così il completamento del sistema difensivo occidentale e favorendo la stabilizzazione degli equilibri in Europa, rendendo così la regione meno permeabile all'influenza proveniente da Est.

3.2. La nuova politica estera italiana

3.2.1. L'apertura a sinistra e il neoatlantismo

La presenza di mutamenti così rilevanti sul piano internazionale non lasciò indifferente le autorità politiche e diplomatiche italiane, che proprio in questa fase stavano rispondendo a nuovi stimoli provenienti da alcuni ambienti della Democrazia Cristiana, capaci di influenzare la posizione nostrana nel contesto sia continentale che internazionale.

Una delle principali tendenze della politica democristiana in questa fase riguardava una certa volontà di abbandonare la formula centrista che aveva caratterizzato la diplomazia di Roma lungo tutto il decennio successivo alla Seconda guerra mondiale. Di tale prospettiva si faceva principale interprete Amintore Fanfani, tra i maggiori rappresentanti della DC fin dalla sua

¹⁴⁴ Per approfondire la questione di Trieste cfr. G. Valdevit, *La questione di Trieste 1941-1954. Politica internazionale e contesto locale*, Milano, Franco Angeli, 1986.

¹⁴⁵ A. Varsori, *L'azione diplomatica italiana dal fallimento della CED all'istituzione della UEO (1954-1955)*, in P. Guillen (a cura di), *La France et l'Italie dans les années Cinquante*, CHRIPA, Grenoble, 1988, pp. 63-94.

fondazione, che durante i governi De Gasperi aveva ricoperto gli incarichi di Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale (1947-1948 e 1948-1950), dell'Agricoltura (1951-1953) e degli Interni (1953-1953). Nel gennaio 1954 egli formò il suo primo Governo, che però non ottenne la fiducia e fu ben presto costretto allo scioglimento, e nel 1955 divenne Segretario della DC, impegnandosi a fondo per la modernizzazione del partito¹⁴⁶. Tra le idee avanzate da Fanfani la principale riguardava, seppure a volte in modo contraddittorio, una possibile apertura governativa a sinistra, nei termini di un dialogo con il PSI. A contribuire poi alla trasformazione della politica estera italiana fu l'elezione alla Presidenza della Repubblica, nel 1955, di Giovanni Gronchi, tra i maggiori rappresentanti della sinistra democristiana, che svolse nella seconda metà degli anni '50 un ruolo di primaria importanza nel posizionamento internazionale di Roma¹⁴⁷.

L'insieme dei fattori fin qui elencati portò all'adozione di una nuova linea per la politica estera italiana di atlantismo cattolico¹⁴⁸, derivante dall'idea secondo cui la penisola potesse dare un maggiore contributo sul piano internazionale se questa si fosse mostrata, nei confronti delle potenze atlantiche, un interlocutore credibile sulle questioni riguardanti l'Europa meridionale e il bacino mediterraneo, dando inizio a una politica di simpatia nei confronti delle aspirazioni indipendentiste provate dai Paesi dell'area mediterranea e mediorientale. Ciò avrebbe portato a una rivalutazione del ruolo dell'Italia, la quale avrebbe assunto una funzione di potenza regionale nei contesti sopracitati. Tale prospettiva, "diffusa e largamente condivisa, anche se interpretata con accenti molto diversi e in parte contrapposti, fu definita [...] neatlantismo, termine che ebbe una grande fortuna: indicava l'aspirazione ad allargare gli orizzonti diplomatici dell'Italia reinterpretando, ma non misconoscendo, il vincolo atlantico"¹⁴⁹.

Il neatlantismo pareva mostrarsi come una prospettiva di rottura nei confronti della scelta europea, di stampo degasperiano, perseguita da Roma per tutto il dopoguerra, che si era fondata su un rapporto di stretta collaborazione con alcuni Paesi dell'Europa continentale. In realtà il contrasto tra la politica estera italiana pre e post 1955, e dunque tra impegno europeo

¹⁴⁶ Fanfani, Amintore in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Economia*, 2012, http://www.treccani.it/enciclopedia/amintore-fanfani_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Economia%29/.

¹⁴⁷ A. Bedeschi, *Spunti revisionistici nella politica estera di Giovanni Gronchi Presidente della Repubblica*, in Di Nolfo, Raniero, Vigezzi (1986), pp. 59-74.

¹⁴⁸ V. Capperucci, *La sinistra democristiana e la difficile integrazione tra Europa e America (1945-1958)*, in G. Quagliariello, P. Craveri, *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Roma, 2003, pp. 71-94.

¹⁴⁹ E. Martelli, *L'altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana (1958-1963)*, Guerini, Milano, 2008, p. 23.

e vocazione mediterranea, pare molto meno netto e più complesso di quanto possa apparire¹⁵⁰, anche alla luce dei comportamenti (analizzati successivamente) che la diplomazia italiana continuerà ad assumere nei rapporti con i *partner* continentali.

3.2.2. *L'ingresso nelle Nazioni Unite e il "pool degli armamenti"*

La seconda metà degli anni '50 segnò l'ammorbimento del conflitto tra Est e Ovest e, nonostante non ricoprì all'interno di queste dinamiche un ruolo di primaria importanza, l'Italia poté godere fin dall'immediato delle conseguenze positive ad esso legate. Il primo sviluppo riguardò il venir meno del veto sovietico alla candidatura italiana per l'ingresso Nazioni Unite, inizialmente dettato dalla volontà dell'URSS di evitare un eccessivo spostamento del baricentro dell'organizzazione verso occidente; tale sviluppo spianava la strada, nel 1955, all'ingresso di Roma nell'ONU. L'Italia era a questo punto inserita a pieno in tutti gli organismi di cooperazione del sistema occidentale ed europeo occidentale¹⁵¹, nonché nell'Organizzazione delle Nazioni Unite e in tutte le sue agenzie specializzate. L'ottenimento di tale condizione segnava un punto di arrivo poiché finalmente, a dieci anni dal termine della guerra, permetteva alla penisola di lasciarsi definitivamente alle spalle la negativa eredità legata alla sconfitta.

I recenti sviluppi parevano smuovere qualcosa anche all'interno del continente europeo dove, a seguito della nascita dell'Unione Europea Occidentale, l'Italia parve mostrarsi incerta nell'assumere una posizione in politica estera. Le autorità italiane tentavano infatti, da un lato, di rafforzare la cooperazione bilaterale con i principali interlocutori, Francia e Inghilterra in primis; in tal senso è possibile leggere la visita di Mendès France in Italia nel gennaio 1955 e la missione del ministro Martino, nella primavera dello stesso anno, a Londra. D'altra parte, però, si innalzava da Roma la volontà di intraprendere forme di cooperazione che coinvolgessero il continente europeo nella sua interezza, ed ebbero inizio a tale scopo una serie di studi al fine di comprendere in quale ambito tale cooperazione sarebbe stata perseguita con maggiore facilità. Presto si comprese come la dimensione più fertile all'integrazione fosse quella economica, e vennero avanzate proposte al fine di utilizzare lo strumento rappresentato dall'OECE, la quale era sopravvissuta alla fine del Piano Marshall (nel 1951) e offriva il vantaggio del coinvolgimento della Gran Bretagna.

La volontà di integrazione e cooperazione venne poi coniugata con una proposta emersa nell'UEO riguardante la nascita di un'agenzia per il controllo degli armamenti. Tale proposta

¹⁵⁰ Varsori (2010), p. 127.

¹⁵¹ CECA, NATO, Consiglio d'Europa e UEO.

venne originariamente auspicata dalle autorità francesi al fine di controllare il riarmo della Germania Ovest, nonostante Adenauer avesse esplicitamente rinunciato alla volontà tedesca di rinunciare alla costruzione di armi atomiche, oltre che batteriologiche e chimiche. Il progetto venne ben presto ribattezzato “*pool degli armamenti*”¹⁵², e parve implicare una forte coordinazione della produzione bellica tra gli Stati membri della UEO. Il governo italiano tentò fin da subito di sfruttare il “*pool degli armamenti*” al fine di perseguire il progetto di integrazione precedentemente citato, e tentò di imprimere al progetto un carattere fortemente sovranazionale, che ne sottolineasse gli aspetti economici e che al tempo stesso impedisse la creazione di un rapporto privilegiato franco-tedesco, il quale avrebbe relegato la penisola a una posizione marginale. La proposta italiana trovò accoglienza positiva tra le autorità francesi, che parevano propositive nei confronti di una maggiore integrazione economica tra i Paesi dell’UEO, ma la stessa venne osteggiata dai vertici di Londra, fortemente contrari a qualsiasi tipo di disegno di carattere sovranazionale. A dare il colpo di grazia al progetto di Roma fu poi la caduta del governo di Mendès France e la formazione di un nuovo gabinetto, guidato dal radicale Edgar Faure.

L’interesse nei confronti del “*pool degli armamenti*”, specie nella forma auspicata dal governo italiano, andò dunque scemando a partire dalla primavera 1955, e ciò portò a una riconsiderazione dell’Unione Europea Occidentale, dapprima considerata come un utile creazione nel tentativo di perseguire, ancora una volta dopo il fallimento della CED, la costruzione europea, e successivamente rivelatasi come un mero strumento sfruttato per favorire l’ingresso tedesco nella NATO¹⁵³. Bisogna comunque considerare come, nel 1955, anche le autorità italiane parevano aver relegato l’integrazione europea a un ruolo secondario sull’agenda della propria politica internazionale, in quanto maggiormente impegnati a monitorare l’evoluzione dei rapporti tra blocco occidentale e orientale, al fine di comprendere il prima possibile se tali sviluppi avrebbero potuto o meno influire sugli equilibri interni della penisola. Scarsa attenzione, dunque, fu momentaneamente rivolta a una serie di progetti che stavano maturando in alcuni ambienti europei e che avrebbero portato a quello che sarebbe poi stato definito il “rilancio dell’Europa”¹⁵⁴.

¹⁵² UEO in Enciclopedia Italiana – III Appendice, 1961, <http://www.treccani.it/enciclopedia/ueo-%28Enciclopedia-Italiana%29/>.

¹⁵³ Per approfondire la discussione riguardante il “pool degli armamenti” e il successivo fallimento cfr. E. Calandri, *The Western European Union Armaments Pool: France’s Quest for Security and European Cooperation in Transition 1951-1955*, in “Journal of European Integration History”, n. 1, 1995, pp. 37-64.

¹⁵⁴ *Un rilancio per l’Europa. Il testo in italiano dell’accordo CDU/CSU-SPD sulla politica europea* in Astrid-Online, <http://www.astrid-online.it/static/upload/un-r/un-rilancio-per-l-europa.pdf>.

3.3. La Conferenza di Messina

3.3.1. *Le proposte di integrazione e il memorandum del Benelux*

La crisi della CED e gli sviluppi ad essa successivi avevano provocato delusione tra le file di tutti gli europeisti del continente. Da un lato c'erano i federalisti italiani che, scontenti dalla mancata nascita di un organismo di cooperazione politica internazionale, vedevano i propri sogni di un'Europa unita allontanarsi sempre più; dall'altro c'erano tutti coloro i quali avevano creduto in un'integrazione europea fondata su istanze funzionaliste, che dovevano per la prima volta fare i conti con la reticenza delle opposizioni e delle opinioni pubbliche nazionali. Di questo secondo gruppo faceva parte Jean Monnet, ormai costretto a lasciare la guida dell'Alta Autorità della CECA a causa dell'ostilità manifestata nei suoi confronti da numerosi ambienti politici francesi. Egli, una volta abbandonata l'architettura istituzionale della CECA, decise di dar vita al Comitato d'Azione per gli Stati Uniti d'Europa¹⁵⁵, un gruppo di pressione all'interno del quale potesse far valere le sue idee ed elaborare un progetto di integrazione che incontrasse maggiormente i favori delle opinioni pubbliche rispetto a quello della Comunità di difesa.

La proposta elaborata da Monnet, e avallata dal Ministro degli Esteri belga Paul-Henri Spaak¹⁵⁶, era articolata su due differenti istanze. Essa partiva dal presupposto che in un mondo ormai spaccato tra due blocchi, quello americano e quello sovietico, i Paesi del continente europeo avrebbero dovuto unire le forze per tentare di stare al passo con lo sviluppo con le due superpotenze. Per perseguire tale obiettivo, però, era necessario che l'Europa avesse a disposizione l'accesso ad enormi quantità di energia; proprio la necessità di implementare un sistema di cooperazione energetica efficace Monnet propose la nascita di un organismo, sul modello della CECA, che si occupasse di effettuare una gestione condivisa dell'energia atomica. Ci si può chiedere come mai l'attenzione del politico francese si concentrò proprio sul nucleare e non su altre fonti di energia, all'epoca più diffuse. La risposta è presto svelata: il carbone non riusciva più a rispondere alle elevate esigenze dei Paesi europei in un contesto di frenetico sviluppo come quello degli anni '50 e stava, a livello mondiale, per essere soppiantato dal petrolio, lo sfruttamento del quale, però, era secondo Monnet messo in pericolo dai nascenti processi di decolonizzazione. In virtù di tutto ciò,

¹⁵⁵ A. Varsori, *Jean Monnet e il Comitato d'Azione per gli Stati Uniti d'Europa fra Mec ed Euratom (1955-1957)*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Jaca, Milano, 1992, pp. 349-371.

¹⁵⁶ Investito più volte in Belgio di incarichi ministeriali, Spaak fu tra i principali sostenitori dell'integrazione europea ricoprendo l'incarico di primo presidente dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa (1949) e dell'Assemblea comune della CECA (1952). Per approfondire cfr. *Paul-Henri Spaak: un visionario europeo e grande persuasore* in Commissione Europea, https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/paul-henri_spaak_it.pdf.

dunque, l'energia nucleare venne considerata come la fonte energetica del futuro e proprio per questo si ritenne opportuno dar vita a un'istituzione che ne garantisse una gestione equa e condivisa. Molto importante, poi, è che l'organizzazione per la gestione dell'energia atomica avrebbe avuto un carattere, oltre che sovranazionale, prettamente pacifico, mettendo da parte qualunque ambizione di tipo militare. La proposta di Monnet non riguardava però il solo ambito atomico: essa puntava anche all'estensione delle competenze della CECA nel campo dei trasporti e dello sfruttamento delle altre fonti di energia.

Un'altra proposta, avanzata dal Ministro degli Esteri olandese Beyen, rimandava al Piano Beyen già presentato durante le trattative per la CPE¹⁵⁷. Essa consisteva nel passaggio dall'integrazione verticale a quella orizzontale nella forma di un'unione doganale e di un mercato comune, attraverso l'adozione di una tariffa unica sulle importazioni dal resto del mondo e una graduale riduzione dei dazi sul commercio tra i sei Paesi della CECA. Secondo Beyen, l'integrazione generale avrebbe rafforzato la cooperazione nel campo economico ma avrebbe anche "rafforzato il sentimento di solidarietà e di identità dell'Europa"¹⁵⁸. Tale progetto pareva riscuotere intense simpatie tra le *leadership* di Belgio e Lussemburgo, convinte che un simile sistema sempre più incentrato sulla collaborazione franco-tedesca fosse necessario perseguire iniziative multilaterali al fine di non relegare in secondo piano gli interessi dei Paesi "minori".

Al fine di trovare un compromesso tra le due proposte finora esaminate vennero organizzati degli incontri tra Monnet e i leader del Benelux, che culminarono con l'elaborazione di un documento che sintetizzava i punti espressi dai due programmi e che Belgio, Olanda e Lussemburgo avrebbero dovuto presentare all'attenzione dei membri della CECA. Tale decisione lasciava qualche incertezza tra le autorità del Benelux a causa delle incerte reazioni che gli altri attori europei, in primis la Francia, avrebbero potuto manifestare di fronte alla proposta. Il memorandum, che venne presentato in occasione della riunione tra Ministri degli Esteri della CECA per la nomina di colui che avrebbe sostituito Monnet alla guida dell'Alta Autorità, si apriva con le seguenti parole:

"I governi del Belgio, del Lussemburgo e dei Paesi Bassi ritengono sia giunto il momento di iniziare una nuova tappa sul cammino dell'integrazione europea [...] e sono convinti che sia necessario conseguire l'unità europea attraverso lo sviluppo di istituzioni comuni, la fusione progressiva delle economie nazionali, la creazione di un grande mercato comune e la progressiva armonizzazione della loro politica sociale. Lo sviluppo delle

¹⁵⁷ Cfr. 2.7.1.

¹⁵⁸ Rapone (2002), pp. 33-34.

attività della CECA ha rivelato la necessità di un ampliamento del mercato comune nei campi confinanti con quello dell'attività di questa organizzazione. I paesi del Benelux ritengono tuttavia che un ampliamento di questo genere non potrà essere realizzato se non sarà intrapresa una generale integrazione economica". Il documento proseguiva stabilendo che "l'ampliamento delle basi comuni di sviluppo economico dovrebbe essere applicato anche ai settori dei trasporti, dell'energia e delle applicazioni pacifiche dell'energia atomica"¹⁵⁹.

Oltre al tentativo di coniugare le due proposte di integrazione europea, il memorandum compiva un grande passo in avanti dal punto di vista della partecipazione alla cooperazione, richiedendo la convocazione di una conferenza al fine di discutere dei temi proposti alla quale avrebbero dovuto partecipare, "oltre ai sei paesi membri della CECA, i paesi che hanno firmato con la CECA un trattato di associazione e la CECA stessa"¹⁶⁰. Il documento presentato dai Paesi del Benelux pareva dunque contenere tutti i buoni propositi per favorire lo sviluppo di una vera e propria unità europea, ma tutti sapevano che ancora una volta si sarebbe dovuto far fronte a una serie di ostilità e diffidenze, provenienti dagli ambienti diplomatici e dalle opinioni pubbliche di alcuni Paesi.

3.3.2. L'incontro a Messina e la formazione del Comitato tecnico

La proposta presentata da Belgio, Olanda e Lussemburgo all'interno del memorandum attirò l'attenzione di tutti gli attori europei, i quali iniziarono a prendere in considerazione la possibilità di una conferenza al fine di discutere la realizzazione dei propositi auspicati nel documento. Tra coloro che mostravano particolare interesse verso la possibile apertura della conferenza spiccava il governo di Roma e in particolare il Ministro degli Esteri Martino, il quale propose che la riunione avesse inizio a Messina, salvo poi uno spostamento delle varie delegazioni nella città di Taormina¹⁶¹.

La convocazione della conferenza rese necessaria, al fine di preparare adeguatamente la posizione della delegazione italiana, una discussione del progetto del Benelux a Roma nell'ambito di una riunione interministeriale alla quale parteciparono, insieme a Martino, alcuni rappresentanti del Ministero del Commercio Estero e il Ministro del Bilancio Vanoni. Nonostante in questa sede non mancarono interventi lievemente critici nei confronti

¹⁵⁹ M. G. Melchionni, *La Conferenza di Messina*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Luglio-Settembre 1955, Vol. 22, No. 3 (Luglio-Settembre 1955), pp. 496-497.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 498.

¹⁶¹ La scelta di Martino di tenere la riunione a Messina non è casuale per almeno due motivi. In primis, la città sullo stretto era il luogo di nascita del ministro italiano, e in seconda battuta la conferenza poteva essere un'importante carta da giocare in occasione delle elezioni regionali che avrebbero avuto luogo poco dopo, nelle quali la DC avrebbe dovuto far fronte agli avversari comunisti

dell'integrazione europea, dettati probabilmente anche dal recente fallimento dei progetti CED e CPE, la gran parte delle voci a Roma pareva mostrare fiducia nei confronti di una costruzione europea e sosteneva che la stessa potesse rappresentare un vantaggio anche per gli interessi nazionali della penisola. La posizione che si andava delineando era sostanzialmente favorevole a un'integrazione economica di tipo orizzontale, basata sulla creazione di un mercato comune, e non verticale com'era stata perseguita all'interno della CECA. L'unico tipo di integrazione verticale che pareva essere unanimemente accettata era quella riguardante il settore nucleare: la ragione di ciò va ricercata nel fatto che l'Italia, non possedendo praticamente fonti di energia, avrebbe tratto un cospicuo vantaggio da qualsiasi opportunità di integrazione in tale campo. L'atteggiamento italiano può essere riassunto nelle parole di Vanoni, il quale sosteneva che:

“La proposta del Benelux presenta un punto particolarmente interessante quando propone di applicare le [...] zone di libero scambio, con riduzioni daziarie e particolari facilitazioni. Le esperienze che abbiamo fatto in senso all'OECE non sono poi così negative come qualcuno dice: i Paesi aderenti hanno fatto dei passi che da soli non avrebbero mai effettuati”¹⁶².

In virtù delle considerazioni finora espresse, il Ministero degli Esteri italiano elaborò un memorandum nel quale veniva delineata la posizione che la delegazione italiana avrebbe dovuto assumere in occasione della conferenza. Il documento, nonostante non entrasse nei dettagli, elencava gli obiettivi fondamentali che i diplomatici italiani avrebbero dovuto perseguire a Messina¹⁶³.

La prima ambizione espressa nel memorandum riguardava l'attribuzione, alla costituenda comunità economica, di competenze inerenti alla mobilità dei capitali e, soprattutto, della manodopera: in particolare per le autorità di Roma la creazione di un mercato comune rappresentava un'imperdibile opportunità per risolvere l'annoso problema dell'emigrazione, affrontato più volte ma mai con risultati positivi. La mobilità dei capitali, invece, veniva auspicata dalla diplomazia italiana nella speranza di spingere investitori esteri a favorire lo sviluppo del Mezzogiorno, area più arretrata del Paese la cui condizione era stata più volte al centro delle problematiche governative. Nel memorandum non venivano poi trascurate le possibili conseguenze sociali negative, riguardanti principalmente la crisi di settori industriali

¹⁶² ASUE, Fondo R. Ducci, b. 1, ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale Affari Politici, appunto per il ministro, 26.5.1955, cit. in P. L. Ballini, A. Varsori (a cura di), *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 258.

¹⁶³ ASUE, CM 3/NEGO, b. 3, “Mémorandum du Gouvernement italien sur la poursuite de l'intégration », 1.6.1955, cit. in *Ibidem*, pp. 259-262.

nazionali arretrati, che l'integrazione avrebbe provocato, e a tale proposito si proponeva la creazione di un fondo di riadattamento. Le ultime importanti questioni su cui le autorità italiane si concentravano riguardavano la nascita di una politica monetaria comune e la necessità del coinvolgimento, nel processo di integrazione europea, della Gran Bretagna e dell'OECE. Riassumendo, la posizione assunta dalla delegazione italiana nel corso della Conferenza di Messina può essere definita come moderata e volta principalmente a conciliare le esigenze degli altri partecipanti. L'Italia, infatti, nonostante auspicasse fortemente la nascita di un mercato comune, pareva condividere con Parigi alcuni timori circa le conseguenze sociali dello stesso, e sperava in tal senso nella nascita di iniziative di carattere sociale che potessero attutire eventuali contraccolpi negativi.

La Conferenza di Messina si concluse, il 3 giugno 1955, con una serie di buoni propositi. A tale proposito, in un'intervista alla Gazzetta del Popolo (26 giugno 1955) Martino si esprimeva con le seguenti parole:

“A Messina sono stati espressi non solo dei voti e manifestate delle preferenze, ma sono state adottate precise decisioni in ordine allo sviluppo delle istituzioni comuni, alla fusione progressiva delle economie nazionali, alla creazione di un mercato comune e all'armonizzazione graduale delle rispettive politiche sociali. [...] Non occorre spiegare le ragioni dell'importanza che avrebbe per il nostro paese la formazione di un mercato comune, sia pure limitato alle sei nazioni che fanno parte della CECA. Voglio solo ricordare che fra le iniziative intese a costituirlo, sono state previste a Messina anche la libera circolazione della mano d'opera e l'istituzione di un fondo di investimenti europei. Per un'economia come quella italiana, in cui vi sono zone di accentuata depressione e una generale eccedenza di energie di lavoro, queste iniziative sono particolarmente incoraggianti. Ora si tratta solo di non nascondersi le difficoltà, e insieme di non sopravvalutarle fino al punto da perdere la fiducia in noi stessi e nei nostri ideali. Dobbiamo andare avanti nella via dell'unificazione dell'Europa, con pazienza, con coraggio e con fede”¹⁶⁴.

Nonostante i risultati incoraggianti, i Sei partecipanti alla Conferenza di Messina, memori probabilmente del fallimento della CED, decisero di procedere con prudenza convocando un Comitato di esperti con il compito di studiare quelli che poi sarebbero diventati i trattati per il mercato comune e per l'agenzia sullo sfruttamento del nucleare. Tale Comitato, la cui guida era affidata al ministro belga Spaak, annoverava la partecipazione di delegazioni provenienti da tutti i Paesi partecipanti. Per quanto riguarda l'Italia, la delegazione inviata da Roma era

¹⁶⁴ G. Martino, *Per la libertà e la pace - Discorsi e scritti di politica estera*. Le Monnier, Firenze, 1957, pp. 159-160.

presieduta da Lodovico Benvenuti, convinto europeista, coadiuvato da una serie di diplomatici con comprovata esperienza nell'ambito della cooperazione internazionale continentale¹⁶⁵. L'atteggiamento con cui le delegazioni prendevano parte al Comitato era particolarmente ottimista e animato dalla convinzione di poter dar nuova vita alla tanto discussa costruzione europea; il principale ostacolo a cui i lavori (che verranno analizzati nel prossimo paragrafo) dovevano far fronte, però, era ancora una volta quello di coniugare le diverse esigenze avanzate dai Paesi partecipanti, senza assumere decisioni troppo drastiche ma cercando allo stesso tempo di perseguire gli obiettivi individuati a Messina.

3.4. I Trattati di Roma

3.4.1. Le discussioni in seno al Comitato e la presentazione del Rapporto Spaak

I lavori del Comitato presieduto da Spaak ebbero inizio poco dopo il termine della Conferenza di Messina, precisamente nel luglio del 1955, e videro i delegati dei sei Paesi operare senza eccessive pressioni, poiché le opinioni pubbliche al tempo erano concentrate su altri eventi internazionali riguardanti principalmente la ridefinizione degli equilibri tra Est e Ovest, come il vertice di Ginevra¹⁶⁶ e la Conferenza dei Ministri degli Esteri delle quattro grandi potenze, che si tennero rispettivamente a luglio e nell'autunno del '55. Come precedentemente accennato, in seno al Comitato pareva esistere un'unità d'intenti riguardante la volontà di perseguire in breve tempo un'unificazione economica europea ma, nonostante ciò, alcuni partecipanti continuavano a farsi interpreti di ideali tendenti al protezionismo.

A perpetrare tale posizione era soprattutto la delegazione francese, che restava scettica riguardo la prospettiva di un'integrazione orizzontale e continuava a manifestare preferenze verso integrazioni di tipo settoriale. L'attenzione della Francia inoltre, più che sul mercato comune, era indirizzata principalmente alle iniziative in ambito nucleare, che stuzzicavano le ambizioni parigine riguardo a un utilizzo militare congiunto dell'energia atomica al fine di mettere fine, in questo campo, allo strapotere sovietico e americano¹⁶⁷. Presentava una posizione ambigua il Governo della Repubblica Federale Tedesca, diviso tra due opposti schieramenti. Da un lato, il Cancelliere Adenauer era convinto che l'integrazione potesse rafforzare il nucleo europeo del blocco occidentale, dando così ai Paesi del continente la

¹⁶⁵ Gli altri componenti della delegazione italiana erano Attilio Cattani, Roberto Ducci e Francesco Cavalletti.

¹⁶⁶ Le due Conferenze, che videro partecipare prima i Capi di Governo delle grandi potenze e poi i Ministri degli Esteri delle stesse, vertevano su una serie di problemi riguardanti la sicurezza europea e su questioni inerenti al rapporto tra Germania Est e Ovest (tra cui una possibile riunificazione). Cfr. *Ginevra* in Treccani, <http://www.treccani.it/enciclopedia/ginevra/>.

¹⁶⁷ Rapone (2002), p. 35.

possibilità di “badare a sé stessi” nel caso di un indebolimento delle relazioni con gli Stati Uniti; d’altra parte, però, un insieme ministri con in testa quello dell’Economia Ludwig Erhard si opponeva a nuove integrazioni settoriali al fine di difendere la libertà d’impresa, auspicando esclusivamente l’introduzione di nuove forme di controllo dall’alto non dissimili dall’Alta Autorità della CECA¹⁶⁸. In un contesto così incerto la posizione più apertamente europeista era quella assunta dalla delegazione italiana di Benvenuti, che tentò di non distaccarsi dalle direttive ricevute dal Governo nel maggio ’55 e già seguite in occasione della Conferenza di Messina. La diplomazia di Roma sperava, come già accennato nel precedente paragrafo, che la creazione di un mercato comune potesse risolvere alcune tra le maggiori problematiche della penisola, quali la ricerca di uno sbocco migratorio per la manodopera grazie alla libera circolazione dei lavoratori e la creazione di piani per lo “svecchiamento” dell’economia del Mezzogiorno.

I contrasti tra le parti perdurarono fino all’inizio del 1956, quando due importanti sviluppi favorirono uno scioglimento dei nodi presenti in seno al Comitato. Un primo avvenimento riguardò il rovesciamento della posizione di Erhard all’interno del Governo tedesco e la conseguente definitiva affermazione delle idee di Adenauer. A favorire la contestazione degli ideali antieuropeisti contribuì l’idea secondo cui il mercato comune avrebbe permesso all’economia tedesca di penetrare con maggiore facilità nei mercati dei cinque Stati partecipanti (in primis Italia e Francia, maggiormente rilevanti dal punto di vista numerico), rafforzando così la struttura dell’industria. L’altro fattore che contribuì a conciliare le delegazioni del Comitato fu il mutamento dell’atteggiamento di Parigi, maturato a seguito della formazione di un nuovo Governo guidato da Guy Mollet, socialista che scelse di voltare le spalle al protezionismo al fine di sottoporre l’industria francese a una “cura europea”¹⁶⁹ che ne stimolasse la modernizzazione.

I lavori del Comitato, in virtù di tali sviluppi, si protrassero per tutta la prima parte del 1956, concludendosi nel mese di aprile. Le conclusioni raggiunte dai partecipanti vennero racchiuse in un documento, il cosiddetto Rapporto Spaak¹⁷⁰, che venne presentato ai Ministri degli Esteri dei Sei in occasione di una Conferenza tenuta a maggio nella città di Venezia. Il Rapporto era articolato in tre parti: la prima riguardava la nascita di una comunità mirante a

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Per il testo integrale del Rapporto cfr. P. H. Spaak, *Intergovernmental Committee on European Integration. The Brussels Report on the General Common Market (abridged, English translation of document commonly called the Spaak Report)*, 1956 in Archive of European Integration – University of Pittsburgh, <http://aei.pitt.edu/995/>.

un'unione doganale, la seconda puntava a costituire un organismo che avrebbe gestito la ricerca e lo sfruttamento condiviso dell'energia nucleare a fini pacifici e la terza si concentrava sui settori che prevedevano interventi, ossia energia, trasporti e telecomunicazioni. Nonostante la Francia continuasse a mostrarsi prudente riguardo i piani di integrazione prospettati, e chiedesse in tal senso una serie di concessioni (in merito a relazioni economiche con l'impero coloniale, l'agricoltura e la tariffa esterna comune), il vertice di Venezia si concluse positivamente e diede inizio a una vera e propria Conferenza intergovernativa con il compito di redigere i trattati delle due organizzazioni previste nel Rapporto.

Per la partecipazione alla Conferenza il Governo di Roma confermò i nomi che già avevano preso parte al Comitato Spaak aggiungendo a questi una serie di esperti in servizio presso altri organismi continentali quali il Consiglio d'Europa, l'OECE e la CECA. I negoziati si rivelarono ancora una volta complessi e intricati, con una serie di riserve mosse da Parigi sia su aspetti di natura sia politico-istituzionale che economica, che possono essere riassunte in: grado di sovranazionalità del trattato, posizione delle colonie francesi, carattere liberista della Comunità e ruolo che l'agricoltura avrebbe giocato nelle scelte della CEE¹⁷¹. A rendere la posizione della Francia ancor più controversa contribuirono poi altri eventi internazionali a cui, contemporaneamente allo sviluppo delle trattative, il governo di Mollet dovette far fronte, in primis la guerra con l'Algeria e la crisi di Suez¹⁷².

Nonostante le complicazioni fin qui elencate, tra la fine del 1956 e gli inizi del 1957 le trattative subirono un'accelerazione, portando nel marzo '57 al cruciale incontro, a Roma, che avrebbe permesso la firma dei tanto discussi Trattati.

3.4.2. Il ruolo italiano nella firma dei Trattati

I Trattati di Roma vennero firmati il 25 marzo 1957 nella capitale italiana, istituendo contemporaneamente le due organizzazioni continentali fin qui tanto discusse: la Comunità Economica Europea e la Comunità europea dell'energia atomica (meglio conosciuta come EURATOM). I Trattati, siglati in Campidoglio al termine di una cerimonia semplice quanto solenne, annoveravano tra i Paesi firmatari Francia, Repubblica Federale Tedesca, Italia, Belgio Olanda e Lussemburgo.

¹⁷¹ Varsori (2010), pp. 137-138.

¹⁷² Per approfondire le due questioni cfr. J. B. Duroselle, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, LED Edizioni Universitarie, Milano, 1998, pp. 528-542.

La scelta di portare a termine degli accordi così importanti proprio nella penisola non è considerata, da una serie di studiosi, come una scelta casuale, ma come un vero e proprio “riconoscimento dell'azione propulsiva svolta dall'Italia e dal suo Ministro degli Esteri in tutto il negoziato”¹⁷³. Ricostruendo la posizione italiana tra la Conferenza di Messina e la firma dei Trattati è possibile notare da parte della delegazione una certa coerenza, dettata anche dalla grande influenza che sulla stessa ebbero Martino e i suoi collaboratori. La diplomazia di Roma, infatti, non smise mai di ribadire la propria fiducia nei confronti della costruzione europea e la propria priorità nei confronti dell'integrazione politica: non a caso, essa indicò come fossero gli aspetti economici della CEE a doversi adeguare alle strutture politiche dell'organizzazione¹⁷⁴ e concentrò la propria attenzione alla costituzione della futura assemblea parlamentare della CEE, chiedendo che questa ne rappresentasse uno dei pilastri politici. A tale scopo, una delle più frequenti richieste provenienti da Roma riguardava la creazione di un'assemblea eletta attraverso un suffragio universale diretto¹⁷⁵. La posizione dell'Italia in seno ai negoziati può essere interpretata alla luce dell'idea secondo cui Roma, all'interno di un quadro normativo in cui fossero stati presenti aspetti sovranazionali, avrebbe potuto difendere al meglio i propri interessi: basti pensare a quanta importanza avrebbe avuto, in virtù del rilevante peso demografico, il voto dei cittadini italiani nei meccanismi di elezione dell'assemblea.

Le autorità italiane, mostrando entusiasmo ma allo stesso tempo prudenza, ribadirono più volte i propri timori riguardo ai sacrifici che l'economia nazionale avrebbe dovuto compiere al fine di inserirsi al meglio nell'unione doganale, anche in virtù della condizione particolare della penisola, caratterizzata dalla presenza di numerose aree di arretratezza. La speranza, inoltre, era che la nascita della Comunità Economica Europea potesse favorire lo sviluppo delle zone italiane in maggiore difficoltà; proprio in questo senso vanno letti i numerosi riferimenti che, in sede di negoziati, Martino fece al Piano Vanoni¹⁷⁶, presentato nel 1955 con lo scopo di trovare una soluzione ai problemi del Mezzogiorno. Uno dei maggiori obiettivi

¹⁷³ Pastorelli (1987), p. 256

¹⁷⁴ ASUE, CM3/NEGO 181, MAE 348 f/56 gd, “Note de la delegation italienne sur les questions institutionnelles”, Bruxelles, 28.9.1956, cit. in Varsori (2010), pp.138-139.

¹⁷⁵ ASUE, CM3/NEGO 96, MAE f/57 gd, “Projet de procès verbal Conférence des Ministres des Affaires Etrangères des Etats membres de la CECA”, Bruxelles, 26/27/28.1.1957 e 4.2.1957, cit. in Ibidem.

¹⁷⁶ Il Piano era uno schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito al fine di favorire un miglioramento delle condizioni del Mezzogiorno. Questo fu il primo sistematico tentativo di superare la disoccupazione strutturale attraverso un razionale impiego del prevedibile aumento del reddito nazionale. Per approfondire cfr. A. Magliulo, *La politica economica di Ezio Vanoni negli anni del centrismo*, 2007 in Researchgate, https://www.researchgate.net/publication/267306257_La_politica_economica_di_Ezio_Vanoni_negli_anni_del_centrismo.

italiani fu dunque il conseguimento del riconoscimento, da parte degli interlocutori europei, della complessa situazione economica e sociale in cui versava una parte della penisola.

Nella sua azione, il Governo italiano tentò ancora una volta di perseguire l'obiettivo della libera circolazione dei lavoratori, più volte citato come uno degli elementi tradizionali della diplomazia nostrana sul piano continentale. A riguardo, Roma ottenne una vittoria vedendo soddisfatte le proprie richieste seppur con qualche riserva e delle condizioni, che sarebbero state precisate, in una fase successiva, all'interno della Comunità.

Ulteriori finalità della delegazione italiana erano strettamente legate alla consapevolezza, da parte delle autorità, della relativa debolezza del sistema industriale della penisola se confrontato con gli altri partner europei. Proprio la presenza di una tale arretratezza era a causa delle pressioni esercitate sul governo dagli industriali privati che, nonostante avessero ormai superato l'atteggiamento di avversità mostrato in occasione della firma del Piano Schuman, restavano preoccupati dall'idea di dover competere, specie in alcuni ambiti, con concorrenti molto più robusti. Il quadro fin qui delineato favorì la rivendicazione di alcune richieste da parte dell'Italia, nell'ordine: la gradualità dell'applicazione delle norme relative alla realizzazione del mercato comune per i prodotti industriali, un rafforzamento della tariffa esterna comune e l'applicazione sul settore agricolo delle norme previste per il settore industriale¹⁷⁷. Su quest'ultimo tema Roma era convinta di trovare il sostegno dell'alleato francese, che condivideva i timori italiani riguardo ai possibili vantaggi industriali di cui la Germania Ovest avrebbe goduto, e riteneva inoltre che i sei Stati europei dovessero tutelarsi nei confronti della concorrenza proveniente da Paesi esterni alla Comunità.

L'Italia avrebbe trovato in Parigi un certo supporto anche riguardo a un'altra richiesta avanzata, concernente l'inserimento di un'embrionale politica sociale europea all'interno del trattato CEE. Anche in questo caso a influenzare l'azione della diplomazia italiana era la volontà di tutelare la penisola in virtù della sua relativa debolezza economica; la creazione di ammortizzatori sociali, tra cui il precedentemente citato Fondo di Riadattamento, avrebbe infatti permesso di ridurre al minimo le conseguenze negative (perdita di posti di lavoro e chiusura di industrie obsolete in primis) che l'unione doganale avrebbe provocato. In tal senso una vittoria italiana fu rappresentata dall'inserimento, nel trattato CEE, di un Fondo Sociale Europeo. Nell'ambito occupazionale, poi, Roma richiedeva la nascita di corsi di

¹⁷⁷ ASUE, CM3/NEGO, MAE 503 f/56 js, « Groupe du Marché Commun. Projet de proposition remplaçant le texte du projet d'article 11 (proposition de la délégation italienne) », Bruxelles, 5.11.1956 ; CM3/NEGO 221 MAE 509 f/57 m(rév.) js, « Comité des Chefs de Délégation, rédaction approuvée de la Séction 2 du Chapitre I concernant l'établissement du tarif douanière commun », Bruxelles, 14.2.1957 e CM3/NEGO 96 MAE 498 f/57 gd « Projet de Procès verbal Conférence des Ministres des Affaires Etrangères des Etats Membres de la CECA » Bruxelles, 26/27/28.1.1957 e 4.2.1957, cit. in Varsori (2010), p. 141.

qualificazione professionale al fine di formare manodopera qualificata che potesse da un lato rafforzare l'industria nazionale, e dall'altro concedere maggiori opportunità in caso di emigrazione in un altro Paese membro. Ancora, l'azione di Roma fu molto importante nella nascita di una politica europea di investimenti al fine di favorire lo sviluppo, concretizzata poi con l'inserimento nella versione finale del trattato della Banca Europea degli Investimenti.

L'ultimo degli obiettivi perseguiti dall'Italia nei negoziati subito precedenti alla firma del Trattato istitutivo CEE riguardava le esigenze dei lavoratori. Nonostante Roma ritenesse che le forze sociali non dovessero essere coinvolte direttamente nelle trattative, infatti, la pressione dei sindacati spinse Palazzo Chigi ad affiancare le delegazioni belga e olandese nella battaglia per l'inserimento, nel Trattato, di un Comitato Economico e Sociale che avrebbe coinvolto allo stesso tempo istituzioni, associazioni di imprese e associazioni di lavoratori.

Abbiamo finora ricostruito la posizione italiana nell'ambito della firma del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, ma non bisogna trascurare che, a Roma, alle trattative per la nascita della CEE vennero affiancate quelle per la genesi della Comunità europea dell'energia atomica. Nonostante i negoziati per l'EURATOM furono senz'altro meno complessi di quelli finora analizzati, non mancarono comunque alcuni punti topici, nei quali il Governo di Roma fece sentire la propria voce. I problemi che si presentarono a riguardo riguardavano principalmente l'atteggiamento della Francia che, nonostante il processo facesse esplicito riferimento a uno sfruttamento dell'energia nucleare al solo fine pacifico, non pareva voler rinunciare alla possibilità di costruire un arsenale atomico nazionale; tale complicazione finì con la ratifica, da parte del Parlamento francese, di una risoluzione che approvava l'ingresso nell'EURATOM, ma che non prevedeva una rinuncia alle velleità francesi di ricerca nucleare in ambito bellico. Gli altri partner, compresa l'Italia, furono in un certo senso "costretti", seppur con quale riserva, ad accettare la decisione francese al fine di evitare un fallimento dei negoziati.

Quanto all'Italia, essa si inseriva nell'EURATOM attraverso una partecipazione attiva ai negoziati: bisogna in tal senso far cenno all'importante lavoro svolto da alcuni nostrani tecnocrati di Stato, in primis Felice Ippolito¹⁷⁸, e da organismi come il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR). Proprio tale partecipazione attiva da parte di ambienti scientifici

¹⁷⁸ Geologo e ingegnere, già dal 1952 Segretario generale del Comitato nazionale per le ricerche nucleari.

italiani nella ricerca atomica avrebbe poi consentito il rafforzamento, anche sul piano legislativo, del ruolo dello Stato nello sfruttamento dell'energia atomica¹⁷⁹.

Al netto di tutte le considerazioni finora espresse le autorità italiane, alla firma dei Trattati di Roma, potevano considerarsi soddisfatte per quanto riguarda l'accoglienza riservata dagli altri Paesi alle proposte della penisola: le garanzie per lo spostamento dei lavoratori, la presenza di un'embrionale politica sociale, il riconoscimento di alcuni svantaggi dal punto di vista industriale, la previsione di una politica per gli investimenti e altro. L'opinione pubblica nostrana, dunque, pareva particolarmente soddisfatta dei risultati ottenuti. Un'eccezione a ciò era rappresentata dall'atteggiamento dei federalisti, con in testa Spinelli, che si mostrarono critici nei confronti dei trattati, considerando la CEE e l'EURATOM come il semplice prodotto di una cooperazione tra Stati e non come l'affermazione di veri e propri meccanismi di integrazione sovranazionale; Spinelli, addirittura, definiva tutto ciò nel suo diario come un "gigantesco imbroglio"¹⁸⁰. Tale posizione non ostacolò però il Parlamento, che ratificò senza difficoltà i Trattati, segnando l'ingresso italiano nell'organizzazione che avrebbe rappresentato il vero punto di partenza per l'unità europea oggi conosciuta.

3.5. CEE ed EURATOM: una panoramica giuridica e istituzionale

3.5.1. Gli obiettivi dei trattati

Il Trattato EURATOM¹⁸¹ fu, come precedentemente accennato, quello di minor complessità tra i due siglati a Roma il 25 marzo del '97. Esso si occupava di stilare le linee guida per favorire la nascita della nuova Comunità dell'energia atomica e individuava le otto aree politiche principali che la stessa avrebbe dovuto coordinare. L'EURATOM doveva:

“(1) sviluppare le ricerche e assicurare la diffusione delle cognizioni tecniche” promuovendo e integrando la ricerca condotta a livello nazionale. “(2) istituire e assicurare l'applicazione di norme uniformi di sicurezza comuni per i Sei.” “(3) agevolare gli investimenti” nell'industria. “(4) curare il regolare ed equo approvvigionamento di tutti gli utilizzatori della Comunità in minerali e combustibili nucleari” attraverso la possibilità di istituire un'agenzia con il diritto di scelta su tutti i minerali, le materie prime e i materiali fissili prodotti nella Comunità. (5) supervisionare l'uso di combustibili

¹⁷⁹ Per approfondire il ruolo italiano in ambito nucleare cfr. B. Curli, *Il progetto nucleare italiano (1952-1964). Conversazioni con Felice Ippolito*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2000.

¹⁸⁰ A. Spinelli, *Diario europeo*, vol. 1, 1948-1969, il Mulino, Bologna, 1989, p. 310.

¹⁸¹ Per consultare il testo integrale del Trattato cfr. *Trattato EURATOM versione consolidata* in Unione Europea, https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_it.pdf.

nucleari così che “le materie nucleari non venissero distolte dalle finalità cui sono destinate”. (6) esercitare il diritto di proprietà sui “materiali fissili speciali” non intesi a scopo difensivo. (7) dar vita a un mercato comune di materiali, capitale e occupazione per l’industria nucleare. (8) stilare accordi “idonei a promuovere il progresso nell’utilizzazione pacifica dell’energia nucleare” con Paesi e organismi terzi¹⁸².

La nascita dell’EURATOM fu accolta dagli ambienti europeisti con grande entusiasmo, tanto che il Comitato d’Azione presieduto da Monnet parlò a riguardo, al termine di una riunione nel maggio ’57, di un “evento di importanza cruciale”¹⁸³. Il Comitato, colmo di fiducia nei confronti della nuova organizzazione, presentò poi un documento nel quale si sosteneva che, nel giro di dieci anni, i sei Paesi avrebbero potuto produrre una quantità di elettricità “maggiore di tutte le stazioni di energia e le dighe convenzionali che esistono oggi in Francia e in Germania”¹⁸⁴. Tali proiezioni, purtroppo, si riveleranno negli anni successivi come eccessivamente ottimistiche; la Comunità per l’energia atomica rimase infatti l’organismo più debole nella struttura sovranazionale europea, in quanto privo delle risorse necessarie a controllare gli investimenti sui costosi impianti nucleare e a esercitare un monopolio sull’acquisto di uranio. Tale motivazione, unita ai numerosi impedimenti imposti all’organizzazione da monitoraggio e intermediazione dei governi, non permise mai all’EURATOM di affermarsi a pieno sullo scenario internazionale.

Il Trattato CEE appariva fin da subito come quello tra i due di maggiore complessità e portata nell’ottica del perseguimento di un’unità economica e politica europea, e ciò pareva confermato anche dalle sue ingenti dimensioni¹⁸⁵. La parte iniziale stabiliva che i Paesi firmatari, “determinati” a “porre le fondamenta di un’unione sempre più stretta fra i popoli europei”, si impegnavano a dar vita a una “Comunità Europea”. Il compito di tale comunità, secondo l’articolo 2, sarebbe stato quello di “promuovere, mediante l’instaurazione di un mercato comune”, uno “sviluppo armonioso delle attività economiche” dei membri, un “miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni tra gli Stati che ad essa partecipano”¹⁸⁶. L’art. 3 stabiliva una serie di linee guida, nell’ambito della politica pubblica, che i Paesi membri della CEE si sarebbero impegnati a rispettare: questi prevedevano, ad esempio, l’abolizione delle restrizioni qualitative sul mercato, la creazione di

¹⁸² Ibidem, cit. in Gilbert (2008), p. 54.

¹⁸³ PEP, *Statement of the Action Committee for a United States of Europe*, Allen & Unwin, London, 1969, p. 11.

¹⁸⁴ Ibidem, pp. 15-16.

¹⁸⁵ Il Trattato era composto da 248 articoli, quattro allegati e nove protocolli. Per consultarne la versione integrale cfr. *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea* in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legisum:xy0023>.

¹⁸⁶ Ibidem, pp. 15-16.

una tariffa esterna comune e l'adozione di una politica estera coerente nei confronti degli Stati esterni all'organizzazione. Politiche comuni erano poi previste in alcuni tra i settori più discussi nel corso dei negoziati, ossia agricoltura e trasporti. Al fine di raggiungere al più presto gli obiettivi finora elencati, i membri si sarebbero impegnati ad operare politiche coordinate che tentassero di pareggiare le rispettive bilance dei pagamenti (colmandone di squilibri) e di omogeneizzare le proprie leggi e normative interne. Il periodo di transizione durante il quale tali obiettivi si sarebbero dovuti raggiungere era di undici anni ed era suddiviso in tre fasi, della durata di quattro anni, a ognuna delle quali veniva assegnato un insieme di azioni che durante la stessa dovevano essere compiute.

Tra i vari propositi espressi nel Trattato è bene citare quelli contenuti negli artt. 38 e 39. Il primo invitava i Sei a istituire, entro i dodici anni, un mercato comune nei "prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca" e nei "prodotti di prima trasformazione che sono in diretta concessione con tali prodotti" attraverso lo sviluppo di "una politica agricola comune tra gli Stati membri". L'art. 39, poi, delineava gli obiettivi di tale politica, che consistevano nell'incrementare la produttività dell'agricoltura, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, garantire gli approvvigionamenti e assicurare prezzi ragionevoli¹⁸⁷. È infine importante riservare una citazione agli Art. 85-89, che rendevano illegale l'istaurazione tra i Sei di qualsiasi tipo di cartello e di "tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune"¹⁸⁸. Il quadro delineato, dunque, pareva in grado di garantire una completa apertura economica tra i Paesi partecipanti alla Comunità Economica Europea e un conseguente dialogo politico, volto a favorire l'uniformazione delle azioni intraprese dai vari governi.

3.5.2. La struttura istituzionale

Sotto il profilo istituzionale¹⁸⁹, i Trattati di Roma prevedevano per CEE ed EURATOM un'articolazione su quattro organi che riprendeva in parte quella già sperimentata con la CECA. Era prevista la presenza di un'Assemblea unica con sede a Strasburgo dotata di

¹⁸⁷ Ibidem, pp. 41-42.

¹⁸⁸ Ibidem, p. 78.

¹⁸⁹ Per una panoramica istituzionale della CEE cfr. A. Del Buttero, *CEE* in *Enciclopedia Italiana - III Appendice*, 1961, http://www.treccani.it/enciclopedia/cee_res-88abd5de-87e7-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/ e F. Niglia, *CEE [Comunità Economica Europea]* in *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012, http://www.treccani.it/enciclopedia/cee-comunita-economica-europea_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/

funzioni essenzialmente consultive, che avrebbe rappresentato contemporaneamente tutte e tre le Comunità. La nuova Assemblea non mostrava particolari differenze rispetto a quella esclusivamente della CECA dal punto di vista dei poteri assegnati, ma alcuni cambiamenti parevano profilarsi solo dal punto di vista della composizione: i membri dell'Assemblea, infatti, sarebbero stati in una prima fase nominati dai Parlamenti nazionali, salvo poi divenire, in un secondo momento non ben precisato all'interno dei documenti, eletti tramite una votazione a suffragio universale.

L'altro organo che sarebbe stato condiviso dalle tre istituzioni era la Corte di Giustizia, con sede a Lussemburgo. Questa, a differenza dell'Assemblea, ottenne nel presente assetto istituzionale una serie di nuovi e importanti poteri. Nel trattato CEE, e più precisamente agli artt. 169-170, era infatti prevista la possibilità, sia per la Commissione (che verrà tra poco analizzata) che per gli Stati membri, di ricorrere alla Corte se reputavano che i regolamenti nazionali di uno o più Stati membri violassero i principi e le linee guida espresse nel Trattato. Gli Stati membri giudicati colpevoli avrebbero quindi dovuto prendere i provvedimenti previsti all'interno della sentenza della Corte. Nonostante tutto, però, il Trattato non prevedeva per la Corte la possibilità di ricorrere a sanzioni esplicite nel caso in cui il Paese condannato non avesse intrapreso misure conformi alla sentenza.

A completare l'architettura istituzionale erano previste la Commissione e il Consiglio dei Ministri, i due organismi che appartenevano esclusivamente alla CEE. La Commissione, composta da nove membri indipendenti nominati dai Governi nazionali e in carica per quattro anni, aveva il potere esclusivo di proporre regolamenti, direttive e decisioni e godeva di responsabilità nell'implementazione degli stessi. Il Consiglio, in cui era concentrato il potere decisionale, aveva invece la possibilità di conferire forza legale alle norme emanate dalla Commissione. Inizialmente, e più precisamente nelle prime due fasi del periodo di transizione, l'approvazione delle norme in seno al Consiglio doveva avvenire all'unanimità; soltanto nella terza fase le decisioni si sarebbero prese a maggioranza qualificata di dodici voti su diciassette. Per quanto riguarda la ripartizione dei voti nel Consiglio, Francia, Germania e Italia disponevano ognuna di quattro voti, Belgio e Paesi Bassi di due, Lussemburgo di uno; tale distribuzione, basata su criteri demografici, faceva sì che anche un grande Paese non potesse imporre il veto da solo. Ancora, il Consiglio godeva del potere di emendare le proposte della commissione, ma soltanto attraverso una deliberazione unanime.

Nonostante nell'originario assetto istituzionale previsto dal Trattato la Commissione avesse un ruolo non particolarmente decisivo all'interno della CEE, essa diventò rapidamente un'istituzione più potente di ciò che era stato immaginato, principalmente a causa di tre

fattori¹⁹⁰. La prima motivazione riguardava il grande spessore di alcuni dei membri che componevano la prima Commissione e che, grazie anche all'apporto della Corte di Giustizia, svolsero un ruolo fondamentale nell'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri e nell'affermare l'influenza e l'autorità dell'organo che rappresentavano¹⁹¹. Il secondo fattore era il ruolo della Commissione come sorvegliante del mercato, essa aveva infatti il compito di stabilire i modi in cui, ai sensi degli artt. 85-89, i cartelli tra Stati membri sarebbero stati definitivamente eliminati; responsabilità analoghe vennero attribuite alla Commissione nel campo degli aiuti di Stato, della politica fiscale e dell'implementazioni di politiche sociali armonizzate tra Paesi. Il terzo e ultimo motivo riguardava il preciso ambito di responsabilità ad essa attribuito, che stabiliva per la Commissione una rigida tabella di marcia da perseguire nei tempi stabiliti e conferì al potere di proposta assegnato alla stessa un ruolo di strumento fondamentale. I fatti, insomma, avrebbero dato alla Commissione della CEE un ruolo decisamente più importante rispetto a quello che il Trattato aveva previsto; tale peculiarità rimase uno dei fattori caratterizzanti della Comunità europea nell'intero arco della sua esistenza, contraddistinguendo l'operato della CEE anche a seguito di numerosi cambiamenti strutturali e organizzativi.

3.6. Lo scenario internazionale durante e dopo la firma dei Trattati

3.6.1. Una panoramica del continente

Il negoziato e la firma dei Trattati di Roma si erano situati in un momento molto particolare per la politica internazionale, e ciò rendeva alcune delle potenze diffidenti nei confronti delle architetture istituzionali generate dai Trattati stessi. Alla vigilia della conferenza di Messina, gli equilibri politici nel contesto europeo parevano reggersi su una rinnovata collaborazione tra Londra e Parigi, realizzata sulla volontà delle due potenze di conservare il proprio ruolo imperiale e di avere voce in capitolo in merito al cambiamento degli equilibri tra Est e Ovest. A fare da contrappeso a tale intesa era presente un altro rapporto "privilegiato", quello tra Bonn e Washington, confermato dal graduale inserimento della Germania Ovest all'interno del dispositivo difensivo dell'Alleanza Atlantica, la NATO.

¹⁹⁰ Gilbert (2008), pp. 58-59.

¹⁹¹ La prima Commissione, presieduta dal tedesco Walter Hallstein, era composta da: Robert Marjolin (FRA), Piero Malvestiti (ITA), Sizzo Mansholt (PB), Hans von der Groeben (GER), Robert Lemaigen (FRA), Jean Rey (BEL), Giuseppe Petrilli (ITA), Michel Rasquin (LUX).

La collaborazione anglo-francese, che raggiunse il suo apice in occasione del vertice di Ginevra del 1955 e della successiva visita di Chruscev in Inghilterra¹⁹², parve però imboccare molto presto la strada del deterioramento a causa dell'atteggiamento delle due potenze. La Francia, infatti, nonostante mostrasse interesse nei confronti dell'istaurazione di una privilegiata relazione bilaterale con la Gran Bretagna, non poteva nascondere il proprio entusiasmo nei confronti della costruzione europea; l'UK, viceversa, continuava a guardare al processo iniziato con la Conferenza di Messina con grande diffidenza, nonostante i leader delle altre potenze fossero tendenzialmente favorevoli al coinvolgimento inglese nell'integrazione continentale. Tale diffidenza pare confermata dal fatto che, quando i Sei invitarono Londra a prendere parte al Comitato Spaak, questa decise di inviare soltanto un funzionario del *Board of Trade*, dimostrando così di considerare la CEE soltanto sul mero piano dell'integrazione economica; allo stesso tempo, disinteresse era mostrato dalle autorità inglesi nei confronti dell'EURATOM, poiché la Gran Bretagna era già da tempo in possesso dell'arma atomica.

La negatività dell'atteggiamento del UK nei confronti della CEE va letta probabilmente alla luce di due motivazioni: da un lato, la non partecipazione inglese alla Comunità europea avrebbe relegato Londra a una posizione marginale sul piano delle relazioni economiche e politiche continentali, dall'altro una completa partecipazione avrebbe messo in pericolo i legami economici e commerciali che la Gran Bretagna intratteneva con le nazioni del Commonwealth. Infine, a scatenare la riluttanza inglese erano i caratteri di sovranazionalità che la firma dei Trattati avrebbe comportato. Tutto ciò provocò un iniziale allontanamento di Londra dai negoziati, salvo poi una riconsiderazione degli stessi quando il progetto era ormai destinato alla realizzazione; in questa seconda fase le autorità iniziarono a valutare la nascita di un'ampia area di libero scambio che avrebbe contato sulla partecipazione di gran parte dei Paesi dell'Europa occidentale, e si sarebbe dovuta realizzare nell'ambito dell'OEECE, dove gli inglesi sapevano di poter contare sul sostegno di diversi Paesi.

Il distacco tra le scelte di Londra e Parigi in ambito europeo non impedì comunque la persecuzione di una collaborazione tra i due Paesi in ambito coloniale, principalmente in Medio Oriente e nel Mediterraneo dove il ruolo di potenza coloniale dei due era sempre più

¹⁹² Tale visita è considerata come la prima, da parte di un leader dell'Unione Sovietica, in un Paese capitalista. Per approfondire cfr. A. Varsori, *Le Gouvernement Eden et l'Union Soviétique (1955-1966): de l'espoir à la désillusion*, in « Relations Internationales », n. 71, 1992, pp. 273-298.

messo in discussione¹⁹³. A creare grossi problemi in tale contesto fu la crisi di Suez, al termine della quale Parigi comprese definitivamente di non poter riporre piena fiducia nelle autorità inglesi e americane; proprio questa, tra l'altro, fu una delle motivazioni che spinse la Francia ad accelerare i negoziati inerenti ai Trattati di Roma. Tale fase determinò anche un cambiamento nella politica estera tedesca, con Adenauer che, pur consapevole di quanto i rapporti con gli Stati Uniti fossero determinanti per la Repubblica Federale Tedesca, ritenne necessario rafforzare le relazioni con Parigi. In ogni caso, all'indomani della firma dei Trattati di Roma il governo francese di Guy Mollet si apprestava a cadere, aprendo la strada, a seguito di due governi di transizione, al ritorno al potere del Generale Charles De Gaulle¹⁹⁴, il quale avrebbe contribuito ad inaugurare una nuova fase per la storia francese e, soprattutto, per la costruzione europea.

3.6.2. L'Italia nella Comunità Economica Europea

Quanto all'Italia, a cavallo della firma dei Trattati di Roma il clima all'interno della penisola pareva destinato a favorire una fase di cambiamento, dettata principalmente dalla crisi della formula centrista e da una sempre più vicina "apertura a sinistra". A tale svolta pare aver contribuito, tra le altre cose, la caduta successiva alla Conferenza di Messina del governo Scelba e la successiva formazione di un gabinetto guidato da Antonio Segni¹⁹⁵ e sostenuto da DC, PSDI e PLI, con ancora una volta Martino al Ministero degli Esteri. Proprio tale governo si era occupato di gestire, per l'Italia, il processo che avrebbe portato alla firma dei Trattati di Roma.

Un'ulteriore svolta nella politica interna italiana avvenne poi tra il 1957 e il 1958 quando, a seguito delle dimissioni di Segni e della formazione di un governo di transizione guidato da Adone Zoli, le elezioni politiche sancirono un'affermazione della Democrazia Cristiana e del Partito Socialista Italiano e la conseguente nascita di un governo di coalizione tra i due partiti con a capo Amintore Fanfani, il quale avrebbe contestualmente assunto anche la guida del Ministero degli Affari Esteri. Proprio la nascita del nuovo governo Fanfani pareva rappresentare il preludio a un più intenso dialogo tra la DC e il PSI; Fanfani, inoltre, dimostrò

¹⁹³ La Francia aveva da poco concesso la piena indipendenza ai protettorati del Marocco e della Tunisia e si trovava alle prese con la guerra d'Algeria. La Gran Bretagna aveva da poco firmato il trattato anglo-egiziano che segnava l'evacuazione delle truppe inglesi da canale di Suez.

¹⁹⁴ Per approfondire la storia di De Gaulle e il suo contributo al processo di integrazione europea cfr. G. Quagliariello, *De Gaulle*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.

¹⁹⁵ Per approfondire la vita e le esperienze politiche di Segni cfr. A. Mattone, S. Mura, *Segni, Antonio* in *Dizionario Biografico degli Italiani – Volume 91*, 2018, http://www.treccani.it/enciclopedia/antonio-segni_%28Dizionario-Biografico%29/.

fin da subito un profondo interesse per le questioni di politica estera, e a tale proposito il suo arrivo a Palazzo Chigi coincise con l'attuazione in Italia dei Trattati di Roma.

Il periodo che l'Italia si trovava ad affrontare pareva essere di fondamentale importanza non soltanto sul piano della politica interna, ma anche per quanto riguarda gli atteggiamenti che la penisola era intenzionata ad assumere sul piano internazionale. Da questo punto di vista, i governi succedutisi parevano intenzionati a perseguire la politica inaugurata a seguito dell'elezione al Quirinale di Giovanni Gronchi e definita precedentemente di neatlantismo¹⁹⁶; il fulcro di tale posizione, in questa fase, pareva l'espressione di una comprensione nei confronti dei Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente riguardo alle ambizioni di decolonizzazione espresse nei confronti di Londra e Parigi. L'atteggiamento italiano parve confermato nel corso della crisi di Suez, con Roma che si mostrò inizialmente critica nei confronti delle scelte anglo-francesi, salvo poi assumere un atteggiamento di comprensione nei confronti degli alleati europei, pur mostrando fiducia principalmente nei confronti degli Stati Uniti. Anche al termine della crisi di Suez, comunque, l'Italia sembrò continuare a mostrare un grande interesse per l'area in questione, arrivando a proporre un piano di aiuti economici ad essa indirizzato e candidandosi come partner privilegiato di Washington con il compito di veicolare gli aiuti statunitensi in questa delicata zona del mondo.

Lo scenario finora descritto può aiutarci a capire come la fase del "rilancio dell'Europa" si inserisse per l'Italia in un contesto molto complesso, sia dal punto di vista della politica interna che da quello della politica internazionale extra-europea. Riguardo alle difficoltà derivanti dal processo di integrazione europea, fu principalmente il governo Zoli a dover fronteggiare le incertezze che passarono tra la firma dei Trattati di Roma e la loro completa attuazione. Proprio in tale fase, un'ulteriore complicazione pareva nascere in seguito alla possibilità per Roma di avviare, parallelamente allo sviluppo del trattato EURATOM, una nuova forma di collaborazione in ambito nucleare con Francia e Germania. Tale collaborazione era il prodotto delle velleità, seppur celate, di Roma, Parigi e Bonn riguardanti lo sfruttamento dell'energia atomica non solo per fini pacifici (come previsto dal Trattato), ma anche e soprattutto per consolidare la propria potenza militare nel contesto internazionale. Le tre nazioni intrapresero dunque, a margine dei negoziati "ufficiali" riguardanti l'EURATOM, delle trattative al fine di comprendere al meglio quali vantaggi si sarebbero tratti dallo sfruttamento dell'energia nucleare in ambito non solo civile ma anche militare.

¹⁹⁶ Cfr. 3.2.1.

Nonostante vengano offerte alcune ricostruzioni¹⁹⁷, le vicende inerenti tali negoziati non emergono con particolare chiarezza, ma è pressoché certo che, nel 1957, Parigi decise di proporre a Bonn e Roma di dar vita a un accordo segreto finalizzato alla creazione nei tre Paesi di un deterrente nucleare prodotto in Francia con la partecipazione, dal punto di vista scientifico ed economico, dei due alleati europei. Taviani, allora Ministro della Difesa, mostrò fin da subito interesse riguardo alla proposta francese e favorì così la nascita di un accordo suggellato con la firma di un protocollo segreto nel novembre 1957 in base al quale l'Italia avrebbe partecipato alla realizzazione di un'arma atomica insieme alla Francia e alla Germania. Tale scelta da parte del Governo di Roma va letta nella prospettiva, già accennata nei precedenti capitoli, di un'aspirazione italiana allo status di media potenza, che avrebbe permesso di avvicinarla (se non equipararla) a quello dei suoi partner europei. Le speranze dei tre Paesi europei parvero ben presto trovare un ostacolo, concernente la posizione americana nei confronti del progetto intrapreso; i tre decisero di informare Washington riguardo al piano, sperando di ottenere un lasciapassare della Casa Bianca. Le autorità statunitensi, al contrario, non si mostrarono favorevoli al progetto, spingendo così lo stesso verso un nulla di fatto.

Il tentativo italiano di cooperazione con Bonn e Parigi mostra come, nonostante i recenti sviluppi dell'integrazione europea, Roma non escludesse forme di cooperazione intergovernativa più ristrette da svilupparsi nei più svariati settori, compreso quello militare. Tali scelte vanno lette probabilmente anche alla luce delle incertezze che il progetto CEE pareva attraversare a cavallo tra il 1957 e il 1958, derivate soprattutto dalle incerte procedure di attuazione dei Trattati nei Sei Paesi firmatari, ma anche dalle iniziative di collaborazione parallela elaborate dalla Gran Bretagna, volte a favorire una più generica area di libero scambio nel quadro dell'OECE e secondo alcuni finalizzate essenzialmente ad ostacolare la costruzione della Comunità europea, di cui gli inglesi diffidavano. Molti timori per le autorità italiane derivavano poi dalla consapevolezza che molto del futuro della Comunità Economica Europea dipendesse dalla Francia, la quale avrebbe potuto condurre l'intero progetto a un fallimento (similmente con quanto accaduto a seguito della firma del Trattato CED) o avanzare richieste particolarmente onerose e negative nell'ottica degli interessi italiani. In ogni caso, un'integrazione nel quadro della CEE pareva rappresentare per l'Italia una soluzione decisamente più auspicabile rispetto alla più blanda area di libero scambio proposta dagli inglesi, e in virtù di ciò va letto l'atteggiamento attendista che caratterizzò la politica estera di Palazzo Chigi per tutto il '57 e per buona parte del '58. Tale fase di incertezza trovò

¹⁹⁷ G. H. Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Fayard, Paris, 1996, pp. 55-121 e L. Nuti, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 115-169.

una svolta tra il 1958 e il 1959, con il fallimento del negoziato per una zona di libero scambio proprio a causa della volontà di De Gaulle di puntare sulla CEE al fine di favorire un consolidamento dell'economia francese. A rappresentare un grosso passo in avanti nella costruzione europea fu poi l'insediamento, all'inizio del 1958, della Commissione, a seguito del quale la Comunità Economica Europea, seppur in un clima ancora caratterizzato da dubbi e discussioni, avrebbe preso avvio.

Conclusioni

Il presente elaborato ha tentato di fornire un quadro chiaro e completo riguardo al contributo dato dall'Italia nelle prime fasi dell'Integrazione europea. A tal fine, si è ripercorso un arco di tempo lungo circa tredici anni prestando particolare attenzione alle iniziative europee e al ruolo in queste svolto dal governo di Roma. Alla luce dello studio effettuato, si può senza dubbio asserire come la teoria di Clark¹⁹⁸, secondo cui l'apporto di Roma nel processo di integrazione europea debba essere considerato come marginale e in un certo senso "passivo", non possa essere considerata come valida, e anzi il ruolo della penisola non debba essere sottovalutato su diversi piani.

In primis, è necessario conferire un grande merito ai movimenti federalisti italiani e alla persona in cui questi si sono spesso identificati, Altiero Spinelli, per essere stati i primi, con il Manifesto di Ventotene, a credere realmente nella possibilità di un'Europa unita dal punto di vista economico ma anche e soprattutto politico, offrendo una prospettiva di tipo federale che influenzerà enormemente numerose personalità politiche successive, dando l'iniziale slancio per quello che sarà poi il vero e proprio inizio del processo di integrazione.

In secondo punto su cui vale la pena soffermarsi riguarda l'importante ruolo svolto nel periodo preso in analisi da Alcide De Gasperi, il quale, con la sua scelta europeistica, ha segnato un vero e proprio punto di svolta nella politica estera italiana nell'ottica dell'inserimento nei dispositivi di integrazione continentale. Molto importante, in tal senso, è stata l'attività propulsiva svolta dal governo nel corso dei negoziati per la nascita della Comunità Europea di Difesa. In occasione della lunga ed estenuante Conferenza tenuta a Parigi, infatti, la delegazione italiana si è battuta a lungo al fine di dare alla costituenda organizzazione (che, com'è stato visto nel corso dell'elaborato, non vedrà mai la luce) un forte carattere politico, subordinando in un certo senso a quest'ultimo la collaborazione in ambito militare. Tra le file delle autorità italiane parve infatti delinearsi l'idea, già da tempo diffusa tra i federalisti, che soltanto un'integrazione di tipo politico avrebbe potuto incidere all'organizzazione un vero e proprio carattere di sovranazionalità, esulando così dalla mera cooperazione intergovernativa.

In ultima battuta, occorre riflettere sulle posizioni assunte dal Governo italiano nel periodo post-degasperiano, ovvero successivamente all'uscita di scena del leader trentino, il quale coincide con la firma dei Trattati di Roma e quindi con la nascita della Comunità Economica Europea, antenata dell'attuale UE. In questa fase, nonostante dal punto di vista interno si

¹⁹⁸ Cfr. Introduzione.

stessero delineando numerosi cambiamenti, concretizzatisi con un'embrionale "apertura a sinistra", e ulteriori cambiamenti si fossero realizzati riguardo la posizione internazionale italiana con lo sviluppo del cosiddetto "atlantismo", dal punto di vista della scelta europea la situazione parve non mutare particolarmente. Questo fattore trovò conferma nell'attiva partecipazione italiana in sede di negoziati per la CEE e nel fatto che il Governo di Roma fece in tale sede numerosi riferimenti a clausole sociali e a ruoli socialmente utili che la comunità avrebbe dovuto assumere.

In conclusione, è possibile riconoscere come filo conduttore dell'atteggiamento italiano durante le prime fasi dell'integrazione europea una particolare attenzione nei confronti delle tematiche politiche e sociali, seguite poi da quelle economiche e, solo in ultima battuta, da quelle militari. In tale contesto Roma ha sempre tentato di perseguire un'integrazione che, caratterizzata da forti tratti di sovranazionalità, riuscisse allo stesso tempo ad inserire la penisola all'interno di un contesto integrato europeo e a soddisfare le necessità emerse sul piano interno, colmando così il divario economico e sociale, a lungo protrattosi a seguito della sconfitta in guerra, con le altre potenze dialoganti.

Bibliografia

AA.VV., *Europa Federata*, 3 (1950), n. 34 (31 ottobre).

AA. VV., *La 1^e Lettre fédéraliste dell'UEF*, il *Europa Federata*, 4 (1951), n. 52 (25 ottobre).

Adenauer K., *Memorie 1945-1953*, Mondadori, Milano, 1966.

Ballini P. L., Varsori A. (a cura di), *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004.

Bagnato B., *Storia di un'illusione europea. Il progetto di Unione doganale italo-francese*, Lothian Foundation Press, London, 1995.

Bedeschi A., *Spunti revisionistici nella politica estera di Giovanni Gronchi Presidente della Repubblica*, in Di Nolfo E., Raniero R. H., Vigezzi B. (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, Marzorati, Milano, 1986.

Bidault G., *Resistance: The Autobiography of George Bidault*, Weidenfeld & Nicholson, London, 1967.

Calandri E., *The Western European Union Armaments Pool: France's Quest for Security and European Cooperation in Transition 1951-1955*, in "Journal of European Integration History", n. 1, 1995.

Capperucci V., *La sinistra democristiana e la difficile integrazione tra Europa e America (1945-1958)*, in Quagliariello G., Craveri P., *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Roma, 2003.

Cattaneo C., *Dell'insurrezione di Milano nel 1848 e della successiva guerra (1849)*, in *Il 1848 in Italia. Scritti 1848-1851*, a cura di Castelnuovo Frigessi D., Einaudi, Torino, 1972.

Clark, *Storia dell'Italia contemporanea 1871-1999*, Bompiani, Milano, 1999.

Costa Bona E., *L'Italia e l'integrazione europea: aspetti storici e diplomatici*, in *Il Politico Vol. 53*, Rubbettino, Soveria Mannelli, luglio-settembre 1988.

Costa Bona E., Toisi L., *L'Italia e la sicurezza collettiva. Dalla società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, Morlacchi, Perugia, 2007.

- Curli B., *Il progetto nucleare italiano (1952-1964). Conversazioni con Felice Ippolito*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2000.
- De Gasperi M. R. (a cura di), *De Gasperi e l'Europa*, Morcelliana, Brescia, 1979.
- De Gasperi M. R., De Gasperi P., *De Gasperi scrive. Corrispondenza con capi di Stato, cardinali, uomini politici, giornalisti, diplomatici*, San Paolo, Milano, 2018.
- De Gasperi M. R., *La nostra patria Europa*, Mondadori, Verona, 1969.
- Del Pero E., *L'alleato scomodo. Gli USA e la DC negli anni del centrismo (1948-1955)*, Carocci, Roma, 2001.
- Demory J. C., *Geroges Bidault 1899-1983. Biographie*, Julliard, Paris, 1996, pp. 300-356.
- Di Nolfo E., *Storia delle relazioni internazionali. Vol. 2: Gli anni della guerra fredda 1946-1990*, Laterza, Roma-Bari, 2015.
- Diodato E., Niglia F., *Italy in International Relations. The Foreign Policy Conundrum*, Palgrave Macmillan, Cham, 2017.
- Duroselle J. B., Serra E., *Italia e Francia 1946-1954*, FrancoAngeli, Milano, 1984.
- Duroselle J. B., *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, LED Edizioni Universitarie, Milano, 1998.
- Gilbert M., *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2008.
- Martelli E., *L'altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana (1958-1963)*, Guerini, Milano, 2008.
- Martino G., *Per la libertà e la pace - Discorsi e scritti di politica estera*. Le Monnier, Firenze, 1957.
- Melchionni M. G., *La Conferenza di Messina*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Luglio-Settembre 1955, Vol. 22, No. 3 (Luglio-Settembre 1955).
- Milward A., *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, Routledge, London, 1984.
- Monnet J., *Cittadino d'Europa*, Rusconi, Milano, 1978.

National Archives (London), Foreign Office 371, Z 78/1074/72, tel. n. 233, Foreign Office a Washington, 7.1.1949, *immediate top secret*.

Nuti L., *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, il Mulino, Bologna, 2007.

Pastorelli P., *La politica estera italiana del dopoguerra*, il Mulino, Bologna, 1987.

PEP, *Statement of the Action Committee for a United States of Europe*, Allen & Unwin, London, 1969.

Pistone S., *L'integrazione europea, uno schizzo storico*, UTET, Torino, 2004.

Pistone S., *L'Unione dei Federalisti Europei. Dalla fondazione alla decisione sull'elezione diretta del Parlamento Europeo (1946-1974)*, Guida, Napoli, 2008.

Poidevin R., *Robert Schuman homme d'état 1886-1963*, Imprimerie Nationale, Paris, 1986.

Preda D., *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in *Il Politico* Vol. 54, Rubbettino, Soveria Mannelli, (ottobre - dicembre 1989).

Preda D., *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Jaca, Milano, 1990.

Quagliariello G., *De Gaulle*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.

Quagliariello G., *La legge elettorale del 1953*, Bologna, il Mulino, 2003.

Ranieri R., *Europeismo e politica europea: osservazioni sulla presenza italiana in Europa occidentale dal 1947 al 1951*, in *Storia delle relazioni internazionali*, L. S. Olschki, Firenze, 1985, I.

Ranieri R., *L'Italia e i negoziati sul Piano Schuman*, in Di Nolfo E., Raniero R. H., Vigezzi B. (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, Marzorati, Milano, 1986.

Rapone L., *Storia dell'integrazione europea*, Carocci, Roma, 2002.

Sforza C., *L'Italia alle soglie dell'Europa*, Rizzoli, Milano, 1947.

Soutou G. H., *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Fayard, Paris, 1996.

Spinelli A., *Diario europeo*, vol. 1, 1948-1969, il Mulino, Bologna, 1989.

Spinelli A., *Europa terza forza. Politica estera e difesa comune negli anni della guerra fredda. Scritti 1947-1954*, Il Mulino, Bologna, 2000.

Spinelli A., *L'Europa non cade dal cielo*, Il Mulino, Bologna, 1960.

Spinelli A., Rossi E., *Il manifesto di Ventotene*, Istituti di Studi Federalisti "Altiero Spinelli", Ventotene, 1991.

Spinelli A., *Rapporto politico al V Congresso del MFE*, in *Europa Federata*, 5 (1952), n. 1.

Spinelli A., *Promemoria sul Rapporto provvisorio presentato nel luglio alla Conferenza per l'organizzazione di una Comunità europea della Difesa*, in Majocchi L. V., Rossolillo F. (a cura di), *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Guida, Napoli, 1979.

Taviani P. E., *Politica a memoria d'uomo*, il Mulino, Bologna, 2002.

Taviani P. E., *De Gasperi e il nuovo ordine internazionale*, in *Civitas*, dicembre 1954.

Tilly P., *Le relations italo-belges entre 1946 et 1956*, in Rodominti I., Tilly P. (a cura di), *De Rome à Marcinelle*, Le Cri Editions, Bruxelles, 2006.

Valdevit G., *La questione di Trieste 1941-1954. Politica internazionale e contesto locale*, Milano, Franco Angeli, 1986.

Varsori A., *La Cenerentola d'Europa. L'Italia e l'integrazione europea dal 1946 ad oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010.

Varsori A., *L'azione diplomatica italiana dal fallimento della CED all'istituzione della UEO (1954-1955)*, in Guillen P. (a cura di), *La France et l'Italie dans les années Cinquante*, CHRIPA, Grenoble, 1988

Varsori A., *Le Gouvernement Eden et l'Union Soviétique (1955-1966): de l'espérance à la désillusion*, in « Relations Internationales », n. 71, 1992.

Varsori A., *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma-Bari, 1998.

Varsori A., *Jean Monnet e il Comitato d'Azione per gli Stati Uniti d'Europa fra Mec ed Euratom (1955-1957)*, in Pistone S. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Jaca, Milano, 1992.

Varsori A., *Storia Internazionale dal 1919 ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2015.

Ventresca R., *Prove tecniche d'integrazione. L'Italia, l'Oece e la ricostruzione economica internazionale (1947-1953)*, FrancoAngeli, Milano, 2017.

Sitografia

Altiero Spinelli in Treccani, <http://www.treccani.it/enciclopedia/altiero-spinelli>.

Consiglio d'Europa in Treccani, <http://www.treccani.it/enciclopedia/consiglio-d-europa>.

Dastoli P. V., *Il Manifesto di Ventotene* in Dizionario di Economia e Finanza, 2012, http://www.treccani.it/enciclopedia/il-manifesto-di-ventotene_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.

Dichiarazione Schuman – 9 maggio 1950 in Unione Europea, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it.

Fanfani, Amintore in Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Economia, 2012, http://www.treccani.it/enciclopedia/amintore-fanfani_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Economia%29/.

Filippi S., *L'esercito europeo: un tentativo verso la Comunità Europea di Difesa* in Difesa, https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/periodico_2014/Documents/R3_2014/52_63_R3_2014.pdf.

Garnateo M. B., *La politica del containment* in OpinioJuris, https://www.opiniojuris.it/la-politica-del-containment/#_ftn4.

Ginevra in Treccani, <http://www.treccani.it/enciclopedia/ginevra/>.

Lombardo Ivan Matteo in SIUSA, <https://siusa.archivi.beniculturali.it/cgi-bin/pagina.pl?TipoPag=prodpersona&Chiave=48269&RicProgetto=personalita>.

Magliulo A., *La politica economica di Ezio Vanoni negli anni del centrismo*, 2007 in Researchgate, https://www.researchgate.net/publication/267306257_La_politica_economica_di_Ezio_Vanoni_negli_anni_del_centrismo

Mattone A., Mura S., *Segni, Antonio* in Dizionario Biografico degli Italiani – Volume 91, 2018, http://www.treccani.it/enciclopedia/antonio-segni_%28Dizionario-Biografico%29/.

Quaroni, Pietro in Dizionario Biografico degli italiani, 2016, <http://www.treccani.it/enciclopedia/pietro-quaroni%28Dizionario-Biografico%29/>.

Paul-Henri Spaak: un visionario europeo e grande persuasore in Commissione Europea, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/paul-henri_spaaq_it.pdf.

Ranieri R., *L'amministrazione pubblica italiana di fronte ai problemi dell'integrazione economica europea (1945-1953)* in Scuola Nazionale dell'Amministrazione, 2005, <http://sspa.it/www.sspa.it/index-p=3321.html>.

Sforza C., *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Atlante, Roma, 1952, in https://www.cvce.eu/obj/discorso_di_carlo_sforza_perugia_18_luglio_1948-it-023fa6e1-e12f-446e-906d-15de51822441.html.

Spaak P. H., *Intergovernmental Committee on European Integration. The Brussels Report on the General Common Market (abridged, English translation of document commonly called the Spaak Report)*, 1956 in Archive of European Integration – University of Pittsburgh, <http://aei.pitt.edu/995/>.

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea in EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legisum:xy0023>.

Trattato EURATOM versione consolidata in Unione Europea, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_it.pdf.

Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio in EUR-Lex.europa.eu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=EN>.

UEO in Enciclopedia Italiana – III Appendice, 1961, http://www.treccani.it/enciclopedia/ueo_%28Enciclopedia-Italiana%29/.

Un rilancio per l'Europa. Il testo in italiano dell'accordo CDU/CSU-SPD sulla politica europea in Astrid-Online, <http://www.astrid-online.it/static/upload/un-r/un-rilancio-per-l-europa.pdf>.

Del Buttero A., *CEE* in Enciclopedia Italiana - III Appendice, 1961, http://www.treccani.it/enciclopedia/cee_res-88abd5de-87e7-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/.

F. Niglia, *CEE [Comunità Economica Europea]* in Dizionario di Economia e Finanza, 2012,
http://www.treccani.it/enciclopedia/cee-comunita-economica-europea_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.

Riassunto

Capitolo 1 – I primordi dell'integrazione

Quello dell'integrazione europea è un percorso che prese concretamente forma al termine del secondo conflitto mondiale, tuttavia è doveroso riconoscere come le idee riguardanti un'integrazione sovranazionale all'interno del continente si fossero già delineate nel pensiero di alcune importanti personalità politiche ottocentesche. In ogni caso, è senza dubbio nel corso delle guerre mondiali che iniziarono a diffondersi le tre più influenti prospettive dell'europeismo: il federalismo, il funzionalismo e il confederalismo. Tali correnti erano caratterizzate rispettivamente dall'utilizzo della teoria dello Stato federale come soluzione a tutti i problemi che attanagliavano il continente europeo (federalismo), dalla volontà di un'integrazione graduale attraverso la progressiva devoluzione di potestà dello Stato sovrano verso un'entità sovranazionale (funzionalismo) e, infine, dalla creazione di meccanismi di coordinamento intergovernativo che potessero permettere il mantenimento della sovranità statale assoluta in capo allo Stato nazionale (confederalismo).

Durante il secondo conflitto mondiale numerose iniziative europeiste arrivarono da movimenti creati dal basso, tra i quali è necessario annoverare il gruppo dei federalisti italiani, dei quali Altiero Spinelli si fece maggiore rappresentante, che elaborò nel 1941 il *Manifesto di Ventotene*, all'interno del quale veniva riconosciuta una crisi della società moderna superabile soltanto attraverso lo sviluppo di un'unità europea. A tale proposito si stabiliva la necessità della creazione di un ordinamento sovranazionale che permettesse di garantire un adeguato ordine pacifico attraverso lo sviluppo di un'interdipendenza tra gli Stati. L'eco del Manifesto non si arrestò all'interno dei confini italiani ma prese il largo in tutto il continente europeo, tanto da divenire un vero e proprio pilastro del Movimento Federalista Europeo, creato nel 1943 a Milano su spinta dei federalisti italiani, che offrirà nel corso del dopoguerra numerose spinte verso la creazione di un'Europa unita.

Nel maggio 1945, a causa degli strascichi e delle divisioni politiche e ideologiche causate dalla guerra, pareva molto difficile immaginare la nascita di un sistema di cooperazione internazionale. In tale contesto, quattro fondamentali fattori hanno contribuito allo sviluppo dei progetti per una costruzione europea. Il primo era di tipo ideologico, con molti uomini, sia tra i Capi di Stato che nei movimenti "dal basso", iniziavano ad abbracciare gli ideali europei; il secondo era economico, poiché pareva palese ai più che una maggiore integrazione avrebbe accelerato la ripresa economica europea; il terzo era legato al consenso americano

all'integrazione europea, ormai chiaro a tutti già a causa delle azioni di Washington durante la guerra; il quarto e ultimo fattore riguardava la reintegrazione della Germania, perseguibile con maggiore facilità attraverso un'azione integrata da parte degli altri Stati europei. In tale contesto si inseriva l'Italia, in bilico tra il tentativo di trovare una stabilità interna e quello di svolgere un ruolo non secondario nello scenario internazionale. In partito che nella penisola si mostrava più di tutti attento a coniugare la tutela degli interessi nazionali alla dimensione internazionalista era la Democrazia Cristiana, all'interno della quale fu di primaria importanza l'azione di Alcide De Gasperi, nominato nel 1946 Presidente del Consiglio. L'intera carriera politica di De Gasperi fu volta alla ricerca di una collocazione di Roma nel contesto internazionale, allo scopo di far recuperare alla nazione il suo ruolo di "media potenza".

Ad influenzare particolarmente la politica internazionale nel dopoguerra fu l'inasprimento dei rapporti tra Est e Ovest, il quale vedeva come principale "terreno di scontro" ideologico proprio il continente europeo. Proprio tale situazione, mista all'idea degli USA secondo cui una rapida ripresa economica europea avrebbe potuto fare da volano alla ripresa economica dell'intero sistema internazionale, portò allo sviluppo dell'European Recovery Program, fortemente voluto dal Segretario di Stato George Marshall, che consisteva in un massiccio invio di aiuti economici americani verso i Paesi europei. Lo scopo del Piano Marshall era, dunque, quello di coniugare la costruzione europea con la strategia del *containment* propugnata dalla Dottrina Truman. L'ERP, che ebbe inizio nel 1948, portò contestualmente alla nascita di un'organizzazione per la gestione condivisa degli aiuti, l'OECE, alla quale prese parte anche l'Italia. Le autorità di Roma accolsero con entusiasmo il progetto americano convinte che questo potesse portare, oltre a una più rapida rinascita economica, all'instaurazione di un rapporto privilegiato tra Washington e la penisola. Proprio la partecipazione all'OECE e all'ERP, nonostante i suoi numerosi limiti, deve infatti essere vista come un primo passo dell'Italia verso l'integrazione europea.

Contemporaneamente ai progetti di tipo multilaterale, le autorità italiane tentarono anche di imbastire alcune iniziative bilaterali, tra le quali spicca la proposta di un'Unione doganale con la Francia, proposta da Parigi con la volontà di fare della penisola un proprio *junior partner*. I negoziati iniziarono immediatamente e nel 1947 parevano avere la possibilità di concludersi per il meglio, a causa del buon coinvolgimento di Parigi e dei favori di Palazzo Chigi. Tuttavia, ben presto le due potenze dovettero far fronte ad alcune problematiche, principalmente economiche, a cui l'Unione doganale li avrebbe messi davanti. L'economia italiana e quella francese erano infatti concorrenziali più che complementari, e tale aspetto pareva destare numerose preoccupazioni; ciò, unito ad ulteriori perplessità nei settori agricolo

e siderurgico, portò alla mancata realizzazione del progetto, nonostante lo stesso avesse ottenuto poco tempo prima i favori ministeriali attraverso la firma di un protocollo d'intesa. Ulteriori progetti riguardanti accordi bilaterali tra Francia e Italia furono avanzati nel periodo immediatamente successivo al fallimento dei negoziati ma non videro mai luce, venendo in breve tempo scavalcati, come vedremo, da piani di integrazione economica ben più ambiziosi. L'integrazione europea pareva muoversi non soltanto sul piano economico, ma anche sul piano militare, in funzione probabilmente dell'inasprirsi dei rapporti tra le due superpotenze e della minaccia che l'URSS continuava a rappresentare per il continente. In tale contesto si inserisce la proposta del Segretario di Stato inglese Bevin per la nascita di una "unione occidentale", che molto presto trovò i favori dei Paesi del Benelux. Tale iniziativa portò alla firma nel 1948 del Trattato di Bruxelles, che oltre alla Gran Bretagna e al Benelux vedeva l'adesione della Francia, e dava vita a un'alleanza a cinque diretta contro la rinascita del pericolo tedesco attraverso una collaborazione politica e militare. Quanto all'Italia, nonostante l'iniziale entusiasmo di Roma verso l'unione occidentale la situazione pareva particolarmente intricata a causa delle imminenti elezioni, che non permisero un ingresso italiano nell'iniziale formazione del Patto di Bruxelles. Successivamente alla vittoria elettorale della DC, però, la questione dell'ingresso nel Patto iniziò ad essere nuovamente discusso, tanto che Roma iniziò a prendere i contatti con Londra per tentare di dare avvio a un negoziato. La risposta inglese fu negativa, e in virtù di ciò le autorità italiane abbandonarono, seppur temporaneamente, le velleità di ingresso nell'Alleanza.

A caratterizzare in questo periodo lo scenario internazionale erano poi le discussioni inerenti alla nascita di un'alleanza occidentale che coinvolgesse gli USA, il Canada e le cinque nazioni del Patto di Bruxelles. L'Italia manifestò fin da subito interesse nei confronti di tale progetto, tentando di entrare nei negoziati per non rimanere ai margini dei rapporti internazionali. Le trattative per l'ingresso italiano nell'Alleanza Atlantica furono molto complesse, e videro la Francia a sostegno della causa di Roma da un lato e la Gran Bretagna come maggiore oppositore dall'altro. Al termine di numerose contrattazioni la posizione inglese ebbe la peggio e l'Italia fece il suo ingresso, il 4 aprile 1949, nel Patto Atlantico come membro fondatore, pur non avendo partecipato in prima persona alle trattative.

Parallelamente alle discussioni sulle trattative riguardanti la nascita del Patto Atlantico è possibile osservare lo sviluppo, all'interno del continente, di una serie di iniziative favorevoli al processo di unità europea. La prima di tali iniziative può essere individuata nella conferenza convocata all'Aja, nel maggio del 1948, da parte del Movimento Europeo, guidato da Winston Churchill, all'interno della quale venne avanzata una proposta riguardante la

nascita di un'assemblea europea. A tale proposta seguirono numerose trattative, alle quali prese parte anche l'Italia, che si protrassero contemporaneamente a quelle inerenti all'Alleanza Atlantica e culminarono, il 5 maggio 1949, con la nascita del Consiglio d'Europa, che annoverava l'Italia tra i membri fondatori ed era caratterizzato dalla presenza al suo interno di un'Assemblea consultiva composta dai rappresentanti dei parlamenti nazionali.

Capitolo 2 – Prove di integrazione: la nascita della CECA e il disegno della Comunità Europea di Difesa

Gli scarsi successi raggiunti dalle iniziative perpetrate a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale fino al 1949 iniziarono a suggerire come non fosse possibile imporre l'integrazione né dall'alto né dal basso, ma questa dovesse essere perseguita attraverso l'iniziativa dei governi europei. In tale contesto una sempre maggiore importanza pareva essere ricoperto dal rapporto tra Francia e Germania, sia dal punto di vista politico che economico. A partire dalla fine del 1949, dopo la nascita della RFT, i rapporti tra Parigi e Bonn parevano migliorare, e in virtù di ciò tra i vertici francesi si iniziò a prendere in considerazione un progetto di integrazione europea che girasse intorno al rapporto tra i due Paesi. Tale progetto si concretizzò con la "Dichiarazione Schuman", all'interno della quale il Ministro degli Esteri francese avanzava una proposta di integrazione al governo tedesco occidentale aprendo anche alla partecipazione di altri Paesi europei. Il Piano Schuman destò subito l'interesse del Governo italiano che, nonostante fosse attanagliato da una serie di perplessità di tipo economico, prese parte ai negoziati iniziati a Parigi nel 1950 per la nascita di un'istituzione che mettesse in atto le intenzioni espresse nella Dichiarazione. La delegazione italiana tentò in tale sede di conquistare delle posizioni privilegiate all'interno dell'istituzione che stava delineandosi, così da non rendere Roma una potenza marginale nel nuovo assetto politico-economico europeo.

Il Trattato istitutivo della CECA veniva firmato il 18 aprile 1951 e vedeva sei Paesi aderenti: Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e RFT; nel preambolo del Trattato di Parigi venivano enunciati una serie di valori che, superando gli interessi nazionali, tentavano di coniugare le esigenze dei vari Stati allo scopo di dar vita ad obiettivi comuni. Il Trattato definiva ovviamente i compiti della CECA, tra i quali ricordiamo: la necessità di assicurare un'offerta stabile di carbone e acciaio nel mercato, la garanzia di un equo accesso alle fonti di produzione per ogni consumatore, il monitoraggio dei prezzi di mercato, l'esigenza di creare un clima favorevole all'espansione della produzione delle compagnie provenienti dai Paesi membri, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera delle

industrie. Al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati e di far rispettare tali divieti, la CECA era istituzionalmente articolata attraverso quattro organi fondamentali: l'Alta Autorità, il Consiglio speciale dei Ministri, l'Assemblea comune e la Corte di giustizia.

La reintegrazione della Germania all'interno di un contesto di cooperazione continentale non era una questione che interessava soltanto la sfera economica; molti, infatti, iniziavano a discutere di un sistema che ne favorisse il reinserimento anche da punto di vista militare. In tal senso vennero avanzate numerose proposte da diversi attori sullo scenario europeo, tra le quali spicca senza dubbio il cosiddetto "Piano Pleven", avanzato nel 1950 dall'allora primo ministro francese allo scopo di dar vita a un esercito integrato europeo. Tale proposta destò molto stupore e suscitò reazioni contrastanti nei vari paesi: Adenauer accolse il Piano Pleven con entusiasmo, mentre a Londra lo stesso venne visto con diffidenza. Quanto all'Italia, la prima reazione al Piano fu positiva ma si mostrava come attendista nei confronti della reazione che avrebbe assunto nei confronti della proposta la Casa Bianca. Nonostante le titubanze, però, De Gasperi decise comunque di prendere parte ai negoziati sul Piano che si sarebbero aperti nel gennaio 1951 a Parigi.

La Conferenza di Parigi si apriva allo scopo di trovare un accordo, politico e militare, per la creazione della Comunità Europea di Difesa (CED). Essa era formata da un Comitato di direzione, al quale prendevano parte i capi-delegazione dei Paesi partecipanti, e da tre comitati tecnici: militare, economico e giuridico. Fin da subito le impressioni erano che, a causa dei numerosi punti di frizione tra le delegazioni, la durata della Conferenza sarebbe stata molto lunga, e ciò pareva confermato dalle aspre discussioni in seno a tutti e tre i comitati tecnici. La delegazione italiana aveva assunto un atteggiamento piuttosto statico, senza una grande fiducia nei confronti della nascita di un esercito europeo e più concentrato sulle questioni politiche che su quelle militari. Nonostante i numerosi impedimenti la Conferenza si avviava nell'estate 1951 a stilare un rapporto provvisorio, il *Rapport Intérimaire*, il quale avrebbe fatto il punto della situazione ammettendo anche i numerosi punti di frizione. Il *Rapport* stabiliva come la CED dovesse essere costruita, dal punto di vista istituzionale, sulla falsariga della CECA, ma non nascondeva una serie di perplessità riguardanti struttura e funzione degli organismi. Le reazioni al Rapporto furono molteplici e rispecchiavano la differenza di posizioni tra i partecipanti alla Conferenza. Una posizione particolare era quella ricoperta dall'Italia, che si era caricata sulle spalle, secondo il suo capo-delegazione, il peso di evitare che le trattative si risolvessero immediatamente in un completo fallimento.

Proprio l'estate del 1951 provocò un importante cambiamento nell'atteggiamento della delegazione italiana che, a seguito di un memorandum fatto pervenire al Governo da Altiero Spinelli, iniziò ad impegnarsi al meglio affinché le trattative si risolvessero nel minor tempo possibile e, soprattutto, favorì l'inserimento nella CED della Comunità Politica Europea (CPE). Pareva dunque sempre più chiara la preminenza data dalle autorità italiane agli aspetti politici rispetto a quelli militari, con i primi che avrebbero garantito alla penisola di recuperare una posizione paritaria rispetto a Parigi e Bonn, magari lasciando a Roma proprio il ruolo di mediatore franco-tedesco. La proposta italiana riguardante la nascita della CPE e di un'Assemblea europea suscitò variegate reazioni, dovute principalmente alle implementazioni di tipo economico riguardanti la nascita di un bilancio comune europeo. L'azione propulsiva italiana a Parigi riuscì comunque a favorire una velocizzazione dei negoziati, che parevano districarsi principalmente sul piano politico-istituzionale, restando invece incagliati negli ambiti economico e militare.

Nell'ottica della possibilità di imprimere uno *sprint* alla Conferenza molte speranze erano riposte nel Consiglio dei Ministri degli Esteri che avrebbe avuto luogo a Strasburgo nel dicembre 1951, al quale la delegazione italiana prese parte con idee ben chiare riguardanti il collegamento dell'esercito europeo alla CPE. In tale sede De Gasperi, che trovò il pieno appoggio di Adenauer e Schuman, si batté per l'inserimento nell'art. 7H del Trattato istitutivo della CED (poi art. 38) della necessità di studiare la nascita di un'Assemblea in seno alla Comunità di difesa. Egli riuscì nel suo intento, e proprio il raggiungimento di un'intesa riguardo all'art. 7H e all'integrazione politica permise di aprire la strada alla soluzione dei problemi che attanagliavano la conferenza di Parigi, riguardanti questioni di ordine economico-finanziario, militare e istituzionale. Ciò portò il 27 maggio 1952 alla firma del Trattato istitutivo della CED, contenente al suo interno le linee guida per la creazione della CPE tanto voluta dall'Italia. Si apriva però, a questo punto, la difficile procedura di ratifica nei parlamenti alla quale le due istituzioni erano indissolubilmente legate.

Il Paese in cui la procedura di ratifica pareva più complessa era senz'altro la Francia, a causa dell'opposizione perpetrata sia in parlamento che dall'opinione pubblica, convinta che la CED fosse un mero strumento nelle mani di Washington. Difficoltà erano presenti anche nella RFT e nel Benelux, dove molti continuavano a guardare al progetto con diffidenza. Riguardo l'Italia, alle difficoltà già espresse per gli altri Paesi si aggiungeva l'imminente scadenza elettorale, prevista per il 1953; in tale scenario pareva difficile per De Gasperi favorire la procedura di ratifica in Parlamento, anche a causa delle perplessità avanzate nei confronti della CED da alcuni esponenti governativi. A rendere il quadro italiano ben più complesso

contribuirono le elezioni, che indebolirono la posizione di De Gasperi sia nei confronti degli altri partiti che nelle file della DC stessa. Se in Germania la situazione pareva tranquillizzarsi e imboccare la strada della ratifica, dunque, lo stesso non era per Italia e Francia, con la prima in balia di un rapido susseguirsi di esecutivi e la seconda che, dopo la nomina a Primo Ministro del radical-socialista Mendès France, pareva inserirsi in una situazione sempre più incerta.

Questo complesso scenario conobbe un epilogo nell'estate del 1954, con la presentazione del Trattato istitutivo della CED all'Assemblea nazionale francese, la quale negò la ratifica e respinse il Trattato. Tale evento, insieme alla contemporanea morte di De Gasperi, pareva segnare la fine di una fase in cui grande influenza aveva esercitato la politica estera italiana, caratterizzata da forte ambizione e grandi speranze di integrazione politica.

Capitolo 3 – Dalla Conferenza di Messina alla firma dei Trattati di Roma nella prospettiva dell'Italia post-degasperiana

Successivamente alla bocciatura del Trattato CED da parte del Parlamento francese diventava ormai evidente, nell'intero continente, il fallimento dei negoziati per la Comunità di difesa e conseguentemente per la CPE. Tale situazione creava uno stato di forte incertezza tra le autorità delle potenze europee, Italia compresa, in particolare riguardo alla reazione che gli USA avrebbero avuto riguardo al fallimento dei negoziati: questo evento infatti, avrebbe secondo alcuni favorito il progressivo disimpegno americano dal continente. A smuovere le acque in questo contesto contribuì l'ingresso in scena della Gran Bretagna, la quale avanzò una proposta, il Piano Eden, consistente in un riarmo della RFT con conseguente ingresso della stessa nella NATO e nel Patto di Bruxelles. Tale piano destò delle preoccupazioni tra le file delle autorità italiane, timorose che Roma potesse essere marginalizzata dalla nascita di un asse franco-britannico, ma la rettifica di Londra secondo cui anche l'Italia avrebbe potuto attraverso questa manovra prendere parte al Patto di Bruxelles contribuì a migliorare gli umori di Palazzo Chigi. I negoziati per il Piano Eden si aprirono a Londra nel settembre 1954 e, senza grosse contraddizioni, si conclusero con la nascita dell'Unione Europea Occidentale, comprendente i Paesi del Trattato di Bruxelles più la RFT e l'Italia.

Questo insieme di eventi si verificò in un momento per l'Italia molto delicato dal punto di vista interno. La nuova DC pareva infatti avere intenzione di abbandonare la formula centrista adottata nell'ultimo decennio a favore di un sempre maggiore dialogo verso sinistra. Anche dal punto di vista della politica estera le autorità decisero di favorire un'inversione di rotta,

sostituendo alla prospettiva europea di stampo degasperiano il cosiddetto “neoatlantismo”, caratterizzato dalla volontà di ricoprire una posizione mediana tra il mondo atlantico e quello del Mediterraneo. In questa fase lo status di Roma venne fortemente condizionato dall’ammorbidente del conflitto tra Est e Ovest, che favorì nel 1955 l’ingresso italiano nell’ONU; l’Italia era dunque a tutti gli effetti inserita in tutti gli organismi di cooperazione del sistema occidentale. Un tentativo di intensificare ancor di più la cooperazione tra gli Stati membri della UEO arrivò poi con la proposta del cosiddetto “*pool* degli armamenti”, un dispositivo implicante una forte coordinazione della produzione bellica tra gli Stati membri. Tale proposta, pur suscitando inizialmente l’interesse delle autorità, finì poi con un nulla di fatto a causa dell’avversità di Londra e della successiva caduta del governo in Francia.

Tra le file degli uomini politici europei pareva ormai farsi strada il concetto di “rilancio dell’Europa”, secondo cui si dovesse superare la delusione del fallimento della CED tentando di favorire nuove forme di integrazione tra gli Stati del continente. Questo ideale venne concretizzato in una proposta, avanzata da Jean Monnet, concernente da un lato una forte integrazione economica tra i Paesi europei, non più limitata ai soli settori carbonifero e siderurgico, e dall’altro la creazione di un’entità per la gestione pacifica dell’energia atomica. Parallelamente, un’altra proposta inerente un’unione economica orizzontale venne avanzata dai Paesi del Benelux. Le due proposte vennero esaminate e si concretizzarono in un memorandum, presentato ai vertici della CECA, che favorì poco tempo dopo la convocazione di una Conferenza a Messina. La Conferenza di Messina segnò una sostanziale comunità di intenti tra i partecipanti, con l’Italia a ricoprire il ruolo di mediatore, e si concluse nel giugno 1955 con una serie di buoni propositi. Il compito di studiare come tali propositi potessero essere realizzati venne assegnato a un comitato, presieduto dal Ministro degli Esteri belga Paul-Henri Spaak.

I lavori del Comitato furono contraddistinti dalla volontà comune di perseguire l’unificazione europea ma, nonostante ciò, annoveravano alcune posizioni contrastanti. Alcune frizioni tra le parti perdurarono fino all’inizio del 1956, quando a causa di alcuni eventi internazionali i lavori conobbero un’accelerazione favorendo la pubblicazione, nel mese di aprile, del Rapporto Spaak, che in tre capitoli avrebbe stabilito le linee guida dell’unificazione europea. Poco dopo la pubblicazione del Rapporto le autorità dei Paesi europei decisero di dar vita a una vera e propria conferenza intergovernativa al fine di dare una volta per tutte la spinta decisiva alla costruzione europea, e tale conferenza, a Roma, si concluse con la firma del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE) e del Trattato istitutivo della Comunità europea dell’energia atomica (EURATOM). Il ruolo italiano nella firma dei trattati

fu di importanza non trascurabile; la delegazione di Roma, infatti, tentò di favorire il perseguimento dell'integrazione continentale pur non tralasciando gli interessi nazionali che avrebbero meritato, in tal sede, di essere tutelati, tra i quali la presenza di una clausola sociale, la libera circolazione della manodopera e l'implementazione di politiche di sviluppo per le aree maggiormente arretrate. Il contributo italiano, poi, non si limitò agli ambiti di competenza della CEE, ma fu indirizzato anche a numerose questioni riguardanti struttura e funzioni dell'EURATOM.

I Trattati di Roma ponevano, ovviamente, una serie di obiettivi che le due neonate istituzioni avrebbero dovuto perseguire. In particolare, il Trattato CEE stabiliva come i Paesi firmatari si sarebbero impegnati per dar vita a una vera e propria "Comunità Europea". Ad essere delineata era anche la struttura istituzionale delle due organizzazioni, con alcuni organismi condivisi e altri peculiari di ciascuna istituzione. Per quanto riguardava la CEE, questa sarebbe stata composta dall'Assemblea, dalla Commissione, dal Consiglio dei Ministri e dalla Corte di Giustizia. Particolare attenzione merita di essere riservata alla Commissione che, nonostante non avesse originariamente un ruolo particolarmente decisivo all'interno della CEE, riuscì in breve tempo a ritagliarsi degli spazi di manovra sempre maggiori.

La firma dei Trattati di Roma si verificò in un momento molto delicato sia dal punto di vista internazionale, che da quello degli equilibri interni in Italia. In merito alla prima questione, tale periodo parve degnare un distacco nella scelta europea di due grandi potenze, Francia e Gran Bretagna, con la prima che tentò in ogni modo di accelerare il processo di unificazione e la seconda che preferì momentaneamente restarne fuori, a causa delle forti diffidenze che l'integrazione economica pareva manifestare. Quanto all'Italia, a cavallo della firma dei Trattati di Roma il clima all'interno della penisola pareva destinato a favorire una fase di cambiamento, dettata principalmente dalla crisi della formula centrista e da una sempre più vicina "apertura a sinistra". Ulteriori incertezze attanagliavano le autorità di Roma riguardo i rapporti con il Mediterraneo, a causa delle numerose spinte di decolonizzazione che stavano prendendo forma e nei riguardi delle quali la penisola avrebbe dovuto assumere una posizione. In tale contesto si situò la fase tra la fase di incertezza compresa tra firma e l'attuazione dei Trattati di Roma, durante la quale l'Italia non abbandonò la volontà di perseguire iniziative bilaterali, come quella dello sfruttamento dell'energia atomica a fini militari contestualmente con Francia e Germania Ovest, conclusasi però con un nulla di fatto. Tale fase di incertezza parve trovare una svolta nel 1958 con l'insediamento della prima Commissione, evento in seguito al quale si può considerare una volta per tutte iniziato il percorso della Comunità economica europea.