



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE
E SOCIALI**

Dottorato di Ricerca in
Scienze Politiche
Ciclo XXV

Emanuela Benvegna

**IL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI:
L'AMMINISTRAZIONE ITALIANA E
L'INTEGRAZIONE EUROPEA, 1947-1953.**

TESI DI DOTTORATO

Tutor:
Chiar.mo Prof. Giuseppe Astuto

Coordinatore:
Chiar.mo Prof. Fabrizio Sciacca

ANNO ACCADEMICO 2012-2013

A Isabella e Ludovica

INDICE

INTRODUZIONE	6
1. LA COSTRUZIONE DELL'EUROPA: LE RADICI TEORICHE.	
1.1 L'idea d'Europa e la nascita di una "coscienza europea".	14
1.2 Il federalismo come via per la "pace perpetua".	26
1.3 Dalla " <i>Proposta Churchill</i> " al manifesto di Ventotene.	60
1.4 La "visione europea" di un diplomatico: Il conte Sforza.	71
2. "CHI È CHE FA LA POLITICA ESTERA IN ITALIA?" LA POLITICA ESTERA DELLA REPUBBLICA ITALIANA E IL RUOLO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI TRA IL 1947 E IL 1953.	
2.1 Il ministero degli Affari Esteri dall'Unità alla Repubblica.	83
2.2 Chi è che fa la politica estera in Italia?	96
2.3 Il ruolo della diplomazia e la legge delega del 1965.	104
2.4 La politica estera della Repubblica Italiana. Dal Trattato di Pace alla caduta di De Gasperi: 1947-1953.	116

**3. LA POLITICA EUROPEISTA DELL'ITALIA TRA NAZIONALISMO E
IDEALISMO: 1947-1953.**

3.1 Dal Trattato di pace all'unione doganale italo-francese, 1947-1949.	142
3.2 Europeismo Degasperiano, tra idealismo e atlantismo, 1950-1953.	167
CONCLUSIONI	203
BIBLIOGRAFIA	214

INTRODUZIONE

La “questione” dell’integrazione europea è sempre stata di grande attualità. Sin dalla nascita della CECA, la prima delle Comunità europee, il dibattito sul destino dell’Europa non ha mai cessato di alimentare speranze, prospettive, visioni di un’Europa politicamente unita. L’idea di un’Europa unita, è risaputo, non appartiene al novecento ma trova le sue radici ben più lontano.

La “coscienza europea” di Federico Chabod, cioè di Europa in quanto entità morale e civile risalirebbe al Rinascimento, alla “comunità dai caratteri ben specifici e puramente laici, non religiosi [...]” di Machiavelli, fino ad arrivare ad una ben più matura idea di un “corpo europeo” e di una “europee raisonnable” nel settecento illuminista, grazie al contributo di Montesquieu e Voltaire quando si erano affermarono i principi di uguaglianza e di libertà; quegli stessi principi scaturiti dalla Dichiarazione D’indipendenza Americana, gli “inalienable Rights: [...] Life, Liberty and the pursuit of Happiness” che giunti in Europa si sono rigenerati con la Rivoluzione Francese e diffusi sotto forma di “cittadinanza europea” da Napoleone. Da oltre oceano giungeva anche quell’idea

di federazione che Kant nel suo “Per la pace perpetua” avrebbe salvaguardato il diritto tra i popoli e la pace.

Ed è proprio dalla necessità della pace che dopo la seconda guerra mondiale si rafforza l’idea di un’ “Europa unita” promossa dai movimenti federalisti, e realizzata nell’ambito delle singole nazioni europee da alcune delle più importanti personalità del tempo fra cui Jean Monnet, Robert Schuman, De Gasperi, universalmente considerati i padri fondatori dell’Europa unita.

“À côté” ma non meno importante, fu l’azione di Carlo Sforza che tra il 1947 e il 1951 portò l’Italia nuovamente su un piano di parità con gli altri stati europei dopo la disfatta fascista e il duro Trattato di pace imposto dagli ex nemici.

L’Italia ebbe dunque, inaspettatamente, un ruolo non di secondo piano, sin dalle prime battute del processo d’integrazione. La politica estera italiana, e cioè la politica estera del governo De Gasperi, fin da subito fu allineata alle posizioni del principale alleato e gli Stati Uniti. Portare l’Italia sul piano di media potenza regionale e usufruire degli aiuti del Piano Marshall furono tra i principali obiettivi che il governo italiano perseguì attraverso l’azione del ministero degli esteri e della diplomazia italiana. Il superamento

della posizione d'inferiorità italiana sul piano internazionale attraverso la firma e la ratifica del Trattato di pace da parte di Roma, fu lo strumento principale della politica estera promossa da Carlo Sforza. Quelle che l'ambasciatore Quaroni definisce "Le due ultime vere decisioni di politica estera: L'adesione al Piano Schuman - che era in verità mettere l'Italia nella via dell'Europa dei Sei - e l'adesione al Patto Atlantico, sono state prese ancora sotto l'amministrazione De Gasperi. Negli anni che hanno seguito, la politica estera italiana ha continuato la sua linea europea e la sua linea atlantica, ma in modo passivo, qualche volta liturgico"¹. E' dunque indiscusso il contributo dell'Italia al processo d'integrazione europea. Le modalità e in che misura il ministero degli Affari Esteri italiano e la classe diplomatica abbiano agito in maniera incisiva e autonoma favorendo il processo di costruzione europea costituiscono l'oggetto della nostra tesi.

Per quanto riguarda le precisazioni di carattere metodologico, l'attività di ricerca svolta è stata sia di natura bibliografica che di analisi critica della letteratura esistente. La letteratura storiografica

¹P.Quaroni, Chi è che fa la politica estera in Italia, in La politica estera della Repubblica italiana, a cura di Massimo Bonanni, edizioni di Comunità, Milano, 1967.

sul processo d'integrazione europea è piuttosto abbondante², tuttavia il contributo della diplomazia italiana non è stato indagato a fondo³. Più recentemente, nell'introduzione alla raccolta di documentazione archivistica di Pier Luigi Ballini e Antonio Varsori sul "contributo" dell'Italia alla costruzione europea, è stato lamentato che, "questo aspetto fondamentale della politica estera dell'Italia repubblicana" era stato indagato "solo in maniera parziale dalla storiografia che si è occupata dell'integrazione europea⁴", tanto da rafforzare l'idea di un ruolo marginale legato unicamente all'operato di Alcide De Gasperi o di Altiero Spinelli. Al contrario, come già detto, determinante è stato il ruolo svolto in primo luogo da Carlo Sforza, prima come ministro degli Affari Esteri del (III-IV-V-VI) Gabinetto De Gasperi dal 1947 al 1951 e poi come ministro senza portafoglio degli affari europei fino alla sua morte nel 1952. Fondamentale fu la sua funzione di coordinamento dei rappresentanti presso le più importanti capitali europee, in continuo rapporto dialettico sia con il sempre lucido e realista Pietro

²Cfr. Melchionni-Malgeri, *Bibliografia introduttiva alla storia dell'integrazione europea fino ai trattati di Roma*, Quaderni di Studi europei, n. 4, giugno 1998.

³F. Perfetti, *Verso i Trattati di Roma. L'europeismo di palazzo Chigi*, La comunità internazionale fasc. 1/2007, Editoriale Scientifica Srl.

⁴Ballini- Varsori (a cura di), *L'Italia e L'Europa (1947-1979)*, soneria Mannelli, 2004.

Quaroni, figura di spicco della diplomazia italiana e ambasciatore a Parigi dal 30 novembre del 1946 al 18 gennaio 1958 che con gli altri esponenti della diplomazia italiana quali Tarchiani a Washington e Gallarati Scotti a Londra. Naturalmente, il contributo di Sforza fu rafforzato dalle sinergie createsi con De Gasperi fin dall'inizio.

Tra i testi che trattano più da vicino il tema del contributo della diplomazia italiana, a parte il già citato *“L'Italia e l'Europa 1947-1979”*, a cura di Pier Luigi Ballini e Antonio Varsori e *“L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico. 1957-2007”* a cura di Pietro Craveri e Antonio Varsori, che traccia le linee della partecipazione italiana all'integrazione europea e con il saggio di Maurizio Serra, *“La diplomazia italiana davanti all'Europa: scelta ideale e interesse nazionale”* contribuisce alla raccolta di preziosi dati sulle posizioni dei diplomatici italiani al momento cruciale della “scelta europea”; Altrettanto importante è stato il contributo di diplomatici di carriera come Roberto Ducci, *“Le speranze d'Europa. Carte sparse 1943-1985”*, Rocco Cangelosi, *“Il ventennio costituzionale dell'unione europea. Testimonianze di un diplomatico al servizio della causa europea”* e, Andrea Cagiati, *“Verso l'Europa unita. Sessantacinque anni di proposte e speranze”*, le cui testimonianze dirette hanno permesso di comprendere

l'impegno dei singoli attori riguardo ai principali nodi negoziali. Per quanto riguarda la figura di Carlo Sforza, fondamentali sono state le memorie dello stesso Sforza in *“Cinque anni a palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951”*, *“L'unificazione europea nel pensiero e nell'azione di Carlo Sforza”* di Rinaldo Merlone e *“Il conte Sforza. Ritratto di un grande diplomatico”* di Livio Zeno. La raccolta dell'Istituto Affari Internazionali *“La politica estera della Repubblica italiana”* a cura di Massimo Bonanni, ha fornito un'importantissima testimonianza di autorevoli personalità politiche e diplomatiche (tra cui Quaroni) in merito alla politica estera italiana che, dato l'anno di pubblicazione, il 1967, può essere considerata una testimonianza di indubbia valenza di chi aveva appena vissuto gli anni dal 1947 al 1953.

La tesi è stata suddivisa in tre parti. La prima parte è stata concepita come premessa storica alle successive due. Obiettivo specifico di questa sezione è fornire un excursus storico dell'idea d'Europa. In tal modo si cerca di dare un quadro sintetico delle radici teoriche dell'idea d'Europa tra settecento e ottocento tracciando un percorso che porterà fino al manifesto federalista di

Altiero Spinelli e di riassumere per grandi linee il pensiero di un diplomatico come il Conte Sforza.

La seconda parte è incentrata sul ministero degli Affari Esteri italiano e sulla sua evoluzione organizzativa in prospettiva storica e sulla politica estera della Repubblica italiana durante il periodo preso in esame.

Nella terza parte si analizza, infine, il tema del contributo dell'amministrazione italiana alla costruzione europea.

Attraverso l'analisi di documenti d'archivio già pubblicati, si tracciano le linee del percorso dell'Italia nell'ambito europeo tra il 1947 e il 1953, dal Trattato di Pace alla fine del VII governo De Gasperi. In particolare, viene evidenziato come l'atteggiamento italiano sia passato da una forma di europeismo nazionalista teso a difendere gli interessi nazionali di fronte ad un atteggiamento ostile delle nazioni vincitrici della seconda guerra mondiale, soprattutto puntando sul coinvolgimento nel negoziato sul Patto Atlantico di cui i principali fautori furono gli ambasciatori Tarchiani a Washington, Gallarati-Scotti a Londra e Quarone a Parigi, a un europeismo pragmatico volto a rafforzare attraverso negoziati

chiave la posizione italiana in Europa sul piano regionale, sociale e sulla libera circolazione della mano d'opera italiana.

Nell'ultima parte, le conclusioni, si mette in luce come l'operato della diplomazia e dell'amministrazione italiana nei confronti dell'integrazione europea sia stato continuamente alimentato dalla necessità di portare l'Italia allo stesso livello di potenze europee come la Francia o la Gran Bretagna, e come la capacità di ottenere risultati in questo senso sia dipeso in larga parte dalla personalità dell'amministrazione italiana (ministri degli esteri, Ambasciatori e presidenti del Consiglio) che si sono avvicendate nelle fasi chiave del processo di integrazione europea.

Alla luce di quanto detto, appare chiaro come il destino dell'Italia sia legato alle vicende dell'integrazione europea e come in un dibattito attuale sulle sorti dell'Europa unita non si possa prescindere da un'analisi storica quale quella tracciata in questo progetto di ricerca, per comprendere a fondo le radici delle scelte in senso europeistico dell'amministrazione italiana.

CAPITOLO PRIMO

LA COSTRUZIONE DELL'EUROPA: LE RADICI TEORICHE.

1.1 L'idea d'Europa e la nascita di una "coscienza europea".

La letteratura storica sull'idea *di Europa* si è arricchita, nel secondo dopoguerra, di una serie di contributi di estrema importanza, in virtù dei quali si è raggiunto un inquadramento concettuale del problema. In Italia specialmente, i contributi di Federico Chabod hanno chiarito come, quando si parla di un' *idea di Europa*, si deve fare riferimento all'individualità, non tanto fisico-geografica, quanto storico-morale del nostro continente⁵; ad una vera e propria "coscienza europea". Lucidissima è, a questo proposito, l'impostazione che del problema ha dato sin dal 1946-47 proprio Federico Chabod:

⁵Laila Cella e Elisabetta Malantruccio, Renzo De Felice, *L'idea di Europa e l'unità d'Italia. Conversazioni radiofoniche*, Radio Rai/Le Lettere, 2011.

“Come e quando gli europei abbiano acquistato coscienza di sé, e cioè abbiano a pensare se stessi e il proprio continente come un qualcosa di essenzialmente diverso, per costumi, sentimenti, pensieri, da uomini di altri continenti; con quali caratteristiche l’Europa si sia scoperta, moralmente, ai suoi figli: questo è il problema, sostanzialmente diverso, dunque, da quell’altro, assai più familiare agli storici, di ricercare quali siano state le basi dell’unità culturale europea e di analizzare la nascita dell’Europa, come di un organismo dotato di certi lineamenti propri, religiosi, politici, economici, morali. Dalla ricerca dei fatti passiamo alla ricerca della coscienza di tali fatti; quel che cerchiamo è quando siffatte caratteristiche siano state consapevolmente avvertite per tali dagli europei; che è, ripetiamo, tutt’altro problema, a quella guisa in cui tutt’altro problema dalla pratica dei politici, assai simile da che mondo è mondo, è la consapevolezza dottrinarie che la politica è la politica e va giudicata in base a criteri politici. Ancora una volta, l’essenziale è l’acquisto della piena coscienza di sé: momento, certo, assai tardo e difficile a raggiungere, eppur necessario [...] coscienza europea significa, infatti differenziazione dell’Europa, come entità politica e morale, da altre entità, cioè, nel caso nostro, da altri continenti o gruppi di nazioni: il concetto di Europa deve formarsi per contrapposizione, in quanto c’è qualcosa che non è Europa, e acquista le sue caratteristiche e si precisa nei suoi elementi, almeno inizialmente, proprio attraverso un confronto con questa non-Europa. La coscienza europea, al pari della coscienza nazionale, per dirla con Carlo Cattaneo, è “come l’io degli ideologi che si accorge di sé nell’urto col non io”: il fondamento polemico è essenziale”.⁶

Una panoramica, seppur breve, delle radici teoriche dell’idea d’Europa, non può, dunque, prescindere dal pensiero di Federico Chabod che mette in luce il concetto di “coscienza d’Europa” da sostituirsi a una storia dell’Europa, ponendo al centro del proprio

⁶F. Chabod, *Storia dell’idea d’Europa*, Laterza, Roma-Bari 1974;

interesse l'evoluzione di una corrente di pensiero che, con il passare dei secoli, aveva espresso la consapevolezza che l'Europa formasse un sistema di modi di essere, costumi, principalmente sviluppatasi nel Vecchio Mondo e per lungo tempo non riscontrabili altrove: interdipendenza degli Stati nei rapporti internazionali, odio del dispotismo, libertà politica e civile, promozione dell'iniziativa privata, alto grado di sviluppo civile e tecnologico, comunanza e scambio reciproco negli usi e nella cultura. Grande fu l'impegno di Chabod nel sostenere e diffondere questo senso europeo come matrice di un'identità comune: a Parigi, a Zurigo, nelle sale delle conferenze, nelle aule di lezione dal 1943 al 1958, quello della coscienza europea, era uno dei temi che più gli stavano a cuore⁷. Il pensiero di F. Chabod acquista un'importanza ancora maggiore se si pensa che già negli anni in cui egli propagandava questa idea di civiltà europea, le due guerre del XX secolo avevano messo in crisi la plausibilità della rappresentazione ideale a cui egli aderiva. Certamente il pensiero chabodiano aveva progressivamente messo in luce come l'Europa fosse un corpo politico e civile dal passato glorioso, eppure fragile ed incerto nel presente. Con il passare del

⁷Marco Platania, *Federico Chabod, Idea d'Europa e civiltà moderna. Sette saggi inediti*, Carocci, Roma, 2010.

tempo e soprattutto delle esperienze vissute- due guerre mondiali, la Resistenza e un impegno politico diretto nella costruzione dell'identità regionale valdostana- Chabod sembra perdere la fiducia che inizialmente aveva nutrito nella capacità dell'Europa di ricostruire se stessa come sistema politico. Allo stesso tempo, egli si convinceva che, se ai suoi giorni restava ancora qualcosa di vivo e importante dell'Europa di un tempo, questo era la sua eredità culturale, o, per dirla con le parole di Chabod stesso “ una serie di valori supremi, morali e spirituali”, nonché un certa “forma mentis [...] cioè la volontà degli uomini” nella quale si tramandava l’eredità dei padri, antica ormai di millenni, che noi rechiamo in noi, sin dal nostro nascere, e che a nostra volta arricchiamo e facciamo sempre più complessa con la nostra esperienza”⁸; e dunque il suo convincimento era che gli “*uomini di studio*” avessero il preciso compito di mantenere tale eredità ben viva e presente, anche se in uno spazio che, naturalmente, non era più egemonizzato dall'Europa.

Chabod colloca l'idea di Europa in quanto entità morale e

⁸Dall'introduzione al corso sull'idea di Europa del 1958-59, ora in *Chabod, storia dell'idea d'Europa*, cit., pp.13, 20-1, in Marco Platania, *Federico Chabod, Idea d'Europa e civiltà moderna. Sette saggi inediti*, Carocci, Roma, 2010.

civile solo nella piena civiltà del rinascimento: sarebbe stato Machiavelli il primo a pensare all'Europa in termini di caratteri geografici e laici⁹. Machiavelli offre la prima formulazione precisa dell'Europa “come di una comunità dai caratteri ben specifici e puramente laici, non religiosi... e naturalmente, trattandosi del Machiavelli, non può essere che una formulazione di valore politico”¹⁰. L'Europa e l'Asia rappresentano per il segretario fiorentino due ben precisi e diversi tipi di organizzazione politica: l'Asia e l'Africa “hanno avuto un principato o due, e poche repubbliche... l'Europa solamente ha avuto qualche regno e infinite repubbliche”. Conoscendo il concetto machiavellico della “virtù”, tale diversità di organizzazione politica assume subito enorme importanza. Con il Rinascimento, dunque, l'idea di Europa ci appare già chiaramente formulata. Il Cinquecento e il Seicento precisano queste prime formulazioni. Inoltre si allarga la prospettiva europea, stimolata dal confronto con i costumi dei popoli del continente americano, e il dibattito si articola attorno ai progetti utopistici di Tommaso Moro (1516), Emeric Crucé (1623), William

⁹F. Chabod, *Storia dell'idea d'Europa*, Laterza, Roma-Bari 1974;

¹⁰F. Chabod in Renzo de Felice.....

Penn (1693)¹¹.

Non vale la pena soffermarsi troppo su questa fase cinque-seicentesca poiché i termini generali del problema appaiono già chiari. È questa una fase di nascosto sviluppo, durante la quale, si preparano le mille tessere che nel Settecento formeranno il mosaico della coscienza europea. Due secoli di elaborazione teorica e pratica di un vero e proprio “sistema” europeo contribuiranno potentemente a formare l’idea che l’Europa fosse un “corpo” ben individuabile, con caratteristiche ben precise e proprie a lui solo e il consolidamento teorico/concettuale del “corpo europeo” si avrà appunto nel Settecento., quando Montesquieu, Voltaire, Rousseau e l’Illuminismo definiranno la realtà politico-morale dell’Europa, la sua civiltà.

Per Voltaire, l’Europa costituiva un sistema ben preciso, retto su un medesimo fondamento religioso, su medesimi principi di diritto pubblico e di politica, sconosciuti al resto del mondo; il tutto armonicamente organizzato su un preciso criterio di comunicazione e di *balance de pouvoir*. L’Europa, pur nella sua suddivisione in tanti Stati, spesso in contrasto tra loro, gli appariva

¹¹L’*idea d’Europa: storia, evoluzione, attualità*, a c. di L. Mistrorigo, Città nuova editrice, Roma 1981. in Dizionario di Storiografia Paravia Bruno Mondadori Editore

in ultima analisi come *une grande république*:

“Era già da molto tempo che si poteva guardare l’Europa come a una grande Repubblica divisa in più Stati, alcuni monarchici, altri misti; questi aristocratici, quelli popolari, ma tutti collegati gli uni con gli altri; tutti aventi uno stesso fondo di religione, benché divisi in più sette, tutti aventi gli stessi principi di diritto pubblico e di politica, sconosciuti nelle altre parti del mondo. È in virtù di questi principi che le nazioni europee non fanno schiavi i loro prigionieri; che esse rispettano gli ambasciatori dei loro nemici; che esse si mettono d’accordo sulla preminenza e su alcuni diritti di determinati principi, come dell’Imperatore, dei Re e di altri minori potentati; e soprattutto che esse si accordano nella saggia politica di mantenere tra loro il più possibile una bilancia di poteri uguali, impiegando senza sosta le negoziazioni, anche nel bel mezzo della guerra, e mantenendo, le une presso le altre, gli ambasciatori, oppure delle spie meno onorevoli, che possano avvertire tutte le corti dei piani di un’altra sola, dare l’allarme a tutta l’Europa e garantire le nazioni più deboli dalle invasioni che quella più forte è sempre pronta a intraprendere”.¹²

Né più né meno di quello che pensava Rousseau nel suo *Extrait du projet de paix perpetuelle de M. l’Abbé de Saint- Pierre* (opera di cui si dirà più avanti), in cui egli sembra quasi continuare la descrizione voltairiana della “*repubblica europea*”: “S’aggiunga a ciò la particolare situazione dell’Europa, più agevolmente popolata, più egualmente fertile, meglio riunita nelle sue parti; la comunità sempre maggiore dei suoi interessi, che i legami di sangue e gli affari commerciali, le arti, le colonie hanno rafforzato fra i sovrani; la quantità dei fiumi e la varietà dei loro corsi, che rende facili tutte le comunicazioni; il carattere incostante degli abitanti che li porta a viaggiare continuamente, portandosi frequentemente a contatto reciproco; l’invenzione della stampa e il generale gusto delle lettere, che ha creato tra loro una comunanza di studi e di conoscenze; infine la moltitudine e la piccolezza degli Stati,

¹²Da Voltaire, *Le siècle de Louis XIV*, 1751, cap.II in Renzo De Felice....

che insieme ai bisogni del lusso e alla diversità del clima rende gli uni sempre più necessari agli altri. Tutte queste cause insieme fanno dell'Europa non soltanto, come l'Asia e l'Africa, un'ideale collezione di popoli non aventi in comune che un nome, una società reale avente una sua religione, suoi costumi e altresì sue leggi, di cui nessuno dei popoli che la compongono può privarsi senza causare subito profondi turbamenti”.

La “repubblica europea” aveva dunque alcune *lois fondamentales* che ne determinavano l'essenza e che mancavano agli altri continenti sottolineando l'enorme differenza e la superiorità del continente europeo rispetto agli altri. Con le *Lettres persanes*, con *L'esprit des lois*, con le *Réflexions sur la monarchie universelle en Europe* Montesquieu fu il massimo teorizzatore di esse. All'organizzazione politica europea corrispondeva tutta un'attività umana, radicalmente diversa da quella degli altri continenti: il progresso contro l'immobilismo degli altri continenti, la libertà contro il despotismo che trionfava in Oriente e in genere fuori dal continente europeo.

Non deve certamente trarre in inganno, nelle *Lettres persanes*, così come in Voltaire e in tanti altri critici della civiltà europea e sostenitori del mito del «buon selvaggio», la esaltazione che contemporaneamente veniva fatta della saggezza, della moralità, della tolleranza, ecc. degli orientali e dei selvaggi americani.

L'ammirazione per l'esotico, il culto della Cina, la stessa teoria del «buon selvaggio» non erano che mezzi polemici, in primo luogo contro il dogmatismo e l'intolleranza; non erano che forme della lotta illuminista contro il vecchio mondo; e sebbene l'intenzione fosse quella di colpire l'impalcatura del vecchio assolutismo europeo, comunque, la fisionomia dominante e preminente della civiltà europea veniva sempre riconosciuta e celebrata, così come si ammetteva la sua complessiva superiorità. Arte, filosofia, scienza, commercio, vita sociale, leggi, usi e costumi, costituivano in Europa un complesso armonico e singolare, vivo e inconfondibile.

Montesquieu nelle *Lettres persanes* (1721) fa rilevare che la maggior parte dei governi europei sono monarchici, ma che in tali monarchie, per quanto grande sia il potere dei re, essi non l'esercitano con tanta estensione quanto i sultani; e proprio perché i governi orientali sono «tirannici», in Asia, per abbattere il governo, è sufficiente colpire il principe, in Europa, invece, bisogna provocare delle rivolte. Ed è nell'*Esprit des lois* che egli vede lo Stato come un organismo che tende alla propria autoconservazione, nel quale le leggi riescono a mediare tra le diverse tendenze individuali in vista del perseguimento di un obiettivo comune. Per Montesquieu in

Europa, il governo delle leggi non è incompatibile con il mantenimento dello Stato. Anzi, senza di esse questo Stato cadrebbe in decadenza divenendo inferiore a tutti gli altri.

Questa identificazione dell'Europa con la libertà amplia enormemente l'orizzonte e la consistenza dell'apporto illuminista rispetto al formarsi di una coscienza europea ben definita. Certo, è la libertà di uomini che non avevano ancora vissuto la grande esperienza rivoluzionaria dell'89. È una libertà che si identifica con il moderatismo e ha un valore più passivo che attivo. È una libertà, insomma, tutta modulata sull'ideale della *civilisation*, che veniva affermandosi in quegli anni. Era la libertà della "ragione".

L'Europa del Settecento era per antonomasia una "*Europe raisonnable*" e chi meglio di ogni altro seppe riassumere questa realtà e al tempo stesso questa coscienza fu Voltaire. L'Europa settecentesca era per lui una *société des esprits*, retta da un *génie* suo tipico che non si trovava altrove. Il trentaquattresimo capitolo del suo *Siècle de Louis XIV* è un vero inno a questa *société des esprits*:

“Si è visto che una repubblica letteraria si era insensibilmente stabilita in Europa, nonostante le guerre e nonostante le diversità di religione. Tutte le scienze, tutte le arti hanno così goduto di scambievoli aiuti; le accademie hanno creato questa repubblica. La letteratura ha unito l'Italia con la Russia; gli

inglesi, i tedeschi, i francesi andavano a studiare a Leida...; i veri scienziati, in ogni ramo del sapere, hanno stretto i legami di quella grande “société des esprits”, dappertutto diffusa e dappertutto indipendente. Questo legame dura ancora ed è una delle consolazioni dei mali che l’ambizione e la politica procurano all’umanità”.

E dunque per Chabod, l’ultimo passo è così compiuto poiché anche la cultura e le idee acquistano colore europeo mentre l’Europa vive nella coscienza del Settecento come un “potente organismo unitario”.

Alla vigilia della Grande Rivoluzione, l’Europa ha dunque piena coscienza di sé. L’idea *di Europa* è stata imposta dall’Illuminismo a tutta la cultura continentale. Essa è però già una realtà, anche se porta con sé i germi di potenti antinomie; L’identificazione Europa-libertà, a sua volta, si è appena affermata che già mostra le sue contraddizioni interne. Qualcuno nota che è strano parlare di libertà di Europa, condannare l’Asia perché non la conosce e poi comportarsi da despoti asiatici fuori d’Europa, nelle colonie. Qualche altro, infine, osservando ciò che andava avvenendo sull’altra sponda dell’Atlantico, si domandava se veramente la libertà fosse un fatto esclusivamente europeo o se la libertà non avesse addirittura attraversato l’Oceano. La coscienza Europea si era appena formata che già, si può dire, sembrava prossima alla crisi.

Ma una luce accecante stava per levarsi dall'Europa. Era il 1789.

1.2 Il federalismo come via per la “pace perpetua”.

“Verrà un giorno in cui la guerra vi parrà così assurda e così impossibile tra Parigi e Londra, tra Pietroburgo e Berlino, tra Vienna e Torino, come parrebbe assurda oggi tra Rouen e Amiens, tra Boston e Filadelfia. Verrà un giorno in cui voi Francia, voi Russia, voi Italia, voi Germania, voi tutte nazioni del continente, senza perdere le vostre qualità distinte e la vostra gloriosa individualità, vi fonderete in un’unità superiore e costituirete la fraternità europea. Verrà un giorno in cui non ci saranno più altri campi di battaglia se non i mercati che si aprono ai commerci e gli spiriti che si aprono alle idee. Verrà un giorno in cui le palle di cannone e le bombe saranno sostituite dai voti. Verrà un giorno in cui si vedranno questi due gruppi immensi, gli Stati Uniti d’America, gli Stati Uniti d’Europa, l’uno di fronte all’altro che si tendono la mano attraverso i mari”. (discorso inaugurale che Victor Hugo pronunciò a Parigi in occasione del Congresso della Pace del 1849).

Individuata una “coscienza europea” non resta che percorrere le tappe di un “viaggio ideologico” verso la nascita dell’Europa integrata, attraverso la via per la “pace perpetua”. Come già detto in precedenza, l’idea centrale della ragione, riferimento insuperabile per ogni concezione dello Stato e della politica che non voglia assimilarsi alla pratica della tirannide, ha infiammato a lungo la speculazione filosofica europea. Dallo stato di natura dell’uomo e dal diritto naturale, inteso quale dettame della ragione umana, o come legge divina, alla necessità del contratto

sociale, col quale gli individui trasferiscono allo Stato i propri diritti, come a un sovrano razionale, e scelgono di vivere in collettività per dar vita allo stato sociale, accettando il potere politico; alla interpretazione della legge come diritto positivo, massima espressione della razionalità dello Stato, nella quale la libertà degli individui trova senso nell'obbedienza egualitaria alle leggi.

Si tratta di un percorso che ha attraversato i secoli. Sarà interrotto dalle aberrazioni filosofiche dell' esaltazione dello Stato tipiche dell'irrazionalismo, quando giungeranno i terribili *Ismi* del primo Novecento. Il fascismo, il nazismo. Immagini tragiche di un'Antieuropa.

Nella traccia di questo lungo percorso, si affermerà, in una realtà tormentata dai conflitti egemonici dei suoi Stati-potenza l'idea di un'Europa in pace. L'Illuminismo, diffondendo nel mondo la civiltà dei lumi, affermando la forza e l'ideale vincente della ragione, aveva portato all'affermazione di principi di eguaglianza e di libertà, e all'implicita negazione del pregiudizio razziale.

Nell'Ottocento, la pace apparirà poi nelle pagine delle grandi visioni del destino dell'uomo e del mondo, nei progetti speculativi di alcuni filosofi. L'assetto federalistico in tali visioni sarà concepito come

principio generatore di una politica di pace, o come conseguenza necessaria, inevitabile, di una tale politica. L'avvenire dell'Europa, centro politico del mondo, sempre più portata nell'evolversi del ciclo storico verso lo scontro fra potenze nella perdurante logica degli Stati sovrani nazionali, sarà preoccupazione centrale per i propugnatori della pace.

Due le vie per la pace europea: la via del federalismo e quella dei trattati internazionali, erano scaturite da una lunga gestazione nella storia del pensiero politico. Le ritroviamo già a partire dal Trecento quando scrittori e giuristi e filosofi, avevano affermato il valore della pace, e avevano disegnato, a tavolino, modelli organizzativi per un'Europa in pace, immaginando l'istituzione di consigli o assemblee di rappresentanti dei sovrani europei che potessero far valere concordate norme atte a garantire la pace, e che dessero vita alla pratica di vere e proprie associazioni internazionali di tipo confederativo. Classico è il ricordo della *De Recuperatione Terrae Sanctae* (1305), di Pierre Dubois, il quale puntellò con l'istituto dell'arbitrato internazionale, in caso di conflitti, l'idea della creazione di un organismo formato da un concilio di nazioni che valesse a scongiurare il ricorso al campo di battaglia. Un tale

accordo durevole avrebbe poi dovuto produrre un'intesa affinché le nazioni cristiane, assieme, potessero liberare la terra santa¹³. Del 1693 è il progetto di William Penn, *Essay Towards the Present and Future Peace of Europe by the Establishment of an European Dyet, Parliament or Estates*, assieme all'abbozzo di strutture di funzionamento di un apposito organismo internazionale, proponeva ai "principi sovrani d'Europa" che si riunissero "tramite deputati in una Dieta generale, Stati generali o Parlamento".

Nella già citata *Mémoire pour rendre la paix perpétuelle en Europe* (1712) dell'abate Charles de Saint-Pierre Di fronte ad un'Europa tormentata dalle guerre, dal dispotismo, dall'intolleranza religiosa, il bravo abate proponeva di costituire "una Società", una "Unione permanente e perpetua" fra i sovrani..."sottoscritti": vale a dire sottoscriventi un suo progetto di organizzazione di un'Europa pacifica. Gli auspicati sottoscrittori, avrebbero dovuto essere "se possibile tutti i sovrani cristiani", animati dal disegno di "rendre la Paix inalterable en Europe"; in tale ottica l'Unione farà trattati per dar vita a "leghe offensive e difensive", per garantire ad ognuno la pace entro il suo territorio." Sono presenti entrambi gli elementi

¹³Emilio R. Papa, *Storia dell'Unificazione Europea. Dall'idea di Europa al Trattato per una nuova Costituzione europea*, Bompiani, Milano, 2006.

fatti valere dal pensiero politico, per un' Europa che si auspicava potesse nascere da un'attività diplomatica guidata da sovrani illuminati: la via dell'associazione internazionale di Stati, e la via diplomatica dei trattati.

Federalista sui generis, l'abate aveva in ogni caso una sua evoluta concezione in tema di autonomia: la Società Europea, egli stabiliva, “ne se melera point du gouvernement de chaque Etat”. Erano poi proibiti scambi territoriali fra gli Stati, ed era posta al bando la guerra possibile soltanto contro chi “aura été déclaré ennemi de la Société européenne”. Utrecht, avrebbe dovuto essere la capitale della Società. E nell'ampia opera citata si precisavano dettagli operativi di tanto progetto. Un progetto che venne molto criticato e che destò anche critiche derisorie, ma che fece comunque scalpore.

A parte le ingenuità progettuali per l'attuazione in concreto del suo piano, la *Società Europea* del Saint-Pierre, è un dato concettuale comunque importante perché identifica una unità politica europea possibile. La via diplomatica dei trattati e della costituzione di organismi internazionali, continuò ad apparire la meno chimerica. Non era realistico infatti, nella realtà dell'epoca, pensare a una politica di respiro europeo che potesse muovere i governi verso una

concezione in qualche modo unitaria e partecipe dell'Europa, anche soltanto sul piano della semplice necessità di costituire leghe difensive permanenti. Era illusorio pensare di poter sensibilizzare verso una tale causa, gli Stati europei, divisi da conflitti di ogni genere, con una lotta fra egemonie sempre pronta a scegliere il campo di battaglia, e con una concezione della potenza di ognuna di queste, che si andava sempre più richiudendo in se stessa.

In un contesto non più di lotta fra egemonie ma di universalità, i principi del valore universale della pace e della rinuncia alla guerra a fini di espansione e di potenza, furono infine proclamati sul grande proscenio della Rivoluzione francese. F.C. Chasseboeuf, (filosofo e scrittore francese) nel maggio 1790 lesse all'Assemblea Nazionale una sua proposta di dichiarazione di pace al mondo. I Principi di eguaglianza della grande rivoluzione vengono proclamati in tale documento nell'annunziata attesa di una "assemblea delle nazioni": "non tollererete più che milioni di uomini, siano trastullo di pochi i quali non sono che loro simili, e restituirte alle nazioni la loro dignità e i loro diritti". Chasseboeuf sopravanzava di troppo i suoi ascoltatori nella valutazione della maturità dei tempi!

Lo stato di natura dell'uomo è echeggiato nel documento al passo con la più aggiornata teoria giusnaturalistica, facendo un salto in avanti viene rivendicato un naturale stato di libertà non soltanto degli uomini, ma anche delle nazioni affermato dalla Rivoluzione.

Prosegue su un tale percorso, il contributo ideale di Anarchis Cloots, il quale reclamò l'estensione a livello internazionale dei principi di eguaglianza e di libertà della Rivoluzione; verso una "repubblica unitaria mondiale". E' la sua, una visione senz'altro generosamente federalistica, se pur percepita con sommaria approssimazione, ed è di pregnanza nettamente democratica: l'ideale dei popoli, egli lo indica nella pace, quale derivabile dalla prassi di una democrazia garantita da un'organizzazione federalista del potere. Tedesco trapiantato in Francia, Cloots si dichiarò "cittadino del mondo". Dopo essere riuscito a destare un primo interesse nell'Assemblea, verrà tuttavia duramente contestato: la Rivoluzione aveva infatti rigenerato una sua forma di intransigente nazionalismo, di stampo patriottico. Robespierre irrise al patriottismo di un nobile tedesco qual era Cloots, e lo tacciò di "prussiano", lo accusò di appartenere al "partito dello straniero" e di essere colpevole di federalismo. Fu un'imputazione quest'ultima

la quale cadde come è proprio il caso di dire, sulla testa anche di Trudaine de la Sablière, traduttore del *Federalist*: le due decapitazioni furono un ben tragico e inglorioso sbocco della sovraccitata invocazione all'Assemblea Nazionale di Chasseboeuf.

Di portarli per l'Europa e per il mondo i grandi temi universali della Rivoluzione, si farà carico l'esercito di Napoleone. Ma nel contesto della Francia nazione-impero: attorno alla Francia repubbliche e regni satelliti nei quali i poteri non dovevano eccedere di troppo la sfera locale, e i rispettivi patriottismi dovevano ricomporsi attorno ad un fulcro imperiale. E' un disegno pieno di grandezza e di ombre quello di Napoleone. Portò per il mondo un ideale copernicano, quello dei diritti dell'uomo; confermò il successo della borghesia liberale e tracciò le strade per una maggiore apertura del mercato europeo; impose nuovi codici, regolatori di nuovi principi del vivere sociale e dell'amministrazione; anticipò grandi soluzioni dello Stato moderno. Sul piano internazionale, l'Europa protetta dalla Francia imperiale nel segno di un nuovo tipo di pax romana, avrebbe dovuto seguire le linee di una politica generale espressa da equilibri garantiti dall'Impero; e sul piano interno dello sviluppo, avrebbe potuto fruire di riferimenti

culturali unificanti quanto all'ordinamento dell'amministrazione e dell'economia.

Napoleone diveniva il simbolo di una sorta di cittadinanza europea. Predicava l'eguaglianza e imponeva repubbliche, o reami per il suo casato. Impersonava la lezione rivoluzionaria commista a una nuova forma di realtà imperiale. Celebre la sua dichiarazione ai suoi ministri: "Non dimenticate che io sono il successore di Carlo Magno, non di Luigi XIV". L'idea di impero, o comunque di una super monarchia unificante quale si ergesse a cementare il valore di Europa e garantisse la pace, è invece agli antipodi rispetto alla concezione Kantiana e della pace e del problema europeo. Nel suo *Per la pace perpetua* (1795) egli propose una soluzione che trovava il suo fondamento nella sovranità del diritto e nel presupposto della legge morale. E' una pista di discussione che il filosofo seguirà in opere quali i *Principi metafisici della dottrina del diritto* (1797), e che già era apparsa in *Idea per una storia universale dal punto di vista cosmopolitico* (1784) e *Sul detto comune: "può esser giusto in teoria ma non per la prassi"* (1793).

Il patto sociale, approdo del giusnaturalismo a una volontà comune e pubblica per uscire dallo stato di natura , un compromesso per

consentire il vivere sociale, e invece in Kant una necessità motivata da altre e opposte ragioni. Da uno status di libertà (che egli irride giudicando folle, e senza regola) il buon selvaggio non può uscirsene per portarsi verso una società pacifica, perché egli non è affatto buono nel senso dei giusnaturalisti. Per altro verso, il contratto in Kant non corrisponde come in Hobbes a una fase di sviluppo storico, o a un principio razionale come in Locke, ma a un'esigenza morale: a rendere necessario l'intervento, l'affermazione del diritto, non è la bontà, ma invece la cattiveria degli uomini : sono i loro egoismi, è la loro reciproca diffidenza. Dallo stato di natura degli uomini a quello degli Stati: il difficile, concorrenziale rapporto tra Stati, può essere superato soltanto con la loro unione nel Bund, nella Föderation. L'obiettivo non è quello di una chimerica "pace eterna", ma di una "pace relativa". La pace è un "dovere immediato", quale prorompe dalla legge morale. E' il federalismo che salvaguarda il diritto fra i popoli e la pace. Uno Stato di popoli che funzioni quale "tribunale del diritto" è una meta da raggiungere per gradi sempre incompleti: è in questo il nucleo del pensiero kantiano.

Le pagine kantiane furono una forte quanto vana sconfessione della politica degli Stati nazionali e “del cosiddetto equilibrio delle potenze europee, che è semplicemente una chimera”. Kant movendo dalla visione di un’Europa nella quale ogni Stato fosse unito da un legame di pace con gli altri liberi Stati, si portava fino a una sua visione del mondo: egli riteneva possibile il cammino verso “un generale *ordinamento cosmopolitico*, che sia la matrice nella quale vengano a svilupparsi tutte le originarie disposizioni della specie umana”; per la quale egli scrisse nella sua citata Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico, “il problema più grande...è di pervenire ad attuare una società civile che faccia valere universalmente il diritto”. Con l’Ottocento l’ideale federalistico europeo si organizza sul piano di un sempre più ampio dibattito teoretico.

E mentre in Europa si teorizzavano le ipotesi di “embrioni federali” cui abbiamo fatto riferimento, dalla Società Europea dell’Abate di Saint-Pierre all’ordinamento cosmopolitico kantiano, dall’altra parte dell’oceano ci si domandava quale sarebbe dovuto essere lo scopo ultimo di una Convenzione costituente. Una risposta chiara a questa domanda fu data Hamilton nel 1780, ben

prima che fosse convocata la Convenzione di Filadelfia, nella sua esposizione dei difetti della confederazione in una lettera a James Duane, allora membro del Congresso per lo Stato di New York, di cui vengono qui riportati i passi più significativi. La Convenzione, che Hamilton auspicava fosse convocata nell'autunno di quello stesso anno, doveva servire per attribuire al Congresso continentale il potere di decidere in ultima istanza su tutte le questioni vitali per l'Unione, cioè per trasferire la sovranità dalle ex-colonie agli Stati Uniti. A partire da quel momento la creazione di un potere sovrano continentale costituì la stella polare dell'azione politica di Hamilton. Qualche anno dopo, nel suo intervento alla Convenzione, preoccupato dalla prospettiva di una riforma che mantenesse un debole potere esecutivo a livello continentale, egli non esitò a proporre un monarca elettivo a capo della federazione, al fine di garantire l'unicità e l'efficacia di governo. Il suo lealismo nei confronti dell'Unione, prevalente rispetto a quello verso il suo stesso Stato di provenienza, New York, spiega perché Hamilton non fu, come non è tuttora, considerato negli USA il vero interprete delle aspirazioni federaliste del popolo americano, e come questo ruolo venga attribuito solitamente più a Jefferson o a

Madison. Fu però quel lealismo a portarlo a giocare un ruolo fondamentale nel fondare uno Stato federale sovrano su di un'area, quella delle tredici colonie, occupata da più soggetti che pretendevano di essere sovrani.

L'esperienza della guerra d'indipendenza delle colonie dalla corona britannica aveva insegnato ad Hamilton che senza uno Stato continentale prima o poi «qualcuno dei singoli Stati diventerà così potente rispetto agli altri (e noi siamo così lontani dagli altri popoli), che avremo tutto il tempo e le opportunità di tagliarci la gola a vicenda». Per questo approvò e difese la nuova Costituzione quando si rese conto che essa rappresentava il mezzo per imporre alle ex-colonie un nuovo principio di governo, basato sull'«allargamento dell'orbita di governo sia rispetto alle dimensioni di un singolo Stato, sia rispetto alla unione di più Stati in una confederazione... La costituzione proposta, lungi dal prevedere l'abolizione dei governi degli Stati, li rende parti costituenti della nuova sovranità statale, consentendo loro di essere rappresentati direttamente nel Senato, e lasciando loro importanti ed esclusive porzioni di sovranità. Questo corrisponde pienamente, sul piano del significato dei termini, all'idea di un governo federale». Teoricamente nulla

avrebbe impedito ad altri continenti, in primis all'Europa, di seguire l'esempio americano. Questo aveva chiesto, all'indomani della chiusura della Convenzione di Filadelfia, Benjamin Franklin con una lettera ad alcuni amici europei: «Vi invio la nuova proposta di Costituzione federale. Sono stato impegnato personalmente per quattro mesi della scorsa estate nella Convenzione che l'ha elaborata... Se avrà successo, non vedo perché voi non potreste portare a termine in Europa il progetto del buon Enrico IV, formando una unione federale ed una grande repubblica di tutti i vostri Stati e Regni, grazie ad una Convenzione simile a quella che abbiamo eletto noi per riconciliare i nostri diversi interessi?». Ma il fortunato esito della battaglia federalista in America non era destinato a ripetersi presto altrove. Non solo gli europei non seguiranno l'esempio americano, ma ci vorranno oltre un secolo e mezzo e due guerre mondiali prima che alcuni paesi, pacificati dall'intervento americano, avviino un processo di unificazione del continente europeo.

La lettera a James Duane contiene diverse anticipazioni delle argomentazioni che Hamilton avrebbe in seguito utilizzato per sostenere la ratifica della Costituzione di Filadelfia e per rafforzare il

governo federale. Essa conferma la preoccupazione principale di Hamilton: quella di far seguire sempre all'analisi dei fatti dei possibili rimedi. Non a caso questa lettera si apre con un perentorio «il difetto fondamentale», per lasciare spazio nella seconda parte ai «rimedi». Hamilton conosceva l'influenza e il prestigio di uno dei primi sostenitori della guerra di indipendenza contro la corona britannica. Spesso ne avrebbe chiesto l'aiuto anche negli anni successivi. Duane, come la maggior parte dei suoi compatrioti e colleghi nel Congresso, era consapevole dei limiti e dei difetti dell'Unione, ma non sapeva come superarli. Hamilton non esitò a metterlo di fronte al problema fondamentale, con rispetto, ma anche con decisione, rivolgendosi all'amico che occupava una posizione adeguata per «porre rimedio al disordine» e proponendogli una procedura per mettere Stati di fronte al problema della cessione della sovranità. Una procedura che avrebbe avuto successo solo dopo altri otto anni di lotte politiche. E' appena il caso di aggiungere che l'uso della parola confederazione da parte di Hamilton per descrivere sia il sistema istituzionale da cambiare che quello nuovo non lascia adito a dubbi circa la natura pienamente federale dello Stato che egli ha in mente quando elenca

i poteri sovrani da attribuire al Congresso. Poteri che, grazie alla battaglia di Hamilton, oggi sono pienamente esercitati dal sistema di governo federale degli Stati Uniti d'America.¹⁴

Ispirato da una sua intensa avventura in terra americana Carlo Enrico de Rouvroy conte di Saint-Simon, auspicò senz'altro un possibile trapianto in Europa dell'idea del federalismo dagli Stati Uniti. Nel nuovo mondo egli aveva combattuto con Washington “per la libertà industriale” cioè della “classe industriale”, di quegli uomini che lavorano per produrre (*Catéchisme des Industriels* (1823-24). Assieme al suo segretario Augustin Thierry, pubblicò nel 1814, un suo piano di “Riorganizzazione della società europea, ovvero della necessità e dei mezzi per riunire i popoli d'Europa in un unico corpo politico, conservando a ognuno di essi la sua indipendenza nazionale”. Si tratta di un volume di estremo interesse sul piano storico perché con esso decolla un pensiero sociale dell'uropeismo e vengono disposte le prime tavole dottrinarie per un socialismo europeista moderno.

¹⁴www.Thefederalist.eu, Il federalismo nella storia del pensiero Anno XLIV, 2002, Numero 2, Pagina 147 (Franco Spoltore)

Industrialismo e socialismo porteranno Saint-Simon a formulazioni preveggenti e lucide analisi. Primo maestro di Comte, ch'egli molto influenzò coi suoi studi sulla storia e i cicli storici, Saint-Simon approderà a una sorta di morale sociale garantita da scienziati. Già nella sua citata Riorganizzazione della società europea del resto, la scienza, nella visione di un'Europa avvenire, veniva eretta a sistema; e alla testa della organizzazione europea Saint-Simon prefigurava un "capo scientifico e politico". Studioso di storia delle istituzioni, Saint Simon colse il filone nobile del cammino istituzionale europeo nel parlamentarismo, e auspicò che i due paesi europei con una più forte tradizione parlamentare e con più solide istituzioni "comuni", vale a dire l'Inghilterra e la Francia, dessero vita a un parlamento anglo-francese, nel quale avrebbe poi dovuto entrare la Germania e così via, fino a che tutta l'Europa non avesse trovato nella istituzione parlamentare il suo punto civile di incontro.

Egli poneva i principi del federalismo americano alla testa di un'Europa federale nella quale l'enunciazione costituzionale di un "governo generale", attento agli "interessi generali" e al "bene comune" doveva trovare un posto "indipendente dai governi nazionali". Pur nelle sue incompiutezze quello di Saint-Simon è un

primo, importante, contributo per un'Europa nella quale la soluzione federale si accompagna alla questione sociale. L'europesismo sociale di Saint-Simon si troverà fra due grandi poli di riferimento legati entrambi al tentativo di coinvolgimento politico delle grandi masse popolari: l'europesismo autoritario e monolitico dell'Internazionale- nel quale l'Europa rientrava non più come parte di un piano di aggregazione mondiale dell'universalismo socialista, vale a dire comunista- e il federativismo associativo dei gruppi sociali, nella chiave antiautoritaria del pensiero anarchico.

Fondamentale in siffatto ultimo filone di pensiero, fu il contributo di P.J. Proudhon, autentico pioniere filosofico del federalismo sociale. In Proudhon, lo Stato è esattamente il concetto che la nuova realtà politica e associativa ch'egli vagheggia deve distruggere. Quest'ultima si sostanzia, infatti nell'attività di associazioni, di corpi sociali, di gruppi organici, e dell'aggregarsi delle loro autonomie secondo una logica progressiva graduale: da un processo spontaneistico di formazione alla base, a una dinamica federalistica che ne dovrebbe rivelare al vertice l'unità non più che nell'alleanza naturale ch'esse finirebbero col porre in essere, allo scopo di una

reciproca utilità. E' evidente che l'idea di Europa in tale autore non poteva avere che un riferimento di tipo meccanicistico.

Fu difficile per l'Europa trarre profitto dalla lezione dell'esperienza storica del federalismo americano, malgrado le indicazioni e l'insegnamento di tanti autori, da Saint-Simon a Tocqueville, a Carlo Cattaneo.

Massimo autore del pensiero federalista italiano, Cattaneo fu il più cosmopolita fra i protagonisti della rivoluzione italiana. (di solida fede liberale, studioso di problemi economici e sociali e convinto del ruolo del progresso morale e materiale dei popoli, Carlo Cattaneo guardava con grande interesse agli esempi degli Stati Uniti e della Svizzera. Egli definì il federalismo come la “teoria della libertà” in quanto in grado di coniugare indipendenza e pace, libertà e unità e la federazione europea come garante della pace in Europa) Del Risorgimento. Scrisse nell'*Insurrezione di Milano*, nel '49, che: “le nazioni europee” dovevano” congiungersi non con l'unità materiale del dominio, ma col principio morale dell'uguaglianza e della libertà”, affinché potesse “l'edificio costruito dai re e dagli imperatori, rifarsi sul puro modello americano”, ché, “il principio della nazionalità, provocato e ingigantito dalla stessa oppressione

militare che anela a distruggerlo, dissolverà i fortuiti imperi dell'Europa orientale; e li tramuterà in federazioni di popoli liberi. Avremo pace vera quando avremo gli Stati Uniti d'Europa". Cattaneo fu un eroe fuori tempo nel suo paese: mentre le patrie fanfare ancora suonavano le glorie del Risorgimento nazionale, realizzato sotto il simbolo della monarchia sabauda, egli credeva in e scriveva di tutt'altro tipo di organizzazione dello Stato, rivolto com'era verso un suo progetto diverso d'Italia. Egli percorreva tracce di una vecchia scuola – di un Machiavelli per esempio – rinnovata dalla cultura illuministica, e presenti in altri autori del pensiero risorgimentale italiano, quali Ferrari e Pisacane. Ma la matrice storica di tale lascito ideale egli faceva valere in un rinnovato contesto di originalità di pensiero: le risorse della concezione del suo federalismo. Positivamente egli riponeva nei necessari sviluppi dell'economia, della scienze e del progresso scientifico. La sua visione dell'Europa ne usciva modernamente connotata da motivi di unità economica delle nazioni europee, nello spirito della loro appartenenza a una dimensione di valori politici e culturali storicamente unitari. La unificazione dell'Europa per lo scrittore lombardo rispondeva alle leggi del progresso e

dell'economia, ed era consona, quale fatto spirituale e politico, alle ragioni storiche della sua civiltà, della tradizione delle sue città-Stato e dell'anima da queste espresse: l'autogoverno. Il diritto federale è il diritto dei popoli, e va posto accanto al diritto delle nazioni, accanto al diritto dell'umanità.

Contrapposta alla figura di Cattaneo vi è quella di Mazzini, che “non parla di cultura nazionale, ma europea”. Mazzini conosceva bene molti autori francesi (Voltaire, Rousseau, Condorcet), inglesi (Shakespeare, Byron, Shelley, l'economista Bentam) e tedeschi (Shiller, Schlegel, Goethe). Ne derivava una concezione culturale che gli consentiva di affermare che esisteva un'unità morale dell'Europa, concezione che sta alla base della sua proposta politica sovranazionale. Non riteneva infatti che fosse solo un problema di unità culturale, ma pensava che occorresse agire politicamente per ricercare un'organizzazione nuova che si rivolgesse all'Europa, alla quale l'Italia potesse dare un segnale: “il problema italiano non è isolato da un contesto più vasto a cui è strettamente legato: è un problema europeo”. L'unità italiana, così come l'unità della Polonia e della Germania, non era vista da Mazzini come un obiettivo a sé stante, ma come una tappa di un processo unitario universale,

basato non sulla preminenza di una singola nazione (allora molti pensavano alla Francia) ma sul contributo paritario di tutti.

È sulla base di questo pensiero che Mazzini fonda la Giovane Europa nel 1834. Al di là di quelle che saranno le effettive realizzazioni, la Giovane Europa rappresenta il progetto di ordinamento federativo della democrazia europea sotto un'unica direzione, e citando uno scritto del 1835, l'Europa "rappresenterà, come ultimo risultato della nostra epoca, una federazione, una santa alleanza dei popoli...".¹⁵ Mazzini aveva ben chiara la differenza tra "federazione" e "confederazione", distinzione che non era allora ben chiara né in Italia né in Europa. Egli giudicava criticamente la "confederazione" che conobbe attraverso l'esperienza della Svizzera (fino al 1849 la Svizzera era una Confederazione, poi adottò una Costituzione Federale pur conservando, come ancora oggi, il precedente nome) in quanto lega di cantoni con poteri ed ordinamenti diversi; Mazzini contribuì anche alla modifica della Costituzione svizzera. Nella sua concezione della Federazione Mazzini vedeva invece la possibilità di creare un vero legame tra i

15

Bianca Montale, "Mazzini e l'idea di Europa" in *L'eupeismo in Liguria. Dal Risorgimento alla nascita dell'Europa Comunitaria*, a cura di Daniela Preda e Guido Levi, edizioni il Mulino, 2002.

paesi europei, almeno nei campi più importanti come la politica economica e la politica estera. Tuttavia, non c'è in Mazzini un chiaro progetto istituzionale europeo: la Giovane Europa come le successive organizzazioni da lui promosse sono soprattutto organismi di collegamento dei democratici europei. La sua priorità non è la Federazione europea ma l'Europa delle nazionalità: “paesi liberi, indipendenti ed animati da ideali comuni, per una missione che è di tutti, di progresso e di pace”. Quello di Mazzini può essere definito come “europeismo”, non “federalismo europeo”, al massimo gli si può attribuire una concezione simile alla “Europa delle Patrie”. L'attualità di Mazzini consiste nella visione della stretta interdipendenza tra unificazione politica ed integrazione economica, con una federazione di Stati equilibrati economicamente dove la circolazione dei prodotti, della scienza, della tecnica “non diventino monopolio dei pochi, ma si spandano sulle moltitudini a beneficio dei più”. “Mazzini non fu un federalista europeo, ma fu un precursore dell'Europa”¹⁶. Non esiste infatti in Mazzini un pensiero “europeo, inteso come convinzione della necessità di una unità sovranazionale del continente, indispensabile

¹⁶Andrea Chiti-Batelli, “Giuseppe Mazzini” in *Il Federalista*, anno XLI, 1999, n. 1.

per garantire un ordine democratico pacifico e stabile in Europa”. E ciò perché anche in Mazzini esisteva “l’illusione dell’omogeneità”, vale a dire la convinzione che sarebbe bastato che tutti gli Stati fossero democratici e repubblicani per garantire la concordia, la pace ed il progresso, senza bisogno quindi di creare strutture statuali sovraordinate. Si tratta della stessa illusione coltivata da altre correnti di pensiero, democratiche o liberali o socialiste: tutte ritenevano che bastasse avere forme di governo identiche tra i singoli Stati per assicurare automaticamente la concordia e la collaborazione. La Storia ha sempre dimostrato che ciò era illusorio: abbiamo assistito a guerre tra paesi di identica religione o di identico sistema politico, democratici contro democratici, liberali contro liberali, socialisti contro socialisti. Mazzini era invece convinto che fosse solo l’Europa dei principi ad essere bellicosa, mentre l’Europa dei popoli non lo sarebbe stata. Mazzini non era dunque un federalista, anche perché non concepiva una limitazione della Nazione né verso il basso (federalismo interno) né verso l’alto (federalismo sovranazionale); non verso il basso perché era contrario alla “regionalizzazione” dell’Italia e non verso l’alto perché intendeva l’indipendenza delle varie nazioni europee come

sovranità statale assoluta, condizione indispensabile per adempiere alla “missione” cui erano chiamate. In questo quadro Mazzini pensa alla Giovane Europa non come destinata a promuovere l’unità del nostro continente, ma a favorire la creazione di regimi democratici e repubblicani in Italia ed in ogni paese. Mazzini non può essere considerato come precursore del progetto di Federazione Europea, almeno in senso tecnico; al massimo si può dire che propugnasse uno “stato d’animo europeo”, non certo uno Stato continentale.

Ciononostante, Mazzini ha lasciato germi fecondi che ne fanno un precursore dell’Europa e per questo merita quindi di essere più conosciuto e studiato. Infatti continua ad essere di attualità la concezione religiosa che egli aveva della “solidarietà tra i popoli”, per la difesa della democrazia e della giustizia, contro la conservazione e contro il culto della ragion di Stato ed il disprezzo dei diritti dell’individuo. Questa concezione della solidarietà implica l’idea della obbligatorietà morale dell’intervento internazionale contro la pretesa della assoluta sovranità degli Stati. Ne discende che tale obbligatorietà si deve basare su un fondamento giuridico, grazie ad una Costituzione che riconosca un ordine statale sopra gli Stati: ciò vuol dire creare un nuovo diritto internazionale e creare

un sistema federale .Il valore e la grandezza dell'insegnamento di Mazzini quindi non stanno tanto nella sua vaga concezione dell'Europa e nemmeno nell'azione europea della Giovane Europa, azione che non ha mai avuto del resto obiettivi sovranazionali. Sta invece, nella sua convinzione che “la democrazia, la libertà, la difesa della dignità dell'uomo o sono solidali a livello europeo o sono destinati a perire”.

Occorre ricordare che l'Europa della prima parte dell'800 era quella uscita dal Congresso di Vienna, quella del “concerto europeo” che garantiva una forte stabilità tra gli Stati; il ricorso alla guerra aveva un carattere eccezionale. Questa condizione di equilibrio sostanzialmente pacifico, favoriva la convinzione che l'unità europea fosse sicuramente destinata a rafforzarsi e che anche la nascita dell'Europa delle Nazioni avrebbe inevitabilmente aumentato il liberismo internazionale e la collaborazione pacifica. Era quindi diffusa tra gli intellettuali promotori dell'unità italiana, sia i moderati, sia i più rivoluzionari mazziniani, l'idea che l'Europa, pur articolata in Stati sovrani, avrebbe in qualche modo assicurato un sistema politico unitario, indipendentemente dalla creazione di istituzioni statuali sovranazionali.

L'unico autore critico di questa posizione fu Carlo Cattaneo, che sapeva che senza istituzioni adeguate l'equilibrio tra gli Stati non avrebbe potuto essere garantito. "Avremo pace vera quando avremo gli Stati Uniti d'Europa" è la frase di Cattaneo che sintetizza la sua posizione federalista. Si può quindi affermare che in tutte le componenti del Risorgimento italiano fossero ben presenti gli ideali sovranazionali. E gli ideali Mazzini, come abbiamo visto, erano sicuramente ideali sovranazionali, come compendia la sua frase "La Nazione è il mezzo, l'umanità è il fine".

Tuttavia quando si passerà da un diffuso sentimento sovranazionale europeo alla concezione "nazionalistica", all'abbandono cioè dell'idea, specie mazziniana, della Nazione portatrice di valori di pace e di fratellanza: è la Nazione stessa che diventerà un valore a se stante, che soffocherà e sottometterà gli stessi valori democratici, liberali e socialisti. Fu così che non nacque l'Europa sognata da Mazzini, ma quella che portò all'exasperazione del nazionalismo e successivamente anche alla tragedia delle due guerre del '900. Non sempre la lezione della storia è sufficiente. Ancor oggi, ovunque nel mondo, domina l'idea dell'inviolabilità della sovranità nazionale e il ruolo dell'ONU viene frenato da

questo falso mito, sempre più inadeguato di fronte alle esigenze di un mondo fortemente integrato: dalle tematiche ambientali, a quelle economiche, a quelle sociali, e soprattutto dalla necessità di evitare conflitti armati. Analogamente in Europa, dove fortunatamente è in corso un processo di unificazione molto avanzato, unico esempio nella storia umana, la pretesa della sovranità nazionale viene purtroppo sempre invocata e costituisce un freno alla completa realizzazione della sua unità politica. Se ciò non cambierà, il mondo continuerà ad essere nella condizione di perenne anarchia internazionale e gli ideali che furono di uomini come Mazzini non riusciranno.

Nell'Ottocento, dopo il risveglio delle nazionalità represses, imbrocherà ben altra strada rispetto a quella cattaneana della coscienza dei popoli. L'idea di patria cederà il passo al principio di nazionalità concepito nel confronto conflittuale fra sovranità nazionali. Cadranno ideali di pacifica convivenza politica e di tolleranza, e si stabilizzerà il dato di fatto di un'Europa delle nazioni, fino allo sbocco nel primo novecento verso approdi culturali di glorificazione della guerra intesa quale forza motrice della grandezza della nazione; fino a debordare in una concezione

dell'uomo inteso quale semplice espressione di un collettivo nazionale: un nulla fuori dello Stato. Quanto rimase del dibattito federalistico pacifista dell'Ottocento si raccolse intorno all'idea di organismi internazionali che valessero a proclamare e a porre in atto forme di intervento, di accordi umanitari fra Stati per mitigare quanto meno le conseguenze delle guerre (Croce Rossa). O di specifiche strutture da porsi nel contesto di fondo di organizzazioni internazionali- sovranazionali di Stati (quale sarà infine la Società delle nazioni). In un tale filone si venne affermando l'opera di statisti, di diplomatici, verso il raggiungimento di accordi e verso la costituzione di organizzazioni atte ad attivare la collaborazione fra stati e a garantire la pace.

Dopo la spaventosa carneficina della prima grande guerra mondiale, a muoversi sul piano associativo per stimolare stabili intese di governi fu Richard Courdenhove-Kalergi, (approfondire) conte dell'impero germanico, laureato in storia e filosofia . Il suo grande libro Paneuropa, compare nel 1923 ed è il progetto per un'Europa democratica unificata nello spirito della libertà. Egli non propone un piano politico possibile né assetti giuridici precisi per una nuova Europa, ma ne indica soltanto il cammino in una linea culturale

unitaria. Primo passo: Francia e Germania alleate, riconciliate, europee. Per attuare assieme agli altri partner europei: il disarmo, la ricostruzione comune, un'industria siderurgica paneuropea: infine l'unione doganale, verso un'economia comune. Quando nacque a Vienna, l'Unione Paneuropea fu subito un punto di riferimento importante. Aristide Briand, il quale della predetta unione era stato proclamato presidente onorario, si pronunzierà per una confederazione degli "Stati Uniti d'Europa", e con lui Gustav Stresemann. Ma tale auspicio era dai contenuti politici molto limitati, se si pensa che essi erano da realizzare nell'ambito della Società delle Nazioni. Briand oltre che a Berlino e a Praga, si rivolse anche a Londra e a Roma. Ma MacDonald lo giudicò un progetto "premature" mentre Mussolini cavalcò la tigre chiedendo che le colonie dei paesi confederandi fossero poste in comune. Briand presentò il progetto all'Assemblea delle Società delle Nazioni il 7 settembre del 1929 a Ginevra. Egli propose una sorta di legame federale che potesse riuscire "benefico senza ledere la sovranità di nessuna delle Nazioni che potranno far parte di una tale associazione". Fu volontariamente generico nel presentare il suo progetto da intendersi più che altro in chiave di utile provocazione.

Tale provocazione diede in ogni caso qualche effimero risultato; Briand fu incaricato di redigere sul suo progetto un Memorandum ma l'istituzione di un ufficio europeo all'interno della Società delle Nazioni fu tutto ciò che venne fuori sul piano delle proposte concrete. In seguito a successive proposte presentate da Briand venne formata una commissione di lavoro, la quale tuttavia, dopo una decina di infruttuose edute di lavoro si sciolse cogliendo l'occasione della sopravvenuta morte di Briand. (1932).

L'errore di Briand era stato quello di pensare di collocare l'iniziativa all'interno della Società delle Nazioni. Il vizio di fondo era stato quello di concepire il progetto europeista quale impresa da affidare ai governi e alle diplomazie nel segno di accordi e di trattati internazionali. Lo statista francese in ogni caso aveva affidato tutto il suo discorso all'avvenire, tentando nel presente soltanto un primo passo.

Quando il fascismo e il nazismo diverranno un male europeo l'europeismo riapparirà: non più postulandosi quale deterrente per l'avvenire ma quale urgente rimedio. Si inizierà a pensare ad un europeismo antifascista e antinazista. Carlo Rosselli, il quale cadrà vittima nel suo esilio francese, dopo aver combattuto il franchismo

in Spagna, di sicari del fascismo si farà portatore di un federalismo proveniente dalla grande pianta proudhoniana, attento com'era alla formazione dei corpi sociali, del loro aggregarsi e costituirsi in un ambito federativo sempre più ampio. Il socialismo, al quale infine credette prendendo posizione nella politica italiana, restò in ogni caso un socialismo non collettivista e divenne sempre più liberale; e socialdemocratico nella sua collocazione di fondo. Il fascismo lo fece espellere dall'insegnamento universitario. Combattè sui campi di battaglia in Spagna, contro il franchismo. Le esperienze durissime della sua vita non gli consentirono di andare oltre la stesura di un bellissimo libro (Socialismo liberale) e di importanti articoli giornalistici e brevi saggi. La sua concezione socialista del federalismo, maturò, si sporse fuori dal socialismo francese e proudhoniano, sboccò infine in una concezione europea del federalismo.

La società italiana, conquistata e gerarchizzata dal fascismo gli fece comprendere dopo un decennio di lotta che il fascismo non era un fenomeno italiano. Italia e Germania gli apparvero nei loro nuovi panni di regime, la faccia di quella ch'egli definì senz'altro l'Antieuropa. Egli non era attratto dal paneuropeismo di

Coudenhove-Kalergi, e riteneva che questo si sarebbe esaurito in velleitarie iniziative diplomatiche; non credeva nemmeno al rimedio tradizionale delle alleanze nè al ricorso alla guerra. In uno scritto (Europeismo o Fascismo del 17 maggio 1935, in Giustizia e Libertà), egli affermava: “ci salverà solo un movimento di riscossa dalla coscienza europea. Riscossa sociale e politica”. Fare l’”Europa”,”gli Stati Uniti d’Europa”. “Un’Assemblea Europea”: ecco il grande tema di cui “la sinistra europea” doveva “impadronirsi”. Una tale riscossa quale immediata risposta al fascismo purtroppo non ci fu. Carlo Rosselli propose, primo tra i federalisti, “la convocazione di un’assemblea europea, composta da delegati eletti dai popoli, che in assoluta parità di diritti e doveri, elabori la prima costituzione federale europea, nomini il primo governo europeo, fissi i principi fondamentali della convivenza europea, valorizzi frontiere e dogane, organizzi una forza al servizio del nuovo diritto europeo, e dia vita agli Stati Uniti d’Europa”. Egli dava per scontata la non adesione della Germania, dell’Italia e del “corteo dei vassalli fascisti”. Ma la vecchia Europa che aveva espresso fra i suoi statisti voci di ammirazione per la personalità di un Mussolini (celebri gli entusiasmi di Churchill per il “genio

romano” del dittatore romagnolo) e di speranza per l’attitudine dimostrata dal fascismo nel fermare l’avanzata del comunismo e del socialismo, attese rinserrata dietro le sue porte.

1.3 Dalla "Proposta Churchill" al manifesto di Ventotene.

L'Europa occidentale nel 1945 uscì lacerata dall'immane tragedia dell'appena conclusosi secondo conflitto mondiale; Sconfitta la barbarie totalitaria, ripresero loro il cammino anche in Italia e in Germania le idee di libertà, di civiltà politica e di democrazia; e riprese infine vigore anche il discorso di un ideale europeista, destinato a concretarsi nello sblocco politico verso un percorso comunitario il quale nella sua prima fase avrebbe dovuto legare i popoli europei in un piano di cooperazione, poi di integrazione economica, e infine, almeno per i federalisti, di unità politica. Durante gli anni della guerra l'idea federalista aveva meritato in Inghilterra le sue cronache: nella traccia di una storia nella quale studiosi e uomini politici di formazione socialista da un canto e di formazione liberale dall'altro avevano dato significativi contributi. Ma prima di tali dibattiti teorici, mette conto occuparsi di una specifica iniziativa senz'altro intrapresa in via ufficiale dal governo inglese. Agli inizi del conflitto è dato infatti cogliere un momento significativo. Il 16 giugno 1940, Winston Churchill, parve richiamarsi all'idea di Saint-Simon, di una unione fra le due

democrazie europee di storia politica la più evoluta e collaudata: Inghilterra e Francia. A influenzarlo non poco in tal senso fu fra gli altri Jean Monnet il quale mirava a un patto unitario fra i due Paesi che valesse quale culla di una successiva intesa di tipo federativo fra gli stati europei. Monnet sapeva guardare lontano, ma si mosse tuttavia nella logica della proposta di immediati rimedi. Sapeva che soltanto su tale piano sarebbe stato possibile attrarre l'attenzione di Churchill. Questa straordinaria proposta, stando ad una certa interpretazione storiografica, segnalerebbe il punto di partenza di un piano per l'attuazione del federalismo europeo che venne poi per poco mancato. Si tratta, in realtà, di una iniziativa che prese le mosse da ragioni del tutto legate allo svolgersi del conflitto. Ragioni che non vanno per certo ritrovate nel fervore europeista di Jean Monnet e tanto meno in una miracolosa conversione in chiave sovranazionale di Churchill, Raynaud e di De Gaulle. Non è quindi difficile collocare l'apparizione di questa proposta in un quadro oggettivo di ben specifiche motivazioni contingenti. E' singolare infatti che un'operazione politica di apparentemente tanto straordinaria e avanzata portata federalista provenga dalla iniziativa di uomini di governo di due realtà politiche quali quella francese e

quella inglese, le quali subito dopo il termine del conflitto non brilleranno certo per eccesso di fervori federalisti. La proposta Churchill come venne definita fu ufficialmente presentata alla Francia dall'Inghilterra, in un drammatico momento politico che aveva appena visto (10 giugno) l'entrata in guerra dell'Italia. Fascisti e Nazisti si apprestarono dall'interno a trasformare l'Europa imponendole un ordine nuovo, vessandola con l'imposizione dell'obbedienza in un contesto politico autoritario al servizio di un'ideologia totalitaria dominante. A leggerla ora la proposta di Churchill (da due giorni l'esercito tedesco era entrato a Parigi, e si era alla vigilia della capitolazione della Francia: il giorno dopo Pétain, spalleggiato dal generale Weygand chiederà l'armistizio) appare come un documento ispirato a una sua logica di estrema emergenza. Fondere gli eserciti facendo perno soprattutto sui quadri di comando inglesi, i quali non erano allo sbando; e garantire un più fermo riferimento politico al popolo francese. Si spiega inoltre la proposta Churchill con la ipotesi che con essa si volesse indurre la Francia a seguire la linea del suo capo del governo Paul Reynaud e di De Gaulle, il più acceso sostenitore della continuazione della guerra, contro i fautori a oltranza

dell'armistizio. Una linea politica di continuazione della guerra da parte della Francia, con un governo temporaneamente trasferito nell'oltremare francese, reclamava forme straordinarie di intesa fra i due Stati e senz'altro l'accorpamento dei due eserciti.

Dunque la "Proposta" risuonò più come un grido di disperazione che come un progetto politico coerente e praticabile nel lungo periodo¹⁷. Ma ciò non pregiudica di certo il valore intrinseco della proposta e nemmeno toglie significato al fatto che, seppur sollecitato da una situazione di assoluta emergenza, colui che è passato alla storia come il campione del confederalismo e della vocazione mondiale del Regno Unito sia stato altresì "il primo prestigioso araldo", per citare un'espressione di Altiero Spinelli, della fusione di sovranità e del diretto coinvolgimento britannico nel processo di unificazione del Vecchio continente.

¹⁷Avrebbe affermato in proposito Altiero Spinelli: "L'immaginosa e quasi poetica proposta, assai più radicale di quelle federaliste, era il tentativo improvvisato di dare una risposta adeguata alla sfida drammatica di Hitler, e non ebbe seguito, perché nel governo francese prevalsero i fautori della resa. Ma era stata un segno precursore: il tema dell'unità europea poteva giungere ed era di fatto giunto sul tavolo di statisti nazionali, quantunque la loro naturale missione fosse quella di preservare e sviluppare la sovranità nazionale". Cfr. A. Spinelli "Europeismo", in *Enciclopedia del Novecento*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1977. Sergio Pistone precisa in proposito: "Questa iniziativa, a cui Federal Union fornì un indispensabile sostegno politico, ebbe come principale ispiratore Jean Monnet, il futuro padre fondatore delle Comunità europee, che si trovava a Londra per organizzare la cooperazione anglo-francese, e che ebbe come alleato, nel suo intervento su Churchill, de Gaulle. L'idea dell'unione fra Francia e Gran Bretagna fu fatta propria dal premier britannico per motivi tattici, e cioè per rafforzare la resistenza del governo francese contro i nazisti". Cfr. S. Pistone, *L'Unione dei Federalisti Europei*, Guida, Napoli 2008, p. 24.

Come già ribadito, col suo fallimento non venne rotta la trama di una storia a lungo sognata: cadde invece un progetto vestito di panni ideologici improvvisati, col quale la Gran Bretagna si sarebbe fatta carico di un'unione atta a rafforzare , a non lasciar disperdere le risorse della collaborazione dell'alleato francese e a mantenerlo in guerra. Churchill nelle sue memorie non si trattiene troppo a illustrare l'iniziativa della sua Proposta. La ricorda sommariamente e con qualche imbarazzo in tre righe: “ una dichiarazione per un'Unione con cittadinanza comune, riunione di organi di difesa, per la politica estera, finanziaria e economica, e così via”.

Durante il periodo bellico, dopo la caduta della “Proposta Churchill”, in Francia il tema del federalismo europeo affiorò con qualche incidenza nei fogli resistenziali clandestini. La pianta dell'europismo francese non poteva non fare i conti con la logica di una tradizione interna che imponeva suoi scotti. Partì in ogni caso fin dall'immediato dopoguerra un'azione politica europeista francese, formata da esponenti di disparate posizioni politiche. E' questo un discorso che negli anni che verranno si incanalerà fra due sponde: quella del tradizionalismo di un'*Europa delle patrie* (come suonerà una diffusa espressione gollista) sulla destra; e sulla sinistra,

quella della confusa, variegata idealizzazione di un'*altra Europa* democraticamente orientata, attenta ai problemi sociali. Un'azione politica intermedia partì con Jean Monnet e con Robert Schuman e andrà avanti fino alla nomina alla testa della Commissione europea 1985, di Jacques Delors, altro grande protagonista del federalismo europeo.

Uno dei documenti di più corposo contenuto storico-politico federalista degli anni della Resistenza, appare in Italia, già nel 1941. Segna un punto di riferimento che rimarrà fondamentale. E' il *Manifesto di Ventotene*, nato dalle riflessioni di un piccolo gruppo di confinati antifascisti nell'isola di Ventotene, fra i quali Eugenio Colorni, dal '34 socialista (nel *Centro Socialista Interno*, con Morandi, Basso e Luzzatto) e proveniente da *Giustizia e Libertà* (GL). Fu redatto da Altiero Spinelli e da Ernesto Rossi e stampato nel luglio del predetto anno, in un *Quaderno*, il primo, del *Movimento Federalista Europeo* (MFE), appena fondato, e diffuso in Italia nell'agosto.

Ernesto Rossi, economista, discepolo del grande storico antifascista Gaetano Salvemini, era giunto a Ventotene dopo nove anni di carcere per attività antifascista. Altiero Spinelli lo appassionò nelle lunghe giornate d'esilio ai grandi temi del federalismo.

Altiero Spinelli fu non soltanto fra gli italiani, la figura sul piano del pensiero politico maggiormente di spicco del federalismo europeo, durante e dopo la Resistenza (sarà a lungo parlamentare a Bruxelles e fra i più significativi, e conserverà un ruolo di primo piano quale riferimento ideale di punta). Già dirigente della gioventù comunista, condannato a dieci anni di carcere e quindi al confino per attività antifascista, durante la prigionia maturò la sua emancipazione dal dogmatismo marxista ponendosi in piena antitesi con le posizioni dello Stato sovietico, e lasciando infine il partito nel '37.

Il citato *Manifesto*, riafferma di contro al totalitarismo statolatra trionfante nei Paesi dell'Asse, il valore dell'uomo, "autonomo centro di vita". Rivendicava il patrimonio di emancipazione liberale conseguito alla lotta per la conquista delle autonomie nazionali: contrapponeva al concetto altamente civile di nazione, quello guasto di "nazione divenuta entità divina... volontà di dominio" per dar vita a uno Stato il quale, "da tutelatore della libertà dei cittadini si è trasformato in padrone di sudditi tenuti a servizio, con tutte le facoltà per renderne massima l'efficienza bellica".

Riaffermavano i federalisti italiani del *Manifesto*, "contro il dogmatismo autoritario, il valore permanente dello spirito critico", e

condannavano le ricorrenti falsificazioni della storia a uso dei governanti, l'ignominia ignorante del razzismo.

Volgendo lo sguardo verso l'avvenire, il documento poneva in guardia contro il recupero di posizioni di restaurazione dello Stato nazionale. Il *Manifesto* prevedeva che il crollo degli Stati caduti sotto "il rullo compressore tedesco" avrebbe subito portato al loro riconoscersi in una identità più vasta in tutta Europa. La guerra vittoriosa contro la Germania si sosteneva poi, avrebbe immediatamente favorito in un tale processo logico-politico di unione europea. Inutile dunque – "spezzettare la Germania e tenerle il piede sul collo una volta che sia vinta". Quanto alla Società delle Nazioni: ne era ormai stata "dimostrata la inutilità": "pretendeva di garantire un diritto internazionale senza una forza militare capace di imporre le sue decisioni, e rispettando la volontà assoluta degli Stati partecipanti".

Una buona via per il federalismo, sembrava infine, offerta dalla scomparsa, in ogni caso oggettivamente positiva, di dinastie sovrane al potere e dalla gracilità di quelle superstiti; e dal fatto "che l'Inghilterra abbia ormai accettato il principio dell'indipendenza

indiana, e che la Francia abbia potenzialmente perduto con il riconoscimento della sconfitta tutto il suo impero”.

“La creazione di un solito Stato internazionale”, era la meta verso la quale andranno indirizzate “le forze popolari”; “il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l’unità internazionale”. Con “una forza armata europea al posto degli eserciti nazionali”, con la distruzione “delle autarchie economiche, spina dorsale dei regimi totalitari”, sarebbe arrivata l’ora, si annunciava, “di opere nuove... di uomini nuovi... per l’Europa libera e unita”.

Il linguaggio del documento, di contenuto politicamente assai alto, risentiva tuttavia della non totale emancipazione da stilemi derivati dall’abitudine al dibattito marxista.

Il *Manifesto* condannava in ogni caso un principio di socialismo quale “quello della collettivizzazione generale”, il quale non era stato “che un’affrettata ed erronea deduzione del principio fondamentale che le forze economiche non debbono dominare gli uomini, ma... essere da loro sottomesse, guidate, controllate nel modo più razionale, affinché le grandi masse non ne siano vittime”;

come “la proprietà privata deve essere abolita, limitata, corretta, estesa caso per caso, non dogmaticamente in line di principio”.

La classe operaia e i ceti intellettuali, sarebbero stati, “i due gruppi sociali”, più “sensibili e decisivi” per la rivoluzione federalista.

Il *Manifesto di Ventotene*, c'è ancora da dire, risente chiaramente sul piano del dibattito coevo, della provvida lettura di Lord Lothian e soprattutto di Robbins. E' un bel documento sul piano storico: segnala il ritorno orgoglioso di una libera intellettualità italiana maturatasi nella mortificazione subita dal fascismo.

In Italia, sul versante del pensiero liberale, la *Storia d'Europa nel secolo XIX* di Benedetto Croce (1932), e le pagine di un grande economista quale Luigi Einaudi, aperte verso l'auspicio di una Federazione europea, erano radici valide per riconfermare l'impegno di tutti gli intellettuali antifascisti nei primi anni quaranta. Sul fronte attivo dell'antifascismo, ampio sarebbe il discorso sul federalismo europeista di esponenti socialisti. Oltre il nome già ricordato di Colorni, valga ancora citare uno scrittore quale Ignazio Silone. Sul piano internazionale fu vigorosa la milizia di un diplomatico quale Carlo Sforza, già ministro degli esteri nel quinto governo Giolitti nel '20 (si ricordi la sua conferenza a Lugano nel

febbraio 1930, nella quale auspicò un grande impegno affinché “l’Europa divenisse un’unità” e iniziasse “a sentirsi l’Europa”; tesi da lui ribadita nel dopoguerra – *O federazione europea o nuove guerre*, Firenze, 1948).

1.4 La “visione europea” di un diplomatico: Il conte Sforza.

All'interno dell'abbondante produzione storiografica sulla politica estera e internazionale intrapresa dall'Italia nel secondo dopoguerra, si è reso necessario avviare un'analisi approfondita sull'azione europeista di Sforza, definendo la sua specificità rispetto al passato e a coloro che avrebbero proseguito la politica estera ed europea negli anni successivi. Un primo confronto in tal senso è stato avviato in occasione del convegno su *Gli artefici dell'Europa moderna: Carlo Sforza*, svolto a Roma dal 18 al 20 maggio 1984 a cura dell'Istituto di studi per la storia del Movimento repubblicano¹⁸. In tale circostanza, Sergio Pistone ha aperto il confronto sul rapporto tra pensiero e azione politica di Sforza e sul contributo dello statista al processo di integrazione europea, sottolineando che l'unione europea aveva costituito la «priorità fondamentale della sua politica estera» e che egli aveva cercato «costantemente di inquadrare ogni

¹⁸Gli atti del convegno del 1984 non vennero pubblicati: uscirono separatamente alcuni articoli. Fecero poi seguito due incontri su «Carlo Sforza e l'Europa», che si tennero a Montignoso (Massa-Carrara) rispettivamente il 19-21 novembre 1999 e il 23-24 novembre 2002, cui ho partecipato con una relazione: vedasi al riguardo R. Merlone, *Carlo Sforza, la sua riflessione ideologica e il Consiglio d'Europa*, in «Le Apuane. Rivista di cultura, storia, etnologia», XXII (2001), n. 42 (novembre), pp.113-129.

problema di fondo, anche non direttamente attinente a tale obiettivo», in un progetto globale «avente come filo conduttore la costruzione graduale dell'unione europea». Pistone ha però evidenziato che Sforza, nella sua riflessione, non sarebbe andato al di là di un europeismo, ancor troppo legato all'internazionalismo di Giuseppe Mazzini¹⁹.

Altri studiosi si sono soffermati sull'azione di Sforza in favore dei trattati di pace, dell'alleanza atlantica e nel progetto di unione doganale in vista dell'unità europea. Nel 1988, Enrico Serra ha individuato nell'intesa tra Francia e Italia, voluta da Sforza, l'affermazione di un obiettivo economico marcatamente mediterraneo, anzi il fondamento e l'inizio della «costruzione europea». Il suo modo di procedere verso l'unità europea si differenziava infatti da quello di Robert Schuman, che privilegiava il binomio Francia-Germania²⁰. Pochi anni prima, anche Pierre

19S. Pistone, *Carlo Sforza e l'unità europea*, in *Diplomazia e storia delle relazioni internazionali. Studi in onore di Enrico Serra*, a cura di Migliazza e Decleva, cit., pp. 613-632 (con particolare riferimento alle pp.614, 631-632).

20E. Serra, *L'unione doganale italo-francese e la conferenza di Santa Margherita (1947-1951)*, in *Italia e Francia (1946-1954)*, a cura di J.-B. Duroselle ed E. Serra, Milano, Franco Angeli, 1988, vol. 3, pp.71-82.

Guillen aveva approfondito il tema dell'unione doganale insieme con quello della politica di riconciliazione di avvicinamento perseguita da Sforza per l'Italia e da Georges Bidault per la Francia²¹. Analizzando il progetto transfrontaliero e riesaminando la documentazione esistente, nel 1995 Bruna Bagnato ha dimostrato che la componente «della opportunità economica» dell'unione doganale italo-francese debba considerarsi di secondo piano rispetto alla «sua valenza politica»; l'accordo avrebbe infatti permesso alla Francia soprattutto di attutire il peso della ricostruzione dello stato tedesco e all'Italia di ritornare alla «normalità della vita internazionale»²².

21P. Guillen, *Les vicissitudes des rapports franco-italiens de la rencontre de Cannes (déc. 1948) à celle de Santa Margherita (fév. 1951)*, in *Italia e Francia (1939-1945)*, a cura di J.-B. Duroselle ed E. Serra, Milano, Franco Angeli, 1984, vol. 2, pp.13-30; Id., *Les questions européennes dans les rapports franco-italiens de la rencontre de Santa Margherita (fév. 1951) au voyage de Pierre Mendès France à Rome (jan. 1955)*, *ibidem*, pp.31-48; Id., *Le projet d'union économique entre la France, l'Italie et le Benelux*, in *Histoire des débuts de la construction européenne (mars 1948-mai 1950)*, Actes du colloque de Strasbourg (28-30 novembre 1984), a cura di R. Poidevin, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp.143-164.

22B. Bagnato, *Storia di una illusione europea. Il progetto di unione doganale italo-francese*, London, Lothian Foundation Press, 1995.

In generale, è piuttosto difficile ricomporre il pensiero di una personalità così complessa e così legata alla sua azione politica e ministeriale.

La sua posizione politica di fronte agli imperi dell'Europa centrale, è tale da considerarli d'impedimento all'integrazione delle nazioni europee. Sulla scia di Mazzini, la prima guerra mondiale viene interpretata come il momento storico per costruire un'Europa fondamentalmente repubblicana e per inserire l'Italia in un più ampio processo di collaborazione e di integrazione economica tra gli stati europei. Acuto conoscitore dell'area mediterranea e balcanica, Sforza, nominato ministro degli esteri dell'ultimo governo Giolitti, lavora intensamente per amalgamare le nazioni costitutesi al momento della dissoluzione degli imperi asburgico, prussiano, ottomano e zarista.

Il suo disegno di Europa, che preannuncia forme prefederative e gode dell'ammirazione di personalità d'avanguardia come Edvard Benes e Mustafà Kemal (Ataturk), si colloca nell'ambito della politica internazionale della Società delle Nazioni (SdN) e, fin da subito, egli prende in considerazione la necessità di sanare la secolare frattura franco-tedesca, un piano effettivamente affrontato

alla fine degli anni venti da Edouard Herriot e Aristide Briand. Il progetto di stipulare i trattati di Rapallo in una prospettiva europea d'avanguardia non è però accettato dal parlamento italiano, che il 25 giugno 1921 vota espressamente contro la sua politica estera. Bisogna attendere cinquant'anni, prima che il Senato riconosca a Sforza i suoi meriti: nella commemorazione del 30 settembre 1952, anche i suoi avversari politici riconobbero infatti che «quel trattato di Rapallo che allora fu ragione di critica, che allora fu motivo per qualificare l'onorevole Sforza traditore degli interessi della patria, oggi è un sogno, un sogno a cui forse aneliamo invano»²³.

Abbandonata definitivamente la carriera diplomatica a partire dal 1926 Sforza si inserisce nel dibattito sull'europismo, che si sta approfondendo tra le due guerre mondiali. La sua riflessione politica, sarà poi proiettata verso un federalismo gradualistico, più avanzato rispetto a quello di Richard Coudenhove-Kalergi e del piano Briand. Di fronte al progetto confederale di una Paneuropea – che intende integrare in un'unica confederazione sia stati democratico-liberali che stati fascisti -, Sforza prende le distanze da

23R. Sanna Randaccio, Intervento, in *Commemorazione del senatore Carlo Sforza nella seduta del 30 settembre 1952*, in Sforza, *Discorsi parlamentari*, cit., p. 513.

Coudenhove-Kalergi e nel 1929-30 dimostra da Bruxelles e poi da Lugano la necessità di istituire gli Stati Uniti d'Europa, seguendo il modello della Confederazione elvetica, nella quale tre civiltà, tre sistemi amministrativi, tre diverse lingue coabitano in un unico stato.

Quella presa di posizione in favore del federalismo europeo rimane una pietra miliare nel suo pensiero e nella sua azione politica. Deluso dal fatto che i regimi nazifascisti consolidano il loro potere con l'appoggio degli altri stati, negli anni successivi approfondisce le analogie culturali e storiche dei popoli europei, individuando i punti di raccordo che possano costituire quel tessuto sociale e istituzionale necessario per realizzare la pace, il progresso economico e l'unità europea. Sull'esempio di convivenza tra fiamminghi e valloni, tra abitanti diversi del Commonwealth, degli Stati americani e soprattutto dei Cantoni svizzeri, Sforza cerca di fondere, sul piano ideologico, lo spirito universale degli italiani e quello razionalista dei francesi con la dimensione democratica e federalistica già realizzata da alcuni popoli occidentali.

Lo scoppio della seconda guerra mondiale mette però l'Europa di fronte a una tragica evidenza e molti europeisti – tra questi anche

Sforza – si convincono che per salvare il continente bisogna contrapporre alla guerra totalitaria una guerra di resistenza: egli invita gli italiani residenti in territorio francese a lottare per la libertà e interviene presso i grandi del mondo. Appena i tedeschi occupano la Francia, Sforza è costretto a salpare per la Gran Bretagna e di lì proseguire per gli Stati Uniti d’America.

In quegli anni continua tuttavia a pensare e ad agire da europeo, tentando costantemente di affrontare i problemi imminenti dell’Italia attraverso soluzioni globali, internazionali e, se possibile, europee: è soprattutto la Carta atlantica a ispirare gli otto punti del suo manifesto politico agli italiani, che viene ripreso prima durante il congresso di Montevideo e poi in quello antifascista di Bari.

I contatti con la scuola federalista inglese, e in particolare con Lord Lothian, e le contingenze storiche inducono Sforza a rilanciare la campagna sull’unità europea, partendo dall’integrazione economica, intesa come premessa di quella politica. La lontananza dall’Europa gli impedisce tuttavia di conoscere e approfondire le tesi del federalismo europeo più avanzato, che in quegli anni sta maturando clandestinamente in Italia attorno al *Manifesto di Ventotene*. Pertanto, mentre Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, sulla base delle

considerazioni e informazioni di Ugo La Malfa, ripongono fiducia nel ruolo che gli USA potrebbero svolgere a proposito dell'integrazione federale dell'Europa, sperando evidentemente in un appoggio diretto da parte di Sforza, questi, dall'altra sponda dell'Atlantico, ignaro di questi progetti, si riallaccia alle istanze maturate nel 1920-21 e immagina una federazione europea allargata, che, oltre all'unione latina rappresentata da Italia, Francia, Spagna, includa la federazione dell'Europa centrale-adriatica e la Germani. Gli Stati Uniti d'Europa dovrebbero, secondo Sforza, porsi come polo di equilibrio e di interscambio tra Commonwealth, USA e URSS; all'Italia e alla Francia spetta dunque, per affinità storiche e politiche, il compito di avviare questo processo gradualistico. Ripercorrendo le tappe immediatamente successive alla firma dei trattati di pace, emerge l'azione politica di Sforza in favore della causa europea.

Ritornando, a distanza di venticinque anni, ministro degli esteri, ma posto di fronte a un'Europa contesa tra USA e URSS, egli individua nella ratifica del trattato di pace, nell'adesione al piano Marshall e nell'integrazione politico-economica tra Italia e Francia le prime azioni concrete per consentire il ritorno dell'Italia nel concerto degli

stati europei, per avviare l'unità europea, per tentare di evitare la contrapposizione della guerra fredda. Egli segue con attenzione anche le iniziative provenienti dai movimenti europeistici: viene regolarmente informato delle loro iniziative e indirizza ad essi messaggi di sostegno e di condivisione, anche se durante i suoi mandati istituzionali preferisce non aderire in prima persona all'azione diretta dei movimenti, in quanto si sente investito della responsabilità di uomo di governo. Nell'ambito politico-istituzionale dell'Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE), Sforza promuove il progetto di unione doganale franco-italiana, intesa, insieme con la costituzione del Benelux, come una delle tappe iniziali verso l'unione e la federazione europea. Il piano di integrazione economica, che in un secondo tempo dovrebbe coinvolgere la Germania occidentale e poi gradatamente gli altri paesi europei, potrebbe infatti condurre, in uno spazio di tempo relativamente breve, all'unione politica.

Tale processo prevede, anche l'organizzazione di un piano di difesa, rivolto non più contro la Germania, ma a garanzia di un equilibrio europeo messo a rischio dalle mire espansionistiche dell'URSS. A suo avviso, alcune organizzazioni internazionali occidentali come il

Patto di Bruxelles, gravitando essenzialmente attorno alla coalizione americana e britannica, sono impossibilitate a svolgere una funzione operativa in favore della federazione europea. Sforza individua pertanto nel nascente Patto atlantico l'opportunità di garantire la difesa in Europa, ma anche l'occasione per rafforzare e trasformare l'atlantismo in europeismo. Questa sua posizione lo allontana parzialmente dall'amicizia con personaggi a lui vicini nella lotta per la democrazia, come Pietro Nenni, Eugenio Reale, Mauro Scoccimaro, Mario Berlinguer, Giuseppe di Vittorio.

Le attese, coinvolgono i movimenti europeistici ma anche il ministro Sforza, che offre il suo apporto costruttivo alla nascita del Consiglio d'Europa, un organismo che egli vorrebbe denominare fin da subito «Unione europea».

Il segretario generale e l'Assemblea consultiva – che vorrebbe trasformare rapidamente in legislativa – dovrebbero infatti divenire gli organi propulsori di un'istituzione federale.

Per accelerare il processo di integrazione, Sforza propone di rivedere lo statuto del Consiglio d'Europa, ammettere subito Grecia, Turchia, Germania occidentale, Austria e potenziare le unioni doganali quali organi economici di un più vasto impianto

politico. Quanto, tuttavia, l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, influenzata dalle posizioni inglesi, rifiuta un voto decisivo sul contenuto del piano Schuman, opponendosi alla creazione rapida degli Stati Uniti d'Europa, e quando l'OECE non riesce a intraprendere un programma di integrazione europea, Sforza accetta che il cammino dell'unità europea segua una via diversa e alternativa a quella delle unioni doganali.

Sostiene quindi fin dall'inizio, il piano Schuman, in quanto la nascita della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) offre una soluzione definitiva al secolare conflitto franco-tedesco, su cui egli si è più volte soffermato, e in quanto la creazione di un'Alta autorità comune, sorta dalla fusione di sei sovranità nazionali, potrebbe costituire il primo embrione della futura federazione politica europea. Sforza, che auspica la ricostruzione dell'esercito tedesco inserito nei contingenti del Patto atlantico, non ritiene invece credibile la costruzione di un esercito europeo, prima che sia realizzata l'unità economica e politica. Per non contrariare Schuman, accetta comunque il piano Pleven e il progetto della Comunità di difesa europea (CED), nonostante nutra delle perplessità sulle convinzioni politiche degli stessi francesi. Egli, che

fin dal 1920 non si era opposto frontalmente al comunismo, anche nel 1950 continua a sdrammatizzare e sostenere che prima o poi l'Unione Sovietica si sarebbe aperta all'Europa occidentale, aderendo al progetto di unità europea. In attesa che si costituisca un'Europa parlamentare, propone la realizzazione di unioni concrete come quella dei trasporti. Nominato, per ragioni di salute e di politica interna, ministro degli affari europei (1951-52), le sue posizioni ideologiche risultano sempre più allineate con quelle di Spinelli. Dietro la personalità internazionalmente nota di un grande politico italiano, si intravede la presenza di un europeo rispettato e apprezzato. Nominato ministro degli esteri in due periodi storici particolarmente significativi e complessi – è stato in grado di mantenere una sua autonomia intellettuale e di affermarsi come uomo di pensiero, si mette in evidenza che egli, pur non avendo potuto vivere gli anni decisivi (1955-57) dell'avvio del processo d'integrazione europea, appartiene alla schiera dei «padri dell'Europa». Il suo contributo rientra senz'altro nel contesto del contributo italiano alla costruzione del processo dell'integrazione europea.

CAPITOLO SECONDO

“CHI È CHE FA LA POLITICA ESTERA IN ITALIA?” LA POLITICA ESTERA DELLA REPUBBLICA ITALIANA E IL RUOLO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI TRA IL 1947 E IL 1953.

2.1 Il ministero degli Affari Esteri dall'Unità alla Repubblica.

Il ministero degli Affari Esteri è l'organo di attuazione della politica estera del governo e i suoi compiti sono attualmente disciplinati dall'articolo 12 del decreto legislativo del 30 luglio 1999 n. 300.²⁴ Si tratta di un apparato estremamente complesso che fin dal suo precursore preunitario, la Segreteria di Stato degli affari esteri del Regno di Sardegna, ha subito a più riprese un processo di riorganizzazione dovuto evidentemente alla necessità di adattarsi alle diverse esigenze storico-politiche italiane. Prima dell'unità d'Italia non esisteva un vero e proprio ministero. Per gli affari esteri l'allora regno di Sardegna si avvaleva di una Segreteria di Stato, che aveva sede nel palazzo delle Segreterie a Torino, e la cui prima

²⁴http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/IL_MAE/ Storia del Mae: il ministero dall'Unità ad oggi.

regolamentazione si fa risalire al 1° luglio 1816, quando essa fu articolata in cinque divisioni.²⁵ L'organico era limitato ad appena dodici impiegati; tuttavia, per particolari incombenze quali quelle del cerimoniale, del notariato, della corona ecc., si faceva ricorso al personale esterno all'amministrazione. Con la proclamazione dello Statuto Albertino (1848), la vecchia Segreteria di Stato iniziò a trasformarsi in ministero. Nel 1850 con Massimo d'Azeglio essa riceveva il suo primo ordinamento realizzato con decreto (R.D. 12 luglio 1850); sempre nello stesso anno un altro decreto reale (R.D. 21 dicembre 1850, n. 1122) ne fissava le competenze, corrispondenti quasi completamente a quelle che sono le tradizionali attribuzioni di un ministero degli Affari Esteri.²⁶

A tal proposito, decisiva è stata la riorganizzazione dell'amministrazione sancita dalla legge Cavour del 23 marzo 1853, basata su un modello gerarchico-piramidale, con la quale, su proposta di Cavour, il parlamento subalpino riorganizzava l'assetto

²⁵Le cinque divisioni previste dal regolamento erano: due diplomatiche (rispettivamente per gli affari con gli Stati esteri e per quelli con gli Stati italiani, la Santa Sede e la Sardegna); la terza per l'interno (passaporti, credenziali, lettere patenti ecc.); la quarta per la corrispondenza con gli agenti consolari sardi all'estero e con quelli esteri nel regno; nonché per la cassa e la contabilità generale della Segreteria di Stato; la quinta per gli archivi e la cifra.

²⁶L'ordinamento promosso da D'Azeglio ripartiva infatti il ministero in quattro divisioni: due diplomatiche; la terza per gli archivi, la statistica generale, le lettere reali, i trattati e le convenzioni, la registrazione

dei poteri centrali dello Stato.²⁷ In attuazione di tale legge veniva emanato un regolamento (R.D. 23 ottobre 1853, n. 11), che, oltre a porre le basi per l'attuale ordinamento del ministero, introduceva nell'ordinamento gerarchico dello Stato il grado di segretario generale, carica già esistente presso il ministero degli Affari Esteri ma che da quella norma traeva maggiore forza istituzionale, assumendo i compiti di coordinamento e supervisione dell'attività ministeriale. Tale carica, come si dirà più avanti, avrà alterne fortune poiché lo specifico compito (quello di assicurare il coordinamento dei servizi e di rappresentare la stabilità burocratica di fronte alla mutevolezza, talvolta eccessiva del vertice politico) non era sempre gradito al ministro pro tempore che, conseguentemente, provvedeva a volte a limitarne le attribuzioni.

A tal proposito come scrive Vincenzo Pellegrini in un suo saggio sul Ministero degli Affari Esteri²⁸, un contributo di grande interesse e che ci fornisce una chiave di lettura dell'intera vicenda dell'amministrazione degli Esteri, è quello di Pietro Pastorelli che nel suo studio dedicato agli archivi di Gabinetto nel periodo fascista

²⁷Cfr. Melis G., "Storia della pubblica amministrazione", ed. il Mulino, Bologna, pag.48-73.

²⁸Vincenzo Pellegrini, "Il ministero degli affari esteri" in "L'amministrazione centrale dall'unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti" a cura di Guido Melis

riprende proprio quanto già detto sulla carica di Segretario Generale:

“il Gabinetto e la Segreteria generale, sono i due poli tra i quali ha ruotato la vita del Ministero degli esteri e che, con il loro alternarsi come centro motore delle decisioni politiche, hanno costituito la sua storia “interna”. I periodi in cui il Gabinetto ha accentrato la trattazione degli affari politici più importanti, sottraendola in pratica agli uffici competenti, hanno segnato la prevalenza del Ministero sull’Amministrazione; e ciò è avvenuto sia a causa della sua forte personalità, o per il desiderio di imprimere alla politica estera una sua decisa impronta personale, o per l’intenzione di mutare la linea politica seguita in precedenza. I periodi in cui è stata la Segreteria generale ad avere il maggior controllo sulla trattazione delle questioni importanti hanno segnato la prevalenza dell’Amministrazione sul Ministro; e ciò è avvenuto sia per la spiccata personalità di alcuni segretari generali, sia per l’instabilità o la debolezza dei Governi che si succedevano. La dialettica tra i due poli Ministro-Gabinetto e Amministrazione-Segreteria generale è stata tanto vivace che in alcuni periodi si è giunti all’abolizione del Gabinetto (nel ventennio 1867-1887) oppure della Segreteria generale (durante i quattro ministeri Crispi 1887-91, 1893-96 e nel quindicennio 1927-1943)”²⁹.

Più in generale, continuando a seguire la linea interpretativa di Pellegrini³⁰, uno sguardo complessivo sulla storia del Mae porta inevitabilmente a riflettere sui “momenti di svolta” nel quadro delle

²⁹P. Pastorelli, “Le carte di gabinetto del ministero degli Affari Esteri, 1923-1943, in Vincenzo Pellegrini, “Il ministero degli affari esteri” in “L’amministrazione centrale dall’unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti” a cura di Guido Melis...

³⁰Vincenzo Pellegrini, “Il ministero degli affari esteri” pagg. 45-47 in “L’amministrazione centrale dall’unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti” a cura di Guido Melis

vicende politico-amministrative del ministero, e sul suo collegamento tra questi momenti significativi della storia politica, costituzionale o amministrativa del paese e la politica internazionale. In particolare, secondo Pellegrini, sembrano emergere alcuni punti nodali della vicenda del Ministero: la “rivoluzione” Crispina, il riordinamento delle carriere del 1907-1908 sotto la gestione Tittoni con le appendici del periodo Di Sangiuliano e la conquista fascista del ministero del 1927-1928. “Una componente fondamentale dell’ipotesi crispina” scrive Pellegrini, è quella dell’affermazione del ruolo internazionale dell’Italia, attraverso una politica estera giocata a tutto campo. L’Amministrazione disegnata da Crispi dovrebbe essere il docile e agile strumento di tale politica di cui unico riferimento, al di là della prerogativa regia e con ampie limitazioni del controllo parlamentare, deve essere l’esecutivo. Gli interventi di Tittoni sembrano invece avere un contenuto razionalizzatore e modernizzatore ma, nonostante la loro presentazione “amministrativa”, sembrano anche aver inciso in maniera ben più significativa, ad esempio, di quelli crispini, proponendo un modello che forse ancor oggi espleta i suoi effetti e ponendo probabilmente le basi di una sostanziale identificazione diplomazia-Ministero degli

affari esteri (identificazione sicuramente non valida per il periodo precedente) e del ruolo senza dubbio particolare che la diplomazia riveste tra i vari “corpi” dello Stato. Le riforme fasciste rappresentano invece una fase e un aspetto del tentativo di conquista dell’amministrazione dello Stato da parte del regime, la cui lettura nelle sue variabili e componenti, nei suoi compromessi, condizionamenti e aggiustamenti e nella sostanzialmente parziale (o assai parziale) realizzazione è ancora in una fase acerba. Anch’esse giungono a conclusione di un ampio dibattito, in gran parte esterno all’amministrazione, per converso, vivace tra le varie componenti del regime e che quindi vede le carriere in posizione inevitabilmente difensiva. Anch’esse, come quelle crispine, rappresentano una frattura, il cui senso però apparirà drammaticamente evidente solo nell’ultima fase del secondo conflitto mondiale e nel dopoguerra. Non è quindi un caso che gli interventi crispini e fascisti siano stati sovente letti in parallelo e che in entrambe le situazioni, l’abolizione della carica di segretario generale sia stata considerata emblematica dello scontro diplomazia-potere politico, conclusosi con la vittoria di quest’ultimo.³¹

³¹Cfr. Vincenzo Pellegrini, op. cit. pag. 45-46.

In verità, agli atti, non sembrano esserci motivi espliciti per la soppressione di tale incarico. “Si è però portati comunemente a ritenere che la presenza di un funzionario di grado così elevato, le competenze da questo direttamente gestite e la sua sostanziale indipendenza dai mutamenti di natura politica mal si conciliavano con le tendenze accentratrici e totalizzanti”³² di alcuni ministri degli Esteri, come ad esempio è avvenuto durante il periodo fascista. “Le funzioni di coordinamento del ministero, infatti, furono gradualmente assunte dal Gabinetto del ministro; Ferraris ha sostenuto a tale proposito che questa confusione di ruoli è da considerarsi “in fondo una delle cause della successiva instabilità nell’ordinamento del ministero degli Affari Esteri”³³.

Durante la seconda guerra mondiale non furono effettuate modifiche di particolare rilievo, salvo l’adeguamento dell’organizzazione del ministero alle mutate esigenze derivanti dal conflitto. Nel periodo che va dall’armistizio al giugno del 1944, il ministero degli esteri visse un periodo caotico, in cui la sede venne spostata prima a Brindisi e poi a Salerno. Solo dopo la liberazione di

³²Caggiula-Benedetti, Il ministero degli Affari Esteri, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1992, pag. 23.

³³Ferraris L.V., L’amministrazione centrale del ministero degli esteri italiano nel suo sviluppo storico(1848-1954), Firenze, 1955.

Roma, nel giugno del 1944, il ministero fece ritorno alla sua vecchia sede di Palazzo Chigi. In questo periodo, in cui il capo del governo Badoglio fu ministro *ad interim*, venne emanato il decreto ministeriale del 15 luglio 1944, con il quale veniva ridefinita l'organizzazione del ministero³⁴. Il ministro Renato Prunas veniva nominato segretario generale, carica reintrodotta nel 1943 dall'allora ministro degli Esteri Guariglia.

A Renato Prunas

“tocchè il difficile compito di ricostruire l'amministrazione, che per un certo tempo funzionò come sezione della Presidenza del Consiglio. Solo nel giugno del 1944, dopo la liberazione di Roma, Prunas e i suoi collaboratori, che si ingrossarono sino a superare il centinaio, poterono ritornare a Palazzo Chigi³⁵ [...] L'atteggiamento di Renato Prunas e dei suoi collaboratori fu necessariamente pragmatico: gli ordini di servizio crearono o eliminarono uffici a seconda dei bisogni”³⁶.

Il 12 dicembre 1944 la carica di ministro degli Esteri fu assegnata ad

Alcide De Gasperi: con un suo ordine di servizio, n. 10 del 4 aprile

³⁴La nuova organizzazione era la seguente: Gabinetto del ministro; Segreteria generale; Direzione generale degli affari politici (i cui uffici erano ripartiti secondo competenze per aree geografiche); Direzione generale degli affari economici (che non venne mai formalmente organizzata); direzione generale del personale e degli affari generali (tra cui erano ricompresi i servizi amministrativi e la cifra); Servizio affari generali (con tre uffici); Archivio storico e Biblioteca.

³⁵Enrico Serra, *la diplomazia in Italia, franco angeli*, Milano, 1988, pag. 46; Giuseppe Brusca, *Il Ministero degli Affari Esteri al servizio del popolo italiano (1943-1949)*, Roma, MAE, 1949 (II ed.), pp.41 ss.; Luigi Vittorio Ferraris, *L'amministrazione Centrale del Mae*

³⁶E. Serra, op. cit. p. 47.

1945, venivano aumentati di un ufficio sia la Direzione generale degli affari politici (per l'America del Sud), sia la Direzione generale del personale e degli affari generali. Due giorni più tardi, con decreto ministeriale 6 aprile 1945, venivano istituiti il Servizio affari privati (con tre uffici) le cui competenze riguardavano l'espletamento delle pratiche relative a successioni, stato civile, pensioni, danni di guerra, etc., e la Direzione generale degli italiani all'estero. Quest'ultima verrà poi soppressa dal ministro Nenni (subentrato a De Gasperi il 15 ottobre 1946), con D.M. 20 dicembre 1946, e sostituita da due direzioni generali: la Direzione generale delle relazioni culturali e la Direzione generale dell'emigrazione.

Con ordine di servizio del 5 luglio 1947, n. 15, la struttura dell'ordinamento del ministero ebbe un assestamento stabile fino a tutto il 1954, anche se subentrarono alcune modifiche in conseguenza dello sviluppo della situazione internazionale e della politica italiana³⁷. "Il ritorno di Sforza al vertice del ministero (2

³⁷La struttura centrale del ministero era la seguente: Segreteria generale (divisa in: coordinamento, cerimoniale, stampa estera, studi e documentazione, trattati e atti, contenzioso diplomatico, Archivio storico e Biblioteca); Direzione generale degli affari politici; Direzione generale degli affari economici (con quattro uffici); Direzione generale nelle relazioni culturali (tre uffici); Direzione generale del personale e degli affari generali; Servizio affari privati; Servizio istituti internazionali. Quest'ultimo servizio fu in seguito soppresso.

febbraio del 1947)” scrive Claudia Caggiula³⁸, “coincise, praticamente, con il periodo dell’attuazione dei trattati di pace: si provvide allo scopo con il SET (Servizio economico trattati), che svolgeva anche funzioni di segreteria della Commissione economica trattati (organismo interministeriale di tipo consultivo istituito con D.L.C.P.S. 11 settembre 1947, n. 1253, in posizione autonoma per l’applicazione delle clausole economiche del trattato di pace)”. Sforza rimarrà al ministero degli esteri fino al 16 luglio 1951. Oltre al trattato di Pace Sforza si troverà di fronte alla nuova situazione dell’Italia, alla tensione tra URSS da un lato e i paesi occidentali dall’altro, al problema tedesco, al processo di decolonizzazione ecc., tutti eventi che daranno nuovo spazio all’azione diplomatica dell’Italia. “Era quindi logico” scrive E. Serra, “che Carlo Sforza provvedesse ad una riorganizzazione del Mae, per la quale erano in corso da tempo, sotto la guida del nuovo segretario generale Francesco Frasoni. Quello che appare interessante nell’Ordine di servizio del 5 luglio del 1947, è che Sforza non ha creduto di reintrodurre il criterio geografico (come aveva fatto nella riforma del 1920) ma ha mantenuto quello funzionale preesistente, con

³⁸Caggiula- Benedetti, op. cit. pag. 27.

qualche modifica”³⁹. A tal proposito è importante ricordare che, al momento della sua nomina a ministro degli Affari Esteri nel gabinetto Giolitti (giugno 1920), Sforza aveva trovato la struttura ministeriale organizzata secondo l’ordinamento dato da Di San Giuliano nel 1910 con il R.D. 1 agosto, n. 607, che aveva a sua volta modificato di poco il precedente ordinamento Tittoni del 1908. La novità dell’ordinamento Sforza era stata dunque quella di introdurre due direzioni generali competenti per area geografica (la prima riguardante gli affari politici, commerciali e privati d’Europa e Levante, la seconda per quelli di Africa, America, Asia e Australia) accanto alle due “sopravvissute” direzioni generali per materia (l’una, potenziata, per gli affari generali e l’altra per le scuole italiane all’estero).

Il riassetto dell’amministrazione centrale voluto da Sforza si presentava nel complesso organico ed equilibrato nell’impostazione e nei criteri direttivi. Esso fu, praticamente, l’ultimo ordinamento completo, prima della riforma del 1967 attuata con decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, recante il titolo

³⁹E. Serra, *La Diplomazia in Italia*, Angeli, Milano 1984 pag. 47.

“Ordinamento dell’Amministrazione degli Affari Esteri”⁴⁰. Secondo alcuni l’esigenza di procedere a una riorganizzazione completa del ministero trovava la sua spiegazione nel ruolo di grande potenza assunto dall’Italia dopo la prima guerra mondiale⁴¹. Con un’articolazione per aree, infatti, si reputò che potesse essere consentito un miglior coordinamento delle varie materie trattate dallo stesso ufficio e che, di conseguenza, le relazioni con il singolo Stato estero ne venissero notevolmente facilitate. Il fatto che la trattazione degli aspetti politici, economici, finanziari, commerciali, culturali ecc., venisse riservata a un’unica unità operativa, si pensò che avrebbe consentito una reale valorizzazione del binomio politica estera-politica economica, a tutto vantaggio della funzionalità degli uffici.

Tuttavia, nonostante le varie considerazioni svolte in suo favore, il riordinamento Sforza ebbe vita relativamente breve. Il mutamento del quadro politico prodotto nel 1922 dall’avvento al potere di Benito Mussolini e dall’inizio del cosiddetto “ventennio” fu di tale portata da comportare rilevanti modifiche anche nella struttura

⁴⁰Si tenga presente che quasi contemporaneamente vennero emanati il D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200, Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari, e il D.P.R. 23 gennaio 1967, n. 215 Personale in servizio nelle istituzioni scolastiche e culturali all’estero.

⁴¹Cfr. quanto sostenuto da Ferraris in *L’amministrazione* cit., a pag. 52.

centrale del Mae, al cui vertice si alternarono tre personalità di spicco dell'epoca: lo stesso Mussolini, Grandi e Ciano. Si venne man mano scoprendo che la ripartizione per aree geografiche correva il rischio di creare dei veri e propri compartimenti stagni fra i vari uffici, a scapito della reale possibilità di collegamento e coordinamento con il vertice. Il che la rendeva incompatibile con la nuova impostazione accentratrice.

Dopo la riorganizzazione di Sforza, al suo ritorno al ministero nel 1947, seguirono piccole modifiche amministrative di adeguamenti ad una realtà in continuo movimento.

2.2 Chi è che fa la politica estera in Italia?

E' questo l'interrogativo che apre il secondo capitolo di questa tesi. Ed è anche il titolo di un interessante saggio di Pietro Quaroni⁴², stimato diplomatico della Repubblica italiana e una delle figure chiave della nostra trattazione e del cui contributo in qualità di ambasciatore si dirà più tardi.

Quaroni scrive:

“La prima risposta da dare alla domanda [...] dovrebbe essere questa: nessuno. Evidentemente è una risposta che non sarebbe esatta dal punto di vista strettamente tecnico. Alla testa della politica estera italiana, da noi come in qualsiasi altro paese, sta il ministro degli Esteri: è da lui che partono le direttive generali della politica, le istruzioni ai rappresentanti all'estero ed è lui che raccoglie e vaglia tutto il materiale informativo che le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero inviano a Roma. Però non è solo il ministro degli Esteri ad avere la sua parte nella politica estera. La contribuzione del ministro della Difesa è inevitabile. Una politica estera, per modesta che essa sia, non può affermare di essere tale se non ha dietro di sé almeno un minimo di forza armata che possa implementarla: il ministro della Difesa deve essere al corrente della politica estera per poter adattare ad essa le forze militari: d'altra parte i limiti di vario genere che debbono porsi le Forze Armate condizionano la politica estera; di questi limiti il ministro della Difesa è giudice e interprete, ma il ministro degli Esteri deve, o dovrebbe, tenerne conto. Uno dei difetti e delle debolezze tradizionali della politica estera italiana, difetto che negli ultimi anni si è

⁴²Pietro Quaroni (1898-1971), diplomatico di carriera, ambasciatore a Parigi dal 30 novembre 1946 al 18 gennaio 1958.

considerevolmente attenuato, è stato il contatto deficiente fra il ministero degli Esteri e le Forze Armate; per anni le Forze Armate hanno ignorato le direttive della politica estera italiana ed il ministero degli Esteri italiano non ha mai saputo, o forse anche non si è mai curato di sapere, quali fossero le possibilità effettive dell'esercito italiano"⁴³.

In realtà, continua Quaroni, sarebbe stata l'inquadratura dell'Italia nel Patto atlantico, dove politica estera e politica militare sono strettamente collegate dall'esterno, a far cadere, in gran parte almeno, le barriere fra potere civile, politica estera e organizzazione militare.

In particolare, vi è stato un elemento nuovo introdotto nella politica economica italiana dal Mercato comune e cioè la partecipazione di tutti i ministri economici ed anche il governatore della Banca d'Italia nella formulazione della nostra politica estera. La complessa articolazione dei rapporti internazionali, che aumenta costantemente, porta occasionalmente, anche i ministri più impensati ad occuparsi di affari internazionali: è certo più breve fare l'elenco dei ministri che non hanno niente a che fare con la politica estera che di quelli che sono portati ad intervenire. La partecipazione di tanti differenti dicasteri alla formulazione della

⁴³P.Quaroni, Chi è che fa la politica estera in Italia, in La politica estera della Repubblica italiana, a cura di Massimo Bonanni, edizioni di Comunità, Milano, 1967.

politica estera italiana e la necessità di una coordinazione fra tendenze ed esigenze non sempre identiche hanno dato una sempre maggiore importanza alla funzione del presidente del Consiglio in politica estera. E' un fenomeno non solamente italiano, anzi in altri paesi, per esempio in Inghilterra, esso ha avuto una delineazione più marcata e appariscente che non in Italia. Per quel che riguarda l'Italia occorre aggiungere anche la figura del presidente della Repubblica che in differenti maniere ha mostrato un interesse particolare per la politica estera, seguendola e a volte influenzandola.

Sottolinea Quaroni:

“C'è tutta un'impostazione quasi romantica della politica estera che si riferisce ad un periodo ideale in cui essa sarebbe stata fatta esclusivamente dai ministri degli Esteri e dagli ambasciatori. La mia esperienza personale ed i ricordi dei miei vecchi capi che hanno lavorato in quel periodo, mi permettono di dire che questa situazione ideale non la si è avuta mai. E' vero che i ministri degli Esteri ed i presidenti del Consiglio, anche agli inizi di questo secolo, viaggiavano molto di meno di ora: in compenso però viaggiavano enormemente i sovrani; ed era un'epoca in cui per molti paesi d'Europa, soprattutto per quelli decisivi, il sovrano aveva una funzione preponderante per la formulazione della politica estera. Dato questo equilibrio instabile, in cui il ministro degli Esteri mentre resta teoricamente, la persona incaricata di condurre la politica estera di un paese, nel nostro caso dell'Italia, è condizionato dagli interessi, le idee, le convinzioni e le ambizioni di tanti altri ministri, la misura della sua partecipazione effettiva alla formulazione della politica estera dipende in gran parte dal

peso, in politica interna della persona del ministro. Il conte Sforza, probabilmente il miglior ministro degli Esteri che l'Italia abbia avuto dal 1945 in poi, era certamente la persona più qualificata per definire la nostra politica estera. Però il suo peso in politica interna era minimo e questo limitava le sue possibilità. Il nostro ministero degli Esteri si era molto interessato perché l'Italia potesse partecipare alla integrazione del bilancio libico: noi tenevamo allora, a conservare qualche influenza sulla politica libica: in un momento in cui la ricchezze petrolifere della zona erano ancora di là da venire la possibilità di partecipare al bilancio costituiva evidentemente un mezzo di influire. Con molte difficoltà si era riusciti ad ottenere dagli inglesi e dai francesi il consenso a questa nostra partecipazione e una delegazione italiana stava per partire per Londra per le trattative relative. A questo momento il ministro del Tesoro invia un suo rappresentante alle ambasciate di Francia, Gran Bretagna e degli Stati Uniti per dichiarare che l'Italia non intendeva partecipare alla integrazione del bilancio libico. Dal suo punto di vista il ministro del tesoro poteva anche avere ragione; il risultato pratico non è stato però dei migliori. Un incidente di questo genere non si sarebbe probabilmente verificato se il peso politico del conte Sforza fosse stato più forte di quello che era. La risposta negativa alla domanda: chi fa la politica estera in Italia? Dovrebbe essere completata dicendo che una politica estera italiana nel vero senso della parola non c'è".

In sostanza, nella visione dell'ex ambasciatore, l'azione italiana in politica estera⁴⁴ sarebbe stata piuttosto una serie di risposte a sollecitazioni del momento, qualche volta di politica estera, più spesso di politica interna: ma nessuno sembra essersi posto il problema di quale politica estera corrisponda realmente agli

⁴⁴Fino al 1967 anno in cui Quaroni scrive.

interessi dell'Italia. O se anche qualcuno si è posto il problema e lo ha approfondito, se lo è tenuto accuratamente per sé: una discussione seria, realistica, sulla politica estera italiana non c'è mai stata, non solo nel parlamento ma nemmeno nella stampa e nell'opinione pubblica. Le due ultime vere decisioni di politica estera: L'adesione al Piano Schuman - che era in verità mettere l'Italia nella via dell'Europa dei Sei - e l'adesione al Patto Atlantico, sono state prese ancora sotto l'amministrazione De Gasperi. Negli anni che hanno seguito, la politica estera italiana ha continuato la sua linea europea e la sua linea atlantica, ma in modo passivo, qualche volta liturgico. Nei primi anni dopo la seconda guerra mondiale, le finalità della nostra politica estera ci sono state imposte dalle circostanze: primo, liquidare le conseguenze della guerra nella migliore maniera possibile; secondo, ridare all'Italia un posto onorevole nella comunità delle nazioni. E qui occorre riconoscere che, date le circostanze, i due problemi sono stati risolti bene e rapidamente. Ma una volta terminato il processo di ricostruzione si è posto a noi il problema della politica estera. Per noi si tratta di un difetto antico. Una volta realizzata la sua unità, l'Italia non è mai stata capace di formulare una sua vera politica estera, anzi in realtà,

la politica estera nazionale ha sempre dovuto districarsi nei meandri interni, in un deficit di coesione nazionale, tanto ideale quanto strutturale, più che da quelli esterni, in schieramenti e condizionamenti internazionali sempre mutevoli. E' pertanto alla diplomazia che è sempre spettato il compito di tenere e svolgere funzioni anche nei confronti del Governo.

Se il saggio di Quaroni ci fornisce una visione dell'impostazione della politica estera italiana, in particolare nel secondo dopoguerra, mettendo in luce le necessità di adeguamento, sia per l'Italia sia per gli altri paesi europei, alle mutate condizioni internazionali, dall'altro lato s'impone una più generale considerazione sul peso del ministero degli esteri e della diplomazia nelle questioni di politica estera del nostro paese. I legami tra politica interna ed estera sono ormai tali che non è più possibile considerare la politica estera come un problema minore. Il ministero degli esteri viene osservato sotto questa angolazione, in un quadro in cui esso si presenta allo stesso tempo come una delle forze che concorrono alla formazione delle decisioni e come catalizzatore di tutti gli altri interventi che influiscono sulla politica

internazionale del nostro paese⁴⁵. Le esperienze dell'ultima guerra mondiale hanno mutato profondamente i rapporti politici, economici e sociali sia nella vita interna dello stato, sia nelle sue relazioni esterne. Le idee politiche si trovano sempre più spesso a confronto con problemi tecnici, mentre d'altro lato le questioni economiche e sociali sono divenute un tema dominante della politica internazionale e vengono, ormai, valutate e discusse assai più spesso sul piano multilaterale che su quello bilaterale. Inoltre, l'importanza degli ambasciatori come rappresentanti dello stato presso gli altri stati si è estremamente ridotta, sia per il complicarsi dei rapporti internazionali, che a causa dei nuovi mezzi di comunicazione. Parallelamente l'amministrazione centrale del ministero degli Esteri è in grado di esercitare sempre più da vicino il controllo, se non la tutela, delle iniziative e delle negoziazioni ufficiali che si svolgono tramite i suoi rappresentanti, all'interno e all'esterno del paese ed è in grado di dare istruzioni precise rispetto ad ogni situazione fino a controllare anche la procedura da adottare di volta in volta.

⁴⁵Fabrizio De Benedetti, Il ministero degli Affari Esteri, in *La politica estera della Repubblica italiana*, A.A.V.V., a cura di Massimo Bonanni, Edizioni di Comunità, 1967, pag. 821.

L'estendersi dei campi in cui i rapporti internazionali si esercitano, e la crescente importanza della competenza tecnica, hanno messo in crisi il principio esclusivo per cui il ministero degli Esteri doveva ritenersi l'unico abilitato ad intervenire e decidere negli affari internazionali. La partecipazione di altri ministeri e organismi, nei loro rispettivi settori, diventa così non tanto una eccezione, ma un principio destinato ad imporsi come logico e naturale. In conclusione la diplomazia ha cambiato le sedi e i canali attraverso i quali esercita le sue attività, ma in generale l'importanza di essa non può dirsi diminuita. A questo proposito, vale la pena riportare alcuni rilievi che sono stati fatti tenendo conto del nuovo clima in cui si sviluppano i rapporti internazionali.

2.3 Il ruolo della diplomazia e la legge delega del 1965.

Il diplomatico è un tecnico che partecipa con la sua iniziativa ed esperienza alle azioni affidategli. Tale posizione spiegherebbe l'influenza da questi esercitata nella formulazione della politica estera, in cui appunto in qualità di esperto prepara gli elementi per le decisioni politiche. Si tratta di una "influenza" intesa "come una facoltà di cui gli uni dispongono per portare gli altri ad agire, pensare e sentire in una direzione particolare o secondo una determinata ispirazione. Tale attitudine consente ai tecnici di acquistare un certo potere sugli uomini politici (...). Essa permette ai primi di orientare i comportamenti adottati e le decisioni prese dai secondi"⁴⁶. Vi si può scorgere un certo potere, ascendente, fondato sul prestigio e il credito che si annettono al possesso di cognizioni, o in senso più ampio, di una certa tecnica. E' necessario chiarire che il termine "tecnico" ha un valore relativo e non assoluto. Il diplomatico, infatti, è un tecnico rispetto al ministro, ma può considerarsi un "generalista" rispetto a degli specialisti di economia o agraria ai quali ricorrerà per ottenere le informazioni

⁴⁶Fabrizio de Benedetti, op. cit.

che gli sono necessarie. Rimane indubitabile però che ai diplomatici venga riconosciuta una competenza di alto valore che aumenta considerevolmente il loro peso e la loro importanza. Ovviamente l'intervento dell'amministrazione è limitato ai funzionari che per qualità di attribuzioni e grado gerarchico siano "politicamente rilevanti", ed è appunto su questo gruppo di alti funzionari che si appunta in genere l'attenzione⁴⁷. Per ciò che riguarda il ministero degli Esteri, le cariche che permettono l'esercizio di un certo potere sono in numero limitatissimo. In genere il segretario generale, il direttore degli affari economici e quello degli affari politici, vengono indicati come la sede del potere burocratico. E' naturale però che si debbano prendere in considerazione coloro che con questi collaborano da vicino, in posizione appena subordinata come i direttori generali aggiunti o alcuni vicedirettori che si occupano di settori importanti. In proposito, oltre all'esperienza, l'organizzazione del ministero stesso fornisce preziose indicazioni. Ai fini delle nostre riflessioni consideriamo il ministro non tanto nella sua veste istituzionale, quanto per il legame che egli costituisce

⁴⁷Si ricordi quanto detto a proposito della figura Segretario Generale nel paragrafo dedicato alla storia amministrativa del ministero.

tra il livello politico e quello amministrativo del sistema⁴⁸. In Italia, al presidente del Consiglio viene riservata una funzione di coordinamento e di unificazione dell'indirizzo politico generale, nel governo vige il principio della collegialità delle decisioni, ma i ministri godono di una certa libertà ciascuno nel proprio settore. In politica estera in particolare, il Consiglio dei ministri non è mai stato in grado di incidere o di partecipare realmente alla formazione delle decisioni. La mancanza della necessaria documentazione e informazione, la scarsa predisposizione degli uomini, una persistente tradizione che attribuisce alla triade, presidente del Consiglio, ministro degli Esteri e capo dello Stato, l'interesse quasi esclusivo per i problemi internazionali, ha limitato l'intervento del Consiglio dei ministri ad un'attività di controllo a posteriori della politica estera⁴⁹. Nonostante alcuni episodi di contrasto tra i

⁴⁸I sottosegretari hanno avuto in genere un peso ridotto ed una funzione secondaria nel quadro politico-amministrativo degli Esteri. Scelti al momento della formazione del governo col presupposto di equilibrare la partecipazione delle correnti o dei partiti di coalizione, essi sono in effetti subordinati al ministro e si trovano talvolta in condizioni di inferiorità rispetto allo stesso segretario o ai direttori generali.

⁴⁹G. Negri, La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia, in La politica estera della Repubblica italiana, A.A.V.V, a cura di Massimo Bonanni, Edizioni di Comunità, 1967, dice in proposito: "Usualmente...i ministri, i quali seguono sulla stampa l'andamento della congiuntura politica internazionale, vengono investiti senza preavviso e preparazione specifici (senza cioè un relazione scritta del ministro degli Esteri; né una rassegna delle soluzioni alternative per le questioni che si vanno a discutere; né un riassunto delle mosse preparatorie, dei sondaggi compiuti dai nostri ambasciatori, i quali spesso inviano al ministero delle relazioni che sono saggi ricchi di autentico acume politico e diplomatica preveggenza), vengono investiti, si diceva, di questioni internazionali, anche gravi, attraverso una relazione orale del ministro degli esteri, cui segue una discussione e quindi una approvazione tacita o espressa. Tra la relazione del ministro e la discussione non v'è tempo per lo studio dei dispa-

ministri, e tra questi ultimi e il presidente della Repubblica, sulle discussioni sorte in merito alle rispettive attribuzioni, l'esperienza sembra dimostrare una quasi costante prevalenza della linea politica sostenuta dal ministro degli Esteri, la quale di volta in volta ha ottenuto il sostegno o almeno la tacita approvazione degli altri membri del governo.

Questa specie di supremazia del ministero degli Esteri, e più ancora del suo ministero che ne rappresenta il meccanismo principale di orientamento e di azione, è rafforzata in pratica dal fatto che alcuni dei principali organi che seguono lo svolgimento della politica estera, cioè a dire il presidente della Repubblica, il presidente del Consiglio e recentemente anche il vicepresidente del Consiglio, vengono tenuti al corrente sui problemi internazionali da diplomatici di carriera distaccati dal ministero degli Esteri con funzioni di consiglieri. In complesso esiste dunque una sfera sensibile di autonomia del ministro e attraverso quest'ultimo dell'amministrazione, scarsamente modificata dall'intervento di altri organi politici i quali agiscono a loro volta tramite i diplomatici.

e per la meditazione, cioè per un'attività di riflessione che è indispensabile per qualificare un apporto intellettuale, non diciamo di pari livello rispetto a quello del presidente del consiglio o del ministro degli Esteri, ma almeno di quello di un "columnist" di politica estera che commenta gli avvenimenti su un giornale quotidiano) pp.775-76

Per quanto riguarda il Gabinetto, la creazione del gabinetto particolare del ministro risale storicamente allo stesso periodo in cui venne istituita la carica del segretario generale (1853), ed ebbe fin dall'inizio il compito di equilibrare il peso dell'amministrazione, formando intorno all'uomo politico un cerchio di persone di sua completa fiducia in grado di filtrare l'operato dei funzionari di carriera e di facilitare al ministro il controllo e la trattazione degli affari correnti. L'ufficio di capo di gabinetto, un tempo segretario particolare di gabinetto del ministro, e quello del segretario generale hanno goduto di fortune alterne senza che si stabilisse un reale equilibrio e una chiarificazione dei rispettivi compiti.

Il gabinetto, dopo aver assunto poteri larghissimi con il fascismo, è ritornato in una posizione d'incertezza nel dopoguerra con il ripristino della carica di segretario generale. Un'indagine sull'intervento da esso esercitato, in occasione delle vicende politiche della Repubblica, è perciò difficile, e la sua partecipazione all'attività politica e a quella diplomatica, senza far parte di nessuna di tali categorie, rende l'esame ancora più delicato e impegnativo. Con una certa approssimazione si può affermare che l'importanza del Gabinetto è funzione degli uomini che lo compongono e della

volontà di autonomia del ministro rispetto all'amministrazione. Il ministro, appena nominato, chiama a far parte del gabinetto uomini di sua fiducia; ma la sua scelta è limitata dalla necessità di avvalersi di esperti e in generale si rivolge a diplomatici di carriera dello stesso ministero.

La personalità di uomini come Sforza e, anche se in misura ridotta Fanfani e Saragat, ha certamente influito nel rafforzare la posizione dei rispettivi Gabinetti, anche se non in tutti i casi questi sono riusciti a controbilanciare il peso dell'amministrazione. Con altri ministri più deboli, il gabinetto non è quasi esistito e la supremazia dei diplomatici ha avuto modo di affermarsi senza eccessive difficoltà. In linea di massima non sembra che quest'organo nella sua attuale conformazione possieda delle funzioni caratteristiche proprie, ma è piuttosto la situazione interna o esterna, così come altri elementi, più o meno casuali, che contribuisce di volta in volta ad accentuarne il carattere di organo politico autonomo o di appendice dell'amministrazione.

Nel corso del 1965 è stata approvata una legge delega⁵⁰ che consente al governo di emanare entro un anno nuove norme

⁵⁰Legge 13-7-1965 n. 891

disciplinanti l'ordinamento dell'amministrazione degli affari esteri. Il progetto di legge veniva preparato, come accade normalmente in questi casi, nonostante l'assurdità della procedura, dallo stesso ministero che doveva essere riformato, e veniva in seguito discusso da un'apposita commissione parlamentare. Prima della scadenza della delega, il ministro degli esteri in carica decideva di chiedere una proroga per consentire un'ulteriore revisione del progetto. Non sembra però che tale revisione abbia apportato modifiche di rilievo al testo preparato dall'amministrazione.

Quest'ultimo è di particolare interesse non tanto per i mutamenti introdotti, salvo poche eccezioni come quella della fusione delle carriere e della creazione dell'Istituto diplomatico contemplate già nella legge delega hanno una scarsa importanza, quanto per il fatto che si limita in genere a codificare delle norme già affermatesi nell'attività pratica. Il breve esame della struttura del ministero tiene anche conto di alcuni punti della riforma che sono di notevole aiuto per comprendere i criteri organizzativi e la mentalità che si è imposta nel ministero⁵¹.

⁵¹Si ricordi che il contributo di De Benedetti cui facciamo riferimento in questo capitolo è del 1967.

Il segretario generale, nel progetto di riforma dovrebbe “coadiuvare direttamente il ministro nella trattazione degli affari e nell’attività per assicurare il coordinamento e la continuità delle funzioni dell’Amministrazione”⁵². Se si ha presente la formulazione del decreto attualmente in vigore per cui il segretario generale “è preposto, sotto l’alta direzione del ministro, al coordinamento e alla trattazione degli affari e al funzionamento degli uffici e servizi”, si può constatare come si tenda a rafforzare la posizione di questo organo che, secondo la proposta, dovrebbe ora “coadiuvare direttamente il ministro” senza che venga chiarito per altro quali limiti abbia tale diritto di trattare gli affari insieme all’autorità politica. A ciò si deve aggiungere la confusione che ne deriva con le funzioni di capo di Gabinetto del ministro al quale, già secondo quanto ebbe ad affermare Cavour, spetterebbe il compito di trattare quegli affari speciali che il ministro non volesse direttamente comunicare agli uffici. C’è da rilevare poi che il segretario generale e, anche se in maniera minore, i direttori generali hanno un’ampia libertà nel decidere quali questioni e iniziative debbano essere

⁵²Per quanto la nomina e la sostituzione del segretario generale possano avvenire in qualsiasi momento, in pratica questa carica non viene rinnovata se non dopo un certo numero di anni appunto in base al principio per cui essa deve assicurare la continuità dell’operato dell’amministrazione.

sottoposte al ministro e quali invece rientrano nella competenza dei funzionari del ministero. Un accenno alla categoria dei diplomatici è doveroso. Normalmente i rapporti tra funzionari di alto grado e ministro si sviluppano sulla base d'influenze reciproche proporzionali alla personalità, al prestigio e alle capacità degli uomini. Ma talvolta queste influenze, dovute alla comune partecipazione all'attività del ministero, si risolvono in reciproche diffidenze e incomprensioni che traggono il loro alimento, o direttamente la loro origine dall'intreccio delle lotte interne del Corpo diplomatico e di quelle dei partiti e delle rispettive correnti.

Un osservatore straniero ricorda in proposito alcuni episodi significativi, tra cui l'invio nel 1957 di messaggi ad Eisenhower e Adenauer da parte di Fanfani, appena nominato presidente del Consiglio e ministro degli Esteri, compilati e scritti in casa propria e poi spediti senza informarne né il segretario generale né il direttore generale degli affari politici. In tale occasione la guerra tra ministro e diplomatici durò fino a quando il primo non riuscì a imporre la nomina di uomini di sua fiducia ai posti chiave del ministero⁵³. Ora

⁵³N. Kogan, *Politica estera italiana*, milano, 1965, p. 159. C'è da aggiungere che la rapida caduta del ministero fanfani segnò una rivincita dei diplomatici e, come nota U. Segre, in *Atlantismo e neutralismo nella politica estera italiana*, *La politica estera della Repubblica italiana*, A.A.V.V., a cura di Massimo Bonanni, Edizioni di Comunità, 1967. Vol.II, si può interpretare come la sconfitta del politico in una battaglia di uffici fatta senza aver prima tentato quella politica.

evidentemente è indiscutibile il diritto del ministro a inviare messaggi o a prendere decisioni indipendentemente dai suoi funzionari; resta però la constatazione dell'anormalità di una situazione in cui l'uomo politico ritiene di dover escludere "fisicamente l'apparato amministrativo per salvaguardare in qualche modo la propria iniziativa".

Esiste dunque una situazione in cui politici e amministratori si trovano a operare su una base di concorrenza invece che di complementarietà. I diplomatici hanno una loro visione della politica estera e, pur tenendo conto delle differenti opinioni personali, esistono dei paradigmi che sembrano comuni a tutto l'ambiente del ministero e che contribuiscono a rafforzare lo spirito di corpo della diplomazia italiana. I diplomatici considerano come fondamento di ogni idea politica il realismo. Il concetto per cui alla base di tutto ci deve essere una "visione completa ed esatta del quadro della politica mondiale, del rapporto delle forze"⁵⁴, assume qui la posizione dell'imperativo categorico e conduce una visione dei rapporti internazionali per cui la politica estera italiana risulta indissolubilmente legata ad alcuni dati fondamentali destinati a non

⁵⁴P. Quaroni, op.cit p.808

mutare: la posizione geografica, l'appartenenza al mondo e alla civiltà occidentale, l'Alleanza atlantica, la consistenza delle forze armate, l'integrazione europea ecc. (vocazioni geopolitiche del nostro paese).

Due delle accuse più comuni, dai diplomatici al mondo politico, riguardano una sorta di sentimentalismo emotivo di quest'ultimo nella valutazione delle circostanze, e l'interferenza della politica interna negli affari internazionali a causa della quale può accadere che le impostazioni dei diplomatici non vengano seguite dal ministro. Anche qui i legami tra politica interna ed estera sembrano non tanto evitati, quanto non compresi, e viene riconfermata la tendenza a chiudersi in una specie di recinto privilegiato separato dal resto della società. L'opinione di un ex ambasciatore tra i più qualificati, Pietro Quaroni, è illuminante: la diplomazia italiana viene indicata come immune da qualsiasi rilievo e in grado di “reggere perfettamente al confronto di qualsiasi altra quando le viene affidato, dal potere politico, un compito chiaro, preciso, e a cui (...) essa crede”.

In generale la leadership politica del dopoguerra, in particolare dopo la scomparsa di Sforza e De Gasperi, ha mancato di

preparazione, di senso politico e di coraggio, come dimostra chiaramente l'esame del settore in cui l'Italia è impegnata più a fondo e in cui anche la sua iniziativa avrebbe avuto una marcata influenza: quello della Comunità europea.

In effetti, il settore "europeo" rappresenta, nel quadro generale una situazione a sé stante. Sui negoziati che hanno preceduto il Mercato Comune si è fatto notare che esso "fu opera di funzionari, ancorchè a capo della delegazione fosse un uomo politico"⁵⁵.

⁵⁵Bino Olivi...rileva anche che la delegazione italiana negoziò senza un mandato formale del Consiglio dei ministri e che essa fu praticamente diretta da funzionari degli Affari esteri, peraltro di grado non elevato, fruanti di una capacità di decisione sconosciuta ai pari grado delle altre delegazioni.

2.4 La politica estera della Repubblica Italiana, dal Trattato di Pace alla caduta di De Gasperi.:1947-1953

I Ministri degli Esteri della Repubblica italiana dal 1947-1953.

Governo: III De Gasperi (02 febbraio1947 – 31 maggio 1947)⁵⁶

⤴ Ministro: Carlo Sforza
⤴ Sottosegretari: Eugenio Reale, Giuseppe Lupis (italiani
all'estero)
⤴

Governo: IV Governo De Gasperi (31 maggio 1947 – 23
maggio1948)

⤴ Ministro: Carlo Sforza
⤴ Sottosegretari: Giuseppe Brusasca

I legislatura: 8 maggio 1948 – 24 giugno 1953⁵⁷

Governo: V De Gasperi (23 maggio 1948 – 12 gennaio 1950)

⤴ Ministro: Carlo Sforza
⤴ Sottosegretari: Giuseppe Brusasca, Aldo Moro

Governo: VI De Gasperi (27 gennaio 1950 – 16 luglio 1951)

⤴ Ministro: Carlo Sforza
⤴ Sottosegretari: Giuseppe Brusasca, Francesco Maria
Dominedò

Governo: VII De Gasperi (26 luglio 1951 – 29 giugno 1953)

⤴ Ministro: Alcide De Gasperi
⤴ Sottosegretari: Paolo Emilio Taviani, Francesco Maria
Dominedò

II legislatura: 25 giugno 1953 – 11 giugno 1958

⁵⁶www.palazzochigi.it

⁵⁷www.esteri.it

Governo: VIII De Gasperi (16 luglio 1953 – 28 luglio 1953)

— Ministro: Alcide De Gasperi

— Sottosegretari: Francesco Maria Dominedò, Ludovico Benvenuti

“Nel suo concepimento e nei suoi intendimenti la politica estera italiana di quei tempi in cui tutto era da fare e molto da rifare si presenta come una serie d’iniziative, l’una germinata dall’altra, a guisa d’una pianta che si apra dapprima un varco fra le pietre per poi mettere i rami e le foglie. Quel varco fu la firma del Trattato di Pace, fortemente voluta da De Gasperi e Sforza come un passaggio obbligato che avrebbe consentito al nostro Paese di reinserirsi nella comunità internazionale e di riguadagnare una completa parità d’azione. Il Trattato di Pace era stato firmato da poco (10 febbraio 1947) che già si profilava il Piano Marshall. Il discorso enunciativo del segretario di Stato americano (5 giugno del 1947) metteva in moto una serie di convegni. Senza quella firma, senza una volontà e un impegno di ratifica, l’Italia non sarebbe stata ricevuta sul piede d’eguaglianza alla prima conferenza, convocata a Parigi (4 luglio 1947), per la ripartizione degli aiuti all’Europa”⁵⁸.

Con queste parole Livio Zeno apre il IX capitolo di un suo lavoro dedicato al Conte Sforza, soffermandosi sul suo ritorno al ministero degli Esteri (2 febbraio del 1947). Gli impegni di politica estera che l’Italia avrebbe assunto da lì a poco scaturiscono dalla Conferenza di Parigi, da cui sembra abbia preso corpo l’idea di un’unione doganale tra i vari paesi europei. Già l’idea di un sodalizio tra Francia e Italia auspicato da Sforza fin dai giorni di guerra, mirava a

⁵⁸Livio Zeno, *Ritratto di Carlo Sforza. Col carteggio Croce-Sforza e altri documenti inediti*, Le Monnier, Firenze, 1975, pag 193.

creare una relazione preferenziale fra i due paesi di fronte alla Germania e che si concretizzava con la firma del trattato di Unione Doganale il 26 marzo del 1949. Un diverso sodalizio veniva invece stretto, senza l'Italia, tra Francia, Gran Bretagna e Benelux con fini militari: il patto di Bruxelles (17 marzo 1948), nel cui seno andavano maturando due nuove iniziative, l'una politica, il Consiglio d'Europa, l'altra difensiva, il Patto Atlantico, in quella prima fase denominato "blocco occidentale". La prospettiva degli interessi italo-francesi a lungo termine ci valse subito l'appoggio della Francia per l'inserimento del nostro Paese nella trattativa destinata a ultimare (5 maggio del 1949) l'istituzione del Consiglio d'Europa, del quale anche l'Italia diveniva in tal modo membro fondatore. L'aggressività che caratterizzava allora la politica dell'Unione Sovietica, sotto la spinta dello stalinismo, persuase anche gli Stati Uniti ad uscire dalla loro tradizionale riluttanza a impegni militari con l'Europa e a gettare un ponte verso il Patto di Bruxelles. Il Piano Marshall era stato istituzionalizzato il 18 aprile del 1948 con la creazione a Parigi di un organismo multilaterale, l'Organizzazione per la cooperazione economica Europea - OEEC. Tale Organizzazione in sostanza, non era nulla più che una conferenza

diplomazia nella quale le “decisioni” erano prese “di comune accordo fra tutti i membri”, (art. 14), intervenuti in rappresentanza dei rispettivi Paesi.

La presenza dell'Italia nell'organismo multilaterale per la cooperazione economica dell'Occidente ed il costante appoggio diplomatico francese fornirono le basi di partenza per sventare, in un primo tempo, la minaccia che l'Italia venisse relegata in una formazione di quart'ordine che avrebbe dovuto chiamarsi Patto Mediterraneo; e in un secondo tempo per intervenire negli atti conclusivi del Patto Atlantico del 4 aprile 1949. Nel terzo anno dalla fine del Trattato di Pace, il processo d'inserimento dell'Italia nella comunità internazionale procedeva su quattro linee di sviluppo: OEEC, Unione Doganale, Consiglio d'Europa e Alleanza Atlantica. Dal consiglio d'Europa le cui prerogative, col particolare impegno di Sforza, erano state estese nel frattempo al consolidamento d'intese più ristrette, usciva il Piano Schuman per una Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), portato a compimento con la firma del relativo trattato il 18 aprile 1951. Dall'esigenza d'una partecipazione tedesca alla difesa atlantica, derivava il progetto francese (Piano Plevin) per una Comunità Europea di

Difesa (CED), firmato a Parigi il 27 maggio 1952, quando Sforza era ancora vivo ma non più ministro degli Esteri. Queste due iniziative, più vaste e più ambiziose, rendevano superata l'Unione Doganale italo-francese che veniva così messa in disparte.

Riportiamo un interessante contributo di Bino Olivi⁵⁹ relativamente alla politica estera italiana nell'immediato secondo dopoguerra:

“Raramente nella storia d'Italia si possono scorgere anni in cui l'incidenza della politica estera sulla politica interna italiana sia stata più forte che nel periodo che stiamo esaminando: invero, l'interdipendenza tra le posizioni prese dai governi nel campo della politica estera e i comportamenti tenuti all'interno è stata pressochè totale, almeno nelle grandi direttrici. Uscita dal conflitto nelle condizioni disastrose che ognuno ricorda, e costretta ad accettare un trattato di pace notevole durezza, l'Italia si era vista obbligata ad affrontare, in politica estera, il duplice compito di reinserirsi al più presto nel novero degli stati europei, e di liquidare con la maggior rapidità possibile le conseguenze politiche internazionali causata dalla disfatta, rilevabile nei contatti a tutti i livelli della diplomazia italiana nei primi anni del dopoguerra. In secondo luogo era a tutti evidente la grande fragilità della struttura statale riemersa dopo la fine del regime di occupazione, accompagnata da una situazione di tensione tra le forze politiche predominanti nel paese, in presenza di un fortissimo partito comunista che appariva all'esterno, almeno fino alle elezioni del 1948, come la forza politica avente più diretta vocazione al potere ed il più largo seguito nella parte più politicizzata del paese. A ciò aggiungasi che l'esigenza quotidiana di aiuti dall'esterno, ottenibili però soltanto dagli Stati Uniti d'America, contribuiva

⁵⁹Bino Olivi, (1925-2011) è stato per oltre vent'anni funzionario e portavoce della commissione delle Comunità europee.

in misura non indifferente a limitare le capacità d'iniziativa in politica estera"⁶⁰.

Tutto ciò non impedì, proprio in ragione della stessa interdipendenza dell'evoluzione della politica estera e della politica interna, che un orientamento deciso e una scelta di grande impegno fosse effettuata negli anni 1947-48, soprattutto per opera di Alcide De Gasperi, all'atto della costituzione del primo governo democristiano-liberale, dopo la rottura della coalizione con i socialisti e i comunisti.

Alcide de Gasperi aveva un forte gusto personale per le questioni di politica estera, un'accentuata propensione, determinata dalle sue origini e dal suo passato, al negoziato diretto con i paesi continentali, ed infine quasi un'ossessione a superare gli inconvenienti della posizione periferica dell'Italia rispetto agli altri paesi del continente. La politica estera del partito comunista era concentrata esclusivamente nell'appoggio totale delle tesi sovietiche, chiaramente orientata a un programma d'inserimento dell'Italia nell'orbita orientale e la tensione all'interno si traduceva inoltre in un imperativo urgente di ricercare i legami permanenti con

⁶⁰Bino Olivi, *L'Italia e il Mercato europeo*, in *La politica estera della Repubblica italiana*, A.A.V.V., a cura di Massimo Bonanni, Edizioni di Comunità, 1967.

l'Occidente. In verità secondo Olivi, non esisteva una terza soluzione, nonostante le forti tendenze neutraliste di una parte importante della sinistra italiana, espressa nel partito socialista; era tale il prestigio e la forza del partito comunista, che le sue tesi di politica estera non potevano non avere una diretta ed uguale reazione contraddittoria da parte delle forze politiche che si opponevano alla sua presa di potere, ed un trascinate vigore nei confronti dei fiancheggiatori.

Come già detto, il primo grande negoziato multilaterale in cui l'Italia partecipò fu quello per l'istituzione dell'Organizzazione europea di collaborazione economica, seguito al discorso del 5 giugno 1947 del segretario di stato americano Marshall annunciante l'offerta di un piano straordinario di aiuti all'Europa, da amministrarsi collettivamente dagli stati europei mediante una gestione comune, e con l'obbligo di elaborazione di una politica economica comune. La partecipazione dell'Italia al negoziato fu, essenzialmente, voluta dagli Stati Uniti d'America, che dopo la firma del trattato di pace avevano dato prova di totale assenza di rancori nei confronti dell'Italia, mediante un'attiva politica di aiuti economici diretti e cospicui (ciò si spiega anche con l'anticomunismo). Non risulta

peraltro che la presenza italiana al negoziato sia stata particolarmente incisiva. Resta il fatto che l'attribuzione di aiuti poteva considerarsi obiettivamente proporzionata alla consistenza economica italiana, sicché nessuna discriminazione poteva più dirsi esistente nei confronti dell'Italia da parte degli stati occidentali, e giustamente tale circostanza poteva essere messa in rilievo da De Gasperi stesso nel corso della campagna elettorale per le elezioni del 18 aprile 1948. Da quella data la presenza italiana, negli sforzi d'integrazione europea, non costituirà più un'autentica sorpresa o un motivo di opposizione da parte degli altri stati e soprattutto degli ex nemici.

L'Oece costituisce il primo esempio di un'istituzione comune agli stati europei, intesa a rendere necessaria e permanente la ricerca di una volontà comune per decisioni d'interesse comune. Ciò era politicamente importante, perché contribuiva efficacemente alla creazione di un nuovo stile di convivenza tra gli stati europei. L'Organizzazione ebbe il suo periodo più attivo e utile negli anni 1948-53, e nel suo quadro si conobbero, s'incontrarono e lavorarono assieme uomini destinati poi a divenire protagonisti attivi dell'integrazione comunitaria. Per la diplomazia italiana, come

per quella degli altri paesi, l'Oece rappresentava una grande esperienza di negoziato multilaterale permanente, in cui gli interessi concreti dovevano essere salvaguardati e le decisioni comuni ottenute in vista di obiettivi di estrema importanza per la vita di ciascun paese membro. In questo quadro si formarono e agirono alcune delle più notevoli figure della diplomazia italiana del dopoguerra, e questa fu l'occasione in cui si affermò l'incidenza del negoziato internazionale nella vita economica del paese e fu quindi sancita quella primazia dell'amministrazione degli affari esteri nella conduzione degli affari economici internazionali che perdura tuttora.

Secondo lo storico Francesco Perfetti⁶¹, l'orientamento europeo e atlantico divenne solo in un secondo momento un dogma della diplomazia italiana. Fino al 1947 si sviluppò un serrato dibattito sulle possibili opzioni di politica estera. Alcuni esponenti del mondo diplomatico italiano, di fronte all'incipiente bipolarismo, espressero la convinzione che l'Europa potesse rappresentare un mezzo per evitare il posizionamento forzato del paese all'interno di

⁶¹Francesco Perfetti, Verso i trattati di Roma. L'europeismo di Palazzo Chigi. LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE FASC. 1/2007 pp. 23-49 © EDITORIALE SCIENTIFICA SRL

uno dei blocchi. Secondo tale impostazione – favorita dalla presenza di Pietro Nenni al timone del ministero degli Affari esteri, ma più ancora dall'immissione nella diplomazia di uomini provenienti dalla politica – il progetto d'integrazione europea finiva per coincidere con un "neutralismo" che in qualche misura recuperava la cosiddetta "politica del peso determinante" o di "neutralità attiva"⁶². Sul ripensamento di tale approccio, per molti versi troppo teorico e non congruente con le ferree leggi della realtà politica, un peso non indifferente lo ebbe sicuramente Alcide De Gasperi, il quale, insieme a Carlo Sforza, fu l'artefice della *Westorientierung* dell'Italia, culminata nell'ingresso nel Patto Atlantico il 4 aprile 1949⁶³.

⁶²Su questo punto cfr. in particolare ROMANO, *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio a Berlusconi*, BUR, Milano, 2004, 68. Mammarella e Cacace, parlando di "sirene del neutralismo", osservano: «Anche tra i diplomatici non mancavano le autorevoli voci in favore di una posizione neutralista: un neutralismo che si potrebbe definire 'ideologico' di chi, rifacendosi alla tradizione politica d'intervento che aveva introdotto il paese – sin dall'Unità – a perseguire una politica di potenza, sosteneva l'opportunità di un drastico cambiamento e quindi la necessità di mantenersi liberi dalle influenze dei due blocchi. Esemplare è il caso di Manlio Brusio, destinato alla fine del 1946 alla guida dell'ambasciata di Mosca in sostituzione di Pietro Quaroni, trasferito a Parigi. Liberale di sicura fede, giolittiano e amico in gioventù di Godetti, Brusio non poteva certo essere considerato una 'quinta colonna' del comunismo internazionale. Dal suo osservatorio moscovita predicava una politica di 'attesa', di 'raccolgimento' e di 'neutralità né utopistica né puramente negativa', una posizione che non mancava d'indurre alla riflessione anche chi – come Sforza – sembrava aver compreso che non vi fossero più margini concreti per una effettiva neutralità e una posizione di equidistanza dai due blocchi» (MAMMARELLA, CACACE, *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Roma-Bari, 2006, 171).

⁶³Sul punto cfr. per una rapida ed efficace sintesi ROMANO, *Guida alla politica estera italiana*, cit., 71-80.

In questi anni si cominciò a ripensare l'idea stessa di Europa e a riflettere sulle finalità dell'integrazione nel quadro più ampio dell'equilibrio internazionale. Secondo una felice immagine di Roberto Gaja, all'idea di sicurezza, strettamente collegata alla partecipazione all'Alleanza Atlantica, andò affiancandosi quella del progresso generato dall'opzione europea⁶⁴. In tal modo, l'europeismo diventava per la diplomazia italiana non soltanto una politica che si sposava con l'atlantismo, del quale rappresentava il completamento, ma anche uno strumento atto a fronteggiare le derive neutralistiche che affliggevano settori rilevanti dell'opinione pubblica e, cosa ancor più pericolosa, frange del partito di maggioranza.

E' interessante notare come nel pensiero di Bino Olivi il contributo di Sforza e De Gasperi sia stato determinante. Una visione diversa da quella, ad esempio, di Altiero Spinelli come si vedrà in seguito. Olivi definisce storicamente importante per uno sforzo di fusione di quei movimenti che chiedevano a gran voce la creazione di istituzioni che avessero il fine di eliminare le discordie del continente promuovendo la costituzione in federazione, il

⁶⁴GAJA, *Rapporto su trentacinque anni di politica estera italiana*, in *Prospettive nel mondo*, 1989, n. 58-59, 71. Tale impostazione è stata ripresa e sviluppata da PASTORELLI, *La politica europeistica dell'Italia negli anni Cinquanta*, in ID., *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, 1987.

Congresso europeo dell'Aja, tenutosi nel maggio del 1948. Secondo

Olivi:

“ Per la storia della diplomazia italiana tale Congresso riveste più importanza di quello che normalmente gli si attribuisce, in quanto gli esponenti italiani intervennero al fianco degli uomini più eminenti delle nazioni vincitrici. De Gasperi e Sforza furono tra gli uomini di governo più notati, e soprattutto per De Gasperi il Congresso dell'Aja fu un'occasione di prim'ordine per affermarsi e farsi ascoltare, circondato com'era dal prestigio del vincitore delle recenti elezioni. [...] Nell'opinione di De Gasperi [...] qualsiasi successo di politica interna italiana doveva essere accompagnato da un relativo consolidamento della presenza italiana nella scena internazionale, e da un rapido ancoramento dell'Italia a strutture permanenti che ne rendessero definitiva la posizione internazionale. [...]Qualsiasi giudizio si possa dare della gestione degli affari interni al paese durante il periodo degasperiano, non va dimenticato e anzi sottolineato il vigore e la pertinacia con i quali De Gasperi, assecondato da Sforza, perseverò al fine di ancorare al più presto l'Italia alle altre nazioni europee del continente, nonostante la tensione all'interno, i risentimenti dei nazionalisti, e le difficoltà di affermazione all'esterno. In ogni caso, l'ammissione dell'Italia all'Oece, al Patto Atlantico e al Consiglio d'Europa, avvenuta nell'arco di tre-quattro anni dalla fine del conflitto, è la testimonianza del successo di un disegno politico preciso e di una ferma guida di una politica estera, che l'Italia più non ritroverà negli anni seguiti a De Gasperi”⁶⁵.

Seguendo una linea interpretativa in apparenza differente rispetto a quella di Bino Olivi, nel suo saggio intitolato “Problemi e

⁶⁵Bino Olivi, op. cit., pagg. 489-490.

prospettive della politica estera italiana”, Altiero Spinelli, attribuisce qualunque iniziativa d’impegno verso l’Europa esclusivamente al movimento federalista, sostenendo che il dibattito intorno allo sfruttamento delle possibilità di azione che il governo italiano poteva avere nell’ambito della costruzione europea era stato essenzialmente un dibattito tra movimento federalista e i ministri degli esteri (prima Sforza e poi De Gasperi), inizialmente riluttanti. Infine De Gasperi aveva finito per comprendere e adottare la linea federalista mettendo in moto una procedura originale per favorire il passaggio dall’idea di una comunità di difesa a quella di una comunità politica. Scrive Spinelli:

“Anche se l’impresa non fu allora coronata dal successo finale, essa costituisce un precedente sul quale [...] converrà che coloro che fanno o faranno politica estera italiana meditino”⁶⁶.

A prima vista il pensiero di Altiero Spinelli sembrerebbe attribuire qualunque iniziativa italiana alla costruzione europea unicamente al movimento federalista, mettendo in risalto la tendenza del governo italiano verso una tutela della sovranità nazionale, tuttavia dalle sue parole si deduce che, in realtà, secondo il suo pensiero Sforza e De

⁶⁶Altiero Spinelli, *Problemi e prospettive della politica estera italiana*, in *La politica estera della Repubblica italiana*, A.A.V.V, a cura di Massimo Bonanni, Edizioni di Comunità, 1967, pag. 53

Gasperi furono gli artefici di fondo delle decisioni in senso europeista dell'Italia, sottolineando la sterilità della politica estera in seguito alla loro scomparsa. Anche Elio Rogati, in *L'influenza dei federalisti sulla politica europea dell'Italia*, sottolinea la tardiva adesione alla campagna per il patto di unione federale promossa dai federalisti nel 1950 del Governo De Gasperi. Secondo Rogati:

“Gli scopi dichiarati della campagna per il Patto federale erano i seguenti:

- 1) richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica sui pericoli cui andava incontro l'Europa se gli stati avessero conservato intatta la loro sovranità nazionale proseguendo nella pericolosa politica degli anni precedenti;
- 2) dimostrare che in certi paesi (soprattutto Italia, Francia e RFT) esisteva una forte opinione pubblica favorevole all'unificazione federale, anche se i partiti, coinvolti in pressanti questioni nazionali non riuscivano a rappresentare adeguatamente la voce dell'opinione pubblica;
- 3) dare forza e prestigio a quegli uomini di governo e a quei parlamentari che difendevano le tesi federaliste nei rispettivi paesi e al Consiglio d'Europa”⁶⁷.

Il quarto scopo era provare agli americani che vasti strati dell'opinione pubblica europea vedevano la propria salvezza nella stessa direzione segnata nel 1787 dai tredici stati della costa atlantica che formeranno la prima unione federale al di là dell'Atlantico e desideravano che gli aiuti Erp fossero diretti con maggiore energia a

⁶⁷Elio Rogati, *L'influenza dei federalisti sulla politica europea dell'Italia*, in *La politica estera della Repubblica italiana*, A.A.V.V, a cura di Massimo Bonanni, Edizioni di Comunità, 1967.

rompere i gretti egoismi nazionali e a favorire il processo di unione federale dei paesi aderenti all'Oece.

Alcide De Gasperi e Carlo Sforza aderirono sette mesi dopo l'apertura della campagna per il patto federale, nell'occasione della solenne cerimonia di adesione De Gasperi manifestò il proprio pensiero in un discorso estremamente realista. Lunghi sforzi erano necessari per realizzare l'idea di un'Europa unita e per avanzare verso l'obiettivo bisognava procedere con pazienza ed elasticità, senza irrigidirsi su forme strutturali e organizzative astrattamente predeterminate. Ogni passo avanti su quella strada significava una conquista, mentre ogni delusione poteva provocare reazioni sfavorevoli, col far ripiegare le nazioni sul loro isolamento. Il problema urgente era allora quello della pace e della difesa; urgeva la collaborazione di tutti i popoli liberi. Questo sforzo di collaborazione unitaria anticipava gli statuti e gli organismi che in seguito sarebbero stati compresi. Essa avveniva nel quadro della solidarietà atlantica. Prudenza, realismo, interdipendenza con gli USA. Queste le caratteristiche del discorso di De Gasperi che toglievano alla sua firma il significato di cauzione alle istanze e alle impazienze dei federalisti⁶⁸.

⁶⁸Elio Rogati, op. cit.

Oece e Consiglio d'Europa furono quindi le prime organizzazioni europee alle quali l'Italia fu ammessa sin dal principio. L'anno 1950 vede l'inizio del primo serio tentativo d'integrazione europea, la cui data di nascita può identificarsi nel giorno della dichiarazione di Robert Schuman, il 9 maggio 1950. Sono note le vicende che condussero il governo francese alla proposta Schuman, e le ragioni immediate che ne reclamavano l'urgenza. Gli sviluppi seguiti alla guerra fredda avevano accelerato il ritorno della Germania non occupata dalle truppe sovietiche ad una relativa indipendenza. L'Unificazione delle zone di occupazione occidentali, voluta principalmente dagli Stati Uniti d'America e rapidamente eseguita nonostante l'opposizione francese, aveva dato vita alla Repubblica Federale Tedesca. Ogni tentativo di istituzionalizzare una partecipazione attiva da parte delle potenze di occupazione all'esercizio del potere in Germania era fallito, di fronte all'esigenza americana di consolidare la Germania in presenza della tensione con la Russia sovietica. Anche le tendenze, inizialmente pressanti, di far permanere in alcuni territori tedeschi una sovranità di fatto da parte della Francia, erano fortemente contrastate. Occorreva quindi un'iniziativa che evitasse il risorgere

degli antichi contrasti, e permettesse alla Francia di modificare il proprio tradizionale atteggiamento, assicurandosi le garanzie richieste senza porsi in contrasto irriducibile con Stati Uniti e Gran Bretagna.

La proposta del pool carbone-acciaio, se si tiene conto inoltre del suo pregnante significato di prima iniziativa integrazionista, rappresenta una mossa diplomatica di estrema importanza per i francesi, che così potevano evitare un prevedibile isolamento e cocenti disfatte diplomatiche. Nello stesso tempo, aprendo a paesi estranei alla tradizionale disputa franco-tedesca, la partecipazione alle nuove istituzioni proposte rispondeva in parte, ma concretamente, agli appelli all'unità europea provenienti da tutti i paesi d'Europa. Anche in tal caso De Gasperi reagì con estrema prontezza. Secondo il racconto di testimoni Sforza, ministro degli esteri, apprese la notizia della dichiarazione Schuman dai giornali, e dopo breve consultazione con De Gasperi dette immediatamente istruzioni all'ambasciatore a Parigi, Pietro Quaroni, di comunicare al governo francese l'adesione dell'Italia. Tale mossa risulta essere stata accolta con sorpresa dagli stessi francesi, che non attendevano la risposta positiva dell'Italia per prima, essendo l'Italia un paese

non produttore di carbone e debolissimo produttore d'acciaio. Fu dunque un atto preminentemente politico, seguente a una decisione motivata esclusivamente da ragioni politiche, e presa coscientemente e decisamente da uomini politici che per temperamento ripugnavano considerazioni d'ordine economico. E' noto peraltro che gli industriali siderurgici italiani erano riluttanti, se non contrari, all'adesione dell'Italia al Mercato Comune dell'acciaio essendo la siderurgia italiana tradizionalmente debole, con le nuove iniziative siderurgiche costiere appena allo stadio di progetto.

Le trattative per l'elaborazione del trattato iniziarono il 20 luglio 1950 a Parigi: la delegazione italiana, guidata dall'on. Taviani, partecipò ai negoziati che durarono tutto il secondo semestre del 1950 e i primi mesi del 1951. Non sembra vi fossero questioni tecniche di grande importanza da risolvere per l'Italia, salvo per quel che riguarda la liberazione del commercio della ferraglia e la protezione del mercato dell'acciaio. In ogni modo si trattava davvero per l'Italia di sottoscrivere un'iniziativa avventurosa, mancando una visione esatta delle prospettive che il Mercato comune dell'acciaio avrebbe prodotto e non essendovi alcun interesse alle questioni specificamente carboniere, a parte la

salvaguardia per i prodotti del Sucis, che venne espressa in uno speciale articolo della Convenzione transitoria (nel paragrafo 27). La guerra di Corea intervenne allorché le trattative per la Ceca erano appena iniziate, provocando l'inizio della fase più acuta della guerra fredda, l'aumento delle pressioni da parte degli Stati Uniti per un maggiore contributo degli stati europei alla difesa comune e nel contempo un'accelerata revisione dell'atteggiamento occidentale nei confronti della Germania. Già l'inizio dei negoziati per il trattato Ceca aveva reso implicito il nuovo corso politico nei confronti della Germania, svuotando di contenuto qualsiasi politica di ricerca di garanzie, alle quali si volevano sostituire i legami d'integrazione, partendo dal settore che storicamente era riputato essere il più delicato nei rapporti franco-tedeschi. Occorre riconoscere innanzitutto lo sforzo d'immaginazione politica espresso dalle classi dirigenti francesi dell'epoca, pur sotto la pressione di un'opinione pubblica sostanzialmente ancora impressionata dai ricordi recenti, tendente ancora a considerare i rapporti con i suoi vicini in termini di potenza. Occorre altresì riconoscere la tempestività delle nuove idee formulate dai governi francesi, quando, già nel settembre 1950, riuscivano a esprimere idee quali quelle contenute nel Piano Pleven,

mentre già da parte americana si tendeva a riproporre il riarmo puro e semplice della Germania nel quadro della Nato.

Un tradizionale obiettivo della politica estera italiana era infatti quello del “contenimento” della Germania. Sin dal secolo XIX l’Italia aveva il problema di interagire con la Germania senza esserne schiacciata. Tale problema si era ripresentato nel secondo dopoguerra, quando gli occidentali si trovarono costretti a interrogarsi sul mezzo migliore per restituire alla Germania ovest la piena sovranità. La soluzione fu trovata nel progetto della comunità europea di Difesa (CED), un accordo che permetteva alla Germania di riacquisire i propri diritti e all’Occidente di migliorare la propria prospettiva difensiva⁶⁹. L’impegno dell’Italia per la CED fu anche motivato dall’interesse per una cooperazione politica che le permettesse di poter disporre di quel peso diplomatico che non aveva in ambito atlantico. La storia del negoziato per la Comunità europea di difesa, sino alla firma del trattato, è sostanzialmente la storia della politica estera dei paesi dell’Europa occidentale e quindi anche dell’Italia. Non è qui luogo a ricordare le alterne vicende del

⁶⁹Si vedano a tal proposito i due volumi di PREDA, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la federazione europea (1950-1952)* e *Sulla soglia dell’Unione. Le vicende della comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, 1992 e 1994.

negoziato, che forse ha rappresentato il culmine della politicizzazione delle iniziative d'integrazione europea, in quanto la questione dell'unità politica in forma strutturale permanente fu per la prima volta trattata intorno al tavolo verde di una conferenza diplomatica, in termini tali e con tale integralità di propositi che non saranno mai più ritrovati in seguito. Il periodo in cui durò il negoziato per la Ced coincide storicamente, oltre che con le fasi più acute della guerra fredda, anche con il periodo di massimo controllo della politica interna italiana da parte di Alcide De Gasperi. Per raggiungere ancora un tratto sommario alle osservazioni già formulate sull'incidenza della personalità degasperiana sulla politica interna italiana, occorre rilevare che mai come in quel periodo la componente "continentale" della sua personalità ebbe ad indirizzare la sua azione di uomo di governo. In altri termini, la convinzione dell'uomo che solo un ancoramento strutturale dell'Italia agli altri paesi continentali avrebbe potuto determinare la definitiva soluzione di annosi problemi della società italiana, e che per tanto a tal fine dovevano essere indirizzate le azioni del governo. Questo determinò in gran parte e colorò fortemente la direzione politica del paese. A parte la giustizia sostanziale di tale ispirazione politica,

come sarà provato in seguito, la predominanza a essa data da De Gasperi negli atti di governo conferma l'intima sfiducia dell'uomo in una possibile soluzione autonoma della società italiana e quindi i limiti della sua direzione politica negli anni che andiamo considerando. Ciò non toglie, che proprio la forte convinzione e la chiarezza delle idee contribuirono, decisamente, a rendere l'azione diplomatica italiana di quel periodo continuata e coerente e la presenza italiana tenuta in debito conto.

Il negoziato per la CED, e i successivi negoziati collaterali per la Comunità politica europea, permisero dunque alla diplomazia italiana di prendere una posizione di avanguardia verso l'unificazione europea. Questa posizione attiva si concretò soprattutto con la proposta, ormai diventata famosa, presentata da De Gasperi per l'inserimento nel progetto di trattato per l'armata europea del noto articolo 38 che doveva diventare nell'intenzione dei suoi autori, la premessa per addivenire alla comunità politica, e cioè ad un vero e proprio inizio di federazione europea.

Dal punto di vista della storia diplomatica italiana e nonostante il fallimento pratico dell'iniziativa degasperiana, gli anni 1950-53 restano, insieme a quelli preparatori 1947-49, tuttora i più

significativi e incisivi, e l'Italia non ritroverà negli anni che seguono la guida sicura e la relativa chiarezza di idee che avevano caratterizzato quel periodo.

La CED, com'è noto, fu affossata dall'Assemblea nazionale francese nell'agosto 1954, espressione di un clima politico e culturale caratterizzato dalla dicotomia tra istanze europeistiche e interessi nazionali, un clima mirabilmente descritto nei rapporti inviati da Parigi a Roma dall'ambasciatore Pietro Quaroni⁷⁰. L'archiviazione della CED dimostrava che l'integrazione europea non poteva essere concepita solo come un modo per forzare le politiche nazionali dei singoli paesi.

E' altrettanto noto che il fallimento della CED coincide in Italia pressappoco con la fine del periodo degasperiano. Le elezioni del giugno 1953, col fallimento della cosiddetta legge maggioritaria (legge "truffa"), avevano decretato il definitivo declino del vecchio leader, il cui breve governo d'estate era caduto dinanzi alle camere il

⁷⁰Cfr. in particolare il lungo e articolato rapporto sulla CED inviato da Quaroni a De Gasperi l'8 ottobre 1952 e quello del 4 settembre 1954 dedicato alla bocciatura della CED da parte della Camera francese, inviato sempre dall'ambasciatore italiano all'allora ministro degli Esteri Attilio Piccioni, in Servizio Storico e Documentazione del Ministero degli Affari Esteri, Collana di testi diplomatici, *Pietro Quaroni*, Tipografia MAE, Roma, 1973, 49-62. Sul fallimento della CED e sulle sue conseguenze sulla politica italiana cfr. VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, 1998, 111 ss.

2 agosto 1953. Nel partito democristiano si apriva la lotta di successione tra i pretoriani, già insofferenti dell'autorità e del prestigio degasperiano. In tutta la vita politica italiana s'iniziava, ancorché impercettibilmente in taluni settori, un processo di revisione delle tesi politiche e dei criteri di guida che ancora non sembra del tutto terminato e che si rifletterà nella conduzione degli affari di governo sino ai nostri giorni.

Sul piano internazionale al fallimento della CED seguì una bella pagina di storia diplomatica europea conclusasi con i trattati di Parigi, 23 ottobre 1954, istitutivi dell'Unione Europea Occidentale (UEO), che rappresentavano il superamento dell'impasse seguita al voto francese sulla CED. Il governo italiano poteva ritenersi soddisfatto per l'ingresso nella UEO. Tuttavia, dietro i discorsi sul rilancio atlantico, si celavano preoccupazioni per il ruolo dell'Italia in un contesto nel quale al primato americano faceva riscontro quello di potenze europee come Francia, Gran Bretagna e Germania. Di fronte a tale stato di cose in Italia maturarono nuove strategie o prospettive operative che consentirono al nostro Paese di far sentire la sua voce. In questo quadro si collocano, per esempio, i tentativi di ridare autonomia alla politica estera italiana con

l'attivismo diplomatico di Giovanni Gronchi, con la formula neo atlantica di Giuseppe Pella e, persino, con la “diplomazia economica” di Enrico Mattei. La rivalutazione del ruolo dell'Italia come ponte non solo tra Nord e Sud, ma anche tra Est e Ovest, appariva però agli uomini di Palazzo Chigi impraticabile e pericolosa: impraticabile perché l'Italia non era in grado di dettare i tempi della distensione; pericolosa perché la sostanziale riproposizione di una politica estera pendolaristica rischiava di mettere in crisi la credibilità internazionale faticosamente conquistata dagli sforzi della diplomazia italiana in un decennio.

Il rilancio dell'Europa rappresentò, al contrario, un felice ed efficace modo per ricreare uno spazio politico congeniale all'Italia. La battuta d'arresto imposta alla CED aveva indotto molti a credere che l'esperienza dell'integrazione europea fosse giunta al capolinea. Fortunatamente venti provenienti da Nord portarono un soffio di aria nuova e fecero ben sperare. Jean Monnet avanzò la proposta di estendere l'integrazione settoriale, dal settore carbosiderurgico all'energia atomica. Tale proposta intercettò la riflessione che contemporaneamente stavano portando avanti i governi del Benelux, che, però, palesavano una preferenza per un'integrazione

orizzontale, che desse vita a un mercato comune. Effetto del sovrapporsi delle due prospettive fu la ripresa del dialogo cui seguì, nel maggio del 1955, la decisione di convocare di lì ad un mese, una conferenza dei leader europei.

CAPITOLO TERZO

LA POLITICA EUROPEISTA DELL'ITALIA TRA NAZIONALISMO E IDEALISMO: 1947-1953.

3.1 Dal Trattato di pace all'unione doganale italo-francese: 1947-1949.

Nei capitoli precedenti si è dato spazio al lungo percorso storico durante il quale si è sviluppata l'idea di un'Europa unita fino agli anni in cui sono maturate le decisioni in senso europeistico dei paesi Europei ed è stato dato uno sguardo alla politica estera italiana tra il 1947 e il 1953. Obiettivo di questo terzo ed ultimo capitolo è quello di mettere in luce l'operato del Ministero degli Esteri e della diplomazia italiana durante le fasi iniziali del processo d'integrazione Europea attraverso una lettura critica dei documenti diplomatici già pubblicati. Sono due le fasi salienti del contributo italiano alla costruzione europea dal 1947 al 1953⁷¹:

- ⤴ Europeismo Nazionalista (1947-1949).
- ⤴ Europeismo Degasperiano (1950-1953).

Nel periodo tra la primavera del 1945 e gli inizi del 1947,

⁷¹Cfr. *L'Italia e l'Europa, 1947-1979*, a cura di Pier Luigi Ballini e Antonio Varsori. Tomo I, Rubbettino, 2004.

l'attenzione degli artefici della politica estera italiana, come delle forze politiche e di ampi settori dell'opinione pubblica, si concentrò sulle vicende del trattato di pace in una strenua battaglia per impedire che l'Italia subisse un trattamento di carattere punitivo. L'obiettivo primario era quello della difesa non solo degli interessi nazionali, ma della stessa integrità territoriale del paese, posta in discussione dall'occupazione di gran parte della Venezia Giulia ad opera delle truppe di Tito, dalle ambizioni della "Francia libera" nei riguardi della Valle d'Aosta, dalle simpatie britanniche verso le rivendicazioni austriache a proposito del Sud Tirolo. La difesa dei confini nazionali, il tentativo di evitare la totale espulsione dall'Africa, di contrastare l'imposizione di onerose riparazioni e di clausole militari che avrebbero impedito all'Italia di esercitare un ruolo strategico di rilievo, caratterizzarono così la politica estera italiana, che si espresse però anche con tentativi per creare proficui rapporti di natura bilaterale con quelle nazioni che erano disposte a riprendere relazioni economico-commerciali utili per fronteggiare la grave crisi economica e sociale che travagliava il paese. In tale contesto si inseriscono i rapporti con gli Stati Uniti, l'unica potenza che non aveva mostrato alcun desiderio di punire l'Italia e che

appariva in grado di offrire un significativo sostegno economico. In realtà la battaglia per il trattato di pace si concluse con una sostanziale sconfitta e ben pochi fra gli obiettivi individuati dalle autorità italiane nella primavera del 1945 vennero raggiunti. L'Italia dovette rinunciare alle sue colonie, accettare ampie mutilazioni territoriali, soprattutto lungo il confine orientale. Il governo fu dunque costretto a firmare il trattato di pace (10 febbraio 1947), il quale però, una volta ratificato avrebbe posto fine alla condizione dell'Italia quale nazione sconfitta permettendole almeno sul piano formale di avviare una nuova politica estera su un piano di pari dignità rispetto a tutti gli altri attori internazionali.

La fase conclusiva dei negoziati coincise con il logoramento sul piano interno della collaborazione antifascista e su quello internazionale con il crescente contrasto tra i vincitori della guerra che sarebbe sfociato nella guerra fredda. Nel gennaio del 1947 Alcide De Gasperi si era recato negli Stati Uniti; dal punto di vista politico De Gasperi divenne l'interlocutore italiano più affidabile. Egli si rese conto che si era alla vigilia di un'evoluzione della politica estera statunitense: l'Amministrazione Truman non era più disposta ad accettare ulteriori compromessi con l'Unione Sovietica ed era

pronta ad avviare quella che sarebbe divenuta la strategia del “containment”. Al ritorno in Italia De Gasperi si trovò a fronteggiare la crisi che si era manifestata all’interno del Partito Socialista con la scissione di Palazzo Barberini, la quale fornì a De Gasperi l’opportunità per un rimpasto ministeriale che si tradusse nella nomina di Carlo Sforza alla guida del ministero degli esteri.

La ratifica del trattato diveniva dunque, la condizione richiesta dagli alleati per sciogliere l’Italia dalle conseguenze della sconfitta causata dal fascismo. La partecipazione all’imminente conferenza dei sedici paesi aderenti al Piano Marshall sarebbe stata prospettata dal Foreign Office- così annunciava Carandini⁷² - come un “destro per affrettare [la] ratifica, considerata come premessa indispensabile per ogni accordo”, mentre la “mancanza [di una] nostra tempestiva ratifica” sarebbe stata considerata come “pregiudizievole”⁷³. Il 22

⁷²Nicolò Carandini ([Como, 6 dicembre 1895](#) – [Roma, 18 marzo 1972](#)) è stato un [politico](#), [diplomato](#), [partigiano](#) e intellettuale antifascista [italiano](#). È stato ministro della Repubblica, primo ambasciatore italiano presso il [Regno Unito](#) dopo la [Seconda guerra mondiale](#).

⁷³Telegr. Di Carandini al gabinetto del ministro, in cifra, segreto non diramare n. 565 (originale copia provvisoria), Londra, 7 luglio 1947, in ASMAE, APS, b. 30, 1948-50. Carte riservate conservate in cassaforte dal capo di gabinetto M. Mondello, in Rinaldo Merlone, L’unificazione europea nel pensiero e nell’azione di Carlo Sforza, il Mulino, Bologna, 2009, pag. 294.

luglio, il delegato italiano al comitato di Parigi per l'OECE, Pietro Campilli⁷⁴, telegrafava al ministro che il “reinserimento dell'Italia” nei “consessi economici internazionali” non doveva essere “compromesso da [la] politica dilatoria” della ratifica del trattato di pace⁷⁵. Presentandosi il 24 luglio 1947 all'Assemblea costituente per la ratifica del trattato di pace, Sforza ricordò ai colleghi che il trattato, anche se “ingiusto”, rappresentava la “condanna di una lunga politica inconsciamente contraria agli interessi supremi dell'Italia” e diveniva “il suggello di una politica immorale e sbagliata”: rifiutare la firma avrebbe significato l'isolamento, mentre “ratificare” equivaleva ad adottare “il principio della collaborazione”, per garantire “una sempre maggiore coordinazione economica e morale come condizione essenziale di pace e progresso”⁷⁶. Conclusa la ratifica- ricordava Sforza- si sarebbe potuta adottare “una visione più larga e più intelligente” per superare la miopia del trattato e perseguire “una politica più fresca

⁷⁴Pietro Campilli (1891-1974), esponente democristiano, già ministro del Tesoro nel III ministero De Gasperi, in questo periodo vicesegretario del CIR.

⁷⁵Telegr. Di Campilli al gabinetto del ministro (trasmesso da Quaroni in cifra n. 445), Parigi, 22 luglio 1947, ibidem, in Rinaldo Merlone op. cit.

⁷⁶C. Sforza, Discorso pronunciato all'Assemblea costituente il 24 luglio del 1947, in B. Cialdea, L'Italia e il trattato di pace, in La politica estera della Repubblica italiana, op. cit. pp.441-418.

ed elastica” che, fondandosi “su basi sicure e coincidenti con gli interessi generali dell’Europa e della pace”, risollevasse “la situazione di inferiorità in cui fummo posti”⁷⁷. Il voto favorevole alla ratifica avrebbe creato “un’atmosfera di fiduciosa collaborazione con le potenze europee, che , come noi, vogliono creare l’Europa. E creare l’Europa è la sola maniera di evitare la politica dei blocchi”: avrebbe infatti restituito “un’atmosfera di fiducia all’estero” e ridato “ a tutte le funzioni dello stato l’importanza che compete a una grande nazione sicura del proprio avvenire”. Ratificare il trattato di pace significava, per Sforza, cancellare il passato e dare avvio al processo di unificazione europea: “Io credo, con tutta l’anima, che sarebbe dannoso per noi arrestarci sul cammino dell’intesa europea”⁷⁸.

Nonostante l’impegno e la volontà di dialogo, il giorno del voto (31 luglio) Sforza si trovò di fronte ad un clima parlamentare poco favorevole al dialogo. Se il governo italiano si poneva in una posizione migliore di fronte agli Stati Uniti (grazie all’operato di De Gasperi che aveva ottenuto un ulteriore finanziamento da Marshall)

⁷⁷C. Sforza, *ibidem*.

⁷⁸*Ibidem*.

e rispetto ai governi degli altri paesi europei, nella politica interna si trovava in una situazione turbolenta e di netto orientamento centrista⁷⁹. Tra i favorevoli alla ratifica si riscontrarono dunque due posizioni alternative: a lato della tesi della ratifica immediata, sostenuta da Giovanni Gronchi e difesa naturalmente dal ministro degli Esteri, vi era quella di una ratifica differita patrocinata dall'anziano Nitti. Prima del voto Sforza ritenne doveroso ricordare nuovamente ai costituenti la necessità della ratifica immediata del trattato di pace, se si voleva far sì che il progetto economico, previsto dal Piano Marshall, fosse attuato in Italia e se s'intendevano tracciare “nuove vie dell'avvenire in Europa”, spazzando via gli ultimi “miti pazzeschi e ingannatori di xenofobia e di nazionalismo esaltato”⁸⁰. Sforza precisò ancora che “l'area germanica non po[teva] essere esclusa dal piano” Marshall, se si voleva evitare che la “pacificazione definitiva dell'Europa possa essere il risultato di un semplice rapporto di forze senza riferimento ad un superiore principio di carattere morale e politico”. Per questa ragione, il popolo tedesco non doveva “essere messo fuori dalla

⁷⁹Di Nolfo, *Problemi di politica estera italiana 1943-1950*, in Rinaldo Merlone, op. cit. pag. 297.

⁸⁰C. Sforza, *Discorso pronunciato all'Assemblea costituente il 31 luglio 1947*, in Rinaldo Merlone, op. cit. pag. 297.

comunità europea” ma andava “guadagnato alla democrazia ed allo spirito di collaborazione economica internazionale”⁸¹. Un concetto questo, già espresso in un Telegramma del ministro degli Affari Esteri, Sforza all’ambasciatore d’Italia a Parigi, Quaroni⁸².

ROMA 8 LUGLIO 1947

“Pel caso V.E. sia delegato rappresentare Italia a riunione Piano Marshall 12 corrente ecco direttive che Ella dovrà seguire:

Riconfermare sincero buonvolere italiano per una piena e comprensiva collaborazione nel quadro europeo, facendo rilevare che l’Italia ha già da tempo adottato spontaneamente linea di condotta collaborativa anche nei propri accordi bilaterali, come dimostrano tra l’altro nostre trattative con Polonia, Francia, Belgio, Jugoslavia. [...]”

e in particolare:

— Italia ritiene che per evitare limitazioni ogni possibile futuro sviluppo piano collaborazione europeo, accordi che saranno raggiunti dovrebbero poter rimanere aperti a tutti, e prevedere propria integrazione mediante ampia libertà accordi commerciali particolari reciproci.

— “Italia desidera attirare attenzione su estrema importanza reinclusione su piede di parità a favore di tutti e di ognuno, area economica germanica, sia per più vitale concretezza piano collaborazione europea, sia per necessari sbocchi e approvvigionamenti italiani.”⁸³

L’integrazione europea, infatti, avrebbe consentito di risolvere

⁸¹C. Sforza, Discorsi Parlamentari, in Rinaldo Merlone, op. cit. pag. 298.

⁸²Pietro Quaroni (1898-1971), diplomatico di carriera, ambasciatore a Parigi dal 30 novembre 1946 al 18 gennaio 1958.

⁸³Cfr. Sforza a Quaroni, ASMAE, DGAE, C, Italia, b. 104, fasc. Piano Marshall-Istruzioni delegazione, pubblicato in L’Italia e L’Europa (1947-1979), a cura di Pier Luigi Ballini e Antonio Varsori. Tomo I, Rubbettino, 2004.

diversi problemi dell'Europa, ad es. quelli della Germania e del Territorio Libero di Trieste (TLT). Tale orientamento politico avrebbe inoltre giustificato le concessioni di autonomia all'Alto Adige e alla Valle D'Aosta. A conclusione del suo intervento in Assemblea costituente, Sforza ribadì la sua sincera collaborazione con De Gasperi, la quale non escludeva diversità di opinioni:

“io vi dico con verità profonda – e perdonatevi se vi faccio una confidenza di carattere così intimo- che quando tutto questo sarà nebbia del passato, sarà per me un sacro ricordo di essere stato accanto per giorni e giorni al pensiero di De Gasperi, di averlo visto esitante in un senso e poi in un altro, di averlo visto soffrire perché non aveva chiaro quale era il suo dovere; ma poi, al mio ritorno da Parigi, dopo una conversazione di lunghe ore, mi disse: “durante la tua assenza ho pensato, ho riflettuto, mi sono reso conto che se non vogliamo fare dell'Italia una navicella in balia del vento, se vogliamo dare all'Italia dei fondamenti sicuri per l'avvenire, dobbiamo ratificare, accada quello che vuol accadere; non mi importa niente di essere presidente del Consiglio, non mi importa niente di rimanere al potere, voglio servire la mia coscienza”. Fu a quel punto che io mi dissi: “Tanto meglio per l'Italia se ogni tanto ci sono degli uomini che preferiscono la coscienza al potere”⁸⁴.

A sostegno della ratifica del trattato di pace in funzione dell'unità europea intervenne “così nobilmente anche Einaudi”⁸⁵ – ministro tecnico di orientamento liberale- che, a differenza di Croce

⁸⁴Sforza, Discorso pronunciato all'Assemblea costituente il 31 luglio 1947, cfr ZENO, L. “Il dissenso tra De Gasperi e Sforza circa l'adesione al Patto atlantico” in A. Migliazza e E. Decleva (a cura di), *Diplomazia e storia delle relazioni internazionali. Studi in onore di Enrico Serra*, Milano: Giuffrè.

⁸⁵Sforza, Discorso alla costituente 31 luglio, op. cit.

contrario alla ratifica per questioni di ordine morale⁸⁶, dopo aver ricordato che “le federazioni di stati sovrani sono impotenti a impedire, anzi per lo più sono fomentatrici di guerre tra gli stessi stati sovrani federati”, e dopo aver ribadito l’inefficacia dell’ONU, sottolineò l’urgente necessità di creare “un’Europa aperta a tutti” e per la quale l’Italia doveva essere pronta [...] a fare il sacrificio di una parte della sovranità”⁸⁷.

Il voto favorevole (262 sì) dei deputati costituenti alla ratifica del trattato di pace fu motivato dal bisogno di oltrepassare gli errori del passato e dall’anelito federalista di alcuni parlamentari; fu sostenuto soprattutto per dovere politico della maggioranza democristiana, dal PSLI, da una parte del PRI; si dichiararono invece contrari (68 no) i deputati del PdA, Partito democratico del Lavoro, dell’Uomo qualunque e una parte del Partito Liberale italiano (PLI); si astennero i comunisti, mentre i socialisti d’unità proletaria lasciarono l’aula⁸⁸. In verità, pochi erano stati i parlamentari

⁸⁶Cfr. Cialdea, op.cit.

⁸⁷L. Einaudi, Discorso pronunciato all’Assemblea costituente il 29 luglio 1947, in Rinaldo Merlone, op. cit.

⁸⁸M. Toscano, Ricordo della ratifica del trattato di pace, in “Nuova antologia”, 501 (1967), n. 2001 (settembre), pp. 3-12; A. Sterpellone, Vent’anni di politica estera, in La politica estera della Repubblica italiana, op. cit.

dell'Assemblea costituente che avevano saputo fare proprio il significato europeistico attribuito alla ratifica di un trattato di pace ingiusto in più punti. Le conseguenze positive della ratifica si fecero sentire in tempi brevi. In Italia si avviò un processo di evacuazione delle truppe di occupazione; USA e Gran Bretagna condonarono la quota delle unità della flotta italiana da trasferire a loro e ridussero i debiti di cobelligeranza; soprattutto si iniziò a valutare come inserire l'Italia nel piano di ricostruzione dell'European Recovery program (ERP), derivante dal Piano Marshall.

A margine del Piano Marshall si svilupparono una serie di accordi tra le varie potenze europee quali il patto di Bruxelles (17 marzo 1948) firmato da Gran Bretagna, Francia e le tre nazioni del Benelux, scaturito da un appello del ministro degli esteri inglese Bevin per la costituzione di un'"unione occidentale" con l'obiettivo di rafforzare il "pilastro europeo" del fronte occidentale; e fin dal settembre 1947 Sforza e Bidault avevano prospettato la creazione di un'unione doganale italo francese di chiaro carattere strumentale: sia Roma che Parigi contavano in questo modo di acquisire benemerienze politiche agli occhi dei responsabili americani per accedere ad una più ampia parte di aiuti.

“L’unione doganale con la Francia dovrà essere prospettata come testimonianza della volontà che anima i due Paesi a realizzare i principi ispiratori del Piano Marshall; le conversazioni relative dovranno svolgersi pertanto nel quadro della Conferenza⁸⁹, con la collaborazione del ministro Grazzi⁹⁰ e d’intesa con l’Ambasciatore Quaroni.⁹¹”

Per l’Italia, sul piano interno, l’accordo italo-francese ed in particolare il protocollo firmato a Torino nel marzo del 1948 da Bidault e Sforza, era destinato a rappresentare un successo diplomatico – e quindi una concessione da parte francese” per i partiti che formavano la maggioranza governativa alla vigilia delle elezioni del 18 aprile 1948.

Più in generale le vicende del progetto di unione doganale Italo-francese mettono in luce come la politica del governo italiano fosse in quel momento fortemente orientata ad una integrazione europea di carattere strumentale. L’intesa che Sforza intendeva creare doveva svilupparsi più su un piano politico che economico. Tuttavia sia in Francia che in Italia era mancato fin dall’inizio il

⁸⁹Si tratta della conferenza di Parigi fra le nazioni che avevao aderito alla proposta presentata dal Segretario di Stato americano George c. Marshall.

⁹⁰Umberto Grazzi, diplomatico italiano e direttore generale degli affari economici.

⁹¹Verbale della seduta dei ministri del CIR (Comitato interministeriale per la Ricostruzione) del 19 agosto 1947, allegato alla lettera Dal segretario del Cir Ferrari Aggradi a ministro degli esteri Carlo Sforza, ASMAE, DGAE, C, Italia 1948, b. 104, fasc. Piano Marshall- Istruzioni per la delegazione, in *L’Italia e l’Europa*, op. cit.

coinvolgimento e la condivisione popolare tanto che la proposta dell'unione doganale franco-italiana non fu accolta da particolare entusiasmo e in Francia si procedeva con eccessiva prudenza e circospezione. Sforza aveva confidato eccessivamente nella forza politica delle sue idee. Aveva tra l'altro mantenuto saldi contatti con i vecchi amici francesi, tra i quali Herriot, sindaco di Lione e presidente della nuova assemblea nazionale: a lui il 17 marzo del 1947 aveva ricordato "l'antica amicizia" e la necessità di ristabilire tra i due paesi i legami che già esistevano prima dell'orribile avventura fascista, all'epoca cioè di Théophile Delcassé, Giovanni Giolitti, Camille Barrère, Emilio Visconti Venosta. Considerando che le potenze vittoriose non avrebbero potuto mantenere all'infinito un atteggiamento punitivo verso la Germania, aveva confidato a Herriot: "Ne sentez-vous pas, comme moi, que le danger de demain n'est ni un danger soviétique ni [un] autre mais un seul: l'Allemagne inguérissable". Sforza aveva infine incitato il presidente dell'Assemblea francese a voler "préparer le terrain pour cette entente si nécessaire"⁹².

Una commissione mista franco-italiana, voluta da Bidault e da

⁹²Copia datt. Della lettera di Sforza a Herriot, Rome 17 mars 1947, in ASMAE, APS, b. 30, in Rinaldo Merlone op.cit.

Sforza, si era intanto messa a lavoro e, alla conclusione di tre sessioni, aveva preparato un voluminoso rapporto suddiviso in nove capitoli che, firmato a palazzo Chigi dai direttori generali dei rispettivi ministri, Umberto Grazzi e Roger Drouin venne depositato e reso pubblico il 22 dicembre 1947⁹³. Dopo aver esaminato l'andamento economico dei due paesi e discusso sulla compatibilità delle rispettive realtà produttive, il documento riconosceva nell'eventuale unione una serie di benefici economici e politici. Complementarietà nel campo delle materie prime industriali per la produzione di prodotti finiti, scambi nel settore dei capitali e del lavoro. Sebbene l'Italia e la Francia presentassero una scarsa complementarietà nel settore agricolo, nel complesso l'unione appariva opportuna e necessaria in quanto eliminava una dannosa concorrenza tra i due paesi. Nella parte conclusiva, il rapporto consigliava “una pronta decisione e una realizzazione graduale”, onde consentire più facilmente il passaggio dalle unioni settoriali e territoriali all'unione generale europea; da ultimo si ribadiva che l'unione, ancor prima di essere un fatto economico, doveva essere

⁹³Si veda nota diplomatica sull'unione doganale italo-francese, DGAE, uff. II/42 (senza data) in ASMAE, Gabinetto, b. 52, 1948. Rapporti politici per paesi (dossier “Gab. 1 Francia).

un fatto politico⁹⁴.

In verità, la diplomazia e l'amministrazione italiana parevano voler utilizzare il progetto di unione economica soprattutto come strumento per negoziare e inserire l'Italia tra i grandi paesi europei, consentire l'affermazione degli interessi nazionali e risolvere i problemi legati alla politica interna ed estera.

Il 20 marzo del 1948 Bidault e Sforza firmarono a Torino presso il palazzo della Prefettura, attiguo al palazzo Reale, un protocollo con il quale le due parti ufficialmente si impegnavano a favore dell'unione doganale. La scelta del luogo era densa di significati e di simbologie, perché si utilizzava lo studio dove Cavour aveva elaborato i piani per l'unione italiana. La stampa italiana annunciò gli accordi Bidault-Sforza come un momento importante per l'inserimento del paese nella politica europea: Bidault era infatti il primo ministro degli esteri dei governi alleati a venire in Italia dopo la firma del trattato di pace e l'incontro tra i due si collocava poco dopo la riunione plenaria tra i sedici paesi aderenti al piano Marshall⁹⁵. In quell'occasione inoltre, Bidault, aveva annunciato che

⁹⁴Bagnato, Storia di un'illusione europea. Il progetto di unione doganale italo-francese, pp.26-57, in Rinaldo Merlone, op. cit.

⁹⁵L'incontro di Torino nelle impressioni francesi, in "La Nuova stampa", 6 marzo 1948, p. 4, in Rinaldo Merlone, op. cit.

quello stesso giorno Francia, Gran Bretagna e USA avrebbero effettuato presso l'URSS un passo diplomatico per ottenere la "restituzione" all'Italia del TLT⁹⁶.

Tuttavia, fin dall'autunno del 1947, da Parigi, l'ambasciatore Pietro Quaroni aveva già individuato serie difficoltà politiche, che avrebbero potuto ostacolare la realizzazione dell'unione doganale: il PCF (che osteggiava l'idea dell'unione doganale italo-francese perché strumentale al piano Marshall), insieme con i gollisti, lavorava per rovesciare la coalizione e il governo di centro-sinistra. Se secondo Sforza a prescindere dalla reale fattibilità e complementarità del progetto italo-francese l'Unione doveva farsi per le possibilità che offriva sul piano della politica estera e sul piano interno, anche attraverso un atto di imperio, per Quaroni "l'attuale traballante Governo francese, che si regge a malapena sulle gambe, non è in grado di imporre questo atto di imperio, né al Parlamento né al Paese"⁹⁷. In effetti il governo guidato da André Marie restò in carica solo dal 26 luglio al 5 settembre 1948.

Quaroni, auspicava anche un coinvolgimento dell'opinione pubblica

⁹⁶Le rattachement de Trieste à l'Italie, est demandé par la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, in *Le Monde*, 21-22 mars 1948, in Rinaldo Merlone, op. cit.

⁹⁷Da Quaroni a Sforza, ASMAE, DGAE, B, Italia 1948, b. 21, fasc. III trimestre 1948, in *L'Italia e l'Europa, 1947-1979*, op. cit.

francese molto tiepida rispetto alla questione dell'unione italo-francese. In realtà l'attuazione dell'unione doganale si arenava per la lentezza delle questioni burocratiche, per lo scarso interesse dell'opinione pubblica francese, ma anche perché il peso dell'Italia nella costruzione europea era ancora debole e legato al clima interno al paese. Nell'estate del 1948 infatti, Sforza era intervenuto sul tema dell'integrazione europea, prima con un importante discorso all'Università per stranieri di Perugia, poi in un memorandum indirizzato al governo francese, suggerendo che i paesi partecipanti all'OECE⁹⁸ intensificassero la cooperazione tra di loro sul piano politico ed economico per giungere a forme di vera integrazione. Le iniziative di Sforza si proponevano di evitare che l'Italia restasse ai margini di un processo che sembrava avere al centro il Patto di Bruxelles e quale oggetto la cooperazione militare, ambiti da cui Roma era rimasta esclusa. Nel luglio, infatti, Bidault, in occasione di una riunione dei ministri degli Esteri dei "cinque" aveva ipotizzato che le potenze del trattato di Bruxelles avviassero

⁹⁸L'**Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea** (OECE) fu istituita il 16 aprile **1948** per controllare la distribuzione degli aiuti **americani** del Piano Marshall per la ricostruzione dell'**Europa** dopo la **seconda guerra mondiale** e favorire la cooperazione e la collaborazione fra i Paesi membri. Fu la prima organizzazione sovranazionale a svilupparsi in Europa nel **dopoguerra**.

lo studio del progetto di Assemblea europea proposto dai partecipanti alla Conferenza dell'Aja⁹⁹. La manovra francese nasceva dal desiderio di Parigi di riconquistare l'iniziativa in Europa occidentale di fronte all'attivismo britannico, ma per il momento era rimasta senza una risposta perché Bevin e il gabinetto inglese si erano mostrati scettici nei confronti dei vaghi piani federalisti sostenuti dai francesi e ritenevano che l'obiettivo primo fosse ora la costituzione di un'efficace alleanza occidentale, che vedesse coinvolti gli Stati Uniti. Nonostante tali sviluppi le autorità francesi non ritennero opportuno raccogliere il suggerimento proveniente da Roma: l'Italia appariva debole e incapace di esercitare una funzione significativa nel contesto della nascente costruzione europea. D'altro canto in questo periodo si erano aperti a Washington i negoziati che avrebbero dovuto condurre alla nascita di un Patto atlantico e che vedevano coinvolti gli Stati Uniti, il Canada e i "cinque" del patto di Bruxelles.

⁹⁹Il **Congresso dell'Aia**, vero primo momento [federale europeo](#), si tenne nel congresso d'Europa all'[Aia](#), dal 7 all'11 maggio [1948](#). Vi parteciparono 750 delegati da tutta [Europa](#), oltre ad osservatori da [Stati Uniti](#) e [Canada](#). Organizzato dal "Comitato internazionale dei movimenti per l'Unione europea" e presieduto da [Winston Churchill](#), il Congresso mise assieme i rappresentanti di un ampio spettro politico, fornendo loro l'opportunità di discutere idee riguardanti lo sviluppo dell'[Unione Europea](#) e non solo. Il Congresso dell'Aia pose le basi per l'istituzione del [Consiglio d'Europa](#), dopo una sorta di compromesso tra due diverse visioni dell'unità europea: quella "unionista", sostenuta in particolar modo da Churchill, e quella "[federalista](#)". Il Consiglio d'Europa sarebbe stato istituito appena un anno dopo con il [Trattato di Londra](#).

Nel frattempo la politica estera francese era passata da Bidault a Schuman. Durante un incontro a Parigi tra De Gasperi e Schuman (23 novembre 1948), le due parti affrontarono anche il tema dell'unione doganale: nel confermare la volontà del governo francese di attuare l'accordo a tappe – prima un voto in parlamento, poi l'emanazione dei primi progetti di legge e infine, probabilmente a partire dal 1° gennaio 1950, l'unificazione delle tariffe- Schuman comunicò finalmente a De Gasperi la sua apprensione in merito alla mancanza di convinzione da parte di “certe categorie di interessi” e alle estenuanti obiezioni e contestazioni dei comunisti¹⁰⁰. I due uomini di governo avevano preso atto della effettiva situazione: il progetto di unione doganale aveva ravvicinato e unito politicamente la Francia e l'Italia, aveva consentito di inserire da pari a pari l'Italia in Europa, aveva dimostrato agli Usa che il governo italiano intendeva applicare i principi del Piano Marshall, ma era evidente che l'integrazione europea avrebbe seguito un percorso parallelo a quello delle unioni doganali previste dal Piano Marshall¹⁰¹.

Prima ancora Sforza aveva sollecitato un incontro con Schuman fin

¹⁰⁰B. Bagnato, op. cit. pp 131-135.

¹⁰¹Quartararo, l'Italia e il piano Marshall (1947-1952), in Rinaldo Merlone, op. cit.

dal 24 agosto. Incontro che si tenne a Cannes il 20-21 dicembre: quei colloqui servirono a chiarire diversi dubbi ed equivoci tra i quali sull'unione doganale. Durante le conversazioni le due parti si limitarono ad indicare soluzioni bilaterali circa gli aspetti economici più divergenti, quali "l'instabilità monetaria" , le lentezze "nella concessione delle licenze" produttive, il "deficit nella bilancia dei pagamenti" e l'incremento dell'"emigrazione delle famiglie per diminuire le rimesse"¹⁰². Nel complesso, il tema dell'unione doganale – commentava Sforza- non aveva avuto "lo sviluppo positivo che si sperava", nonostante che a Cannes si fosse garantito "il favore del governo e del parlamento per una sua rapida realizzazione".

Il progetto di unione doganale venne comunque firmato sotto forma di un trattato, al Quai d'Orsay il 26 marzo del 1949 da Sforza e Schuman. In quella circostanza si intendeva istituire un'Unione doganale tra Italia da un lato e la Francia metropolitana nonché i dipartimenti dell'Algeria dall'altro" (art.1) e a partire "dal giorno dello scambio delle ratifiche" (art. 18) che non sarebbe mai avvenuta¹⁰³-, si sarebbero "attuate tutte quelle misure idonee a

¹⁰²Sforza, Cinque anni a palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951.

¹⁰³Giordano, op. cit. pp.155-159.

sviluppare le relazioni economiche tra l'Italia e la Francia, che consentano di raggiungere l'unione economica tra i due paesi" (art.6). Nei discorsi di circostanza, Schuman esordì dicendo che i due paesi erano partiti in un "viaggio di esplorazione" e che questa "collaborazione" e "reciproca solidarietà" avrebbe dovuto "un giorno essere multilaterale ed europea"¹⁰⁴.

Attraverso i canali diplomatici, il 17 giugno 1949, Sforza trasmise a Schuman un "opuscolo da [lui] autografato", ricordando a Quaroni che "ogni parola vi è sincera ma che caldamente sincere sono le ultime sette righe a pag[ina] 12"¹⁰⁵. Il ministro italiano intendeva far riferimento al testo del discorso pronunciato nell'aula magna dell'Università di Tolosa il 7 giugno 1949, in occasione del conferimento del titolo di "*dottore honoris causa*"¹⁰⁶. Nel discorso si nota ancora una volta quanto la posizione europea di Sforza si fondasse su valori eminentemente culturali, che ritornano sovente ripetuti nei discorsi parlamentari. Nelle sue memorie, Sforza

¹⁰⁴B. Bagnato, op. cit. pp. 152-153.

¹⁰⁵Copia datt. Della lettera da Sforza a Quaroni, Roma 17 giugno 1949, in ASMAE, APS, b. 30, in Rinaldo Merlone, op. cit. pag. 369.

¹⁰⁶C. Sforza, Discours prononcé dans "l'aula magna" de l'Université de Toulouse le 7 juin 1949. Italie et France, Roma, tipografia del MAE, 1949

precisò che a Tolosa intese “riassumere il [suo] pensiero sull’argomento”, cioè su quell’unione tra Francia e Italia che aveva pensato e detto fin da quando era stato ministro nell’ultimo governo Giolitti¹⁰⁷.

In più si frapponiva non da ultimo una risoluzione dell’OECE del 4 luglio, che, assecondando gli interessi britannici, prevedeva tra i sedici paesi membri la liberalizzazione progressiva e indiscriminata delle merci “lasciando ai dazi doganali il ruolo di proteggere la vita economica di ogni paese”¹⁰⁸. Mentre il progetto di unione doganale andava alla deriva, alcune personalità francesi vollero esprimere allo statista italiano la loro stima e solidarietà per la sua azione in favore dell’intesa tra Francia e Italia. Il 18 luglio 1949, Claudel dichiarava la sua ammirazione per la “belle et hardie politique” di Sforza, che sintetizzava in queste lapidarie espressioni: “union avec la France et barrage solide de l’autre côté”¹⁰⁹, il che dimostrava che nella mentalità sei francesi i rapporti con la Germania rimanevano ancora molto critici. Giorno dopo giorno Sforza aveva la conferma che il

¹⁰⁷Sforza, Memorie, in Cinque anni a palazzo Chigi, op.cit.

¹⁰⁸B. Bagnato, op. cit.

¹⁰⁹Lettera ms. di Paul Claudel a Sforza, Chateau de Brangues, 18 juillet 1948, in ASMAE, Gabinetto, b, 52, in Rinaldo Merlone, op. cit. pag. 373.

piano di unione, rispetto a ciò che era stato all'inizio quando l'aveva proposto due anni prima a Parigi, assumeva le funzioni di "un atto di volontà di collaborazione politica cui era opportuno dare una veste economica"¹¹⁰. Avendo interesse da entrambe le parti a mantenere in vita l'intesa politica, i contatti e gli incontri diplomatici, attivati per il progetto d'unione, si trasformarono in validi strumenti per conservare e rafforzare la solidarietà raggiunta. Negli ultimi mesi del '49, in particolare nel mese di novembre, l'OECE aveva approvato una risoluzione, che riconosceva la necessità di costituire tra alcuni paesi membri un'unione economica e monetaria più ristretta sul piano regionale come tappa verso una liberalizzazione totale dei cambi e degli scambi tra tutti i paesi membri¹¹¹. Il governo francese si rifugiò allora nell'alibi di costituire un'associazione economica tra Francia, Italia e Benelux, denominata dapprima "Fritalux" e in seguito, per non cadere nel ridicolo pensando a una "frittura a cinque" Finibel.¹¹² Il progetto definitivo venne presentato nel febbraio 1950, ma i cinque ministri si

¹¹⁰Sforza a Quaroni, Roma, 6 agosto 1949, in ASMAE, APS, b. 30, cit.

¹¹¹Guillen, P., le projet d'union économique entre la France, l'Italie et le Benelux p. 152, in R. Poidevin, L'Histoire des debuts de la construction européenne mars 1948- mai 1950, (Brussels, 1986).

¹¹²Ibidem, pp.154-156

rifiutarono di pronunciarsi su di esso, seppellendo definitivamente anche questa proposta. Di fronte ai deludenti risultati del “Finibel”, il 20 febbraio 1950 si riaprirono nuovamente a Roma i negoziati sull’unione doganale italo-francese, che portarono alla firma di un nuovo protocollo (7 marzo) il quale sopprimeva le restrizioni quantitative agli scambi italo-francesi. Per realizzare un’unione doganale, non era sufficiente una scelta politica, occorreva che le due economie venissero “orientate verso questo obiettivo”: infatti “non è possibile arrivare all’unione doganale se non si ha una certa uniformità nei rispettivi regimi economici, fiscali, monetari”¹¹³.

Il 30 settembre, l’ambasciatore Quaroni suggerì quindi l’opportunità di un incontro tra il ministro degli affari economici Buron e il collega italiano Lombardo, per trattare del coordinamento delle politiche economiche dei rispettivi governi: in tale circostanza, si sarebbe potuto affrontare anche il tema del riarmo e soprattutto del finanziamento dei programmi di difesa europea, in quanto era urgente dimostrare all’opinione pubblica che i governi italiano e francese si stavano interessando dello sviluppo delle relazioni economiche e del coordinamento delle economie

¹¹³A. Costa, *Scritti e discorsi*, vol. I: 1942-1948 e vol II: 1949, a cura di M. Abrate, Milano, Franco Angeli, 1980.

europee.

Dopo tre anni d'intense trattative per conseguire un'unione economica, si era giunti a una stretta intesa politica con la Francia e Sforza era riuscito a portare un'Italia, vinta e umiliata, tra gli stati europei e a inserirla nel processo d'integrazione europea inaugurata dal piano Marshall. Nel frattempo, la Francia, godendo di una posizione favorevole nell'ambito del Piano Marshall, era riuscita a tenere legata a sé l'Italia, che altrimenti, delusa dall'insabbiamento dell'unione doganale, si sarebbe avvicinata di più alla Germania.

3.2 Europeismo Degasperiano, tra idealismo e atlantismo. 1950-1953.

Fu tra l'estate e l'autunno del 1948 che gli ambasciatori nelle tre maggiori capitali occidentali, Tarchiani a Washington, Gallarati Scotti a Londra, Quaroni a Parigi, presero ad esercitare pressioni sempre più forti su De Gasperi e Sforza affinché il governo italiano non si cullasse in illusioni fondate sulle ipotesi di "neutralità armata" e di una maggiore integrazione europea e puntasse sul coinvolgimento nel negoziato sul Patto Atlantico. Sia il Presidente del Consiglio sia il ministro degli Esteri sembravano avere riserve nella partecipazione all'alleanza atlantica. Numerose ragioni di politica interna inducevano poi De Gasperi e Sforza a un'approfondita riflessione: la freddezza di influenti ambienti vaticani nei riguardi di un'alleanza militare, l'ostilità di settori di correnti della sinistra della Democrazia Cristiana – gronchiani e dossettiani, la prospettiva di innescare uno scontro frontale nel Parlamento e nelle piazze con il PCI e il PSI. Sforza in particolare, pur operando per un'unione politica e militare europea aveva assunto un atteggiamento di diffidenza nei confronti delle alleanze

militari. Inoltre, di fronte a un'opinione pubblica che preferiva non “sentir parlare di questioni militari e di sicurezza”, dopo aver appena firmato un ingiusto trattato di pace, il governo aveva dunque ritenuto prioritario intensificare la sua “partecipazione alle iniziative economiche e politiche” delle potenze occidentali, cercando nel contempo di “eliminare la pericolosa illusione che l'Italia potesse utilmente estraniarsi dalla gran contesa sia economica che politica” e rifugiarsi in “un pericoloso mito neutralista”¹¹⁴. Per queste ragioni si era ritenuto opportuno non essere coinvolti in primo piano nelle problematiche attinenti al Patto di Bruxelles, perseguendo invece, “con ogni mezzo, l'ideale di una federazione europea”. Per il futuro non si escludeva in ogni modo – precisava Sforza- di aderire a “un'alleanza militare e difensiva”, purché essa fosse “efficace e sicura”. D'altra parte, avendo aderito al Piano Marshall, il paese non poteva “far altro che perseguire gli accordi più stretti che fosse possibile con gli Stati Uniti d'America”¹¹⁵: in effetti, si stava concludendo la fase segreta delle trattative sul Patto atlantico, che Sforza rivelò essere durata

¹¹⁴Sforza, Cinque anni a palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951, op. cit., pagg. 194-195.

¹¹⁵Ibidem, p. 196.

“cinque o sei mesi, dalla fine di luglio al dicembre 1948”¹¹⁶.

Nel dicembre del 1948, De Gasperi e Sforza compresero che le sollecitazioni provenienti da Tarchiani, Gallarati Scotti e Quaroni corrispondevano a verità: non solo il negoziato sul Patto Atlantico aveva compiuto sostanziali progressi, ma questa alleanza era allora al centro dell'interesse delle maggiori potenze occidentali. Sul piano internazionale vi era stata soprattutto un'evoluzione nell'atteggiamento delle autorità francesi, preoccupate per la prospettiva che la futura alleanza occidentale finisse sotto una prevalente influenza delle nazioni “anglosassoni” a tutto scapito degli interessi continentali e mediterranei di Parigi. In occasione dell'incontro bilaterale a Cannes, Schuman aveva informato Sforza sugli sviluppi relativi all'Alleanza atlantica e che la Francia avrebbe sostenuto la candidatura dell'Italia. Le autorità inglesi, infatti restavano ostili al coinvolgimento di Roma nel Patto Atlantico, poiché temevano che i leader italiani ne avrebbero approfittato per sollevare con maggior determinazione la questione delle ex colonie. Il coinvolgimento di Roma favorito dalla Francia, serviva invece a riequilibrare verso sud il baricentro del Patto e a rafforzare i

¹¹⁶Ibidem, p. 190.

rapporti con una potenza latina e mediterranea; Sul piano interno, per dissipare i dubbi dei cattolici che sostenevano il neutralismo, prima delle feste natalizie, Sforza aveva incontrato segretamente Pio XII. Durante il colloquio, tenutosi a Castelgandolfo, il ministro degli esteri aveva chiesto espressamente al Papa di rimuovere le ultime esitazioni democristiane contro l'Alleanza atlantica e di far giungere un autorevole cenno al direttore del "Quotidiano", organo cattolico che più osteggiava la politica atlantica di De Gasperi¹¹⁷. L'incontro ebbe un esito soddisfacente, prova ne sia che Pio XII, nel suo messaggio natalizio del '48, annoverò tra i "beni" importanti "per l'umana convivenza" sia "la difesa contro l'ingiusta aggressione" e quindi la sicurezza, sia "la solidarietà delle nazioni che ha il dovere di non lasciare abbandonato il popolo aggredito". Tale intervento facilitò il compito di De Gasperi di condurre i democristiani nella sfera dell'atlantismo¹¹⁸.

Nel gennaio del 1949 De Gasperi e Sforza decidevano in favore dell'adesione all'alleanza Atlantica. Il 3 gennaio 1949, su disposizione di Sforza l'ambasciatore Alberto Tarchiani rassicurava

¹¹⁷L. Zeno, Il dissenso tra De Gasperi e Sforza circa l'adesione al Patto atlantico, op. cit. pp. 554-557.

¹¹⁸Documentazione. Il messaggio natalizio di Pio XII, in Rinaldo Merlone, op. cit. pag. 387.

il Dipartimento di stato americano che il ministro italiano era “convinto della necessità dell’adesione dell’Italia al Patto atlantico” secondo le linee stabilite con Marshall¹¹⁹. Dopo aver conferito con De Gasperi, il giorno successivo Sforza, con un ulteriore telegramma, ribadiva all’ambasciatore italiano a Washington di “confermare la nostra decisione di intenderci cogli S. U. per la difesa dell’Europa occidentale nell’interesse dell’indipendenza italiana e dell’unione europea” e allegava per il Dipartimento di stato un breve ma dettagliato memorandum¹²⁰, in cui si precisava che l’Italia era il paese “più esposto a un attacco del blocco orientale” e persino a un attacco della Jugoslavia nel caso questa avesse voluto riconciliarsi con il Cremlino. Tale preoccupazione aveva motivato la persistenza, fino a quel momento, di “esitazioni, dubbi e, presso taluni, aspirazioni a una neutralità”. Ora però l’Italia, grazie al “suo attaccamento alle libertà democratiche e alla propria indipendenza” – esplicitate da un governo democristiano forte con la presenza di socialdemocratici, repubblicani e liberali – non solo si era risolleata dalla sconfitta, ma stava sostenendo

¹¹⁹Telegr. Di Sforza a Tarchiani, 3 gennaio 1949, in Sforza, Cinque anni a palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951. Op. cit. p. 203.

¹²⁰Telegr. Di Sforza a Tarchiani, 4 gennaio 1949, ibidem, pag. 204.

attivamente la “tendenza verso l’unione europea”¹²¹. Ottenuta la fiducia parlamentare, dopo un acceso dibattito durante il quale Sforza aveva sostenuto che l’Italia non poteva che scegliere tra la possibilità di un’invasione senza alcuna difesa e quella di aderire al “più formidabile sistema difensivo che la storia conosca” dando il “massimo contributo ad una politica di collaborazione fra i popoli”¹²² nell’aprile del ’49 Sforza poteva recarsi a Washington e firmare il trattato dell’Atlantico del Nord a nome dell’Italia, che diveniva una delle potenze fondatrici dell’alleanza.

Nei primi mesi del 1949 inoltre, l’Italia prendeva parte alle trattative conclusive per la realizzazione di quell’organismo che era scaturito dalla conferenza dell’Aja e cioè il Consiglio d’Europa. Il trattato di Londra fu siglato da dieci nazioni e il Consiglio d’Europa si sarebbe articolato in un’Assemblea con sede a Strasburgo, con funzioni consultive, e in un Consiglio dei ministri che avrebbe potuto prendere anche decisioni.

In Italia la partecipazione al Consiglio d’Europa (approvata il 13 luglio) veniva presentata come un’affermazione dello “status” del

¹²¹Memorandum Sforza su Patto atlantico, 4 gennaio 1949, in Sforza, Cinque anni a palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951, cit. pp.204-205.

¹²²Sforza, Discorso pronunciato alla Camera dei deputati il 15 marzo 1949, in Rinaldo Merlone, op. cit. pag. 394.

paese.

Agli inizi del 1950 la politica estera italiana aveva conseguito comunque i suoi maggiori risultati nell'ambito della costruzione europea. La scelta europea restava tuttavia collegata ad altri obiettivi e da questi condizionata. L'unificazione dell'Europa rappresentava per De Gasperi una garanzia per la pace, l'ancoraggio dell'Italia ai paesi occidentali di consolidate tradizioni democratiche, lo spazio economico e politico istituzionale per la modernizzazione del paese e per realizzare una democrazia sovranazionale.

La svolta nel processo d'integrazione europea si manifestò nel 1950 con il lancio del piano Schuman. Fin dal 1948 la Francia si era posta la questione di come conciliare l'obiettivo di recuperare un ruolo di leadership nel contesto europeo occidentale con la prospettiva di una crescente riabilitazione della Germania di fronte all'inasprirsi della guerra fredda. Il sostegno ai progetti dei movimenti europeisti e la creazione del Consiglio d'Europa erano quindi divenuti strumenti della politica estera francese nella speranza, da un lato, di coinvolgere Londra nelle proprie scelte, dall'altro di acquisire agli occhi dei responsabili americani il ruolo di attore centrale nelle vicende del continente, in particolare per ciò che concerneva la

cooperazione. Agli inizi del 1950 appariva però evidente che, proprio a causa delle reticenze britanniche e dei partner di Londra dell'Europa settentrionale, difficilmente il Consiglio d'Europa si sarebbe trasformato in un organismo efficace in grado di delineare le grandi scelte politiche per la parte occidentale del “vecchio continente”. La creazione nel 1949 della Repubblica Federale Tedesca era uno degli “sviluppi” che indebolivano la posizione della Francia. Sebbene la Germania Ovest fosse uno stato a “sovranità limitata”, occupato dalle potenze vincitrici, senza un ministero degli Esteri e senza un dispositivo difensivo, la sua stessa posizione, il suo potenziale economico, il suo passato di potenza militare rendevano Bonn un interlocutore di rilievo per Londra e per Washington, che dovevano fronteggiare una minaccia sovietica la quale appariva sempre più grave.

Certo la Francia aveva ottenuto in occasione della conferenza di Londra del 1948 il diritto a controllare il territorio della Saar, ma la prospettiva di una suddivisione della Germania era definitivamente tramontata. All'indomani della fine del conflitto alcuni uomini politici francesi, fra cui Jean Monnet, si erano convinti che fra le cause della disfatta del '40 vi fosse stata anche l'inferiorità

economica e l'arretratezza industriale della Francia rispetto alla Germania. Le autorità francesi si erano dunque preoccupate di colmare tale "gap" dapprima puntando sulla distruzione, o quanto meno il ridimensionamento dell'apparato economico tedesco. Tra il '47 e il '48 Parigi era stata costretta ad accettare che l'industria tedesca occidentale venisse pienamente coinvolta nel Piano Marshall, che si trasformasse nel volano dell'economia europea. Sola concessione fatta a Parigi dai britannici e dagli americani era stata la prospettiva di istituire un'Autorità internazionale della Ruhr (AIR) che avrebbe dovuto sovrintendere al controllo del cuore dell'economia continentale. Inoltre la Francia continuava ad avere bisogno del carbone tedesco per il proprio apparato industriale, nonché per i propri progetti di modernizzazione e sviluppo.

In questo contesto, nella primavera del 1950, Jean Monnet, responsabile dall'immediato dopoguerra del Piano di modernizzazione dell'economia francese, elaborò un progetto che avrebbe permesso alla Francia di ottenere il carbone tedesco a condizioni vantaggiose e di controllare la rinascita della siderurgia della Repubblica Federale nel quadro di un'ipotesi politica che avrebbe ridato a Parigi l'iniziativa in campo europeo. Si trattava a tal

fine di riprendere il tema dell'unione europea, con una novità: il passaggio dalla cooperazione all'integrazione "funzionalista" e graduale. Secondo il progetto, i partecipanti avrebbero dovuto cedere parte della loro sovranità nazionale nell'ambito prescelto. Questi elementi furono alla base del piano per la costituzione di una comunità integrata nel settore carbo-siderurgico, dotata di alcuni caratteri di sovranazionalità. Monnet riuscì a convincere il ministro degli Esteri Schuman della validità di questo progetto; il 9 maggio 1950 egli lo annunciava ufficialmente con un discorso tenuto nel Salone dell'Orologio del Quai d'Orsay (Piano Schuman). Il progetto elaborato da Monnet era rivolto alla Repubblica Federale Tedesca, ma era aperto agli altri paesi dell'Europa occidentale che avrebbero desiderato prendervi parte. L'appello di Parigi fu raccolto dalle nazioni del Benelux perché alcune fra loro, ad esempio il Belgio e il Lussemburgo, possedevano importanti impianti nel settore carbonifero e siderurgico e non poteva correre il rischio di restare esclusi da un futuro "pool" franco-tedesco. Le autorità inglesi accolsero invece con malcelata irritazione un piano del quale non erano stati preventivamente informati. Quanto agli Stati Uniti, l'amministrazione Truman diede il suo pieno sostegno a un ipotesi

che andava nella direzione dell'integrazione europea. Sforza commentava che l'Italia sarebbe stata

“Pronta a dare tutta la sua adesione e la sua collaborazione sia per creare questa formazione economica sia per gli organismi che ne dovessero scaturire in seguito. Sono del resto convinto che ciò non mancherà di risvegliare in Francia e in Italia l'attenzione delle pubbliche opinioni e delle categorie direttamente interessate al problema della nostra unione doganale, per condurlo a soluzione il più rapidamente possibile¹²³”.

Da lì a venti giorni dalla dichiarazione Schuman, Quaroni, rivolgendosi al ministro Sforza, chiedeva se i suoi precedenti telegrammi sull'argomento fossero riusciti a rendere veramente chiaro quello che è il pensiero chiave del Piano Schuman:

“[...]Se il piano francese viene accettato, l'Autorità internazionale potrebbe dare ordine di chiudere un'officina od una miniera, potrebbe statuire in materia di salari, assistenza sociale, regime fiscale etc., concernenti la siderurgia, e le sue decisioni dovrebbero essere esecutive, nei singoli paesi aderenti, senza che il governo locale, od il Parlamento locale possono apporvisi.

[...] il giorno in cui noi avremmo aderito a questo atto, tutto quello che concerne la siderurgia italiana, inclusi per esempio i salari, non dipenderà più dal Governo italiano, ma da questo ente internazionale.

E' indiscusso che si tratta di una proposta rivoluzionaria. Il Piano è impropriamente chiamato Schuman: in realtà i suoi autori sono Monnet e Alphand (più il primo che il secondo) e Schuman si è limitato a metterci la sua firma.

E' indubbio che è la prima cosa seria che sia stata proposta in materia di unificazione, non solo economica, ma anche politica dell'Europa. E' parimenti indubbio che, in tema di Patto atlantico, è la prima proposta realmente seria che venga avanzata: poiché una produzione abbondante e a buon mercato di acciaio è la base prima di qualsiasi programma effettivo di riarmo¹²⁴.

¹²³Documentazione. L'unione industriale franco-tedesca. Commenti di Sforza, in Rinaldo Merlone, op. cit. pag. 475.

¹²⁴L'Ambasciatore italiano a Parigi, Quaroni, al ministro degli Affari Esteri Sforza, Parigi, 29 maggio 1950, ASUE, MAEI, Piano Schuman, b.4, in Ballini-Varsori, l'Italia e l'Europa, op. cit.

Di fronte a tale progetto, proseguiva Quaroni, se “noi vogliamo realmente essere europei, non c’è dubbio che dovremo non solo aderire al Piano Schuman, come abbiamo fatto ma desiderare che esso giunga in porto”. Se invece “vogliamo ragionare da italiani e non da europei, la questione si pone in termini un po’ differenziati”: il piano, nonostante che Schuman abbia garantito che i francesi avrebbero difeso la siderurgia italiana, costituisce infatti “una seria minaccia per la nostra siderurgia” e relega l’Italia in secondo piano rispetto la RFdG. Per di più, tramontando la possibilità di un’unione doganale franco italiana, il rapporto privilegiato passerebbe ai due paesi continentali e questa volta neppure “le più sottili arti inglesi” riuscirebbero “ad impedire che si faccia questa unione”: pertanto, “l’unica cosa” che si potrebbe “chiedere per noi” è quella di “essere dentro i negoziati fin dall’inizio, in condizione di parità, almeno giuridica”¹²⁵. Una volta invitati, sarebbe stato sufficiente “stare a vedere, ed essere pronti a regolarci secondo le circostanze per dare alla nostra siderurgia il massimo di “chances” di sopravvivere”. Per

pag.91.

125Ibidem, pag. 92.

il momento ci si poteva limitare a designare un capo delegazione, possibilmente non un tecnico, che avrebbe dovuto “tener testa, per quello che riguarda i francesi, ad un uomo come Jean Monnet che, Le assicuro, non è il primo venuto”¹²⁶.

Osservando attentamente con la consueta lucidità, la politica francese, il 29 maggio 1950, Quaroni, oltre che a mettere in guardia il ministro degli esteri, riferiva a Sforza, in maniera dettagliata, anche le sue prime impressioni e i riscontri che l'idea di Monnet aveva causato sulla politica di Parigi. A suo giudizio, il governo francese avrebbe avuto più facilità a far approvare dal parlamento il Piano Schuman, che beneficiava di un più ampio appoggio americano, che non il progetto di unione doganale italo-francese.

Da lì a circa una decina di giorni e a un mese esatto dalla dichiarazione Schuman, Quaroni rettificava quelle prime osservazioni e riferiva che “l'entusiasmo dei primi giorni” fosse oramai passato e che “gli ambienti francesi erano quasi spaventati dei problemi” sollevati con il piano annunciato dal governo francese¹²⁷.

¹²⁶Ibidem,.

¹²⁷Rapporto prot. N. 470/2325 di Quaroni, Parigi, 9 giugno 1950, f.1, in ASMAE, DGAE, uff.2, b.2, fasc.5, cit., in Rinaldo Merlone, op. cit. pag. 481.

Al momento dell'invito, "l'Italia aderì subito e per la prima alla proposta formulata dal ministro degli esteri francese per accomunare le risorse europee di carbone e d'acciaio"¹²⁸. La decisione italiana trovava origine in considerazioni di carattere politico; infatti alcune motivazioni di ordine economico, successivamente, avrebbero fatto sentire la loro influenza. In realtà, la prospettiva di un "pool" del carbone e dell'acciaio, con tutta provabilità dominato dalla Francia o da un 'condominio' franco-tedesco, aveva impensierito alcuni ambienti diplomatici e industriali; si temeva infatti che l'Italia sarebbe stata costretta ad acquisire carbone, magari a prezzi più alti solo dalla Germania o dalla Francia, che la futura comunità europea carbo-siderurgica si sarebbe trasformata in una 'pesante' forma di dirigismo alla 'francese', che avrebbe privato gli imprenditori italiani della loro libertà d'azione; infine, gli industriali siderurgici del settore privato erano preoccupati dalla prospettiva che le loro industrie, spesso salvaguardate per decenni da forti politiche protezionistiche, dovessero confrontarsi con apparati economici ben più forti e ciò avrebbe finito con lo strangolare l'imprenditoria italiana. Ma vi

128Sforza, Cinque anni a Palazzo Chigi, op. cit.

erano altri settori della siderurgia italiana, come quelli dell'IRI, i quali ritenevano che la partecipazione al Piano Schuman rappresentasse al contrario un'opportunità preziosa. De Gasperi inizialmente non sembrava troppo convinto del successo della CECA in quanto pensava che l'integrazione economica non necessariamente avrebbe dato origine all'unità politica: il presidente del Consiglio si fidava comunque di Sforza e poi tra i democristiani vi erano dei federalisti come Taviani, che in parlamento avrebbero sostenuto il piano Schuman. Taviani, si era reso disponibile a essere nominato a capo della delegazione italiana nella conferenza intergovernativa¹²⁹. Sulla base anche delle osservazioni dell'ambasciatore Quaroni, il ministro degli affari esteri non intendeva designare alla presidenza della delegazione una figura tecnica legata agli interessi della siderurgia italiana, politicamente contraria al piano Schuman¹³⁰. In Taviani Sforza aveva dunque visto il politico dell'area della maggioranza governativa più aperto e più competente per trasferire nel piano Schuman i benefici che sarebbero derivati dall'unione doganale, nel caso questo progetto

¹²⁹Rinaldo Merlone, op.cit. pag. 483.

¹³⁰Quaroni a Sforza, 29 maggio 1950, cit.

non fosse stato approvato dal parlamento francese. Sulla scia delle osservazioni di Quaroni, il 10 giugno 1950, Sforza, nell'affidare a Taviani l'incarico di capo delegazione gli trasmetteva le seguenti istruzioni:

“[...]L'Italia che ha tutto da guadagnare dalla pace e tutto da rischiare colla guerra, deve favorire quanto più può il piano Schuman: naturalmente Ella e i Suoi collaboratori dovranno difendere gli specifici interessi italiani, ciò che tanto meglio si farà quanto più chiaro apparirà che non siamo guidati da pregiudizi autarchici.

Il piano Schuman è oggi e deve restare in avvenire il contrario di un cartello, infatti il suo scopo è e deve rimanere quello di mettere a disposizione dell'Europa acciaio e carbone e minerali al minimo prezzo possibile. [...]

Noi dobbiamo assumere un atteggiamento lealmente europeo: certo, se saranno gli altri a deformare il piano in senso nazionale il nostro atteggiamento dovrà cambiare; ma è essenziale che su questa via non siamo noi a prendere l'iniziativa”¹³¹.

Le autorità di Roma chiesero di poter accedere liberamente alle

¹³¹Sforza, Istruzioni a Taviani, in Id., Cinque anni a palazzo Chigi, op. cit. pp303-305.

materie prime necessarie in particolare ai materiali ferrosi del Nord Africa francese, oltre alla mobilità della mano d'opera, riuscendo a conseguire gran parte degli obiettivi individuati, un risultato positivo ove si tenga conto della debole posizione dell'Italia, non solo dal punto di vista politico, poiché sul paese continuava a pesare l'onere della sconfitta e la difficile situazione interna, ma anche dal lato economico perché nel contesto della comunità carbonifera l'Italia non poteva vantare una posizione di spicco: nell'ambito della produzione di carbone la funzione della penisola era quasi non esistente e per ciò che concerneva la siderurgia, rappresentava sì un settore significativo dell'apparato industriale nazionale, ma non paragonabile a quello della Germania Ovest e della Francia. Ad ogni modo l'Italia ottenne per la propria industria siderurgica una deroga di cinque anni prima che le norme della comunità entrassero in vigore, un lasso di tempo che avrebbe consentito soprattutto all'IRI di procedere in una politica di investimenti tale da consentire l'ammodernamento di impianti in grado di competere sul mercato internazionale. Il 18 aprile 1951 l'Italia era dunque uno dei paesi firmatari del trattato di Parigi che istituiva la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA).

La Camera approvava, il 16 giugno de 1952, gli accordi internazionali con 265 voti favorevoli e 98 contrari, circa tre mesi dopo il Senato che aveva votato la ratifica il 15 marzo 1952. Il cammino verso la federazione europea era avviato e Sforza, che aveva lavorato in tal senso fin dal 1920, poteva dichiarare: “mai sentii come questa volta che veramente l’Europa è in marcia” e che l’Italia ha ricoperto un ruolo “determinante per la conclusione dell’accordo” e “una funzione equilibratrice”. Con l’istituzione della CECA si era infatti stabilito “un sistema di collaborazione”, che avrebbe risolto “una volta per sempre il tradizionale antagonismo fra popolo tedesco e popolo francese, per la salvezza della pace e dell’indipendenza dell’Italia stessa”¹³².

La CECA entrò poi in funzione l’anno successivo con l’insediamento a Lussemburgo dell’Alta autorità, sotto la presidenza di Jean Monnet, composta da otto membri. La Partecipazione alla CECA si rivelò positiva per l’industria siderurgica italiana, mentre meno brillanti furono i risultati in altri ambiti. I partner dell’Italia precisarono che tale mobilità si sarebbe applicata ai soli lavoratori specializzati dei settori carbonifero e siderurgico e quindi non

¹³²Intervista Sforza sul piano Schuman (corrispondente parigino del “Corriere della sera”, in Sforza, Cinque anni a palazzo Chigi, op. cit. pp 316-319.

riguardò i lavoratori disoccupati del Mezzogiorno, con qualche eccezione legata però ad accordi bilaterali e qualche specifica categoria di lavoratori, come ad esempio nel caso del Belgio il quale tra la fine degli anni '40 e gli inizi degli anni '50 aveva necessità di minatori per i propri bacini carboniferi.

Un altro ambito riguardò la politica sociale. Monnet e i suoi collaboratori si erano resi conto che la creazione della comunità carbo-siderurgica avrebbe avuto un forte impatto non solo sulle scelte degli imprenditori, ma anche sul futuro dei lavoratori perché l'Alta autorità avrebbe deciso quali impianti fossero non più redditizi e quindi da chiudere. Era perciò necessario soprattutto nel clima della guerra fredda e in nazioni ove la presenza di comunisti era particolarmente forte, mostrare come la costruzione europea non andasse a svantaggio dei lavoratori. Ciò si tradusse in primo luogo in un coinvolgimento dei sindacati non comunisti sia nella elaborazione del trattato, sia nella gestione della CECA, nella istituzione di un Comitato Consultivo, il quale avrebbe collaborato con l'Alta Autorità nella determinazione delle politiche della CECA anche nei settori della sicurezza e del benessere dei lavoratori.

Agli inizi degli anni '50 in Italia si creava un terreno particolarmente

favorevole allo sviluppo di una forte sensibilità nei riguardi della scelta europea. La partecipazione alla CECA dimostrava come in alcune personalità politiche, in alcuni ambienti economici si fosse compreso che il sistema occidentale in via di costituzione avrebbe significato una maggiore cooperazione nel settore economico. L'Integrazione economica europea rappresentava un aspetto dell'OECE. Nel 1950 l'Italia, grazie all'azione di Guido Carli, aderiva così all'Unione Europea dei Pagamenti, che costituiva per l'Italia un importante passo in avanti per il rafforzamento della lira e per il suo inserimento nel sistema economico internazionale. Nel novembre 1951, per iniziativa del ministro per il Commercio estero, il repubblicano Ugo La Malfa avviava una politica di liberalizzazione degli scambi attraverso una parziale e progressivo smantellamento delle barriere protezionistiche che avevano per lungo tempo caratterizzato le scelte economiche del paese.

Se la partecipazione al piano Schuman qualificava in maniera diversa l'impegno dell'Italia nei confronti del processo d'integrazione, la centralità della scelta europea nella politica estera italiana venne ribadita nel corso del 1950 dall'adesione a un nuovo progetto di carattere funzionalista, il Piano Pleven. In un quadro

internazionale in cui gli Stati Uniti temevano che la guerra di Corea potesse rappresentare una sorta di diversivo destinato a distogliere l'attenzione e le risorse americane dall'Europa, dove Stalin sembrava coltivare le maggiori speranze di infliggere un colpo alla strategia del "containment", l'amministrazione Truman ritenne che il sistema difensivo occidentale in Europa potesse risultare efficace solo grazie a un coinvolgimento diretto della Germania Ovest nell'Alleanza atlantica. Al riarmo tedesco si legava inoltre il crescente impegno militare statunitense in Europa occidentale, come richiesto dagli alleati del "vecchio continente" nonché la rapida costituzione di una efficace struttura militare del Patto Atlantico, la NATO.

L'esigenza dell'inserimento di Bonn nel sistema difensivo atlantico ebbe dalla Francia un netto rifiuto. Tuttavia alcuni leader francesi, in particolare Schuman, si rendevano conto che il veto del riarmo della Germania rappresentava una posizione sterile la quale era destinata a fallire di fronte alle pressioni delle potenze "anglosassoni". Schuman e Monnet ritennero che il metodo applicato nel caso del carbone e dell'acciaio potesse risultare utile agli interessi di Parigi anche nel contesto difensivo. Venne elaborato il progetto per la realizzazione di un esercito europeo, nel cui ambito le unità

tedesche si sarebbero totalmente integrate con quelle di altri paesi. Questa ipotesi venne espressa pubblicamente alla fine di ottobre del 1950 in sede di Assemblea Nazionale dall'allora Primo Ministro René Pleven.

Le prime reazioni al progetto di esercito europeo furono scettiche. Il principale destinatario il governo di Bonn sottolineò gli elementi discriminatori insiti nel piano a danno della Repubblica Federale, che aspirava a liberarsi dello “status” di nazione “a sovranità limitata”. L'amministrazione Truman ritenne che il Piano Pleven fosse difficilmente realizzabile. Il governo italiano parve condividere in larga misura le valutazioni di Washington. Ciò nonostante, la Repubblica Federale, l'Italia, il Belgio e il Lussemburgo non respinsero l'ipotesi di un avvio di negoziati sul progetto avanzato da Parigi. Quanto all'Italia una risposta positiva fu in qualche modo legata al conseguimento di alcune concessioni da parte francese nel contemporaneo negoziato sul Piano Schuman. Sforza definì la proposta del governo francese come “complessa” anche se meritevole di essere studiata “con grande attenzione in tutti i suoi particolari”. Considerò, in ogni modo, il Piano Pleven una via per “affrettare l'avvento dell'unione o federazione europea”

che si sarebbe realizzato con l'aiuto e con l'assistenza deli USA"¹³³. Quaroni inoltre, appariva scettico sulla proposta francese e riteneva che dalla conferenza sul piano Pleven non sarebbe nato "qualche cosa di concreto", in quanto nel momento in cui si fosse dovuto passare alla fase di realizzazione, ci si sarebbe imbattuti in "una quantità di difficoltà politiche, organizzative, psicologiche" che avrebbero bloccato la sua applicazione. Secondo l'ambasciatore, il Piano Pleven era un semplice "ripiego interno francese per riuscire a far accettare ai socialisti il riarmo tedesco"; nel caso di un fallimento si sarebbe aperto per la Francia il problema del riarmo tedesco e una grave crisi politica avrebbe trascinato il paese verso conseguenze "difficilmente prevedibile"¹³⁴. Per questa ragione Quaroni inviava il governo italiano a "non prendere la responsabilità del suo fallimento": "lasciamolo silurare dagli americani, lasciamolo silurare dai tedeschi, lasciamolo magari silurare dagli stessi francesi; ma non prendiamo delle posizioni di punta: anche se vogliamo, in fondo che non riesca"¹³⁵.

¹³³Sforza, Cinque anni a palazzo Chigi, op. cit. pag. 543.

¹³⁴Rapporto di Quaroni a Sforza, prot. Ris. 60/44, Parigi, 25 gennaio 1951, ff. 1-3, in APT, cit., Dossier esercito europeo, in Rinaldo Merlone, op. cit. pag. 513.

¹³⁵Ibidem,

Nel gennaio 1951- commentava Sforza- l'Italia aderì pertanto “di buon grado a questa tesi” del Piano Plevén, “anche perché in tal modo si sarebbe brillantemente risolta e composta la disparità dei vedute tra noi e Parigi sull'intero problema tedesco, e si sarebbe potuto riaffermare in pieno la nostra iniziata solidarietà diplomatica”¹³⁶. Anche il ministro italiano si manifestava tuttavia perplesso sul fatto che un tale progetto, slegato dal contesto di un piano federale organico, potesse condurre l'Europa all'unità politica. Nel febbraio 1951 si apriva a Parigi il negoziato sul Piano Plevén. Sforza riconfermò gli stessi delegati per il piano Schuman, designando quindi alla presidenza Taviani. Le conversazioni ufficiali iniziarono il 15 febbraio ma prima del loro avvio il governo italiano, che continuava a nutrire una buona dose di scetticismo, preferì chiedere a quello francese un incontro bilaterale. L'incontro chiarificatore tra De Gasperi-Sforza e Plevén-Schuman avvenne in occasione della conferenza bilaterale di Santa Margherita, tenutasi dal 12 al 14 febbraio 1951 all'Hotel Miramare. De Gasperi e Sforza volevano portare l'attenzione dei francesi sul ruolo politico del Consiglio d'Europa e sull'importanza della recente ammissione

¹³⁶Sforza, Cinque anni a palazzo Chigi, op. cit. pp. 289-290.

della RFdG: infatti “il problema tedesco s’impondeva di per se stesso come vero centro dei rapporti tra occidente e oriente, quindi anche come il vero centro focale dell’alleanza atlantica, sorta per dare equilibrio a tali rapporti”¹³⁷..L’incontro di Santa Margherita aveva suggellato la prima fase di amicizia italo-francese, consolidando uno strumento diplomatico di consultazione nell’ambito dell’integrazione europea. I successivi colloqui anglo-italiani di Londra(marzo 1951) avrebbero rafforzato i rapporti bilaterali tra Gran Bretagna e Italia e sarebbero serviti a liquidare il passato¹³⁸ Sforza e De Gasperi, incontrando i loro colleghi britannici, chiarirono alcuni punti problematici, tra cui l’assegnazione del TLT, per la quale si sarebbe confermata la dichiarazione tripartita del 20 marzo 1948. Nella prima metà del 1951, anche a causa dell’intensa attività diplomatica di Parigi e delle posizioni espresse dal nuovo comandante in capo alle forze dell’Alleanza atlantica, il generale Eisenhower, l’amministrazione Truman mutò radicalmente opinione sul progetto francese. Il Piano Pleven sembrò assumere un carattere ben più impegnativo anche sul piano politico,

¹³⁷Sforza, Cinque anni a palazzo Chigi, op. cit. pp. 292-293

¹³⁸Andreotti, De Gasperi e il suo tempo. Trento Vienna Roma, in Rinaldo Merlone, op. cit. pag. 519.

trasformandosi nell'ipotesi di una vera e propria Comunità Europea di Difesa, un organismo simile alla CECA.

Una svolta nella conferenza di Parigi sulla CED fu rappresentata dal “rapport intérimaire” (rapporto provvisorio), un importante documento che avrebbe dovuto rappresentare la premessa per la realizzazione della Comunità Europea di Difesa.

Il governo italiano venne a trovarsi in una posizione difficile; Roma non poteva creare difficoltà né alla Francia, né agli Stati Uniti. Le valutazioni espresse da numerosi diplomatici, politici e alti funzionari intorno alla CED e alle conseguenze della sua realizzazione sugli interessi nazionali erano fortemente negative, si riteneva che essa avrebbe sottolineato l'importanza del fronte centrale della NATO a svantaggio del fianco sud e del ruolo italiano; inoltre nel contesto dell'Alleanza Atlantica si temeva che la CED avrebbe potuto trasformarsi nel principale interlocutore europeo degli alleati “anglosassoni”, e che le scelte strategiche e politiche di fondo della Comunità sarebbero state influenzate in particolare da Parigi e da Bonn, ponendo ai margini l'Italia.

Dal punto di vista economico vi era il fondato timore che la CED avrebbe imposto all'Italia una politica di riarmo, che Roma era

disposta ad accettare solo se fosse stata interamente finanziata da Washington e non avesse gravato sul bilancio nazionale. Vi era persino la preoccupazione che l'eventuale applicazione di paghe 'europee' ai militari italiani del futuro esercito europeo avrebbero potuto spingere i dipendenti pubblici a richieste di aumenti salariali, innescando così un processo inflazionistico.

Dal punto di vista politico l'Italia avrebbe visto confermata la marginalità del proprio ruolo internazionale nell'ambito europeo a tutto vantaggio della Francia e, in prospettiva, della Repubblica Federale Tedesca, in contrasto con l'obiettivo di fondo della sua politica estera: il recupero di uno "status" internazionale non lontano, se non analogo, rispetto a quello goduto dai "grandi" dell'Europa occidentale. A Parigi la delegazione italiana aveva assunto una posizione che pur accettando il quadro generale del piano Pleven, nel contempo seguiva gli orientamenti di Washington. Inoltre, in De Gasperi era maturato un crescente favore nei confronti della costruzione europea di carattere federale. Nella sua valutazione degli equilibri internazionali, la difesa degli interessi nazionali dell'Italia poteva essere perseguita in maniera particolarmente efficace solo nell'ambito della costruzione europea.

Nell'autunno del 1951 vi fu una netta evoluzione nella politica di Roma verso la CED; l'Italia avanzò l'ipotesi che la costituzione della CED fosse solo un punto di partenza a cui avrebbe dovuto far seguito un obiettivo ben più impegnativo: la creazione di una Comunità Politica Europea (CEP). La strategia del governo italiano mirava a difendere, tra l'altro, precisi interessi nazionali: la nascita di una comunità politica avrebbe in parte svuotato la CED dalla sua prevalente connotazione di organismo militare, limitando così la funzione centrale della Francia e della Germania Ovest.

Tra la fine del 1951 e la primavera del 1952 il governo De Gasperi si impegnò fortemente, con il sostegno di Schuman e di Adenauer, affinché nell'ambito della conferenza di Parigi il piano italiano si traducesse in decisioni concrete. Vi era la speranza che una scelta politica in senso federale potesse contribuire a creare nell'Europa occidentale un più ampio consenso nei confronti della CED e un'accelerazione del processo di integrazione che avrebbe eliminato le eredità dei nazionalismi.

Tutti questi elementi giocavano a favore dell'iniziativa italiana, per quanto essa venisse considerata dai maggiori interlocutori di Roma come un passo successivo alla nascita della CED.

Il 27 maggio 1952 venne siglato a Parigi il trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa, uno strumento diplomatico complesso di oltre duecento articoli. Nel testo del trattato firmato nella capitale francese, l'art. 38, inserito su iniziativa italiana, prevedeva che una volta istituita la CED, che si sarebbe strutturata sul modello della CECA, l'Assemblea della Comunità Europea di Difesa avrebbe avviato lo studio per la realizzazione di una Comunità Politica Europea; un innegabile successo della diplomazia italiana, in particolare di De Gasperi. La ratifica incontrò difficoltà di tipo diverso nei vari paesi. De Gasperi era consapevole che l'approvazione della Comunità Europea di Difesa ad opera dei vari parlamenti nazionali avrebbe rappresentato un compito arduo, anche per l'Italia. La posizione del governo presentava crescenti difficoltà: la coalizione centrista mostrava crepe sempre più ampie, forti rivalità caratterizzavano la vita all'interno della DC; inoltre, le sinistre, il PCI e il PSI, avevano sviluppato una efficace campagna contro la CED, presentandola come una minaccia alla pace, accusando il governo che i "sacrifici" della sovranità nazionale non erano stati compensati dalle potenze occidentali, data la sostanziale integrazione della zona B del TLT nello stato Jugoslavo, che ormai

godeva del sostegno occidentale dopo lo “scisma” con Mosca, mentre Londra e Washington continuavano ad esercitare il loro controllo sulla zona A. Di fronte a queste difficoltà De Gasperi ritenne di imprimere un’ulteriore accelerazione alla politica europea dell’Italia. Il leader democristiano comprese che la CPE sarebbe rimasta per lungo tempo lettera morta se la procedura per la realizzazione della Comunità Politica fosse stata legata alla previa istituzione della CED. Nell’autunno del ’52 propose così che lo studio della CPE venisse avviato prima dalla ratifica del trattato di Parigi, incontrando il favore di Schuman, il quale condivideva le crescenti preoccupazioni di De Gasperi nei confronti delle sorti del processo di integrazione. Si decise dunque di affidare l’esame del progetto di CPE all’Assemblea della CECA, la quale a sua volta procedette all’istituzione di un apposito organismo, la cosiddetta “assemblea ad hoc”, nel cui ambito i rappresentanti italiani avrebbero avuto un ruolo significativo. L’istituzione dell’”assemblea ad hoc” non era però sufficiente a dare slancio all’azione europeista degasperiana. Dalla fine del 1952 il presidente del Consiglio era costretto a concentrare la sua attenzione sulla situazione politica interna, in particolare, sul tema della riforma elettorale- poi varata

con la legge 31 marzo 1953, n. 148- che attribuiva a un gruppo di liste collegate, che avessero ottenuto almeno la metà più uno del totale dei voti validi attribuiti a tutte le liste, 380 dei 590 seggi della Camera dei deputati (cioè i 64,51 %)- e sulle ormai imminenti elezioni politiche.

L'evoluzione della situazione internazionale non era inoltre destinata a favorire De Gasperi. Nel novembre 1952, le elezioni presidenziali americane riportavano al potere i repubblicani; alla casa bianca s'insediò Eisenhower. L'Amministrazione repubblicana inaugurava una politica estera, il "New Look" che intendeva superare il "containment" del periodo trumaniano e risultare quindi più "aggressiva" nei riguardi dell'Unione Sovietica. L'integrazione europea restava obiettivo primario degli Stati Uniti e con essa l'entrata in vigore della CED, ma cresceva l'impazienza e l'insoddisfazione di Washington nei riguardi di quelle che venivano percepite come incertezze degli alleati europei.

Nel marzo del 1953 un altro evento internazionale era destinato a segnare la sorte politica europea di De Gasperi. Stalin moriva all'improvviso il 5 marzo: la guida del paese veniva assunta da una direzione collegiale, la quale, soprattutto ad opera di Malenkov,

inaugurava una politica di parziale “disgelo” all’interno e di vaghe aperture nei confronti dell’Occidente. Mosca legava comunque l’avvio di qualsiasi dialogo all’accantonamento o quanto meno al rinvio del riarmo tedesco, il che significava la più che probabile rinuncia, da parte dei paesi dell’Europa occidentale, alla CED, le cui procedure di ratifica erano ancora in corso. Le avances sovietiche trovavano un terreno fertile nelle opinioni pubbliche europee, in quei settori del mondo politico francese da sempre contrari al riarmo della Germania e offrivano al Primo Ministro britannico, Winston Churchill, l’occasione per sviluppare una politica di dialogo fra Est e Ovest.

Queste iniziative non trovavano il consenso degli Stati Uniti. Di fronte a una situazione internazionale sempre più fluida e a dispetto dei pressanti inviti da parte statunitense, De Gasperi non ritenne possibile presentare il trattato CED all’attenzione del Parlamento: non poteva trascurare come una tale eventualità avrebbe finito per condizionare una campagna elettorale già difficile e che le opposizioni intendevano svolgere sulla questione del riarmo tedesco, dell’insoluto problema di Trieste oltre che della nuova legge elettorale, la cosiddetta “legge truffa”. L’europeismo

degasperiano venne così condizionato dall'evoluzione della situazione internazionale e dalla politica interna. Tra la fine del 1952 e gli inizi del 1953 si era verificato in Francia un mutamento degli equilibri politici. Robert Schuman fu sostituito alla guida del Quai d'Orsay da Georges Bidault che appariva sempre più scettico nei riguardi dell'europeismo funzionalista e in particolare verso la CED. De Gasperi non poté più contare su un interlocutore che in più di un'occasione si era mostrato sensibile nei riguardi dei progetti italiani. Adenauer, d'altra parte doveva affrontare anch'egli nell'autunno del '53 una consultazione elettorale che si presentava particolarmente difficile. Questa situazione spiega, in parte la crescente cautela di De Gasperi nell'ambito della politica europea.

Una svolta si ebbe poi nella politica italiana per l'esito delle elezioni del 7 giugno del 1953 per la Camera dei deputati: il premio di maggioranza non scattò per 57.000 voti. Il riparto dei seggi venne pertanto effettuato con il sistema proporzionale. I partiti della coalizione di centro mantennero la maggioranza alla Camera, seppur esigua, e al Senato, ma il fallimento della legge di riforma elettorale segnò la fine della stagione del centrismo. Non va d'altronde trascurato che, se il PCI e il PSI avevano nella sostanza

confermato le loro posizioni, dalle urne era emerso un rafforzamento delle destre missina e monarchica, le quali avevano fatto dei temi nazionalisti, in particolare di Trieste, uno dei punti di forza della loro campagna elettorale. Una parte dell'opinione pubblica della penisola era ancora sensibile ai temi e ai luoghi che si richiamavano in parte al fascismo, in parte al nazionalismo dell'inizio del Novecento.

Per quanto riguarda Sforza, già nel luglio del '51 sembrava voler annunciare come imminenti le consegne dell'incarico ministeriale. L'esperienza degli ultimi mesi era apparsa piuttosto negativa, perché volendo applicare “una alienazione parziale ma importante della nostra sovranità”, si era affidata ad altri “la facoltà di influenzare in misura notevole la nostra economia, senza ottenere, per il momento nessuno di quei compensi, come la libera circolazione dei capitali, delle persone e dei prodotti, che a noi erano necessarissimi”¹³⁹e costituivano il presupposto di una reale federazione. Per risolvere il problema non vi erano che “le soluzioni estreme” o “una federazione europea”, che prevedeva un “sistema politico economico ed amministrativo federale” nel cui riquadro si sarebbe

¹³⁹Sforza, Cinque anni a palazzo Chigi, op. cit. 298-299.

inserito l'esercito europeo, oppure "un esercito europeo sul tipo di quello atlantico, ossia integrato, ma non fuso"¹⁴⁰. L'analisi di Sforza era realistica e premonitrice di quanto sarebbe accaduto negli anni successivi. Egli percepiva che le istituzioni sul modello della CECA e dirette da un'Alta autorità da sole non avrebbero condotto alla comunità politica, da lui definita esplicitamente con il termine di "federazione". Il 17 marzo del 1951 De Gasperi aveva rassegnato le sue dimissioni e con lui tutto il governo. Nel frattempo Sforza aveva accusato problemi di salute; oltre a ciò un'ondata di critiche contro Sforza si era levata all'interno della DC tanto che lo stesso ministro aveva inteso di rassegnare le dimissioni per problemi di salute, mentre De Gasperi assumeva il ministero degli esteri e proponeva a Sforza di rimanere come ministro per gli affari europei. Il fatto che De Gasperi succedesse a Sforza e questi rimanesse nel governo come ministro senza portafoglio degli affari europei dimostra come fosse intenzione del presidente del Consiglio proseguire l'indirizzo di politica estera ed europea intrapresa dal suo predecessore. L'attività politica di De Gasperi tra il '51 e il '53, improntata ad una linea altamente federalista,

¹⁴⁰Ibidem, pag. 300

presupponeva infatti l'azione svolta da Sforza in favore della causa per l'unità europea. Il fatto poi che Taviani, il quale nei mesi precedenti aveva ricoperto a Parigi la carica di presidente della delegazione CECA e CED, fosse stato nominato unico sottosegretario agli esteri era un'ulteriore garanzia di continuità politica. Purtroppo né Sforza né De Gasperi avrebbero visto i risultati delle loro fatiche politiche e ministeriali a favore della federazione europea. La scomparsa dell'uno e dell'altro a distanza di appena due anni (Sforza nel '52 e De Gasperi nel '54), avrebbe fatto sì che l'Italia venisse colpita da un'improvvisa sterilità, cui avrebbero fatto seguito "l'esecuzione passiva e approssimativa di quel che veniva stabilito al livello delle organizzazioni atlantica ed europea e le improvvisazioni velleitarie presto immaginate e presto dimenticate"¹⁴¹. Per affermarsi la politica europeista avrebbe dovuto superare così numerose difficoltà.

¹⁴¹Spinelli, Problemi e prospettive della politica estera italiana, op. cit. pag. 54.

CONCLUSIONI

Qual è stato, dunque, il ruolo dell'amministrazione italiana, in particolare del ministero degli Affari Esteri e della diplomazia italiana nella costruzione europea? Per quanto riguarda i fatti propulsivi e tecnici del processo d'integrazione, ad esempio la gestione degli aiuti americani derivanti dal Piano Marshall, sebbene essa fosse imperniata principalmente sul comitato CIR-ERP, suggerisce Ruggero Ranieri¹⁴², non portò ad un esautoramento del MAE poiché troppo importanti erano le sue competenze internazionali e troppo alta la qualità di alcuni suoi ambasciatori e funzionari. Di sicuro il suo ruolo, in passato predominante ed esclusivo in materia di politica estera era stato esposto molto più da vicino alla competizione dei ministeri economici. Si può dire che, in linea generale il mercato comune europeo abbia ristretto il campo di competenza del ministero degli esteri a favore di quelli economici tuttavia sul piano negoziale il ministero degli esteri avvalendosi della collaborazione di preziosi diplomatici ha impresso un'importante

¹⁴²Ruggero Ranieri, *Europa e l'industria. L'amministrazione pubblica italiana di fronte ai problemi di politica industriale posti dall'integrazione europea: l'esperienza della CEECA'*, Scuola Superiore della Pubblica amministrazione, 2005.

spinta verso l'integrazione europea tra il 1947 e il 1953.

Il contesto interno al paese in cui erano maturate tali spinte europeistiche era quello in cui il crollo del fascismo e la fine della monarchia avevano comportato, secondo De Gasperi, un “ritorno alle condizioni di prima del Risorgimento”. Nel generale disorientamento per la prostrazione morale e le rovinose condizioni socio-economiche, una preoccupazione animava l'eterogenea classe dirigente emersa dall'ombra o dal confino¹⁴³: quella di ritrovare una solida collocazione fra le nazioni europee. Al fine di evitare il disfacimento dell'unità nazionale, piuttosto che far ricorso ad astratti idealismi d'ispirazione universalista cattolica o marxista, bisognava affidarsi a precisi e funzionali collegamenti internazionali. Proprio come ai tempi di Cavour. Voltando le spalle ad un ventennio da dimenticare, l'Italia si faceva paladina di una diversa “cornice” europea, diceva Einaudi, in grado di ritrovare le radici dell'umanesimo rinascimentale. Come in tutte le fasi di transizione, la diplomazia ebbe immediatamente il compito trainante; Ad essa spettò il compito di “conoscere e far conoscere” (la formula è di Quaroni). Dunque, non solo quello di far valere le ragioni nazionali

143Guido Lenzi, L'impronta liberal-risorgimentale nella diplomazia italiana dell'immediato dopoguerra.

all'estero, ma soprattutto di rendersi interprete verso i propri governanti delle aspettative e dei condizionamenti esterni. In tal senso può ben dirsi che la politica estera diventò l'indispensabile motore e collante di una nazione prostrata e divisa. D'altronde, ricordò poi Gaja, "i politici di allora –salvo Sforza e in un certo senso Togliatti- non avevano esperienze internazionali"¹⁴⁴.

Essenziali dunque si rivelarono allora le nomine di Ambasciatori politici, di prevalente estrazione liberale, quali Carandini a Londra, Tarchiani a Washington, Gallarati Scotti a Madrid (poi a Londra), Fenoaltea a Pechino, più tardi Brosio a Mosca (al posto di Quaroni, che sostituì Saragat a Parigi), mentre a Roma il Segretario Generale Zoppi rimarrà fino al 1954.¹⁴⁵

Nella tempesta politica che condusse al referendum istituzionale e al varo della Costituzione repubblicana, la nazione si trovava in uno stato confusionale in cui si era diffuso, fra l'altro, un neutralismo pacifista. De Gasperi affiancò aveva affiancato a sé Einaudi per la

¹⁴⁴R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare, per una storia della politica estera italiana, 1943-1991*, Il Mulino ed. Bologna, 1996.

¹⁴⁵Guido Lenzi, *L'impronta liberal-risorgimentale nella diplomazia italiana del primo dopoguerra*. (ha ricoperto l'incarico di Consigliere Diplomatico del Ministro dell'Interno. Capo della Rappresentanza permanente d'Italia presso l' OSCE a Vienna)

politica economica e Sforza per quella estera nella convinzione che la matrice liberale fosse la più adatta alle esigenze dei tempi nuovi. Il primo atto da ministro di Sforza era stato quello di firmare il trattato di pace e egli rivolgendosi alle potenze vincitrici aveva affermato: “il Governo italiano, firmando il trattato, non è stato chiamato a negoziare, [ma] ha voluto provare che affronta gli atti più dolorosi per l'avvento di una vera pace costruttiva nel mondo”¹⁴⁶. Lo stesso Quaroni ammoniva che “la nostra politica estera è stata per tre anni ossessionata dal Trattato di pace, e non vogliamo uscirne fuori. [...] Tornando come facciamo con monotonia a parlarne sempre e con tutti, non solo stiamo diventando dei seccatori internazionali, ma diamo l'impressione di essere maledettamente sfasati”¹⁴⁷. Bisognava decidersi a procedere oltre e Sforza l'aveva compreso: “fare l'unione europea è l'unico modo di ottenere quasi tacitamente e per processo naturale la revisione e cancellazione di quanto di miope, meschino, ingiusto rimane ancora nel Trattato”¹⁴⁸.

146C. Sforza, Cinque anni a palazzo Chigi, op. cit.

147P. Quaroni, Problemi della politica del nostro tempo, Garzanti ed. Milano, 1996.

148C. Sforza, op. cit.

Al progetto europeo l'Italia si dedicò di slancio, senza pregiudiziali né riserve mentali, ben diversamente dalle strumentali visioni altrui. “Di tutti i paesi d'Europa -annotò Quaroni- il solo veramente e coscientemente europeo è stato ed è tuttora l'Italia, senza riserve, [pur] rifiutandosi di seguire una politica che sia antiatlantica o antiamericana”. Nel dibattito parlamentare di fine dicembre 1948 sull'adesione all'Alleanza Atlantica, Sforza aveva accuratamente identificato la sequenza innescata dal Piano Marshall, definendolo “un metodo pratico e concreto per giungere a quella unione europea che sola può assicurare al mondo la pace”¹⁴⁹. La diplomazia e la classe politica centrista ne fecero la loro bandiera, mentre la sinistra massimalista e la destra nostalgica votarono contro. Sforza e De Gasperi avevano impresso una spinta “europeista” al paese guadagnando per l'Italia una posizione più paritaria sul piano internazionale.

In generale, i successi conseguiti dalla diplomazia italiana non possono essere sminuiti dal fatto che l'apparato politico e amministrativo nazionale non è poi stato in grado di sfruttarli debitamente. Alcuni dilemmi di allora sembrano, infatti, riproporsi

¹⁴⁹Ibidem,.

oggi, mentre i parametri internazionali ai quali commisurarci, per quanto sotto forma diversa, non sono essenzialmente mutati.

Francesco Perfetti rileva che sebbene “Già dagli anni venti le istanze europeistiche avessero cominciato a diffondersi e molti passi in avanti erano stati compiuti, tuttavia, alla vigilia dei Trattati, la strada da percorrere per trasformare tali istanze in patrimonio della coscienza collettiva era ancora lunga e faticosa.” Perfetti cita Emanuele Gazzo¹⁵⁰, giornalista dell'Ansa poi di Agence Europe¹⁵¹ evidenziando come egli, in occasione del ventennale dei Trattati avesse osservato che “il progetto di formazione di una coscienza

¹⁵⁰Gazzo, Emanuele, giornalista, (Genova, 1908-Bruxelles, 1994). Durante la resistenza aderisce al 'socialismo liberale' rosselliano, mostrando una particolare sensibilità alle tematiche federaliste. Alla fine della guerra, nel 1945, Gazzo diventa giornalista professionista; dopo aver prestato la sua collaborazione a diversi giornali e riviste, viene assunto come redattore e inviato speciale dall'Agenzia di stampa italiana ANSA. Vi rimarrà fino al 1953, anno in cui decide di seguire il Conte Lodovico Riccardi nell'avventura della nascente Agence Europe. Il Conte Riccardi, presidente dell'ANSA, intuisce la possibilità di creare un'agenzia di stampa di un genere nuovo, specializzata nei problemi europei. Egli giudica necessario installarla nel luogo dove l'Europa sta nascendo ossia in Lussemburgo, sede della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, di cui era presidente Jean Monnet. Nel marzo 1953 appare il primo bollettino, dove figura un'intervista a Paul-Henri Spaak. Con il tempo, i rapporti tra Gazzo e le istituzioni della Comunità, improntati all'inizio ad una certa diffidenza (tanto che ad un certo punto l'Agenzia era stata fatta oggetto di vere e proprie interdizioni) si fanno più stretti, benché Gazzo dia l'importanza maggiore al mantenimento di una assoluta obiettività professionale. Gazzo fa questa scommessa che si rivelerà vincente; occupa le funzioni di redattore capo, poi di direttore generale e di vicepresidente delegato dell'Agence Europe. I suoi editoriali, che testimoniano grande competenza, grande lucidità e che hanno il merito di appoggiarsi a fonti di prima mano, accompagneranno la storia dell'integrazione europea per più di quarant'anni. (fonte: <http://suisa.archivi.beniculturali.it>)

¹⁵¹Agenzia di stampa internazionale, fondata nel 1953 a Lussemburgo (dove si era appena insediata la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio) da professionisti dell'informazione, indipendente da qualsiasi potere nazionale o altro, politico o economico, ha rapidamente acquisito una fama mondiale. Trasferitasi poi a Bruxelles, è formata da un gruppo multinazionale di giornalisti specializzati, che trattano l'informazione nella sua ottica specifica, vale a dire europea, senza trascurare gli aspetti che riguardano gli interessi nazionali o settoriali.

europea e quindi di un'opinione pubblica europea maturata nella clandestinità della Resistenza” si era andato esplicitando nel tempo attraverso “documenti di carattere esemplare come il manifesto di Ventotene”, ma constatando che esso era, pur tuttavia, rimasto circoscritto nell'ambito di minoranze illuminate tanto che solo nell'ultima fase dei negoziati se ne era registrata una certa pubblicità e diffusione all'infuori di quelle cerchie.

Gli studi più recenti sull'azione europeistica hanno portato a recuperare una dimensione più attiva dell'iniziativa diplomatica italiana, mettendo meglio in chiaro alcuni nessi fra politica interna e politica estera e indicando, anche la portata di una realistica politica di potenza dell'Italia volta a ritagliarsi uno spazio nello scenario europeo, collegandosi fra l'altro alle esperienze passate. Questi rilievi assumono ancora maggior peso nel campo delle relazioni economiche internazionali, dove il processo di riorganizzazione europeo, a partire dall'Unione Doganale del 1947, non poteva che costituire la proiezione delle scelte di ricostruzione e di espansione che le singole nazioni, e quindi anche l'Italia, stavano conducendo al proprio interno.¹⁵²

152Ruggero Ranieri, *L'amministrazione pubblica italiana di fronte ai problemi dell'integrazione economica europea (1945-1953)*

Sul piano internazionale, la "guerra fredda", riceve simbolicamente la sua ufficializzazione con la pubblicazione da parte degli Stati Uniti, nel gennaio 1948, della raccolta di documenti *Nazi-Soviet Relations* sui rapporti russo-tedeschi 1939-1941, contenente il noto protocollo segreto del 23 agosto 1939 firmato da Ribbentrop e Molotov; sul piano interno, l'indizione nel febbraio e lo svolgimento delle elezioni per la prima legislatura repubblicana, che si celebrarono il 18 aprile 1948. Questi due elementi non riguardavano solo separatamente la politica estera e quella interna dell'Italia, ma avevano anche una profonda reciproca connessione: se la guerra fredda divideva il mondo in due schieramenti contrapposti, il risultato delle elezioni avrebbe stabilito in quale dei campi l'Italia si sarebbe idealmente collocata, considerato che le maggiori forze politiche italiane, i partiti socialista e comunista uniti nel Blocco del popolo, da un lato, e, dall'altro, la Democrazia cristiana affiancata dai partiti minori della coalizione centrista, facevano più o meno esplicito riferimento nei loro programmi e nella loro propaganda ai due modelli di vita che allora si confrontavano sulla scena internazionale.

Fu questa connessione che determinò, nelle due questioni lasciate

parzialmente insolute dal trattato di pace del 10 febbraio 1947, quella delle colonie e quella del Territorio Libero di Trieste, l'inatteso annunzio, il 14 febbraio 1948, che l'Unione Sovietica era divenuta favorevole alla restituzione all'Italia delle sue colonie prefasciste sotto forma di amministrazione fiduciaria, e l'invio, il 20 marzo 1948, della nota anglo-franco-americana all'Unione Sovietica con la quale le tre Potenze occidentali le proponevano di restituire all'Italia tutto il Territorio Libero di Trieste. De Gasperi e Sforza erano vivamente impegnati su entrambi i problemi: sul primo, Sforza cercava in ogni modo di pungolare i rappresentanti dei paesi sedenti a Londra nel Consiglio dei Supplenti che doveva predisporre la decisione sulla sorte delle colonie; e, sul secondo, già nell'ultimo scorcio di febbraio egli concorse attivamente a fare dell'offerta sovietica per le colonie l'occasione per ottenere qualcosa dagli Occidentali in materia di Territorio Libero di Trieste.

La questione delle colonie, del TLT e dunque del trattato di pace, insieme alla necessità di sfruttare pienamente gli aiuti del Piano Marshall e di riacquistare un ruolo di media potenza sul piano internazionale sono il motore delle scelte europeistiche dell'Italia. Indubbiamente il principale promotore di tali azioni era stato il

conte Sforza, diplomatico di lungo corso ed europeista convinto aveva voluto ancorare il destino dell'Italia a quello dell'integrazione europea, convinto che dalle unioni doganali prima e dall'integrazione funzionalista poi l'Italia avrebbe avuto tutto da guadagnare. Il progetto per l'unione doganale italo-francese, l'adesione al Patto Atlantico, e più tardi al Piano Schuman, erano stati passi difficili e sofferti verso l'Europa Unita. Spesso supportato dalla lucidità e dall'acume di ambasciatori del calibro di Quaroni, Sforza, il più delle volte allineato a De Gasperi aveva condotto l'Italia fuori da quello che poteva essere un destino infausto: cadere nell'orbita dell'URSS.

Il dibattito sul destino dell'Unione Europea è in continua evoluzione. A più di cinquant'anni dalla firma dei trattati di Roma le nazioni europee non hanno ancora ceduto del tutto la loro sovranità e soprattutto negli ultimi tempi l'Europa è stata tacciata di essere un organismo sterile ed eccessivamente tecnocratico. E' indubbio che i padri fondatori dell'Europa avessero immaginato un futuro ben diverso per le sorti europee e sebbene molti passi avanti siano stati fatti il futuro dell'Europa Unita appare incerto. Tuttavia, forse, l'aver ritrovato attraverso i documenti diplomatici del tempo

il senso profondo delle motivazioni e dei sacrifici affrontati per realizzare quello che per molti è stata una speranza di “pace perpetua” può riportare sui giusti binari il dibattito sul percorso dell’integrazione e far comprendere come in particolare il destino dell’Italia sia stato ed è ancora fortemente legato alla storia dell’integrazione europea.

BIBLIOGRAFIA

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

B. Bagnato, *Il progetto di unione doganale italo francese. Un'operazione di aritmetica economica o di geometria politica?* In A. Campani (a cura di), *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea 1947-1957*, Franco Angeli, Milano 1995.

P.L. Ballini, A. Varsori, *L'Italia e L'Europa. (1947-1979). Tomo I.* Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2004.

A. Brogi, *L'Italia e l'egemonia americana nel mediterraneo*, La Nuova Italia, Firenze 1996.

P. Cacace, *Venti anni di politica estera italiana, 1943-1963*, Bonacci, Roma, 1986.

C. Caggiula, R. Benedetti, *Il Ministero degli affari esteri, la nuova Italia scientifica*, Roma, 1992.

G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, in collaborazione con P. Peluffo, laterza, bari 1993.

P. Craveri, A. Varsori, *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, Franco Angeli, Milano, 2009.

B. Curli, *La tecnocrazia nucleare italiana e le origini dell'Euratom, 1952-1957*, in L.V. Malocchi (a cura di), *Messina quarant'anni dopo*, Cacucci, Bari1996.

B. Curli, *L'Italie et l'Euratom: l'attitude des hauts fonctionnaires et des experts*, in E. Du Reau (sous la direction de), *Europe des Elites? Europe des peuples?*

E. Di Nolfo, *Gli Stati Uniti e le origini della Comunita' economica europea*, in E. Serra (a cura di), *Il rilancio europeo e i Trattati di Roma*, Giuffre', Milano 1989.

J.B. Duroselle ed E. Serra, *Italia e Francia, 1939-1945*, Franco Angeli, Milano, 1984.

J.B. Duroselle ed E. Serra, *Italia e Francia, 1946-1954*, Franco Angeli, Milano, 1988.

F. Fauri, *"Le sigle infernali": i negoziati Fritalux-Finibel e il ruolo dell'Italia*, in A. Varsori (a cura di), *L'Italia e il processo di integrazione europea: prospettive di ricerca e revisione storiografica*, cit.

F. Fauri, *L'Italia e l'integrazione economica europea, 1947-2000*, Il Mulino, Bologna 2001.

D. Felisini, *1943-1957, il Partito Socialista Italiano e l'integrazione Europea*, in "Annali dell'Istituto Ugo La Malfa", II, 1987, 3.

L.V.Ferraris, *Manuale della politica estera italiana, 1947-1993*, Laterza, Roma, 1996.

G. Formigoni, *La Democrazia Cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*, il Mulino, Bologna 1996

R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana. (1943-1991)*. Il Mulino, Bologna, 1995.

S. Galante, *Il partito Comunista italiano e l'integrazione europea. Il decennio del rifiuto 1947-1957*, Liviana, Padova 1988.

P. Ginsborg, *L'Italia e l'Unione europea*, in "Passato e Presente", 37, 1996.

P. Graglia, *Unita' europea e federalismo. Da "Giustizia e Liberta'" ad Altiero Spinelli*, Il Mulino, Bologna 1996.

M. Maggiorani, *L'Europa degli altri. Comunisti italiani e integrazione europea (1957-1969)*, Carocci, Roma 1998.

G. Mammarella e P. Cacace, *La politica estera dell'Italia. Dallo stato unitario ai giorni nostri*, Laterza, Bari, 2006.

L. Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa. La via italiana alla modernizzazione (1942-1979)*, Angeli, Milano 2003.

R. Merlone, *L'unificazione europea nel pensiero e nell'azione di Carlo Sforza*. Il mulino, Bologna, 2009.

M. Neri Gualdesi, *Il cuore a Bruxelles la mente a Roma. Storia della partecipazione italiana alla costruzione dell'unità europea*, Edizioni ETS, Pisa, 2007.

L. Nuti, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra. Importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Laterza, Roma-Bari 1999.

E. R. Papa, *Storia dell'unificazione europea. Dall'idea di Europa al trattato per una nuova Costituzione europea*. Bompiani, Milano, 2006.

D. Pasquinucci, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, Il Mulino, Bologna 2000.

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

S. Pistone, *L'Italia e l'unità europea: dalle premesse storiche alle elezioni del Parlamento europeo*. Loescher, Torino, 1991.

S. Pistone, *Il ruolo del Movimento Federalista Europeo negli anni 1948-1950*, in R. Poidevin (sous la direction de), *Histoire des debuts de la construction europeenne (mars 1948-mai 1950)*, Bruylant, Bruxelles 1986.

S. Pistone, *Il Movimento Federalista Europeo e i Trattati di Roma*, in E. Serra (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, Bruylant, Bruxelles 1989.

S. Pistone, *Il ruolo dei federalisti italiani nel processo di unificazione europea*, in V. Grementieri-A. Papisca, *Europa 1992: le sfide per la ricerca e l'universita'*, Giuffre', Milano 1989.

S. Pistone, *L'integrazione europea: uno schizzo storico*. Utet libreria, Torino, 1999.

D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione: la vicenda della Comunità Politica Europea 1952-1954*. Jaca Book, Milano, 1994.

R. Ranieri, *La siderurgia italiana e gli inizi dell'integrazione europea*, in "Passato e Presente", IV, 1985, 7.

R. Ranieri, *L'Italia e i negoziati del piano Schuman*, in E. Di Nolfo-R.H. Rainero-B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, Marzorati, Milano 1988.

R. Ranieri, *Italy and the Schuman Plan Negotiations*, IUE Working Papers, Firenze 1986.

- S. Romano, *la Cambiale europea dell'Italia*, il Mulino, XL, 1991, 4.
- S. Romano, *Le Italie parallele*, Longanesi, 1997, cit. in A. Panebianco, *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, il Mulino, Bologna 1997.
- F. Romero, *L'Europa come strumento di nation-building: storia e storici dell'Italia repubblicana*, in "Passato e Presente", 36, 1995.
- F. Romero, A. Varsori, *Nazione, interdipendenza, integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*. Volume primo, Carocci, Roma, 2007.
- G.E. Rusconi, H. Woller, *Italia e Germania. 1945-2000. La costruzione dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2005.
- C. Sbailò, *Weimar, un laboratorio per il costituzionalismo europeo*. città aperta edizioni, Troina, 2007.
- C. Sforza, *L'Italia dal 1914 al 1944 quale io la vidi*, A. Mondadori, Roma, 1944.
- C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Atlante, Roma, 1952.

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

A. Varsori, *L'Italia tra alleanza atlantica e CED (1949-1954)*, *Storia delle relazioni internazionali*, 1988, 1.

A. Varsori, *L'Italia e l'integrazione europea. Dal piano Marshall al piano Pleven*, in ID.(a cura di), *la politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, Zanichelli, Milano 1993.

A. Varsori, *La scelta europeista*, in *Storia della società italiana*, vol. XXIV, *il miracolo economico e il centro sinistra*, Teti, Milano 1991.

A. Varsori, *Italy's policy towards European Integration (1947-1948)*, in C. Duggan-C. Wagstaff (a cura di), *Italy in the cold war. Politics, Culture and Society*, Berg, Oxford 1995.

D. Vignati, *Dall'armistizio ai Trattati di Roma. La politica estera italiana del secondo dopoguerra nel dibattito storiografico*, Tesi di dottorato in Storia delle Relazioni internazionali, Facoltà di Scienze Politiche Cesare Alfieri, anno accademico 2002-2003.

A.A.V.V. *L'eredità di Luigi Einaudi. La nascita dell'Italia repubblicana e la costruzione europea*, Skira editore, Milano, 2008.

A.A.V.V., *Indagine sulla diplomazia italiana, problemi e prospettive*. Giuffè, Milano, 1964.