



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI CATANIA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI**  
**DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE POLITICHE (XXX CICLO)**

---

Teresa Castro

**L'Italia e le istituzioni europee:  
dalla CECA ai Trattati di Roma**

Tutor:

*Chiar.mo prof.* Giuseppe Astuto

Coordinatore:

*Chiar.mo prof.* Fabrizio Sciacca

## INDICE

<b>Introduzione</b>	<b>p. 4</b>
<b>1. L'Italia e la scelta europea (1946-1949)</b>	
1.1 I progetti europeisti degli anni venti e trenta	p. 18
1.2 Spinelli e il movimento federalista	p. 21
1.3 L'Italia, le Nazioni Unite e la politica estera	p. 29
1.4 I Piani USA e il rilancio dell'Europa	p. 33
1.5 Il Piano Marshall e l'OECE	p. 38
1.6 L'Italia e il Piano Marshall	p. 43
1.7 L'unione doganale italo-francese	p. 50
1.8 L'Italia e il Patto Atlantico	p. 54
<b>2. I movimenti federalisti e il Consiglio d'Europa</b>	
2.1 Giaccherò e l'Unione parlamentare europea	p. 61
2.2 Il Congresso dell'Aia	p. 67
2.3 Le iniziative per la cooperazione europea	p. 72
2.4 Il Consiglio italiano del Movimento europeo	p. 75
2.5 La nascita del Consiglio d'Europa	p. 78
2.6 I delegati italiani al Consiglio d'Europa	p. 82
<b>3. Il piano Schumann e la 'piccola Europa'</b>	
3.1 Il piano Schuman	p. 90
3.2 La posizione del governo italiano	p. 94
3.3 Il Trattato di Parigi e la struttura istituzionale della CECA	p. 98
3.4 La ratifica del Trattato	p. 102
3.5 I rappresentanti dell'Alta Autorità e dell'Assemblea Comune	p. 105
<b>4. La 'grande Europa'. Il progetto della CED</b>	
4.1 La Francia e la Comunità Europea di Difesa	p. 110
4.2 L'europeismo di De Gasperi	p. 114
4.3 De Gasperi e l'art. 38 della CED	p. 122
4.4 Benvenuti, il movimento federalista e l'Assemblea ad hoc	p. 133
4.5 I lavori della commissione costituzionale	p. 137
4.6 Lo Statuto della Commissione Politica Europea	p. 143

<b>5. Il dibattito e i conflitti sulla CED</b>	
5.1 I federalisti	p. 151
5.2 I partiti della maggioranza	p. 157
5.3 I partiti dell'opposizione	p. 163
5.4 Le forze economiche e sindacali	p. 171
<b>6. La fine di un sogno: il fallimento della CED</b>	
6.1 Il governo De Gasperi e la ratifica della CED	p. 177
6.2 Il governo Pella e la questione di Trieste	p. 179
6.3 Il governo Scelba e la lenta agonia della CED	p. 183
6.4 De Gasperi presidente dell'Assemblea Comune	p. 187
6.5 Verso la bocciatura della CED	p. 191
<b>7. Verso nuovi progetti di integrazione europea</b>	
7.1 L'UEO al posto della CED?	p. 196
7.2 Pella presidente dell'Assemblea Comune	p. 199
7.3 La DC e il fallimento della CED	p. 202
7.4 Monnet e il Piano Beyen	p. 206
7.5 Il ministro Martino e il memorandum italiano	p. 208
7.6 La Conferenza di Messina e il Comitato Spaak	p. 212
7.7 La classe dirigente e le nuove spinte europee	p. 217
<b>8. Il trattato di Roma e il rilancio dell'Europa</b>	
8.1 Verso la redazione dei Trattati	p. 222
8.2 I Trattati di Roma: mercato comune e istituzioni	p. 225
8.3 Le proposte dell'Italia	p. 229
8.4 La ratifica e il dibattito	p. 234
8.5 Continuità o rottura?	p. 238
<b>Abbreviazioni</b>	<b>p. 242</b>
<b>Fonti e Bibliografia</b>	<b>p. 245</b>

## INTRODUZIONE

Nell'ambito della storiografia, e in particolare della storia delle istituzioni politiche, l'interesse per la tematica europea è un fenomeno relativamente recente e resta in qualche modo minoritario se si raffronta alla mole di contributi che caratterizzano gli studi giuridici, economici e della scienza politica, apparsi dagli anni settanta del Novecento in poi. A partire da questo periodo soltanto alcuni studiosi italiani di fede federalista svolsero un ruolo pionieristico, concentrando la loro attenzione sul pensiero politico per poi passare ai movimenti europeisti e ai loro maggiori esponenti. La storiografia politica, viceversa, si concentrò sul tema della Guerra fredda, la quale era interpretata come il simbolo del mondo bipolare e della fine della centralità europea. Gli studiosi di storia contemporanea e delle relazioni internazionali cominciarono a studiare il ruolo svolto dagli Stati Uniti e il legame tra Washington e Roma, ritenendo le scelte europee delle autorità italiane come semplici riflessi dei condizionamenti americani per la partecipazione al piano Marshall<sup>1</sup>.

Fu la storiografia francese a mostrare nel corso degli anni ottanta un crescente interesse nei riguardi dell'integrazione europea e delle nuove istituzioni, come un fenomeno autonomo rispetto alla Guerra fredda. L'impegnativo progetto di ricerca, che si proponeva di analizzare la politica dell'Europa nel Secondo dopoguerra, mirava alla comprensione della fine della centralità degli Stati nazionali del Vecchio continente nelle relazioni internazionali a vantaggio di due attori extraeuropei, gli Stati Uniti

<sup>1</sup> Cfr. C. Pinzani, *L'Italia nel mondo bipolare*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, Einaudi, Torino 1995, pp. 7-194; C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta. Il piano Marshall e l'Italia 1947-52*, Carocci, Roma 2001.

e l'Unione Sovietica<sup>2</sup>. Se per gran parte degli storici la ricerca confermò l'interesse per i temi della Guerra fredda e dell'influenza degli Stati Uniti in Europa, altri ricercatori (Girault e alcuni studiosi francesi) sostennero che la costruzione europea, sebbene legata in una prima fase agli interessi di Washington, aveva assunto caratteri autonomi tanto da compensare, almeno in parte, la perdita di potenza subita con il secondo conflitto mondiale.

Nello stesso tempo alcuni storici dell'economia si interessarono alla ricostruzione dell'Europa occidentale nel secondo dopoguerra, cercando di sganciare tale processo dal ruolo statunitense per individuare i caratteri autonomi dell'integrazione: dall'OECE all'Unione Europea dei Pagamenti (UEP), alla nascita della CECA. In base a queste ipotesi la costruzione europea non avrebbe rappresentato la crisi dello Stato nazionale, bensì il suo adeguamento a una nuova realtà internazionale attraverso forme di parziale integrazione di stampo funzionalista<sup>3</sup>.

L'interesse per il tema della costruzione europea crebbe notevolmente con la creazione dell'Istituto Universitario Europeo (IUE) e con la presenza in questa istituzione dello storico tedesco Walter Lipgens, il quale avviò un ambizioso progetto sulla raccolta delle fonti relative alle origini del processo di integrazione<sup>4</sup>. Nello stesso tempo, sulla base della «regola dei trent'anni», si cominciarono a rendere disponibili le carte della Comunità, degli archivi delle singole istituzioni, con sedi a Bruxelles (archivi della Commissione e del Consiglio) e Lussemburgo (archivi del

<sup>2</sup> A. Varsori, *La storiografia sull'integrazione europea*, in «Europa Europe», n. 1, 2001, pp. 69-93.

<sup>3</sup> A.S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, Tethuen, London 1984.

<sup>4</sup> W. Lipgens-W. Loth, *Documents on the History of European Integration*, Gruyter, Belin-New York 1985-1991.

Parlamento), nonché degli Archivi Storici delle Comunità Europee (oggi Archivi Storici dell'Unione Europea) con sede a Firenze.

Su iniziativa della stessa Commissione fu creato un gruppo di collegamento di storici europei per promuovere gli studi sul processo di integrazione. Fra gli esponenti più in vista vi erano i francesi Girault e Poidovin, i tedeschi Klaus Schwabe, studioso dei rapporti transatlantici, e Walter Lipgens, gli inglesi Dolad C. Wart, studioso della politica estera britannica, e Alan Milward, il belga Michel Dumoulin specialista di rapporti economici internazionali. Il rappresentante italiano era Enrico Serra, noto per i suoi studi sui rapporti italo-francesi nel Novecento. Prevalgono, quindi, gli storici diplomatici e gli studiosi dell'economia internazionale. Era scontato che gran parte delle ricerche si concentrasse sui temi relativi della Guerra fredda. Gli studi dedicati alla posizione italiana nei confronti delle prime fasi del processo di integrazione trovarono solo parziale riflesso nelle opere di carattere più generale sulla storia dell'Italia postbellica, pur con qualche rara eccezione<sup>5</sup>.

Sul finire degli anni ottanta del Novecento, lanciati i programmi Erasmus e Tempus e grazie all'Azione Jean Monnet, furono attivate cattedre e corsi permanenti nelle discipline direttamente interessate al fenomeno dell'integrazione europea. Sebbene dal punto di vista quantitativo la storia rappresentasse l'ambito disciplinare minore, è innegabile che gli studi di carattere storico abbiano ricevuto una spinta. Proprio nel corso degli anni novanta cominciarono ad apparire le prime storie dell'integrazione europea di carattere generale, rispondenti anche alle esigenze didattiche legate agli insegnamenti di Storia dell'integrazione europea in varie Università e al dispiegarsi dell'Azione Jean Monnet.

<sup>5</sup> L. Sebesta, *L'Europa indifesa. Sistema di sicurezza atlantico e caso italiano 1948-1955*, Ponte delle Grazie, Firenze 1991.

La manualistica ha ripercorso le tappe salienti e i lineamenti dell'europeismo e del processo dell'unità europea, sia in modo monografico, approfondendo aspetti e vicende di determinati organismi, di specifici movimenti, di figure 'europeiste' attive nel panorama politico e diplomatico italiano. Nel primo caso, sono noti ormai i manuali di storia dell'integrazione europea a partire dal Secondo dopoguerra e le ricostruzioni sulla genesi dell'idea di Europa e del pensiero europeista<sup>6</sup>. Nel secondo caso, non mancano i lavori specifici sulla fondazione e sullo sviluppo di organismi dell'integrazione continentale, ad esempio sulla genesi del Consiglio d'Europa<sup>7</sup>.

Non vi è da stupirsi se in queste opere di carattere generale il ruolo dell'Italia sia nel complesso inesistente. A ciò contribuivano anche le difficoltà nel reperimento delle fonti archivistiche nazionali, largamente utilizzate in altri Paesi<sup>8</sup>. Con il riordino delle carte del ministero italiano degli Esteri e con l'apertura degli Archivi Storici dell'Unione Europea di Firenze, crebbe l'interesse nei riguardi degli attori economici e delle forze sociali favorevoli al processo di integrazione, senza trascurare le indagini su alcune figure di 'tecnocrati' italiani presenti nella CECA e dell'EURATOM.

<sup>6</sup> Cfr. B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna 2001; G. Mammarella, P. Cacace, *Storia politica dell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari 2003; E.R. Papa, *Storia dell'unificazione europea: dall'idea di Europa al Trattato per una nuova costruzione europea*, Bombiani, Milano 2006 e U. Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, Guerini e Associati, Milano 2011.

<sup>7</sup> M.T. Bitsch (a cura di), *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe: Actes du Colloque de Strasbourg (8-10 juin 1995)*, Euroclio, Strasbourg 1995.

<sup>8</sup> V. Pellegrini, *Fonti per lo studio dell'integrazione europea nell'Archivio storico diplomatico del ministero degli Affari Esteri*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, 2000, 8, pp. 265-286.

Questa linea di tendenza si estese a una serie di ricerche sulle istituzioni e sulle politiche comunitarie: dall'Agenzia Spaziale Europea al Comitato Economico e Sociale Europeo<sup>9</sup>.

Nel contesto di queste ricerche risultava possibile recuperare in parte la posizione espressa dall'Italia nei confronti delle istituzioni comunitarie. Nello stesso tempo si gettava nuova luce sull'azione svolta da una serie di personalità italiane che avevano influito sia sul pensiero europeista, sia sulle vicende inerenti alla costruzione degli organismi dell'unità continentale. Non sono mancati anche i lavori su statisti e rappresentanti della classe dirigente. La Rognoni Vercelli ha dedicato gran parte della sua produzione storiografica su Luciano Bolis, mentre Daniela Preda ha studiato la politica federalista di Alcide De Gasperi<sup>10</sup>. Questa nuova linea storiografica, rafforzata dalla crescente disponibilità di fonti archivistiche concernenti personalità e partiti presso l'Istituto Sturzo e presso Archivi privati, nonché grazie alle fonti conservate presso l'Archivio Centrale dello Stato e l'Archivio Storico Diplomatico del ministero degli Affari Esteri, mi ha consentito di condurre questa prima ricerca sul ruolo dell'Italia nelle istituzioni europee.

Questa premessa metodologica è strettamente legata ai nuovi interessi per la costruzione dell'Europa. Le complesse questioni poste dal processo di globalizzazione spingono a riflettere sulle

<sup>9</sup> Cfr. F. Bonini, *Studi, materiali e prospettive per una storia delle amministrazioni comunitarie*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, 2000, 8, pp. 47-77; S. Guerrieri, *L'amministrazione parlamentare dell'Assemblea comune della Ceca all'Assemblea delle tre Comunità*, ivi, pp. 135-156; A. Varsori, *Politica e amministrazione nel Comitato economico e sociale europeo (1957-1998)*, ivi, pp. 105-133.

<sup>10</sup> Cfr. C. Rognoni Vercelli, *Luciano Bolis: dall'Italia all'Europa*, Il Mulino, Bologna 2007 e D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Il Mulino, Bologna 2004.



vicende che portarono, dopo la fine della seconda guerra mondiale, alla costruzione europea e all'affermazione di un sistema politico inedito e originale. In questo lavoro di ricerca, metto in stretto collegamento lo studio della storia e l'elaborazione dei progetti istituzionali, incentrando l'attenzione sul ruolo svolto dall'Italia tramite l'intervento del governo, delle forze politiche e dei grandi funzionari dello Stato.

Bisogna, innanzi tutto, tener conto del duplice processo che contribuì alla costruzione europea. Da un lato, fu rilevante l'evoluzione costituzionale che si produsse all'interno dei principali Paesi nel secondo dopoguerra. Dall'altro, comparvero nuovi attori e modelli istituzionali internazionali. Oltre all'ONU, si distinsero l'Alleanza Atlantica (la NATO), firmata a Washington il 4 aprile 1949, e il Consiglio d'Europa, istituito il 5 maggio successivo a Londra. Attraverso l'esperienza dell'ERP (il cosiddetto Piano Marshall) si arrivò poi all'istituzione dell'OECE, il 16 aprile 1948.

Le principali tappe delle istituzioni comunitarie sono note. Il 9 maggio 1950, il ministro francese degli Affari Esteri, Robert Schuman, pronunciò a Parigi il discorso che portò alla firma del trattato sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), entrato in vigore il 23 luglio 1952, con l'adesione di sei Paesi: Francia, Germania Occidentale, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. L'obiettivo era quello di mettere in comune il ciclo industriale del carbone e dell'acciaio. Si procedette poi alla redazione di un progetto volto ad allargare il processo di integrazione alla difesa, con l'istituzione della CED, e in prospettiva di una Comunità politica. Fallito questo programma, si ripiegò sull'Unione dell'Europa Occidentale che doveva assicurare la sicurezza del vecchio continente nell'ambito della NATO. A questa organizzazione aderirono dieci Paesi il 23 ottobre 1954. Il percorso

di sviluppo delle istituzioni comunitarie riprese il 25 marzo 1957 con la firma a Roma dei trattati che istituivano la Comunità economica europea e l'EURATOM (Comunità europea dell'energia atomica) con l'obiettivo di creare un mercato comune. I trattati entrarono in vigore il 1° gennaio 1958.

Con questi primi accordi sull'integrazione europea si crearono nuove istituzioni che non erano in alcun modo paragonabili a un segretariato di un'organizzazione internazionale. La CECA prevedeva un'Alta Autorità, formata con criteri sovranazionali, un Consiglio dei ministri degli Stati partecipanti, un'Assemblea parlamentare con i rappresentanti dei diversi Parlamenti nazionali e una Corte di Giustizia per risolvere le controversie. Similmente, anche se con minori poteri, le altre due Comunità (CEE ed EURATOM) prevedevano una Commissione, un Consiglio dei ministri e l'Assemblea parlamentare. All'interno di queste nuove istituzioni si formò una élite, sovente definita 'tecnocratica', composta di funzionari provenienti dall'alta amministrazione degli Stati membri e costituita in larga parte da diplomatici, ai quali si aggiungevano i tecnici dei settori delle politiche pubbliche e uomini politici sensibili alla nuova prospettiva.

Alla partecipazione di questi primi membri della cosiddetta «eurosfera» fece riscontro un'architettura istituzionale in cui forme della rappresentanza politica (nel Consiglio dei ministri e nella rappresentanza parlamentare) si accostarono a strutture decisionali e gestionali designate sulla base dell'incontro di diplomatici e tecnici, con istituzioni giurisdizionali che riprendevano i tratti dei Consigli di Stato e nello stesso tempo delle Corti costituzionali. La dialettica tra i sostenitori di un super-Stato federale e i fautori di una rete interistituzionale non fu definitivamente risolta, pur realizzandosi nei fatti un inedito

processo di integrazione europea nel quale prevalevano i tratti amministrativi.

Durante il processo di costruzione di nuove istituzioni, che cambiarono l'assetto europeo nel volgere di pochi decenni, l'Italia svolse un ruolo attivo ed ebbe un atteggiamento coerente? È prevalso finora un giudizio riduttivo sull'azione internazionale di un Paese 'minore' rispetto ai grandi partner continentali e atlantici. Tale valutazione, tradizionalmente diffusa tra opinionisti e diplomatici, è stata accolta largamente dalla storiografia internazionale a tal punto da essere accettata anche da parte di quella italiana.

Solo di recente gli storici, dopo aver concentrato il loro interesse sugli aspetti ideali dell'integrazione, sulle relazioni internazionali e sulla politica estera dei singoli Stati, hanno dedicato attenzione alle istituzioni e agli attori nazionali. Analizzo, quindi, il contributo dell'Italia nella costruzione delle istituzioni europee. A tal fine assumono una particolare rilevanza il ruolo svolto dal governo per la creazione delle istituzioni europee e la presenza degli italiani negli organismi comunitari della CECA, dell'EURATOM e della CEE. Tenuto conto di questo impianto, approfondisco almeno tre fasi della vicenda istituzionale europea: a) la prima fase europeista (1949-1952); b) la creazione della CECA; c) dalla CED alla CEE.

### *La prima fase europeista (1949-1952)*

È ormai assodato che, finite le ostilità della Seconda guerra mondiale, l'Italia cercò l'inserimento nell'economia internazionale dopo la lunga esperienza isolazionista e autarchica del fascismo. Questo processo avvenne sotto l'egida dell'unico Paese, gli Stati Uniti, che aveva le forze sufficienti per riuscire nell'impresa. La

scelta obbligata dell'adesione italiana al piano Marshall fu la premessa al processo di integrazione europea. All'interno di una cooperazione continentale, strettamente legata all'Alleanza atlantica, sembrò possibile scongiurare i timori dell'Italia di essere confinata in un ruolo di secondo piano di fronte a un eventuale direttorio intergovernativo europeo, oppure di essere costretta a una marginalità 'mediterranea' da un rapporto bilaterale con gli USA.

In questo quadro ho studiato il ruolo dell'Italia all'interno dei primi organismi europei. In particolare i rappresentanti italiani svolsero un ruolo attivo all'interno del Consiglio d'Europa, dal 1949 al 1952 al fine di trasformare l'Assemblea consultiva in Assemblea costituente della futura Federazione europea. Un ruolo particolare fu svolto da Luciano Benvenuti, sottosegretario al ministero del Commercio con l'Estero, allora diretto da La Malfa, che lavorò per la riforma dello Statuto in direzione di una costituzione federale europea da sottoporre al vaglio dei Parlamenti nazionali. Falliti questi tentativi, le forze politiche italiane guardarono con interesse al processo di integrazione, che nel frattempo era maturato in seno alla 'piccola Europa' grazie al piano Schuman e al piano Pleven.

### *La creazione della CECA*

Il piano funzionalista, voluto dai francesi, dell'integrazione economica nel settore del carbone e dell'acciaio trovò l'adesione dell'Italia. Dalla tesi emerge che il governo di Roma non subì passivamente le scelte compiute dalla Francia e dalla Germania, ma intervenne attivamente sui principali temi in discussione e sulla creazione degli organismi sovranazionali necessari al funzionamento di tale Comunità. La delegazione francese, in

particolare Monnet, puntava alla costituzione di un organismo dotato di ampi poteri (la futura Alta Autorità). I rappresentanti dei piccoli Paesi, però, temevano l'egemonia delle due maggiori nazioni in questa istituzione. Da qui derivò la proposta italiana di controbilanciare i poteri dell'Alta Autorità con la presenza di altri organismi, in particolare un Consiglio dei ministri e una Corte di giustizia.

Il governo di Roma fu anche interessato a fare rientrare nel negoziato sul piano Shuman la questione dell'emigrazione e della libera circolazione della mano d'opera. Il progetto, però, incontrò forti resistenze tra i partner dell'Italia, trovando attuazione solo nel caso delle maestranze dei due settori economici presi in considerazione. Al di là dell'andamento delle trattative, elemento significativo del coinvolgimento italiano fu l'atteggiamento favorevole assunto dall'industria siderurgica (Finsider soprattutto) nei confronti dell'apertura dei mercati e della competizione internazionale. Nell'ambito dell'Alta Autorità il governo di Roma, inoltre, riuscì a inserire un numero di membri capaci di garantire la presenza di una rappresentanza forte. Un ruolo importante fu svolto da Enzo Giacchero, un esponente democristiano, convinto federalista e vicino a De Gasperi.

Una conferma sull'esperienza attiva dell'Italia venne dall'interesse mostrato da alcune forze sindacali nei riguardi della nuova istituzione. In particolare il sindacato cattolico CISL, influenzato dalle posizioni della DC, espresse un aperto sostegno alla costruzione europea per la soluzione dei problemi sociali, quali quello migratorio, nonché per un miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori. Fra gli esponenti sindacali più convinti vi fu Giulio Pastore. Ebbe inizio un coinvolgimento del sindacato cattolico italiano nel processo di integrazione, che si rafforzerà

negli anni successivi e costituirà una peculiarità dell'impegno europeo dell'Italia.

### *Dalla CED alla CEE*

Dopo la creazione della CECA, spettò sempre alla Francia portare avanti un'altra iniziativa, nota sotto il nome di «Piano Pleven», per la costituzione di una Comunità Europea di Difesa. I dettagli di quelle vicende, che travagliarono la scena politica dell'Europa occidentale, sono noti. Di fronte alle pressioni americane per il riarmo tedesco, il primo ministro francese René Pleven il 24 ottobre 1950 propose la creazione di forze armate comuni legate alle istituzioni politiche europee. La proposta mirava a evitare l'adesione tedesca al Patto Atlantico, in un periodo particolarmente teso per le sorti difficili della presenza francese in Indocina.

Il progetto per l'esercito europeo dette vita all'unico tentativo, storicamente registrabile, per la creazione di un potere politico unificato. La proposta fu fatta dagli italiani. Alcide De Gasperi, su ispirazione di Altiero Spinelli, delegato generale dell'Unione europea dei federalisti e suo attivo consigliere, ottenne durante le trattative l'inserimento dell'articolo 38 che prevedeva il collegamento dei progetti di integrazione militare alla nascita di una Comunità politica europea (CPE). Sebbene destinato all'insuccesso, il progetto di ispirazione federalista rappresentò uno sforzo per far procedere di pari passo integrazione e tutela degli interessi nazionali.

In queste vicende un ruolo principale fu svolto da De Gasperi. Alcuni studiosi hanno evidenziato che il suo progetto sulla CPE era un *escamotage* per evitare al governo italiano le conseguenze

sgradite della CED. Nella tesi ho evidenziato gli stretti rapporti tra lo statista trentino e i principali rappresentanti del movimento federalista, che, pur restando un fenomeno di élite, svolse un ruolo centrale all'interno dell'Unione Europea dei Federalisti e, nella primavera del 1951, elaborò un progetto per una Costituzione europea. Lo studio dell'attività politica di Lodovico Benvenuti mi ha consentito di approfondire le tappe più importanti dei negoziati per la CPE, durante i quali la delegazione italiana si distinse per sue concezioni europeiste.

Sono note le vicende che portarono alla caduta del progetto CED davanti all'Assemblea nazionale francese il 30 agosto 1954. Questo voto peserà a lungo sulle iniziative europee, ponendo fine ai tentativi di unione tra i Paesi dell'Occidente che avevano trovato in questo periodo più sensibili governi e opinione pubblica. Ebbe inizio un periodo diplomatico nel segno di una reazione alla facilità con la quale si erano negoziati gli obiettivi sostanzialmente federalisti. Ho ricostruito l'iter politico-diplomatico tracciato dai sei partner della 'piccola Europa' per superare la brusca impasse del processo di unità europea, causato dal fallimento della CED e per avviare il cosiddetto 'rilancio' dell'Europa, che condurrà alla firma dei trattati di Roma e alla nascita della CEE.

Gran parte degli studi dedicati al processo politico-diplomatico sulla firma dei trattati di Roma ha adombrato l'impressione che l'Italia abbia solo accolto le varie delegazioni nelle principali città (da Messina, in realtà Taormina, a Roma, passando per Venezia) e che il negoziato vero abbia visto come protagonisti la Francia e la Germania Ovest. Dalla mia ricerca sembra superato questo giudizio. Anche in questa occasione il governo italiano non fu semplice spettatore nelle trattative, ma seppe individuare con esattezza alcuni importanti obiettivi, ottenendo risultati che, in

una prospettiva di lungo periodo, avrebbero impresso un'impronta alle istituzioni europee.

Nella tesi ho ricostruito le trattative dopo la conferenza di Messina voluta dal ministro Gaetano Martino. Proprio in questa occasione fu nominato un comitato di esperti, alla cui guida comunque stava Paul-Henri Spaak. La delegazione italiana fu rappresentata al più alto livello: Lodovico Benvenuti, un convinto europeista, e l'ambasciatore Attilio Cattani, affiancati da alcuni diplomatici, fra i quali Roberto Ducci e Francesco Cavalletti, quest'ultimo particolarmente esperto di questioni europee per la sua esperienza nella CECA.

Un dato emerge in modo netto: oltre al consueto appello per l'integrazione politica, l'Italia fece sempre riferimento a una serie di importanti questioni economiche. La delegazione italiana ebbe in mente un collegamento fra integrazione europea, sviluppo nazionale e superamento degli squilibri regionali. Tenendo conto della relativa debolezza del sistema industriale del Paese, il governo di Roma, attraverso l'azione dei propri vertici e dei propri esperti, ebbe una notevole influenza per la realizzazione di alcuni obiettivi: la gradualità nell'applicazione delle norme per la creazione di un mercato comune dei prodotti industriali, un rafforzamento della tariffa esterna comune e l'applicazione al settore agricolo di quanto previsto per quello industriale. Su alcuni di questi temi l'Italia sapeva di poter contare sul consenso della Francia, che condivideva i timori italiani di fronte ai probabili vantaggi goduti dall'industria tedesca.

Vi fu un altro settore nel quale le autorità italiane ottennero il sostegno del governo francese: la possibilità che all'interno della CEE fosse prevista l'embrione di una politica sociale europea. Facendo leva sulla propria debolezza economica e sui problemi del



Mezzogiorno, esse ottennero, durante il negoziato, l'abbozzo di nuove istituzioni (un Fondo sociale e la Banca europea degli investimenti). Su questi temi, che saranno ripresi nei trattati successivi, l'Italia lasciò un'impronta decisiva.

Gli obiettivi italiani non trascuravano le esigenze sentite dal movimento dei lavoratori che, in particolare con il sindacato cattolico CISL, aveva mostrato interesse alla costruzione europea. Proprio per queste ragioni, nella fase conclusiva delle trattative, l'Italia si affiancò alle delegazioni del Belgio e dei Paesi Bassi per l'istituzione di un Comitato Economico e Sociale, il quale avrebbe dovuto lavorare con la Commissione ed essere formato su base tripartita con la partecipazione di rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori, delle associazioni imprenditoriali e dei cosiddetti «interessi diversi». Il trattato di Roma, però, assegnerà a questo Comitato compiti meramente consultivi, con la possibilità di esprimere pareri solo su sollecitazione dei futuri organismi europei, in particolare della Commissione.

Neanche da parte italiana si trascurò il progetto di una Comunità destinata a sfruttare l'energia nucleare. Le trattative per la costituzione dell'EURATOM presentarono minori difficoltà rispetto alla Comunità Economica Europea. L'Italia, grazie alla tradizione negli studi di fisica nucleare, aveva mostrato sin dagli inizi degli anni cinquanta un forte interesse per l'applicazione dell'energia nucleare sul piano industriale. A testimoniare ciò fu la presenza nella delegazione italiana di Francesco Giordani, uno scienziato di prestigio vicino a Ippolito, che si recò a Washington per definire i termini della futura cooperazione tra gli Stati Uniti e l'EURATOM.

## I. L'Italia e la scelta europea (1946-1949)

### 1. I progetti europeisti degli anni venti e trenta

Con la fine della Prima guerra mondiale, il Trattato di Versailles del 1919 ridisegnò, talora artificialmente nell'Europa centro-orientale, le frontiere del continente e impose pesanti riparazioni alla Germania, ritenuta responsabile del conflitto. Le potenze vincitrici, in tal modo, utilizzarono la tradizionale *Realpolitik*, anche se cercarono nuove vie per l'assetto internazionale. Si realizzò, infatti, il progetto del presidente americano Woodrow Wilson di costituire una Società delle Nazioni (SDN), una organizzazione pacifica di cooperazione tra gli Stati con sede a Ginevra. L'iniziativa, sconfessata persino dal Congresso americano, nacque gracile e poco rappresentativa. Malgrado l'ammissione della Germania agli inizi degli anni venti, la SDN fu incapace di fronteggiare le questioni lasciate irrisolte o aggravate dal Trattato di Versailles e le degenerazioni fasciste del nazionalismo<sup>11</sup>.

In questo quadro internazionale, avvelenato dalla mancata soluzione della questione tedesca, emersero nuovi movimenti europeisti. Il mondo delle imprese manifestò l'interesse per la liberalizzazione commerciale, per la politica industriale e per la creazione di un'unione doganale europea. Sul piano culturale e politico si avviarono svariate iniziative soprattutto nell'Europa centrale in chiave di nostalgia dell'Impero sovranazionale austro-ungarico o come coagulo di piccole nazioni. Nacque il movimento Pan-Europa, con un programma confederale imperniato sull'unità

<sup>11</sup> E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali dal 1918 ai giorni nostri*, Laterza, Roma-Bari 2008.

doganale, che ebbe il grande merito di collegare la cultura alla politica dell'unificazione europea. Sotto la guida di Coudenhove-Kalergi, sin dai primi anni venti questo movimento organizzò dei congressi con adesioni in vari ambienti intellettuali e politici<sup>12</sup>.

Grazie al contributo del pensiero federalista americano, il movimento federalista influenzò grandi personalità europee. In Italia si distinsero Giovanni Agnelli e Luigi Einaudi, in Francia André Voisin e Raymond Aron. In Gran Bretagna, gli scritti di Lionel Robbins, Lord Lothian e Barbara Wootton ebbero notevoli influssi negli ambienti del Partito liberale e del laburismo. Tra federalismo e confederalismo si collocarono i movimenti cattolici della zona renana, tra cui il partito tedesco Zentrum di Adenauer e il Partito popolare francese. Nacque il Segretariato internazionale dei Partiti democratici di ispirazione cristiana, al quale aderì il Partito popolare italiano di don Sturzo e di De Gasperi<sup>13</sup>.

Al culmine della fase dello sviluppo economico degli anni venti, si manifestò il primo tentativo politico-diplomatico di costruzione dell'unità europea. Il ministro degli Esteri tedesco, Gustav Stresemann, e il suo collega francese Aristide Briand, sotto l'influenza dei movimenti europeisti, il 1° maggio 1930 presentarono alla SDN il *Memorandum* per una Federazione europea. La crisi economica del 1929 e la vaghezza del progetto, che auspicava un legame federale senza toccare le sovranità nazionali, contribuirono al suo fallimento<sup>14</sup>. Era però valida l'idea che la riuscita dell'unità europea stava nell'intesa franco-tedesca.

<sup>12</sup> H. Mikkeli, *Europa*, Il Mulino, Bologna 2001, pp. 161 ss.

<sup>13</sup> S. Pistone (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Fondazione Einaudi, Torino 1975.

<sup>14</sup> E. Du Réau, *L'idée d'Europe au XX siècle*, Complexe, Bruxelles 2001, pp. 97 ss.

Nel corso degli anni trenta il fascismo e il nazismo accettarono l'autocrazia e condussero politiche aggressive volte a preparare la guerra. Nello stesso tempo le democrazie occidentali si orientarono ad adottare nuove politiche anti-crisi, definite di "nazionalismo economico" e ispirate dal "planismo" nazionale (piani economici nazionali, svalutazione della moneta e programmi di lavori pubblici). Si trattava di programmi che riprendevano il *New Deal* americano di Franklin D. Roosevelt nella convinzione che questa politica economica fosse la sola via utile per il superamento della crisi economica e per la difesa della democrazia<sup>15</sup>.

Era naturale che in queste condizioni i progetti europeisti passassero in secondo piano. Prese consistenza, però, un orizzonte culturale imperniato sul cristianesimo come "ponte" tra le diverse civiltà del continente in una visione europea. I riferimenti concreti erano frammentari. Talvolta, si parlava dell'Italia cattolica come guida di un fronte di Stati cattolico-concordatari in contrapposizione alla barbarie comunista e al paganesimo razziale. In altri casi si faceva riferimento alla ricerca di una "terza via" tra capitalismo e collettivismo. Alla base stava una riflessione sull'originalità della tradizione cristiana europea<sup>16</sup>.

Nel settembre 1939 l'Europa precipitò in una grande guerra che, nel volgere di pochi mesi, assumeva un carattere mondiale. Al termine delle ostilità fu evidente che l'Europa, dopo alcuni secoli di egemonia, avrebbe assunto un ruolo di secondo ordine nelle

<sup>15</sup> Cfr. M. Telò, *Le New Deal européen*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 1989; G. Astuto, *Le istituzioni politiche italiane. Da Cavour al dibattito contemporaneo*, Carocci, Roma 2016, pp. 179 ss.

<sup>16</sup> Cfr. R. Moro, *La formazione della classe dirigente cattolica (1929-1937)*, Il Mulino, Bologna 1979, pp. 477 ss.; G. Campanini, *La cultura cattolica del '900 e l'idea d'Europa*, in A. Canavero, J.D. Durand (a cura di), *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, Unicopli, Milano 1999, pp. 233 ss.

relazioni internazionali. Per gli stessi popoli europei, il futuro sembrava identificarsi con i modelli e i miti, per quanto tra loro antitetici, della democrazia americana e del comunismo sovietico. La crisi dell'Europa, percepita da intellettuali e da uomini politici fin dagli anni venti, non poteva lasciare indifferenti chi, durante il conflitto, si era battuto contro un ordine dominato dal totalitarismo nazi-fascista.

Gli esponenti di varie correnti politiche, in esilio e nella clandestinità, di fronte alla crisi dell'Europa, individuarono nel superamento dello Stato nazionale e nella creazione di un'unione europea l'unica soluzione che avrebbe permesso al vecchio continente di affrontare con strumenti nuovi le difficoltà postbelliche. Questa tendenza ebbe particolare rilievo all'interno dell'antifascismo italiano. L'aspirazione all'unificazione europea e la diffusione del pensiero federalista avevano precedenti di spicco nell'esperienza risorgimentale con Cattaneo e, in tempi recenti, nelle posizioni di Luigi Einaudi<sup>17</sup>.

## 2. Spinelli e il Manifesto di Ventotene

Il più autorevole esponente delle correnti federaliste fu Altiero Spinelli che, con Ernesto Rossi, pubblicò nel 1941 il volume *Per un'Europa libera e Unita. Progetto d'un manifesto*. Con questo contributo, noto come *Il manifesto di Ventotene* dal nome dell'isola dove i due autori antifascisti erano stati confinati, il discorso sull'unificazione europea compì un salto qualitativo, perché si

<sup>17</sup> Cfr. D. Preda, C. Rognoni (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo: l'eredità di Carlo Cattaneo*, 2 voll., Il Mulino, Bologna 2005; U. Morelli, *Contro il mito dello Stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Franco Angeli, Milano 1990.

differenziò dai progetti proposti in passato per la sua natura politica<sup>18</sup>. Infatti, gli autori che avevano di certo studiato la concezione di federazione di Stati liberi di Immanuel Kant, nonché le idee politiche di Giuseppe Mazzini e di Carlo Cattaneo, trasformarono in un concreto programma politico, ciò che prima era solo speculazione filosofica. In sostanza il valore del *Manifesto* consistette nel fatto che esso espose, in maniera chiara, l'esigenza di creare una forza politica diversa, innanzitutto per struttura dai partiti tradizionali, che si rivelarono inadatti ad affrontare il tema dell'integrazione dei popoli, perché asserviti dalla competizione politica nazionale. Per tale ragione l'opera divenne un punto di riferimento dottrinale delle correnti federaliste, ma anche di una parte della resistenza italiana.

Il documento fu pubblicato clandestinamente dapprima a Milano come *Quaderno* del MFE, nell'agosto 1943, e poi a Roma insieme ad altri due saggi di Spinelli, col titolo *Problemi della federazione europea*, nel gennaio 1944, ad opera di Eugenio Calorni e della Società anonima poligrafica italiana<sup>19</sup>. Spinelli trattò il tema della crisi della civiltà occidentale, della necessità dell'unità europea e anche del partito rivoluzionario. Rossi invece, si occupò della parte riguardante le riforme della società. Tra i firmatari dello scritto vi fu anche Sandro Pertini, anch'egli confinato a Ventotene assieme ai due autori antifascisti, che tuttavia su pressione del Partito socialista, decise di ritirare la propria sottoscrizione<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> A. Spinelli, A. Rossi, *Il manifesto di Ventotene*, prefazione di E. Calorni, Milano, Arnoldo Mondadori, 2006.

<sup>19</sup> B. Vayssière, *Altiero Spinelli e Alexandre Marc nel cuore della guerra: due federalismi per una stessa lotta?* In C. Rognoni Vercelli, P.G. Fontana, D. Preda, *Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la resistenza*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 319.

<sup>20</sup> R. Giardina, «Per un'Europa libera e unita». *Dal Manifesto di Ventotene al fiscal compact*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2014, p. 13.

Nel *Manifesto* Spinelli e Rossi non solo chiarivano le ragioni storiche della necessità dell'integrazione, ma indicavano anche i principi politici, strategici e organizzativi che dovevano portare a una effettiva federazione, cioè all'istituzione di un nuovo potere a livello europeo, lo Stato federale. I due autori, riprendendo le tradizioni del federalismo italiano ed europeo, sostenevano che la federazione rappresentava la priorità perché essa avrebbe permesso il superamento della crisi degli Stati nazionali, e quindi l'eliminazione della radice dei mali del Novecento: la guerra e il protezionismo. La pace, così garantita, avrebbe eliminato la politica di potenza tra i Paesi europei con i suoi aspetti accentratori e autoritari, rendendo al tempo stesso possibile le riforme democratiche interne.

Spinelli, considerato giustamente uno dei padri fondatori dell'Europa - perché, com'è noto, dedicò tutta la propria vita alla battaglia per l'unità europea - per gestire l'inadeguatezza degli Stati nazionali europei rispetto alle nuove dimensioni sociali, economiche e politiche, si batté per un'Europa federale, dapprima al di fuori delle istituzioni e in seguito dentro gli apparati istituzionali come commissario e parlamentare della Comunità europea. E nell'elaborazione del federalismo analizzò i mercati interni delle nazioni che, rimanendo limitati rispetto ai mutamenti produttivi introdotti dal fordismo e dalle innovazioni tecniche, generavano stagnazione. In questa situazione, il fascismo e il nazional-socialismo, in Italia e in Germania, favorirono le soluzioni totalitarie di fronte all'inadeguatezza dei mercati nazionali, mentre la centralizzazione del potere producendo, a suo avviso, una cattiva selezione della classe dirigente, causò la degenerazione della politica.

Per Rossi e Spinelli le forze del progresso si sarebbero distinte da quelle della conservazione non più sulla divisione tra destra e sinistra, tra chi aspirava a introdurre più socialismo o più liberalismo dentro gli Stati, ma tra chi aspirava a creare la federazione e chi voleva restaurare i vecchi Stati nazionali preservandone la sovranità. La scelta, dunque, stava tra federalismo e nazionalismo. La prima era la condizione per rendere efficaci le riforme interne sia socialiste che liberali. Per il raggiungimento di questi obiettivi occorreva un movimento federalista autonomo dai partiti, aperto a tutte le forze progressiste, cioè non nazionaliste, avente come unico scopo la creazione della federazione europea e capace di spingere i governi in questa direzione, attraverso un'attività di consulenza e di mobilitazione dell'opinione pubblica. Solo un movimento, e non un partito, sarebbe stato in grado di raccogliere simpatizzanti appartenenti a diverse correnti ideologiche democratiche (dai liberali ai comunisti). Infatti, fu con la rinascita dei partiti tradizionali, che inglobarono nella loro strategia di politica internazionale l'idea di federazione europea, e con l'affermazione del Partito d'Azione, che si rifaceva al programma economico e sociale federalista, che Spinelli dal 1943, pensò al movimento con carattere sovranazionale.

Nel *Manifesto di Ventotene*, in un primo momento, si ipotizzò la creazione di un partito rivoluzionario, perché la lotta politica nei periodi di crisi poteva essere condotta non con criteri di persuasione e di consenso messi in atto in tempo di normalità, ma seguendo la coercizione. Successivamente Spinelli capì che era impensabile giungere alla federazione ignorando gli Stati e scavalcandoli con un'ondata rivoluzionaria. Infatti, le federazioni dovevano nascere in seguito a patti fra Stati, i quali decidevano di



rinunciare irrevocabilmente a certi attributi sovrani, affidandoli a un organismo superiore. La struttura federale sarebbe stata corretta con il tempo.

Un punto innovativo riguardava l'organizzazione del movimento, che doveva essere coordinato da militanti pronti a lottare eticamente per l'affermazione dei valori federalisti. Una volta ottenuto il potere era possibile pensare di mettere in atto un programma di riforme economiche e sociali, incentrato sul federalismo europeo. Uno degli strumenti di diffusione delle tesi federaliste negli ambienti dell'antifascismo fu il giornale *L'Unità Europea*, pubblicato clandestinamente da maggio 1943 fino a febbraio 1945. Furono otto i numeri fatti stampare, con una tiratura di circa mille copie<sup>21</sup>.

La procedura per la creazione della federazione doveva essere quella dell'Assemblea costituente, sull'esempio della Convenzione di Filadelfia del 1787 che aveva redatto la Costituzione americana. Tale Assemblea, deliberante a maggioranza, doveva scrivere quella europea, che sarebbe entrata in vigore dopo la ratifica della maggioranza degli Stati. La strategia federalista avrebbe dovuto sfruttare le contraddizioni del metodo confederale applicato dai governi (insufficienza decisionale per il voto all'unanimità, mancanza di strutture democratiche all'interno delle istituzioni intergovernative).

Di fronte alla catastrofe della Seconda guerra mondiale, Spinelli maturò la convinzione che solo un'organizzazione federale avrebbe potuto far rientrare l'Europa da protagonista nel quadro internazionale. Per la realizzazione di questo progetto fondò un

<sup>21</sup> F. Zucca, *Autonomie e federalismo europeista*, in C. Rognoni Vercelli, P.G. Fontana, D. Preda, *Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la resistenza*, cit., p. 119.

movimento trasversale ai partiti politici, che poté contare sull'adesione di appartenenti alla vasta galassia laica e socialista<sup>22</sup>. Infatti, tra il 27–28 agosto 1943, in casa di Mario Alberto Rollier a Milano, venne fondato il Movimento federalista europeo (MFE), con l'approvazione delle sei *Tesi politiche*, redatte da Spinelli che riprendevano il pensiero politico contenuto nel *Manifesto* e fornivano indicazioni programmatiche e organizzative. Infatti, l'MFE poggiò proprio sull'idea-cardine del documento scritto a Ventotene, e cioè l'esistenza stessa dello Stato nazionale costituisce una minaccia per la pace internazionale, perché il fine dello Stato è l'*espansione* e lo strumento per ottenerla è la *guerra*<sup>23</sup>. Tant'è che le due guerre mondiali dimostrarono come lo Stato nazionale, chiuso nell'egoismo di cercare il proprio interesse, generi l'instabilità politica. Di conseguenza il superamento della sovranità degli Stati e l'affermazione del federalismo europeo, dovevano diventare l'obiettivo fondamentale del dopoguerra, prima ancora della ricostruzione, per impedire il rinnovamento interno della nazione. Spinelli e Rossi per affermare tali scopi propendevano, per una pressione politico-culturale. Qui entra in gioco il ruolo dell'MFE, perché esso fu costituito da Altiero Spinelli (pochi giorni dopo la liberazione dal confino di Ventotene il 19 agosto) assieme ad altri antifascisti, appositamente per avviare il processo di federazione, mediante la diffusione di idee e di progetti politici di pace, collaborazione e libertà<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> S. Pistone, *La lotta del Movimento Federalista Europeo dalla Resistenza alla Comunità Europea di Difesa nel 1954*, in Id. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1945–1954)*, Jaca Book, Milano 1992, 17 ss. Cfr. anche P. Graglia, *Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, Bologna 2008.

<sup>23</sup> G. Laschi, *L'Unione europea. Storia, istituzioni, politiche*, Carocci, Roma 2001, p. 19.

<sup>24</sup> Tra gli antifascisti erano presenti: Ernesto Rossi, Luciano Bolis, Eugenio Colorni, Ursula Hirschmann e Vittorio Foa.

Per dare un'impostazione internazionale all'azione federalista, l'8 settembre 1943, Spinelli decise di recarsi in Svizzera, dove assieme a Rossi iniziò a organizzare le prime riunioni clandestine di federalisti europei. Verso la fine di quell'anno, i due antifascisti, dopo aver preso contatti con i membri della resistenza francese e approfittando dell'atteggiamento favorevole di molti politici all'ideale federalista, puntarono su un obiettivo più ambizioso: la preparazione di una Conferenza federalista nella Francia liberata. Tra il 22 e il 25 marzo 1945, presso la *Maison de la Chimie*, nella capitale francese, si tenne la prima conferenza federalista. A occuparsi degli aspetti organizzativi fu Ursula Hirschmann, seppur un ruolo importante fu svolto anche dal *Comité français pour la Fédération européenne*. Nato in seno al Movimento di liberazione nazionale francese nel giugno 1944, tale organismo si occupò di spedire le lettere d'invito alla conferenza dei federalisti, a molti esponenti del mondo politico e culturale europeo<sup>25</sup>. A Ginevra Spinelli preparò il testo *Dichiarazione federalista* che i rappresentanti dei movimenti di resistenza votarono il 20 maggio 1944.

Tornato in Italia, Spinelli sviluppò, assieme a Vittorio Foa, Riccardo Lombardi e Leo Valiani, un'intensa attività cospirativa presso la Segreteria Alta Italia del Partito d'Azione, e diresse per qualche mese *l'Italia Libera di Milano* e *Unità europea*. In questi organismi confluirono uomini e donne provenienti dai vari Stati europei, nella convinzione comune che bisognava lottare contro l'oppressione nazifascista, e nello stesso tempo occorreva lottare per costruire la pace e avviare il progresso in Europa. Tuttavia nel febbraio 1946, Spinelli, assieme a Ferruccio Parri e Ugo La Malfa,

<sup>25</sup> E. Paolini, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Il Mulino, Bologna 1988, p. 42.

decise di abbandonare il Partito d'Azione, per fondare il Movimento della democrazia repubblicana<sup>26</sup>.

Nel mese di maggio del 1946 due membri dell'Europa Union, Lèon von Vassenhove e Hans Bauer, presero accordi con Umberto Campagnolo, allora segretario generale per l'Italia del Movimento federalista europeo, al fine di convocare una riunione dei movimenti federalisti europei. I contatti sfociarono nella conferenza di Hertenstein del settembre del 1946, che gettò le basi per la costituzione dell'*Union européenne des fédéralistes* (UEF), istituita nei mesi successivi a Parigi il 15 dicembre 1946<sup>27</sup>.

A partire dal primo convegno nazionale, tenutosi a Milano nel settembre 1945, il movimento si diede un'impostazione terza-forzista e neutralista, secondo le direttive 'massimaliste' del segretario Umberto Campagnolo. La linea politica si incentrava su un'azione non legalitaria ma rivoluzionaria, finalizzata alla creazione di una repubblica federale europea. Spinelli e Rossi, viceversa, scartata l'ipotesi rivoluzionaria, propendevano per un'azione di pressione politico-culturale, esercitata dal MFE verso i poteri forti di ogni Stato europeo per arrivare alla convocazione di una Assemblea costituente degli Stati Uniti d'Europa.

Nonostante l'emergere dei primi movimenti federalisti, i governi dei Paesi europei, nell'immediato, finirono per seguire obiettivi strettamente nazionali. L'Italia non sfuggì a questa tendenza, mirando alla difesa dell'integrità territoriale e al recupero di un

<sup>26</sup> L. Polese Remaggi, *Alla ricerca del partito della democrazia. Storia della Concentrazione democratica repubblicana*, in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, vol. II, n. 38, Università "La Sapienza" di Roma, Roma 2006.

<sup>27</sup> S. Castro, *I socialisti svizzeri e la battaglia di Spinelli nel territorio elvetico*, in C. Rognoni Vercelli, P.G. Fontana, D. Preda, *Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la resistenza*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 200.

ruolo di qualche rilievo nel contesto internazionale. Le prime iniziative furono volte a evitare che il trattato di pace assumesse connotati punitivi nei confronti del nostro Paese<sup>28</sup>. La nuova Costituzione, certo, prefigurò un nuovo atteggiamento nei confronti del principio di sovranità nazionale con riferimenti più all'ingresso dell'Italia nell'Organizzazione delle Nazioni Unite che in un'Europa unita.

### 3. *L'Italia, le Nazioni Unite e la politica estera*

A partire dalla fine del Secondo conflitto mondiale, il contesto politico internazionale fu caratterizzato dalla decadenza dell'Europa e dall'avvento di governi comunisti nei Paesi dell'Est Europa. Gli USA e l'URSS, che incarnavano obiettivi e modelli ideologici-sociali contrapposti, passarono ben presto da una cooperazione contro il nazismo a un antagonismo, provocando la rottura della "Grande alleanza" e la divisione dello scenario politico internazionale in due blocchi. Dal punto di vista culturale e sociale, invece, nacque l'esigenza di perseguire la pace, non più con i metodi tradizionali della mediazione diplomatica o dell'equilibrio di potenza, ormai inadeguati, ma tramite l'associazione tra i popoli e la limitazione del potere sovrano degli Stati nazionali<sup>29</sup>.

In occasione degli accordi firmati durante la Conferenza di Jalta, svoltasi dal 4 all'11 febbraio 1945, le potenze si impegnarono di istituire "un'organizzazione internazionale" per favorire la

<sup>28</sup> S. Lorenzini, *L'Italia e il trattato di pace del 1947*, Il Mulino, Bologna 2007.

<sup>29</sup> L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Carocci, Roma 2012, p. 7.

soluzione pacifica delle controversie, per salvaguardare la pace e la sicurezza e per promuovere i diritti umani. Fu con questo proposito che, dal 25 aprile al 26 giugno, i rappresentanti di 50 nazioni si diedero appuntamento a San Francisco, per partecipare alla Conferenza delle Nazioni Unite per l'Organizzazione Internazionale (UNCIO), durante la quale si riesaminarono e si riscrissero gli accordi di Dumbarton Oaks. Tuttavia la Conferenza di San Francisco, che avrebbe portato alla creazione della Carta delle Nazioni Unite, si aprì senza la presenza dell'Italia, malgrado i tentativi di inclusione attuati dai nostri diplomatici. L'ambasciatore Francesco Paolo Fulci commentò: «Non si vollero tenere in alcuna considerazione i due anni di “cobelligeranza” dell'Italia a fianco degli Alleati, nel 1943–45, dopo l'armistizio di Cassibile; si preferì dimenticare che, nella Società delle Nazioni, l'Italia aveva occupato una posizione di assoluta preminenza, quale “membro permanente” del Consiglio sin dalla sua istituzione, assieme ai vincitori della prima guerra mondiale; ma, cosa ancor più grave, si mortificò l'anelito della risorta democrazia italiana ansiosa di ottenere dalla comunità internazionale il riconoscimento che la pagina del fascismo, della guerra e dell'isolamento fosse stata definitivamente voltata»<sup>30</sup>.

Alcide De Gasperi considerò il mancato inserimento dell'Italia come un'azione politica contraria agli stessi principi morali che ispiravano la Conferenza. A tal proposito il Consiglio dei Ministri in data 26 aprile 1945 approvò all'unanimità una dichiarazione che esprimeva «il profondo senso di delusione del popolo italiano per l'esclusione dell'Italia democratica che riaffermava la sua volontà di

<sup>30</sup> F.P. Fulci, *Gaetano Martino e l'ONU*, in AA.VV., *Gaetano Martino. Scienziato Rettore Statista (1900–1967)*, Trisform, Messina, 2003, p. 240; G. Borzoni, *G. Renato Prunas diplomatico (1882–1951)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, p. 447.

partecipare all'opera di ricostruzione del mondo»<sup>31</sup>. Il disappunto si avvertì anche all'interno del Paese, e col tempo questo sentimento collettivo si trasformò in disaffezione nei confronti del nuovo organismo internazionale. Cominciò così una battaglia per l'ingresso dell'Italia nell'Organizzazione internazionale delle Nazioni Unite. Il 1955 fu l'anno decisivo per la soluzione del problema. A luglio, infatti, il nuovo governo Segni trovò la soluzione per risolvere la posizione italiana<sup>32</sup>.

Dopo la ratifica del trattato di pace, anche l'Italia si orientò verso una politica estera nuova che, messa da parte la politica di potenza del fascismo, privilegiava la collaborazione degli Stati. Nel 1946, la "Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali", istituita presso il Ministero degli Esteri italiano, stipulò accordi con alcuni Paesi europei e d'oltreoceano, come Argentina, Brasile, Uruguay, Australia e Canada, che determinò la cosiddetta emigrazione "assistita", un processo di regolamentazione della quantità e della qualità della manodopera, della specializzazione professionale, delle condizioni sanitarie e contrattuali di lavoro, mediante il concorso tecnico, organizzativo e finanziario dei Paesi interessati.

Alla fine della guerra il Belgio, la Francia e la Germania si trovarono di fronte al problema del deficit di manodopera per la produzione del carbone e per il mantenimento di bassi salari. In base al protocollo italo-belga del 23 giugno 1946, l'Italia, bisognosa di materie prime e di sbocchi emigratori, s'impegnò a trasferire

<sup>31</sup> L. Tosi, E. Costa Bona, *L'Italia e la sicurezza collettiva: dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, Morlacchi Editore, Perugia 2007, p. 144; D. Benedetti, *De Gasperi politico e statista*, GDM, Roma 1949, pp. 143-144.

<sup>32</sup> P. Pastorelli, *L'ammissione dell'Italia all'ONU*, in L. Tosi (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel Novecento*, Cedam, Padova 1999, pp. 195-196.

circa cinquantamila lavoratori nelle miniere belghe, ottenendo in cambio duecento chili di carbone al giorno a un prezzo di favore per ogni emigrato. Gli italiani interessati a lavorare nelle miniere belghe dovevano firmare un contratto di dodici mesi, essere in buona salute, e non dovevano superare i trentacinque anni di età<sup>33</sup>.

A partire dal 1944 gli USA, preoccupati per il futuro della loro economia che traeva profitti dai grandi mercati europei, inaugurarono una fase di accordi. Gli accordi monetari di Bretton Woods del 1944 sancirono la nascita del Fondo monetario internazionale (FMI). Con l'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio (GATT) del 1947 furono liberalizzati gli scambi nei Paesi occidentali con l'obiettivo di assicurare lo sviluppo equilibrato del commercio internazionale attraverso la stabilità monetaria. Queste iniziative gli Stati Uniti sancirono l'abbandono della tradizionale politica protezionistica a favore di quella liberista, divenuta ben presto uno strumento per controllare la dipendenza economica dei Paesi più deboli.

Il governo italiano, nell'ambito degli accordi di Bretton Woods, si associò al FMI il 15 marzo 1947. Nuovamente con gli Stati Uniti firmò l'Accordo di Cooperazione economica, il 28 giugno 1948, al fine di promuovere lo sviluppo della produzione industriale e agricola. Il 10 ottobre 1949 poi aderì al GATT<sup>34</sup>.

Gli accordi bilaterali, ben presto si rivelarono uno strumento che non accontentavano le esigenze dei Paesi di emigrazione, perché si lasciava agli Stati riceventi, la facoltà di definire le quote

<sup>33</sup> R. Giardina, *«Per un'Europa libera e unita»*, cit., p. 18.

<sup>34</sup> G. Mammarella, *Europa–Stati Uniti: un'alleanza difficile, 1945–1973*, Vallecchi, Firenze 1973, pp. 59–99.



di emigranti da accogliere<sup>35</sup>. Per allentare i vincoli imposti dai Paesi riceventi, l'Italia a partire dal 1947, tentò di percorrere la strada dell'approccio multilaterale, chiedendo al Comitato per la cooperazione economica europea, di istituire un organismo specifico sui problemi della manodopera<sup>36</sup>. Nel gennaio 1948, fu convocata a Roma una Conferenza per la manodopera, durante la quale i Paesi partecipanti, decisero di istituire un Comitato per le migrazioni europee (Emico). Tuttavia i Paesi di immigrazione come la Gran Bretagna, la Francia e il Belgio, mostrarono un atteggiamento restio ad affidare ad un organismo internazionale, la gestione, seppur parziale del proprio mercato del lavoro.

#### 4. I Piani USA e il rilancio dell'Europa

Dopo l'esperienza del protezionismo e dell'isolazionismo autarchico fascista, quale criterio l'Italia cercò di adottare per la ricostruzione? I liberisti furono propensi per l'affermazione del mercato libero e l'abolizione del controllo statale, perché a loro avviso, in un Paese con scarse materie prime, la ripresa dello sviluppo industriale era possibile attraverso l'aumento delle importazioni e delle esportazioni. Il Partito comunista italiano e i socialisti puntarono su una politica pubblica degli investimenti e

<sup>35</sup> M. Colucci, *Chiamati, partiti e respinti: minatori italiani nella Gran Bretagna del II dopoguerra*, in «Studi emigrazione», XXXX, 2003, n. 150, pp. 329–349.

<sup>36</sup> P. Rontini, *Il governo italiano e il problema dell'emigrazione negli anni '50*, in E. Di Nolfo, E. Laniero, R.H. Nigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950–1960)*, Marzorati, Milano 1992, pp. 521–543.

sulla nazionalizzazione delle industrie, mentre la DC promosse una linea liberista moderata<sup>37</sup>.

Alla Casa Bianca, il 9 novembre 1943, fu firmato da 44 nazioni l'accordo UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), che fino al 1947 portò in Europa circa quattro miliardi di dollari. L'obiettivo dell'organizzazione fu quello di fornire alle popolazioni europee devastate dalla guerra aiuti mediante la distribuzione sia di alimenti e di generi di prima necessità sia di sussidi per la ricostruzione di case. L'8 marzo 1945 l'Italia firmò il primo accordo con l'UNRRA per 50 milioni di dollari in assistenza alimentare (36 milioni), in forniture mediche (9 milioni), mentre la restante somma fu stanziata per il rimpatrio dei rifugiati. Con il secondo accordo (19 gennaio 1946), l'UNRRA fornì alla popolazione italiana il 43% del pane e della pasta, alleviando la fame e fugando i disordini. Nel 1946 gli Stati Uniti, constatato che non si poteva più ritornare al vecchio isolazionismo, attivarono il programma GARIOA (Government Aid and Relief in Occupied Areas), al fine di fornire una serie di aiuti alimentari a sostegno dei soli Paesi sconfitti dal conflitto<sup>38</sup>.

Dopo l'avvio dei programmi di aiuti, si avvertì la necessità di ricostruire l'Europa con garanzie di continuità maggiori rispetto a quelle stabilite dopo la Prima guerra mondiale e la pace di Versailles. Divenne importante risolvere alcuni problemi, come l'amministrazione delle zone tedesche e le riparazioni di guerra di fronte al pericolo di una "bolscevizzazione" di una parte della Germania, che a sua volta avrebbe potuto trascinare l'Europa

<sup>37</sup> A. Graziani, *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, Il Mulino, Bologna 1979, p. 23.

<sup>38</sup> G. Woodbridge (a cura di), *UNRRA: The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, vol. II, Columbia University Press, New York 1950, pp. 261–262.

intera. Tale rischio fu denunciato da Winston Churchill, quando pronunciò a Fulton nel Missouri, il celebre discorso della «cortina di ferro scesa da Stettino all'Adriatico a dividere l'Europa». D'altra parte, le due conferenze di Yalta e Potsdam avevano lasciato aperto il problema tedesco, perché le soluzioni raggiunte sulle riparazioni erano troppo complesse, mentre gli accordi sulla gestione congiunta del territorio occupato e dell'economia tedesca, essendo difficili da applicare, nascondevano dei contrasti tra i Paesi coinvolti nel trattato di pace. Di conseguenza la questione tedesca cominciò a preoccupare non poco il presidente americano Truman e i suoi consiglieri.

Le preoccupazioni di Washington sulle sorti della Germania – a parte la decisione dei comunisti tedeschi di unirsi il 21 aprile del 1946 al Partito socialdemocratico per fondare il Partito di Unità Socialista di Germania (SED) – crebbero dopo le dichiarazioni del ministro degli Esteri Molotov che, il 10 luglio 1946, criticò aspramente gli alleati occidentali, accusandoli di voler tenere in servitù il popolo tedesco, limitandone la produzione industriale. Gli americani interpretarono quel discorso come un tentativo di Mosca di guadagnarsi il consenso del popolo tedesco al fine di egemonizzare la parte orientale della Germania.

Ad aggravare i timori statunitensi concorsero il respingimento da parte del governo sovietico della richiesta americana di mantenere un contingente militare in Germania e le vaste nazionalizzazioni delle proprietà agrarie e delle aree industriali nella zona controllata dai sovietici. Al discorso di Molotov seguì la risposta di James Byrnes che a Stoccarda, il 6 settembre 1946, preannunciò alla stampa la linea politica dell'America a sostegno dell'unità economica e della ricostruzione della Germania. L'1 gennaio 1947, con la fusione della zona di occupazione inglese con

quella americana, si posero le basi per un'economia tedesca occidentale separata da quella dell'Est.

Nel corso del 1947 gli Stati Uniti avevano di fronte due alternative: lasciare che l'Europa affrontasse con le proprie forze la ricostruzione, o intervenire con un nuovo piano di aiuti successivi all'UNRRA e al GARIOA. Nel primo caso, gli americani si sarebbero trovati senza un partner per commerciare, con il rischio di trovarsi di fronte a un'altra grande crisi, e senza un forte baluardo che contrastasse l'espansionismo sovietico. Nel secondo caso, si sarebbe dovuta includere la Germania tra i Paesi europei beneficiari del piano. Nel febbraio 1947, il segretario di Stato americano George Marshall, un generale dalla lunga carriera militare, decise di continuare la linea politica di aiuti economici<sup>39</sup>.

Il 10 marzo 1947, si svolse a Mosca la quarta conferenza sulla Germania, nella quale i sovietici insistettero per la creazione di uno Stato unitario tedesco centralizzato, mentre gli americani, che propendevano per una soluzione confederativa, non condivisero il loro progetto. La conferenza segnò una fase di stasi del negoziato, perché George Marshall, tornato nel frattempo negli Stati Uniti, denunciando nelle sue apparizioni pubbliche l'intransigenza dei sovietici, sollecitò il governo statunitense a mettere urgentemente in atto una strategia politica per la Germania.

Negli stessi giorni il presidente Truman, il 12 marzo 1947, pronunciò nella sessione congiunta del Congresso un programma d'azione a lungo raggio, considerato da molti storici il momento di apertura della Guerra fredda. Le parole di Truman divennero celebri non tanto per la richiesta di contributi finanziari destinati ad aiutare la Grecia e la Turchia, ma per la denuncia del pericolo

<sup>39</sup> V. Zamagni, *Dalla rivoluzione industriale all'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna 1999, p. 207.

comunista e per le intenzioni di sostenere quei popoli liberi che cercavano di opporsi ai tentativi dei sovietici di controllarli<sup>40</sup>.

Il 5 giugno 1947, durante il discorso di chiusura dell'anno accademico presso l'Università di Harvard, il segretario di Stato americano George Marshall annunciò che gli Stati Uniti avrebbero finanziato un piano pluriennale di aiuti economici per la ricostruzione dei Paesi europei. Passato alla notorietà come Piano Marshall, esso rappresentò una svolta nella politica americana perché superò l'approccio disorganico dei precedenti programmi di sostegno. In sostanza gli Stati Uniti, che erano in piena espansione economica ed erano usciti indenni da distruzioni e invasioni nel proprio territorio, elaborarono una strategia di impiego dei propri capitali per innescare lo sviluppo economico e la ricostruzione dei Paesi europei devastati dalla guerra e, contemporaneamente, per rilanciare l'economia statunitense che cercava di fare affari con l'Europa<sup>41</sup>. Nel suo discorso ad Harvard, il generale Marshall fu chiaro: gli Stati europei avrebbero dovuto concordare in maniera collegiale le richieste di aiuti.

Il piano americano si basava su due criteri fondamentali: il controllo degli Stati Uniti nell'impiego dei fondi e la flessibilità del programma in rapporto ai bisogni dei Paesi partecipanti e alle disponibilità dei beni. Il programma, preparato dal *Policy Planning Staff* del Dipartimento di Stato americano sotto la guida di Kennan, aveva come obiettivo quello di ridurre il *dollar gap*, cioè lo squilibrio della bilancia dei pagamenti tra USA ed Europa, tramite l'intervento di organizzazioni internazionali come l'Unione europea dei pagamenti (UEP). In altre parole, si volevano coprire i disavanzi

<sup>40</sup> H. Truman, *Memorie*, vol. II, Mondadori, Milano 1956, p. 133.

<sup>41</sup> E. Aga Rossi (a cura di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1983.

dei pagamenti dei Paesi europei, in modo da consentire il riavvio del processo produttivo senza le tensioni inflazionistiche.

Nel corso dei primi mesi del 1947, i primi segnali della Guerra fredda dominavano l'attenzione degli Stati del vecchio continente e degli USA. Alcune personalità cominciarono a sollevare la questione dell'Unione europea, quale fenomeno che avrebbe riguardato solo la parte occidentale del vecchio continente e il carattere antisovietico di una possibile cooperazione. In tale contesto va collocato il noto discorso di Winston Churchill a Fulton nel marzo 1946 e quello successivo di Zurigo nel settembre dello stesso anno.

A coniugare, in modo concreto, la strategia di difesa dal comunismo con il processo di costruzione europea furono gli Stati Uniti. Dopo il fallimento della Conferenza di Mosca delle quattro potenze vincitrici (marzo-aprile 1947), che avrebbe dovuto risolvere il futuro della Germania, l'amministrazione Truman si convinse che l'URSS non voleva una soluzione condivisa sull'assetto dell'Europa postbellica. Si cominciò a temere che Stalin, approfittando della crisi economica e della forte presenza dei partiti comunisti, mirasse al controllo del vecchio continente. Da qui trasse origine il piano degli USA, che si incentrava sugli aiuti per la ricostruzione in Europa e per il miglioramento delle sue condizioni economiche.

### *5. Il Piano Marshall e l'OECE*

Lo scopo del Piano Marshall era quello di creare un sistema economico integrato, non più protezionistico e autarchico come nel periodo fra le due guerre mondiali. Il Piano, coerente con gli

interessi economici e politici degli USA, si proponeva di avviare, da un lato, la ricostruzione dell'Europa che avrebbe rappresentato un mercato di sbocco per le esportazioni americane; dall'altro, la crescita che avrebbe aumentato il tenore di vita e assicurato la stabilità sociale, rafforzando i partiti di centro e riducendo il peso dei comunisti<sup>42</sup>. La novità stava nel fatto che Marshall invitava gli europei a seguire l'esempio americano di unificazione federale, subordinando la concessione degli aiuti al coordinamento fra le varie economie. Questo processo avrebbe dovuto rappresentare il punto di partenza per la costruzione politica europea e per la formazione di un solido baluardo contro la minaccia sovietica.

La reazione europea fu quasi immediata. Pochi giorni dopo l'annuncio, il 26 giugno 1947 si aprì a Parigi la Conferenza Tripartita fra Gran Bretagna, Francia e Unione Sovietica per discutere dell'ERP<sup>43</sup>. L'URSS non rigettò a priori il Piano Marshall ma, ritenendo che esso avrebbe comportato il coordinamento delle economie europee con la supervisione americana, abbandonò la conferenza e impose ai governi dell'Est di fare altrettanto. Inoltre, denunciò il Piano come una strategia imperialistica finalizzata al dominio statunitense in Europa. Il 2 luglio 1947, con l'abbandono del tavolo delle trattative da parte del Commissario del Popolo per gli Affari Esteri dell'URSS Molotov, si spezzò l'alleanza di guerra<sup>44</sup>. In vari Paesi del vecchio continente, influenzati dall'URSS, si opposero al Piano Marshall i partiti comunisti e alcuni movimenti sindacali, che organizzarono manifestazioni di protesta contro il

<sup>42</sup> A. Varsori, *Il Piano Marshall: un dibattito storiografico concluso?*, in «Ventunesimo secolo», Giugno 2007, n. 13.

<sup>43</sup> T.G. Paterson, *Il Piano Marshall*, in E. Aga Rossi (a cura di), *Il Piano Marshall*, cit., pp. 232 ss.

<sup>44</sup> F. Romero, *Storia internazionale del Novecento*, Carocci, Roma 2001, p. 69.

pericolo di colonizzazione americana e nel mese di settembre parteciperanno alla creazione del Cominform contro gli aiuti americani. All'organizzazione si unirono anche i partiti della sinistra italiana.

Il 12 luglio 1947 George Bidault ed Ernest Bevin convocarono al Quay d'Orsay di Parigi una Conferenza per dare una risposta alla proposta degli USA. Accolta la proposta americana, si decise di creare un organismo incaricato di redigere un programma strutturato di ricostruzione dell'Europa<sup>45</sup>. I sedici Paesi europei istituirono il Comitato per la cooperazione economica europea (CEEC), che iniziò a preparare una stima dei dollari necessari per la ricostruzione dell'Europa. Il compito di tale organo, infatti, fu quello di elaborare degli studi tecnici sulle economie dei vari Paesi europei e di stabilire con i loro rappresentanti le percentuali di aiuti da elargire. Si crearono anche quattro sottocomitati settoriali, per l'agricoltura e i beni alimentari, per il ferro e l'acciaio, per i trasporti e per i combustibili ed energia.

Il 20 settembre 1947, Herve Alphand presentò il *Rapporto CEEC* sul programma di ripresa economica dell'Europa, redatto e suddiviso in due parti: il rapporto generale e le relazioni degli esperti finanziari e dei vari comitati tecnici (agricoltura, energia, siderurgia, trasporti, mano d'opera). Il *Rapporto CEEC* evidenziò che la ripresa europea non sarebbe stata possibile senza il contributo economico della Germania, tramite la condivisione delle sue risorse minerarie, e si concluse con l'impegno di istituire l'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE), al fine di coordinare la gestione degli aiuti.

<sup>45</sup> F. Cavalletti, F. *Gli Stati Uniti d'America per l'Europa unita*, in «Civitas», marzo 1957, pp. 88-96; G. Mammarella, *Europa-Stati Uniti: un'alleanza difficile, 1945-1973*, Vallecchi, Firenze 1973.



Il delegato italiano alla CEEC fu Pietro Campilli, che non esitò a definire i negoziati di Parigi come una battaglia per la ripartizione degli aiuti americani. Egli presentò alla CEEC un programma per settori elaborato dal CIR (Comitato Interministeriale per la Ricostruzione), un organo collegiale che si poneva degli obiettivi di spesa da richiedere in forma di aiuti agli americani. All'interno della CEEC fu istituito un Comitato per la manodopera, ma da parte italiana si capì che la possibilità di esportare liberamente i lavoratori in eccesso era difficile da attuare. Infatti, l'emigrazione di lavoratori dall'Italia rimase vincolata ai trattati bilaterali che annualmente erano rinnovati con i Paesi aspiranti<sup>46</sup>.

Frattanto il Congresso approvò il Piano Marshall, disponendo un aiuto di circa 13 miliardi di dollari, in sovvenzioni e in prestiti. A superare l'opposizione del Partito repubblicano americano, favorevole a una politica isolazionista e al contenimento della spesa, contribuì il colpo di Stato in Cecoslovacchia che nel febbraio 1948 portò i comunisti al potere. Il 3 aprile 1948 Truman firmò l'*Economic Cooperation Act*. Da parte loro, i sedici Stati europei istituirono il 16 aprile 1948 l'OECE (Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica)<sup>47</sup>.

Questo nuovo organismo era composto da un comitato generale, un comitato esecutivo, alcuni comitati tecnici e una segreteria permanente. Si trattò di un organo meramente consultivo con sede a Parigi, che serviva a regolarizzare dal punto di vista istituzionale, i rapporti di cooperazione fra Stati Uniti e i Paesi dell'Europa occidentale e a innescare tra questi l'interdipendenza economica,

<sup>46</sup> F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Il Mulino, Bologna 2010, pp. 43 ss.

<sup>47</sup> Gli Stati erano i seguenti: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Svezia, Svizzera, Turchia, cui si aggiunse la Germania Ovest nel 1949.

politica e culturale. Infatti, come stabilito all'art.1, le parti contraenti dovevano agire in stretta collaborazione al fine dell'immediata elaborazione e attuazione di un programma di ricostruzione<sup>48</sup>.

La nascita dell'OECE, con sede a Parigi, che doveva coordinare l'utilizzo degli aiuti secondo un piano comune e avviare l'integrazione, sollevò subito dei contrasti fra gli europei. La Francia, sostenuta dall'Italia, propendeva per un'integrazione economica duratura, che comprendesse l'unione doganale, cioè la liberalizzazione degli scambi all'interno e l'instaurazione di un'unica tariffa doganale verso l'esterno. Inoltre, si voleva un'organizzazione dotata di qualche autonomia rispetto ai governi nazionali, capace di dare un impulso alla ripresa. L'Inghilterra, viceversa, che voleva un'organizzazione temporanea, era contraria all'unione doganale, incompatibile con il sistema del Commonwealth, dal quale dipendeva per gli approvvigionamenti dei beni alimentari e delle materie prime.

Prevalsa l'impostazione britannica, l'OECE non uscì dai tradizionali schemi della cooperazione internazionale. Essa risultò un'istituzione intergovernativa, diretta dal Consiglio dei ministri degli Esteri e dell'Economia, le cui decisioni erano vincolanti e prese attraverso il metodo paralizzante dell'unanimità. Il carattere intergovernativo e l'azione frenante esercitata dalla Gran Bretagna ne limitarono la capacità d'azione. Così l'OECE non riuscì a essere un efficace strumento di integrazione dei mercati europei. Mentre gli americani premevano per un programma comune di ricostruzione e per l'integrazione economica, gli europei, in particolare gli inglesi, spalleggiati dagli scandinavi, furono

<sup>48</sup> L. Levi, U. Morelli, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Celid, Torino 1994, pp. 55-56.

recalcitranti. Già nel corso del 1948 l'OECE dovette rinunciare all'elaborazione di un piano unico, sicché il governo americano avocò a sé l'attribuzione degli aiuti, che furono concessi ai singoli Paesi attraverso accordi bilaterali.

## 6. *L'Italia e il Piano Marshall*

Fin dall'inizio del 1947 l'Italia intensificò i rapporti con gli USA per ottenere degli aiuti economici finalizzati alla ricostruzione. Nell'aprile 1947 il governo italiano inviò negli Stati Uniti una missione guidata da Ivan Matteo Lombardo, con l'incarico di concordare entità e modalità dei prestiti americani che dovevano sollevare l'economia italiana<sup>49</sup>. Il 31 maggio 1947 il Congresso americano approvò un programma di assistenza (*Relief Assistance*) per le popolazioni colpite dalla guerra, stanziando per l'Italia la somma di 117 milioni di dollari in beni di prima necessità, che furono gestiti dalla missione AUSA (*Aid from the United States of America*). Nell'estate Lombardo contattò la Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) con lo scopo di chiedere un prestito di 250 milioni di dollari che dovevano servire per la costituzione della Cassa per il Mezzogiorno.

Il 22 dicembre 1947, il governo statunitense annunciò altri fondi in aiuti *ad interim* per Austria, Francia e Italia. Su 181 milioni di dollari autorizzati, l'Italia ottenne i primi 24 milioni, dopo aver redatto un programma a lungo termine, che puntava su una forte crescita produttiva mediante investimenti nel campo delle infrastrutture. Il piano basato su un lavoro di ricerca effettuato dal

<sup>49</sup> M.L. Sergio, *De Gasperi e la questione socialista*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, p. 135.

Centro di studi dell'IRI, presieduto da Pasquale Saraceno, fu presentato all'OECE dal ministro dell'Industria Tremelloni<sup>50</sup>.

Luigi Einaudi in qualità di ministro del Bilancio e vicepresidente del Consiglio, in una nota del 16 febbraio 1948, diffuse le direttive per la gestione delle merci importate e l'istituzione dei controlli. In conformità agli accordi stipulati con gli americani, espose l'adozione di un sistema di monitoraggio degli aiuti. Al ministero del Commercio con l'Estero, tramite la consulenza di enti (come l'Ente Approvvigionamento Carboni per i combustibili solidi, il CIP per i combustibili liquidi e la Federconsorzi per i cereali), spettò il coordinamento degli acquisti. Il ministero degli Esteri si occupò di curare i rapporti con le autorità americane, avvalendosi della collaborazione della delegazione italiana per la Cooperazione economica europea, presso l'OECE guidata da Pietro Campilli, e articolata in due vice-delegazioni, una con sede a Roma e l'altra a Parigi. Al ministero del Tesoro spettò l'amministrazione del fondo lire<sup>51</sup>.

Mentre il governo si avviava a compiere delle scelte decisamente occidentali, le forze di opposizione, soprattutto il PCI e il PSI continuavano a perseguire il loro carattere internazionalista, non tenendo conto di una possibile prospettiva europeista. La maggioranza del PSI accettava da tempo la collaborazione e, in qualche modo, la subordinazione al PCI. Al suo interno esistevano vaghe aspirazioni ad un'Europa 'terza forza', ma questa linea politica assumeva i tratti di un neutralismo benevolo nei riguardi

<sup>50</sup> R. Tremelloni, R. *The Italian Long-Team Program Submitted to the OEEC*, in «Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review», Roma, (BNLQR), 1949, n. 8, pp. 12-24.

<sup>51</sup> M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il piano Marshall*, Laterza, Roma-Bari 2008, p. 83.

dell'Unione Sovietica<sup>52</sup>. Solo all'interno della DC, legata ai dubbi dei cattolici sulla formazione dello Stato italiano, emergevano ipotesi di cooperazione internazionale, che non si traducevano, però, in una piena adesione all'obiettivo dell'Unione europea. Il maggiore rappresentante democristiano, Alcide De Gasperi, pur essendo ministro degli Esteri sin dal secondo governo Bonomi, si dedicò prevalentemente alla difesa degli interessi nazionali durante le vicende del trattato di pace<sup>53</sup>.

Tra la fine del 1946 e i primi mesi del 1947, la classe dirigente italiana, oltre che sulla questione della pace, si concentrò sull'imminente rottura fra Est e Ovest e sulle conseguenze che tale crisi avrebbe avuto sulla collocazione internazionale dell'Italia. In questo quadro vanno collocati alcuni episodi abbastanza noti: il viaggio di De Gasperi a Washington, la scissione socialista di Palazzo Barberini, la nomina del repubblicano Carlo Sforza alla guida del ministero degli Esteri, la firma del trattato di pace e l'uscita del PCI e del PSI dal governo<sup>54</sup>.

Per quel che riguarda il Piano Marshall, la leadership politica lo considerò come un impegno americano a sostenere l'economia europea occidentale e le sorti del governo. De Gasperi, in quel momento presidente del Consiglio, aveva un disperato bisogno di aiuti economici, non solo per la ricostruzione, ma anche per la battaglia tra le forze moderate e i partiti di sinistra (socialisti e comunisti) in vista delle prime elezioni politiche che si sarebbero

<sup>52</sup> Cfr. S. Galante, *Il Partito Comunista Italiano e l'integrazione europea: il decennio del rifiuto*, Liviana, Padova 1988; F. Bettanin, *Stalin e l'Europa. La formazione dell'impero estero sovietico (1941-1953)*, Carocci, Roma 2006.

<sup>53</sup> Cfr. D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Il Mulino, Bologna 2004; P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna 2006.

<sup>54</sup> S. Galante, *La fine di un compromesso storico. Pci e Dc nella crisi del 1947*, Franco Angeli, Milano 1980.

tenute nell'aprile del 1948. Il Piano Marshall, inoltre, sembrò offrire al governo italiano l'opportunità per l'avvio di una nuova politica estera di collaborazione con le potenze occidentali all'indomani della firma del trattato di pace, siglato nel febbraio del 1947<sup>55</sup>.

Proprio il ministro degli Esteri Sforza chiese ufficialmente l'ammissione dell'Italia al negoziato sul piano Marshall aperto a Parigi<sup>56</sup>. In tal modo il governo di Roma esprimeva la propria scelta occidentale e il sostegno alla politica estera degli USA. Certo, non mancavano gli aspetti strumentali. Con la partecipazione al progetto americano, l'Italia poteva avviare una propria azione in campo internazionale, ma anche recuperare un ruolo di media potenza regionale, aspirazione che richiedeva un riconoscimento dei maggiori attori occidentali: dagli USA alla Gran Bretagna, alla Francia<sup>57</sup>.

Il progetto americano stimolò i sostenitori dell'Unione europea, le cui posizioni si ispiravano in ampia misura agli ideali di carattere federale. Non mancarono coloro che vedevano lo stretto legame tra costruzione dell'Europa e lotta al comunismo, ma non mancarono coloro che volevano contribuire al superamento della contrapposizione tra Est e Ovest, proponendo una visione ideale che non si esaurisse in un mero anticomunismo. Le stesse

<sup>55</sup> F. Romero, *Gli Stati Uniti in Italia: il Piano Marshall e il Patto Atlantico*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino 1994, pp. 234-289.

<sup>56</sup> C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1952*, Atlante, Roma 1952, pp. 41-50.

<sup>57</sup> E. Di Nolfo, *L'Italie e le Plan Marshall. Aux origines de la participation italienne*, in R. Girault, M. Levy Leboyer (a cura di), *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris 1993, pp. 59-68; A. Varsori, *Italy's Policy towards European Integration (1947-58)*, in C. Duggan, C. Wagstaff (a cura di), *Italy in the Cold War Politics, Culture and Society 1948-1958*, Berg, Oxford 1995, pp. 47-66.

posizioni del governo italiano sull'ipotesi di integrazione europea, insita nel Piano Marshall erano molto variegate.

Alcuni settori del mondo diplomatico temevano che, nel contesto di un futuro organismo di cooperazione economica europea, gli interessi italiani potessero essere posti in secondo piano rispetto alle nazioni più forti, quali la Gran Bretagna e la Francia. L'ambasciatore italiano a Parigi, Pietro Quaroni, aveva scarsa fiducia nella capacità americana di attuare le forme di cooperazione e nella volontà degli europei di coordinare le proprie politiche economiche. Nello stesso tempo il diplomatico, però, confermava che non vi fossero alternative al pieno sostegno della politica americana<sup>58</sup>. Queste contraddizioni, presenti all'interno della delegazione italiana, si manifestarono sia durante i negoziati di Parigi sia durante l'avvio dell'Organizzazione per la cooperazione economica europea. Alla stregua di altre nazioni l'Italia puntò soprattutto a ottenere una quota più consistente di aiuti economici, mentre Francia e Inghilterra avrebbero svolto un ruolo centrale all'interno dell'OECE.

Certo, non mancarono alcuni obiettivi specifici dell'Italia. Fin dall'immediato dopoguerra si era percepito che la forte presenza di manodopera disoccupata costituiva un freno alla ricostruzione e al miglioramento delle condizioni economiche del Paese. Il governo, riallacciandosi alle politiche del periodo liberale, perseguì l'obiettivo della riapertura dei mercati internazionali del lavoro all'emigrazione italiana. Per tali ragioni si cercò di concludere degli accordi bilaterali con gli Stati europei e si firmò il trattato con il Belgio per l'impiego di lavoratori nei giacimenti carboniferi della Vallonia.

<sup>58</sup> A. Varsori, *Italian Diplomacy and Contrasting Perception of American Policy after World War II (1947-1950)*, in «Storia Nordamericana», n. 2, 1986, pp. 70-91.

Fin dalle prime fasi del negoziato di Parigi, la questione migratoria fu posta con forza dal nostro governo. Agli inizi del 1948, si tenne a Roma una conferenza internazionale su questo tema, alla quale seguì la nascita di un Comitato sulle migrazioni in Europa (EMIGO). Alcuni fra i maggiori Paesi europei, in particolare la Gran Bretagna e la Francia, restii ad aprire le loro frontiere ai lavoratori italiani, intendevano mantenere un pieno controllo sulle politiche migratorie. Pochi furono i risultati concreti emersi dall'attività dell'EMIGO che, nel 1949, si sciolse per lasciare posto a un comitato operante nel quadro dell'OECE. Anche questo organismo non ebbe migliore sorte, dal momento che non vi erano in quel momento opportunità di lavoro da offrire ai lavoratori italiani<sup>59</sup>.

Quali furono le ripercussioni del Piano Marshall per l'Italia? Nella fase di applicazione, tutti i Paesi aderenti aprirono uffici per contrattare la lista dei beni richiesti<sup>60</sup>. L'ente italiano incaricato dei prelievi dal fondo era il CIR (Comitato interministeriale per la ricostruzione). Nel quadro degli aiuti ERP, si prevedevano forniture gratuite, fondi di contropartita, assistenza tecnica (invio di tecnici statunitensi) e prestiti industriali per l'importazione di macchinari d'oltreoceano.

I milioni di dollari arrivati all'Italia furono destinati maggiormente alla costruzione di infrastrutture (acquedotti, fognature, linee ferroviarie, ponti, strade), al potenziamento delle strutture scolastiche e alla riconversione produttiva delle industrie e delle aziende agricole. Il Piano Marshall, infatti, stanziò 67

<sup>59</sup> C. Spagnolo, *La polemica sul «Country Study», il fondo lire e la dimensione internazionale del Piano Marshall*, in «Studi storici», 1996, n. 1, pp. 93-144.

<sup>60</sup> V. Zamagni, *Dalla rivoluzione industriale all'integrazione europea*, cit., pp. 207-222.



milioni di dollari per le aziende italiane che intendevano importare macchinari e attrezzature dagli Stati Uniti. Il 21 giugno 1948, la Confindustria emanò una circolare alle associazioni di categoria per sollecitare l'utilizzo di finanziamenti ERP e per migliorare gli impianti. Furono le regioni maggiormente industrializzate che ottennero prestiti più cospicui per le ristrutturazioni e per gli ammodernamenti delle imprese.

Le condizioni di prestito americane, rese note dal *National Advisory Council*, il 27 luglio 1948, furono vantaggiose. Tuttavia, il vicepresidente di Confindustria, Marco Segré, in una lettera al ministro dell'Industria definì "incerta" la procedura della presentazione delle domande a causa dell'iter complicato e formale che si doveva mettere in atto. Le domande di prestito dapprima passavano al vaglio del ministero del Commercio Estero, subito dopo erano valutate dall'IMI (Istituto Mobiliare Italiano), che in qualità di ente collettore attuava degli accertamenti sulle richieste che gli pervenivano. Infine, le pratiche giungevano al Comitato IMI-ERP che ne determinavano l'accettabilità, le condizioni e le garanzie. Per la parte italiana, la decisione definitiva veniva presa dal ministero del Tesoro che emanava il decreto di autorizzazione. Tra i maggiori beneficiari del Piano Marshall in Italia, troviamo l'IRI (Istituto di Ricostruzione Industriale), istituito nel 1933 al fine di gestire l'apparato industriale dopo la crisi del 1929. Esso era organizzato come una grande holding divisa in quattro sub-holding (Finmeccanica, Finsider, Finmare, STET), che deteneva quote anche nei settori bancario, idroelettrico, immobiliare, agricolo,

autostradale e aereo, chimico, turistico–alberghiero e cinematografico<sup>61</sup>.

Nel 1948 l'ERP lanciò il programma USTAP (*United Technical Assistance and Productivity Programme*) con lo scopo di introdurre in Europa, metodi di produzione e tecniche manageriali americane<sup>62</sup>. L'anno successivo fu creato presso l'OECE il Comitato per la Produttività (*Committee for Productivity*), subito suddiviso in due rami: uno per le questioni tecno–scientifiche e l'altro per l'assistenza tecnica. Il governo italiano approvò il decreto di costituzione del Comitato Nazionale per la Produttività (CNP) del quale divenne presidente l'allora ministro per l'Industria e il Commercio, Pietro Campilli il 22 ottobre 1951. Per la Confindustria furono nominati: Adriano Olivetti, Alberto Pirelli, Virgilio Bontadini, Angelo Costa e Renato Lombardi. Gli industriali italiani, interessati ad adottare la tecnologia e i metodi di lavoro e di gestione delle grandi imprese americane, raggiunsero un sostanziale aumento della produttività<sup>63</sup>.

## 7. L'unione doganale italo-francese

L'obiettivo della politica estera italiana dell'immediato dopoguerra era quello di ottenere un ruolo di media potenza in

<sup>61</sup> B. Boel, *The European Productivity Agency*, in R.T. Griffiths, (a cura di), *Explorations in OEEC History, Explorations in OEEC History*, Oecd, Paris 1997, pp. 113–119.

<sup>62</sup> J. McGlade, *From Business Reform Programme to Production Drive: The Transformation of US Technical Assistance to Western Europe*, in M. Kipping, O. Bjarnar, (a cura di), *The Americanization of European Business, the Marshall Plan and the Transfer of US Management Models*, London–New York, Routledge, 1998, p. 26.

<sup>63</sup> V. Zamagni, *Dalla periferia al centro*, cit., pp. 60 ss.

Europa e nel Mediterraneo. In entrambi i casi, l'Italia si doveva confrontare con le posizioni delle potenze vincitrici. Sin dal conflitto la Gran Bretagna aveva assunto verso la Penisola una posizione di punizione e di ridimensionamento internazionale, in particolare per ciò che concerneva il Mediterraneo e il mantenimento delle colonie<sup>64</sup>. Con la Francia l'Italia, pur avendo qualche problema sulla sistemazione della Valle di Aosta, mantenne buone relazioni. Il Paese d'oltralpe, inserito nel novero dei vincitori, viveva la condizione di grande potenza che aveva visto fortemente ridimensionato il proprio ruolo internazionale.

L'Italia, nella visione delle autorità francesi, poteva trasformarsi in un utile *junior partner*. Parigi e Roma condividevano, inoltre, alcuni problemi di carattere interno, in particolare la presenza in entrambi i Paesi di un forte partito comunista e il ruolo svolto da un partito cattolico: la DC in Italia e il Movimento Repubblicano Popolare (MRP) in Francia. Vi era, infine, un atteggiamento positivo nei confronti dell'Italia da parte del leader del MRP, George Bidault, che dal 1944 aveva assunto la guida del ministero degli Esteri francese e dal marzo 1947 aveva lanciato un progetto, per quanto vago, di collaborazione franco-italiana<sup>65</sup>.

I responsabili della politica estera italiana, in particolare il ministro Sforza, vedevano con favore l'ipotesi di rafforzare i rapporti di amicizia con la Francia. L'integrazione europea poi sembrava offrire un quadro in cui inserire con profitto una collaborazione di carattere bilaterale. Nel luglio 1947, in occasione della partecipazione alla conferenza di Parigi sul Piano Marshall, Sforza lanciò l'idea di creare un'unione doganale fra i due Stati,

<sup>64</sup> G. Rossi, *L'Africa italiana verso l'indipendenza (1942-1949)*, Giuffrè, Milano 1980.

<sup>65</sup> E. Costa Bona, *Dalla guerra alla pace. Italia-Francia 1940-1947*, Franco Angeli, Milano 1995.

che anticipava le forme di cooperazione previste dal progetto americano. Accolta da Bidault, la proposta si concretizzò nella formazione di una commissione mista italo-francese<sup>66</sup>.

Emersero subito seri dubbi sull'accordo. Si notò che le economie dei due Paesi non erano complementari, bensì concorrenziali in numerosi settori. L'Italia e la Francia, pur avendo aderito al Piano Marshall, erano condizionati da una forte tradizione protezionista, accettata non solo dagli imprenditori, ma anche dalle burocrazie preposte alla gestione delle questioni economiche. L'Italia, inoltre, propose la questione dell'apertura del mercato del lavoro francese, ma incontrò le resistenze delle forze sindacali d'oltralpe che, con l'afflusso dei lavoratori stranieri, temevano conseguenze negative per la manodopera locale<sup>67</sup>.

Nonostante queste perplessità, nel marzo del 1948 Bidault e Sforza si incontrarono a Torino e firmarono un protocollo di intesa sull'unione doganale italo-francese. Vi influirono considerazioni di natura politica interna e internazionale. Quanto alle prime, il clima elettorale spingeva i due Paesi a presentare un successo diplomatico da esibire all'opinione pubblica. Negli stessi giorni della firma del protocollo italo-francese, le tre maggiori potenze occidentali rilasciavano una dichiarazione congiunta favorevole alle tesi italiane circa il Territorio Libero di Trieste (TLT). Per ciò che concerneva le implicazioni internazionali, Roma e Parigi, nella prospettiva della realizzazione dell'OECE, volevano evidenziare il

<sup>66</sup> Cfr. R. Merlone, *L'unificazione europea nel pensiero e nell'azione di Carlo Sforza*, Il Mulino, Bologna 2009, p. 310; C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi*, cit., p. 54.

<sup>67</sup> Cfr. M. Abrate, *Il fallito progetto di unione doganale del 1948 e l'imprenditorialità italiana*, in «Studi piemontesi», XII, n. 2, 1983, pp. 402–406; M. Spadoni, *L'industria piemontese e il mancato accordo commerciale italo-francese (1945–1952)*, in «Bollettino storico-bibliografico subalpino», n. 2, 2002, pp. 646 – 647.

loro impegno a favore dell'integrazione europea di fronte alle autorità americane<sup>68</sup>.

In effetti, in occasione della firma del protocollo, Sforza e Bidault riconoscevano di non aver ancora risolto i problemi di natura economica. Costituita una seconda commissione, emersero le difficoltà per quel che concerneva la siderurgia e la produzione agricola. Tuttavia, per dimostrare l'esistenza di una concreta forma di cooperazione bilaterale, il 26 marzo 1949 si arrivò alla firma del trattato nella capitale francese. Due mesi dopo, il *Conseil Économique*, pur essendo un organo puramente consultivo, lo bocciò.

Tramontato il progetto di unione doganale italo-francese, le autorità di Parigi cercarono di dargli nuova sostanza con il coinvolgimento del Belgio e del Lussemburgo. Nell'estate del 1949, il ministro delle Finanze francese, Maurice Petsche, rilanciava l'idea di un negoziato a cinque su una ipotesi di unione doganale (FRITALUX), stimolata dall'amministrazione Truman, la quale premeva per l'avvio di un'integrazione economica europea. Nel gennaio del 1950, si aprirono i negoziati. Ancora una volta il governo italiano concentrò l'attenzione sul tema della libera circolazione dei lavoratori, obiettivo che incontrava le reazioni negative degli altri partner<sup>69</sup>.

Nel volgere di qualche tempo, l'intero progetto sarebbe stato superato da altri più importanti piani di integrazione europea dal punto di vista economico. Per l'Italia la vicenda in generale segnò

<sup>68</sup> B. Bagnato, *Storia di una illusione europea. Il progetto di Unione doganale italo-francese*, Lothian Foundation Press, London 1995, pp. 59 ss.

<sup>69</sup> F. Fauri, *Le sigle infernali: i negoziati Fritalux-Finibel e il ruolo dell'Italia*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1998-1999, nn. 1-2.

un'utile esperienza che avrebbe contribuito alla maturazione di un atteggiamento favorevole verso la costruzione europea.

### 8. *L'Italia e il Patto Atlantico*

Il Piano Marshall apparve subito agli occhi dei leader occidentali come un valido strumento contro la politica sovietica. La dura reazione staliniana – dalla formazione del Cominform al colpo di Stato in Cecoslovacchia nel febbraio del 1948 – fece temere che il progetto statunitense non fosse necessario a proteggere in modo adeguato l'Europa occidentale. A Parigi come a Roma, nonché in altri Paesi, la minaccia comunista era percepita come imminente, dopo la rottura fra Est e Ovest intorno alla sorte della Germania (novembre-dicembre 1947).

Allo scopo di rassicurare i propri partner europei e di ribadire la funzione di guida sull'Europa occidentale, il segretario di Stato inglese Bevin, in un discorso del gennaio 1948 alla Camera dei Comuni, lanciava la vaga ipotesi di una unione occidentale. In una prima fase, questo progetto si sarebbe dovuto tradurre in una serie di alleanze bilaterali tra la Gran Bretagna, la Francia e i tre Paesi del Benelux. Belgio, Olanda e Lussemburgo lo accolsero favorevolmente, ma queste tre nazioni indicarono anche l'opportunità di arrivare alla formazione di un accordo multilaterale e di una vera e propria alleanza dal campo politico a quello militare. Si apriva dunque la strada a una nuova forma di cooperazione europea, come auspicato da Washington<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> A. Varsori, *Il Patto di Bruxelles (1948): tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Bonacci, Roma 1988.

Ancora una volta, la prima reazione italiana al discorso di Bevin e all'apertura di un negoziato fra alcune potenze fu positiva. Il governo di Roma ribadì che sarebbe pronto all'iniziativa, a condizione che all'Italia fosse riconosciuta una posizione paritaria rispetto agli altri partner. La ricerca del riconoscimento di uno status internazionale e di un successo diplomatico era l'obiettivo principale del ministero degli Esteri italiano, che sperava di utilizzare questa opportunità per la revisione di alcuni aspetti del trattato di pace.

Il progetto britannico, da cui nel marzo del 1948, avrebbe tratto origine un'alleanza politico-militare (il Patto di Bruxelles), si situò, per ciò che riguardava l'Italia, nel clima arroventato delle prime elezioni politiche. I partiti della sinistra etichettarono subito il progetto dei cinque Paesi occidentali come un'iniziativa bellicista contro l'URSS e come una minaccia alla pace. Di fronte a questa abile propaganda, il governo italiano decise di assumere un atteggiamento più cauto e di accantonare la possibilità di un rapido coinvolgimento italiano nel Patto. Peraltro l'alleanza di Bruxelles, senza l'intervento diretto degli USA, suscitava qualche perplessità.

All'indomani della firma del Patto di Bruxelles, il governo britannico considerò l'accordo un utile strumento per dimostrare all'amministrazione Truman la capacità dei partner europei di agire nel quadro dei principi di *selfhelp* e *mutual aid*. Per Londra a questo punto diventava obiettivo prioritario la costituzione di un'organica ed efficace alleanza militare occidentale con la diretta partecipazione degli USA. In tal modo si sarebbe rafforzata la *special relationship* anglo-americana, uno dei tre «cerchi» in cui si

articolava la politica estera inglese, insieme al Commonwealth e all'Europa<sup>71</sup>.

Mentre le maggiori potenze occidentali vagliavano la possibilità di creare un'alleanza in funzione antisovietica, in Italia le elezioni politiche del 18 marzo 1948 sancivano la vittoria della DC e la nascita della formula centrista sotto la guida di De Gasperi. L'impegno statunitense era stato forte, e da parte dell'amministrazione Truman non si era lesinato il sostegno alla DC e alle forze politiche moderate con alcune prese di posizioni in materia di politica estera e con le promesse economiche nell'ambito del Piano Marshall. All'indomani della vittoria elettorale, la classe dirigente si illuse che l'Italia fosse diventata in forma stabile un elemento fondamentale della politica estera americana. La vittoria delle forze moderate, invece, consentì agli Usa di concentrare l'attenzione sulle sorti della Germania, che a partire dall'estate del 1948, con l'avvio il blocco di Berlino da parte dei sovietici, rappresentava uno dei maggiori momenti di tensione nel contrasto tra Est e Ovest.

La diplomazia italiana, certa del sostegno americano, pose di nuovo la questione di un coinvolgimento nel patto di Bruxelles, chiedendo alcune concessioni, in particolare a proposito delle colonie. La reazione fu negativa. Nello stesso tempo cominciavano a trapelare le prime indiscrezioni a proposito della creazione di un'alleanza occidentale. Le trattative si aprirono a Washington con la partecipazione degli USA, del Canada e dei cinque Paesi del Patto di Bruxelles. Di fronte al pericolo di marginalizzazione, il

<sup>71</sup> M. De Leonardis, *I «tre cerchi»: il Regno Unito e la ricerca della sicurezza tra Commonwealth, Europa e «relazione speciale» con gli Stati Uniti (1948-1949)*, in O. Barié (a cura di), *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettiva*, Il Mulino, Bologna 1988, pp. 9-114.



governo di Roma reagì cercando di sfruttare il processo di integrazione europea.

Sforza, il 18 luglio 1948, tenne un importante discorso all'Università per stranieri di Perugia. Vi sottolineava l'importanza della costruzione europea nell'ambito economico e indicava il ruolo dell'OECE per rafforzare i rapporti di collaborazione fra le nazioni dell'Europa occidentale. Le argomentazioni del ministro degli Esteri sembravano ispirarsi a vaghi ideali federalisti, evidenziando il rapporto instaurato con Parigi sull'unione doganale. Il mese dopo Sforza indirizzava al Quai d'Orsay, da poco passato sotto la guida di Schuman, un memorandum sul rafforzamento della cooperazione europea nel contesto dell'OECE. Era evidente che l'Italia cercasse di uscire da una posizione scomoda facendo leva sul rapporto di amicizia con la Francia<sup>72</sup>.

La Francia, però, non diede alcuna risposta al progetto italiano, perché a Parigi nell'estate del 1948 si ebbero due crisi di governo. D'altra parte, le autorità francesi ben comprendevano che la sorte del sistema occidentale si stava giocando a Washington nel quadro delle non facili trattative per la formazione di un'Alleanza atlantica. De Gasperi e Sforza continuarono a mostrare un atteggiamento di fiducia verso la nuova alleanza in via di costituzione. Il presidente del Consiglio, però, era conscio delle resistenze presenti nell'opinione pubblica e nella stessa DC, nei confronti di un coinvolgimento italiano in un'alleanza militare, senza trascurare la forte opposizione che il PCI e PSI avrebbero potuto scatenare, non solo in Parlamento, ma anche nelle piazze<sup>73</sup>.

Solo ai primi di ottobre del 1948, giunse a Roma una risposta francese all'*avance* italiana di tre mesi prima. La posizione di Parigi

<sup>72</sup> C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi*, cit., pp. 69 ss.

<sup>73</sup> P. Craveri, *De Gasperi*, Cit., pp. 368 ss.

era interlocutoria. Ciò nonostante, alla fine dello stesso mese, Sforza rinnovò la sua iniziativa, indirizzando questa volta il *memorandum* ai responsabili dei Paesi che facevano parte dell'OECE. Era evidente che tale passo aveva scarse possibilità di riuscita. In questo stesso periodo era emersa un'iniziativa francese, esaminata dai partecipanti al Patto di Bruxelles, che avrebbe condotto alla nascita del Consiglio d'Europa. L'Italia appariva emarginata anche dal processo di costruzione politica dell'Europa, sebbene in alcune capitali occidentali cominciasse a farsi strada l'idea di un coinvolgimento del nostro Paese nel progetto<sup>74</sup>.

Nel quadro internazionale segnato dalla Guerra fredda, la formazione di un'alleanza di carattere politico-militare rappresentava il pilastro del sistema occidentale, anche per la possibile partecipazione degli Stati Uniti. Con le elezioni presidenziali del novembre 1948 e l'inaspettata vittoria di Harry Truman, l'amministrazione americana aveva ora la possibilità di imprimere un'accelerazione alle trattative in corso a Washington. L'ambasciatore italiano negli Usa, Alberto Tarchiani, invitava quindi De Gasperi e Sforza a prendere rapidamente posizione. Solo se l'Italia avesse avuto modo di inserirsi in questa alleanza, avrebbe acquisito i titoli per potere aderire a qualsiasi altra struttura, in cui tale sistema avrebbe potuto articolarsi, anche in ambito europeo.

In dicembre, De Gasperi e Sforza decisero di compiere un'*avance* per comprendere l'atteggiamento americano nei confronti dell'ingresso italiano nel Patto Atlantico. Il capo di Stato Maggiore, Generale Efsio Marras, compì una missione negli USA nel corso della quale i responsabili delle Forze armate statunitensi

<sup>74</sup> A. Varsori, *La scelta occidentale dell'Italia (1948-1949)*, in «Storia delle relazioni internazionali» 1985, nn. 1-2, pp. 150 ss.

fecero capire di non essere ostili al coinvolgimento italiano<sup>75</sup>. Nello stesso mese, Sforza incontrò a Cannes Robert Schuman, il quale suggeriva al suo interlocutore di presentare al più presto la candidatura italiana al Patto Atlantico. La presa di posizione francese nasceva dalla diffidenza di Parigi nei confronti di una possibile egemonia anglosassone all'interno dell'alleanza militare, che avrebbe potuto avere un carattere troppo «marittimo» e atlantico a scapito del continente europeo e del Mediterraneo. L'inserimento dell'Italia avrebbe riequilibrato l'alleanza verso Sud<sup>76</sup>.

Acquisiti questi nuovi elementi, ai primi di gennaio del 1949 De Gasperi e Sforza decisero di compiere un primo passo in direzione dell'adesione al Patto Atlantico. Il governo inviò a Tarchiani un *memorandum* in cui si chiedevano a Washington informazioni sulle trattative in corso e si rivelava l'interesse italiano per una partecipazione all'iniziativa. Frattanto l'estensione geografica del Patto Atlantico era diventata uno dei nodi controversi delle trattative: da un lato, la Francia puntava a una estensione «mediterranea» dell'accordo; dall'altro, la Gran Bretagna era intenzionata ad accogliere nell'alleanza la Norvegia che avrebbe consentito la difesa del Mare del Nord.

Londra era ostile alla presenza italiana perché continuava a ritenere la Penisola un onere dal punto di vista militare e temeva che il coinvolgimento italiano avrebbe riaperto la questione delle ex colonie. In questa posizione negativa, la Gran Bretagna trovava comprensione nel Canada e in alcune nazioni del Benelux. La richiesta italiana spazzava il governo britannico e consentiva ai rappresentanti francesi di sostenere apertamente la tesi di Roma.

<sup>75</sup> L. Nuti, *La missione Marras, 2-22 dicembre 1948*, in «Storia delle relazioni internazionali» 1987, n. 2, pp. 369 ss.

<sup>76</sup> C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi*, cit., pp. 91 ss.

Alla fine il governo inglese si piegò alle pressioni francesi e all'evoluzione dell'atteggiamento di Washington in senso favorevole all'Italia. La Gran Bretagna pose comunque due condizioni: in primo luogo l'Italia non avrebbe preso parte alla fase conclusiva del negoziato, ma avrebbe dovuto accettare il testo del trattato; in secondo luogo, l'ingresso italiano non avrebbe comportato la riapertura del contenzioso sulle ex colonie.

Il governo di Roma, accettate queste condizioni, prese parte nella capitale americana alla cerimonia ufficiale della firma del Patto Atlantico (4 aprile 1949). A dispetto di una durissima opposizione e dei dubbi esistenti all'interno della sinistra democristiana, De Gasperi riuscì a pilotare con abilità la ratifica del trattato di Washington da parte del Parlamento. Quanto al quadro europeo, la partecipazione dell'Italia al Patto Atlantico rendeva il Paese un membro a pieno titolo del sistema occidentale. Il suo coinvolgimento su qualsiasi progetto relativo alla costruzione europea diveniva ora quasi automatico, come era dimostrato in quegli stessi mesi dalla partecipazione italiana alla costituzione del primo organismo di cooperazione politica europea, il Consiglio d'Europa.

## **II. I movimenti federalisti e il Consiglio d'Europa**

### *1. Giacchero e il Movimento Parlamentare Europeo*

Di fronte al contrasto fra Est e Ovest, si manifestò nella parte occidentale del vecchio continente un fiorire di iniziative a favore della costruzione europea grazie alla nascita di vari movimenti e associazioni, sia di natura nazionale che transnazionale. L'aspirazione all'Unione europea aveva caratteri sufficientemente vaghi, per quanto si manifestassero due tendenze prevalenti. La prima si incentrava sulla creazione di una federazione, da realizzarsi in tempi brevi e con una diretta partecipazione dei popoli europei. La seconda privilegiava un progetto confederale fondato su forme di stretta cooperazione intergovernativa, senza cessazione di sovranità e gestito in prevalenza dai governi e dalle diplomazie.

In maniera approssimativa si può sostenere che la prima tendenza attecchì prevalentemente in Francia, in Italia, in Germania e nei Paesi del Benelux, mentre la seconda ebbe successo in Gran Bretagna e nelle nazioni dell'Europa occidentale. Per ciò che riguardava l'Italia, la tradizione intellettuale di alcune forze politiche e lo spirito dei costituenti parvero favorire la diffusione del progetto federale. Tale tendenza era anche un'ovvia reazione agli eccessi nazionalistici del fascismo.

Fin dal 1947 l'impegno europeista apparve forte in Europa. Con l'intenzione di porre fine alle tensioni nazionali e di affrontare la nuova frattura provocata dalla Guerra fredda, alcuni parlamentari dei Paesi occidentali si impegnarono a ricercare forme di

integrazione politica a livello europeo. La più importante rete associativa fu l'Unione parlamentare europea (UPE) che fu fondata nel luglio 1947 a Gstaad in Svizzera dal conte Richard Coudenhove-Kalergi. Già protagonista negli anni venti del movimento Pan-Europa, questi nel giugno del 1946 tornò dall'esilio negli USA con l'obiettivo di coinvolgere le classi dirigenti dei diversi Paesi nel progetto della costruzione europea. La novità rispetto al periodo tra le due guerre consisteva sulla mobilitazione dei Parlamenti, chiamati a svolgere un ruolo propulsore.

In Italia si costituì all'interno dell'Assemblea costituente un Comitato parlamentare per l'Unione europea. Il suo promotore fu il democristiano Enzo Giacchero. Nato a Torino nel 1912, Giacchero aveva frequentato il liceo «Massimo D'Azeglio», conoscendo come insegnante Augusto Monti e come compagni Vittorio Foa, Cesare Pavese e Massimo Mila, che erano stati fondamentali per la sua formazione politica antifascista. Aveva partecipato alla guerra, prestando servizio come ufficiale degli Alpini. Ferito gravemente a El Alamein, aveva subito l'amputazione della gamba. Finite le operazioni militari, il Comitato di liberazione lo aveva nominato prefetto di Asti, ma agli inizi dal febbraio 1946 la sua carriera si era interrotta dopo la decisione del governo De Gasperi di sostituire i prefetti politici con funzionari di carriera. Giacchero, ormai molto vicino agli ambienti della DC, era stato invitato a porre la candidatura per l'Assemblea Costituente. Eletto deputato di Asti, Giacchero si era distinto subito per i suoi interventi a favore della costruzione europea<sup>77</sup>.

Nel novembre 1946 Giacchero ricevette, come altri deputati delle Assemblee elettive dell'Europa occidentale, una lettera circolare di

<sup>77</sup> D. D'Urso, *Enzo Giacchero, storia di un uomo*, in «Asti contemporanea», 2007, n. 11, pp. 205-246.

Richard Coudenhove-Kalergi, il quale chiedeva a ciascuno di esprimersi a proposito della federazione europea. Il quesito era il seguente: Siete in favore della costituzione di una federazione europea nell'ambito delle Nazioni Unite? Circa 114 deputati dell'Assemblea costituente italiana risposero affermativamente. La metà di costoro apparteneva alla DC, 12 al PSLI, 7 al PSI, 4 al PRI e 4 al PLI. Infine 10 deputati erano qualunquisti, mentre nessun deputato comunista partecipò all'iniziativa. Con queste adesioni il nostro Paese si poneva al primo posto nella graduatoria dei Parlamenti interpellati. Lo stesso Giacchero commentò: «O siamo i più incoscienti o siamo i più entusiasti»<sup>78</sup>.

Il deputato di Asti allora promosse la formazione di un gruppo di deputati favorevoli agli ideali federalisti. Il 29 maggio 1947 nacque il Comitato Parlamentare Italiano per l'Unione Europea, che raccoglieva un centinaio di deputati appartenenti a tutti i partiti. Il 2 giugno 1947 Coudenhove-Kalergi invitò una delegazione del Comitato italiano a partecipare a una riunione di parlamentari provenienti dagli Stati europei considerati democratici, la quale si doveva tenere presso Gstaad il 4 e il 5 luglio.

I socialisti ritennero l'iniziativa come un tentativo di asservimento del continente europeo agli USA. Di fronte a queste perplessità, Bastianetto e Badini Confalonieri sostennero l'idea di inviare a Gstaad una delegazione con il preciso compito di incentrare la discussione sugli aspetti economici legati a una eventuale federazione europea e di non entrare nel merito delle questioni politiche, che stavano contrapponendo l'Europa orientale

<sup>78</sup> A. Canavero, *Enzo Giacchero: dall'europeismo al federalismo*, in S. Pistone (a cura di), *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due Guerre mondiali*, Olschki, Firenze 1999, pp. 175-183. Cfr. anche M. Posselt, *L'Unione parlamentare europea*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1945-1954)*, Jaca Book, Milano 1992, pp. 227-236.

a quella occidentale. Infine si raggiunse un compromesso. La delegazione italiana avrebbe rappresentato, non il governo o l'Assemblea costituente, ma il Comitato parlamentare italiano per l'Unione europea con un programma favorevole alla formazione di un Parlamento europeo, allargato a tutti gli Stati del continente, che avrebbe dovuto occuparsi, almeno nella prima fase, di questioni economiche.

Alla riunione di Gstaad si decise di articolare l'Unione Parlamentare Europea (UPE) in Comitati nazionali indipendenti da qualsiasi organizzazione extraparlamentare. I presidenti dei Comitati nazionali dovevano formare il Consiglio esecutivo, eleggendo un Segretario generale. Questo incarico fu ricoperto da Coudenhove-Kalergi, mentre Giacchero entrò a far parte del Comitato esecutivo e della Commissione incaricata di redigere una Carta europea.

Di ritorno da Gstaad, Giacchero, difendendo le decisioni prese al convegno, sostenne che dalla futura UPE si dovevano escludere i Paesi con un Parlamento espresso da un partito unico, come l'URSS e la Spagna franchista. Queste precisazioni non fermarono la fuori uscita dei socialisti dal Comitato. D'altronde, proprio nel luglio 1947, all'indomani della firma del Trattato di pace tra l'Italia e gli Alleati, si verificò la spaccatura definitiva della coalizione, formata da DC, PCI e PSI, che sosteneva il terzo governo De Gasperi. Nonostante ciò, Giacchero invitò i socialisti al primo congresso ufficiale dell'UPE, fissato a Gstaad per settembre 1947. L'uscita di scena dei socialisti permise al Comitato di collaborare con l'UPE e di coinvolgere nella causa europeista esponenti più moderati, in maggioranza esponenti democristiani.

Al primo congresso ufficiale dell'UPE, tenutosi a Gstaad dall'8 al 10 settembre 1947, parteciparono 114 parlamentari in gran



maggioranza francesi e italiani. Si mise in piedi una struttura di coordinamento tra i diversi gruppi nazionali e si definirono i principali obiettivi politici. Fu approvata una *Déclaration de solidarité européenne*, con la quale si invitavano tutti gli europei a realizzare gli Stati Uniti d'Europa tramite la convocazione di un'Assemblea costituente europea, eletta o dai Parlamenti nazionali o a suffragio universale. Si apriva una nuova sfida che si misurava con l'ambito della sovranità nazionale. Per il raggiungimento di questo obiettivo l'UPE si proponeva di creare all'interno delle rispettive Assemblee nazionali gruppi di pressione.

Il Comitato italiano, presieduto da Giacchero, aderì con convinzione a tali proposte. Nel gennaio 1948 fece approvare dalla Commissione per i trattati internazionali un ordine del giorno, accolto positivamente anche dal ministro degli Esteri Carlo Sforza, a favore della creazione degli Stati Uniti d'Europa. Fu l'ultima iniziativa del Comitato prima delle elezioni politiche del 18 aprile 1948. Dopo la consultazione elettorale, il Comitato parlamentare per l'Unione Europea, ricostitutosi come Gruppo parlamentare italiano, si stabilizzò entro l'area centrista, diventando l'organo interlocutore tra la maggioranza governativa e i movimenti europeisti più influenti.

Il Gruppo, ricevuta l'adesione di 355 tra deputati e senatori, nominò un proprio Comitato esecutivo ed elesse Ferruccio Parri e Giacchero, rispettivamente come presidenti al Senato e alla Camera dei deputati. Lo Statuto, in linea con le direttive dell'UPE, fissava quattro condizioni necessarie per l'adesione: urgente creazione di un'unione economica e politica atta alla convocazione di un'Assemblea europea; promozione dell'unità dell'Europa a partire dal piano politico ed economico; adesione all'Assemblea europea di tutte le nazioni appartenenti ai regimi democratici e

disponibili a rispettare una Carta dei diritti dell'uomo; indipendenza dell'Assemblea da qualsiasi potenza straniera<sup>79</sup>. Tale Statuto delineava un'identità federalista e democratica, fautrice di una 'terza via', alternativa a USA e URSS, edificata dai soli Stati democratici d'Europa e quindi con l'esclusione dei regimi totalitari di ispirazione sia comunista sia fascista. Il Gruppo parlamentare, pertanto, mantenne un forte legame con l'UPE, senza escludere rapporti con altre associazioni europeiste.

Frattanto i movimenti federalisti dei vari Paesi europei, preso atto dello scoppio della Guerra fredda, ritennero impraticabile la prospettiva di un'Europa terza forza tra Est e Ovest. Rossi e Spinelli, accogliendo le nuove prospettive, iniziarono un conflitto all'interno del MFE tra i sostenitori di un costituzionalismo in ambito atlantico, disposti alla collaborazione con le istituzioni nazionali e con i partiti centristi, e i terzmondisti neutralisti ancora legati ai socialisti. Questo conflitto rifletteva le tensioni interne, prodotte dal sorgere della Guerra fredda e dall'uscita dal governo De Gasperi del PCI e del PSI. La linea di Spinelli prevalse gradualmente, grazie al coinvolgimento nel MFE di nuovi iscritti, che provenivano dall'area politica moderata, democratica e antitotalitaria<sup>80</sup>.

Al congresso di Milano del febbraio 1948, Rossi e Spinelli entrarono nella direzione. Imponendo la loro linea politica, riuscirono a fare impostare la campagna elettorale del MFE per le elezioni politiche del 1948, con il sostegno dei candidati favorevoli alla causa federalista, a prescindere della loro appartenenza

<sup>79</sup> D. Preda, *Il Gruppo parlamentare per l'Unione europea nel Parlamento italiano*, in «I Temi», 3 (1997), n. 12, pp. 71-82.

<sup>80</sup> M. Posselt, *L'Unione Europea dei Federalisti e il congresso di Montreux del 1947*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1945-1954)*, cit., pp. 301 ss.

partitica. Tali direttive furono combattute dalla segreteria che era ancora controllata dalla corrente neutralista. La resa dei conti avvenne durante il congresso di Roma del 6 giugno 1948 quando Spinelli riuscì a far approvare una mozione politica che adottava il terza-forzismo filo-occidentale per la creazione di un'Europa federata, capace di perseguire una politica di indipendenza di fronte a ogni altra potenza e di costruire la terza potenza mondiale necessaria al mantenimento della pace.

Spinelli, in questa occasione, fu eletto segretario del movimento, mentre la segreteria amministrativa passò sotto il controllo di Luciano Bolis<sup>81</sup>. Iniziò così il coinvolgimento di alcuni esponenti democristiani nel movimento che permise alla nuova segreteria di consolidare la svolta politica e organizzativa del movimento. In questo quadro va collocata la collaborazione tra il MFE e l'UPE di Enzo Giaccherò.

## 2. *Federalisti e unionisti al Congresso dell'Aia*

I due movimenti si impegnarono subito a perseguire l'integrazione europea per via parlamentare. La creazione di un'Assemblea con i rappresentanti dei Paesi occidentali divenne in questo periodo oggetto di riflessione anche di altri movimenti europeisti. In questa direzione si distingueva lo *United Europe Movement*, fondato nel maggio 1947 e guidato dal leader conservatore inglese Winston Churchill e da Duncan Sanday, genero e collaboratore dell'ex Primo ministro. Con il celebre discorso di Zurigo del 19 settembre 1946, Churchill aveva proposto

<sup>81</sup> C. Rognoni Vercelli, *Luciano Bolis: dall'Italia all'Europa*, Il Mulino, Bologna 2007.

la formazione degli Stati Uniti d'Europa sulla base della riconciliazione franco-tedesca. Le sue concezioni, rispettose delle sovranità nazionali, si differenziavano dal federalismo costituzionalista, ma egli sollecitò un'assemblea europea come un forum per l'attivazione di un circuito di comunicazione con l'opinione pubblica<sup>82</sup>.

Alla fine del 1947 nacque una struttura di coordinamento tra i movimenti europeisti che prese la denominazione di *Joint International Committee of the Movements for European Unity*. Al nuovo organismo aderì anche la rete transnazionale delle forze democristiane, le *Nouvelles équipes internationales* (NEI). Tra il 13-14 dicembre 1947, con un'iniziativa congiunta di federalisti e unionisti si costituì il Comitato internazionale di coordinamento dei movimenti per l'unificazione europea (CIMUE), allo scopo di avviare una campagna di diffusione dell'idea di unità europea e di esercitare pressioni sui vari governi<sup>83</sup>.

Il primo importante appuntamento promosso dai movimenti europeisti si svolse all'Aja nel maggio del 1948, al quale parteciparono gruppi di tutto il continente. Il tema principale della discussione era quello della formazione di un'assemblea europea. Al congresso parteciparono delle personalità che provenivano dal mondo della cultura, della politica, delle forze sociali ed economiche. Rappresentavano 17 Paesi, tra cui la Germania, con osservatori di altri 9, 5 dei quali dell'Europa dell'Est. I delegati più numerosi vennero dalla Francia e dalla Gran Bretagna, rispettivamente con 185 e 148 membri, mentre gli italiani furono 57.

<sup>82</sup> S. Pistone, *L'Unione dei Federalisti europei: dalla fondazione alla decisione diretta del Parlamento europeo (1946-1974)*, Guida, Napoli 2008, pp. 70 ss.

<sup>83</sup> L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 9.

Notevole fu la presenza di personalità di rilievo del mondo politico. Nella delegazione britannica spiccavano Winston Churchill e Harold Macmillan; in quella francese Paul Reynaud e Paul Ramadier con la presenza del trentunenne François Mitterand, in quella tedesca Konrad Adenauer e il futuro presidente della Commissione CEE Walter Hallstein. Tra i delegati italiani pochi erano i parlamentari, poiché le Camere elette il 18 aprile 1948 dovevano ancora scegliere i propri presidenti e il capo dello Stato. In compenso parteciparono personalità di rilievo quali Arrigo Benedetti, Luciano Bolis, Leone Cattani, Aldo Garosci, Enzo Giaccherò, Adriano e Massimo Olivetti, Ernesto Rossi, Ignazio Silone, Altiero Spinelli, Bruno Visentini, Salvatore Quasimodo e Giuseppe Ungaretti<sup>84</sup>. Nel complesso vi parteciparono 750 delegati del Vecchio continente, oltre ad osservatori europei e americani (Stati Uniti e Canada)<sup>85</sup>. Jean Monnet che credeva più nel negoziato politico tra governi e non nelle grandi manifestazioni, non rivolse grande attenzione al Congresso dell'Aja.

Tutti i delegati al congresso dell'Aja, pur non specificando la forma istituzionale, erano favorevoli alla costruzione europea. Molto critici nei confronti dell'iniziativa furono i laburisti inglesi, i

<sup>84</sup> S. Paoli, *The Italian Delegation to the Hague "Congress of Europe"*, in J.M. Guieu, C. Le Dréau (a cura di), *Le "Congres de l'Europe" à la Haye (1948-2008)*, Peter Lang, Bruxelles 2009, pp. 221 ss.

<sup>85</sup> Gli Stati rappresentati sono: Austria (12 delegati), Belgio (68 delegati), Danimarca (32 delegati), Francia (185 delegati), Germania (51 delegati), Gran Bretagna (157 delegati), Grecia (18 delegati), Irlanda (5 delegati), Islanda (1 delegato), Italia (57 delegati), Liechtenstein (3 delegati), Lussemburgo (8 delegati), Paesi Bassi (59 delegati), Norvegia (12 delegati), Svezia (19 delegati), Svizzera (39 delegati), e Turchia (1 delegato). Inoltre ci sono gli osservatori di vari Paesi che sono: Bulgaria (3 osservatori), Cecoslovacchia (10 osservatori), Finlandia (1 osservatore), Jugoslavia (3 osservatori), Polonia (5 osservatori), Romania (5 osservatori), Ungheria (4 osservatori).

quali, diffidenti nei confronti di un europeismo influenzato dai Tory, decisero di non partecipare. Con questa decisione, il Labour condizionò le scelte di altri partiti socialisti. Per evitare che i socialisti restassero ai margini di questo evento vari esponenti si recarono all'Aia in qualità di rappresentanti di associazioni o movimenti<sup>86</sup>.

Il Congresso ebbe inizio il 7 maggio 1948 nella maestosa Sala dei Cavalieri (Ridderzaal) del Parlamento olandese. Nella seduta inaugurale, Churchill, chiamato alla presidenza d'onore, invitò i delegati a riscoprire i valori culturali di una identità europea, che aveva corso il pericolo di essere sepolta durante la guerra e doveva essere difesa dai pericoli della Guerra fredda. Sostenne subito la necessità di un'assemblea europea evitando però di disegnare rigide strutture di costituzioni, che sarebbero state istituite in uno stadio successivo<sup>87</sup>. Sin da questo primo intervento emerse che la costruzione dell'unione politica doveva essere un'organizzazione di tipo confederale nella quale un ruolo da protagonisti doveva essere svolto dai governi dei rispettivi Paesi.

Questa impostazione dovette subito confrontarsi con le tendenze federaliste, sulle quali insistevano vari movimenti europeisti. Il principale contributo venne da Coudenhove-Kalergi, fondatore dell'UPE, che esaltò la strategia imperniata sull'impegno dei parlamentari dei vari Paesi per arrivare a una Costituente parlamentare<sup>88</sup>. Le diverse posizioni emersero poi all'interno della commissione politica presieduta dal socialista francese Paul Ramadier. Il punto centrale della discussione si incentrò sulla

<sup>86</sup> A. Varsori, *Il Congresso dell'Europa dell'Aja (7-10 maggio 1948)*, in «Storia contemporanea», 1990, n. 3, pp. 463-493.

<sup>87</sup> *Congress of Europe. The Hague, 7-11 May 1948*, Plenary Session, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1999, p. 8.

<sup>88</sup> Ivi, p. 14.

natura dell'assemblea europea, dal momento che sulla sua costituzione i delegati avevano espresso un ampio consenso. Ad assumere una posizione radicale furono i francesi Paul Reynaud ed Edourd Bennefous, favorevoli alle elezioni dei rappresentanti a suffragio universale diretto. La proposta, ottenuto il sostegno di Coudehove-Kalergi, non fu condivisa dalla maggioranza della commissione che la riteneva prematura e irrealista. Fu anche bocciata l'idea di attribuire all'assemblea un ruolo costituente, perché essa era considerata un'illusoria fuga in avanti<sup>89</sup>.

Nella seduta plenaria del congresso si adottò una risoluzione che, sebbene fosse ispirata dalle correnti moderate, assumeva un notevole rilievo. Si parlava del trasferimento dei diritti sovrani delle nazioni per l'esercizio in comune, auspicando la nascita una "Unione" o di una "Federazione". Un punto importante dell'Europa unita doveva essere la difesa dei diritti dell'uomo con l'adozione di una Carta dei diritti garantiti da una Corte di giustizia. Sulla questione dell'Assemblea si deliberava la sua convocazione tramite la elezione da parte dei Parlamenti che dovevano scegliere i membri al suo interno o all'esterno. L'assemblea, pur non avendo poteri legislativi o costituenti, doveva interpretare l'opinione pubblica europea e indicare le misure per la costruzione dell'unità dell'Europa, esaminando i problemi giuridici e costituzionali e preparando i piani necessari<sup>90</sup>. L'opinione pubblica individuò subito l'importanza del congresso nel progetto di un'assemblea europea per la l'estensione a livello sovranazionale del principio di

<sup>89</sup> S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Il Mulino, Bologna 2016, pp. 29-30.

<sup>90</sup> *Congress of Europe. The Hague, 7-11 May 1948, Resolutions*, cit., pp. 411 ss.

rappresentanza. La via parlamentare alla costruzione europea cominciò ad assumere forme tangibili.

### 3. *Le iniziative per la cooperazione europea*

Il progetto di un'Assemblea parlamentare europea si inseriva nell'ambito delle nuove iniziative per la cooperazione europea. Il 17 marzo 1948 era stato firmato il Patto di Bruxelles tra Gran Bretagna, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. Assumendo un carattere strettamente intergovernativo, questo organismo aveva finalità economiche, sociali, culturali e soprattutto di difesa reciproca. Il 16 aprile era nata l'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE), alla quale partecipavano i Paesi beneficiari del Piano Marshall. A sollecitare l'applicazione delle risoluzioni del congresso dell'Aia fu la leadership francese, che si sentiva insoddisfatta del ruolo secondario nelle trattative per il Patto di Bruxelles e per l'Alleanza Atlantica. Il più convinto era il ministro degli Esteri, Robert Schuman, il quale vedeva, nella creazione di un organismo di cooperazione politica, l'opportunità di avviare un dialogo con il futuro Stato tedesco occidentale<sup>91</sup>.

Il *Joint International Committee*, favorevole a queste posizioni, formò al suo interno una Commissione. Presieduta da Paul Ramadier, questa inviò il 18 agosto 1948 un *memorandum* ai governi dell'OECE nel quale si elencavano le competenze dell'assemblea e si invitavano i Paesi del Patto di Bruxelles a convocarla. Nello stesso tempo il *Joint International Committee* il 25 ottobre 1948 si trasformò nel Movimento europeo, articolato in

<sup>91</sup> R. Poidevin, *Robert Schuman homme d'état 1886-1963*, Imprimerie Nationale, Paris 1986, pp. 232 ss.



consigli nazionali. Alla presidenza d'onore furono chiamati il leader storico del socialismo francese Léon Blum, Winston Churchill, Alcide De Gasperi e Paul-Henri Spaak. La novità fu rappresentata dall'adesione alla nuova struttura dei socialisti che, superando le loro preclusioni ideologiche, formarono il Movimento socialista per gli Stati Uniti d'Europa.

In questo periodo il federalismo costituzionale conobbe un rinnovato vigore. Dal 1° al 5 settembre del 1948 si svolse a Interlaken il secondo congresso dell'UPE, al quale parteciparono circa 250 parlamentari. Alla fine dei lavori furono redatti lo Statuto dell'UPE e un Piano d'azione. Lo Statuto dichiarava che lo scopo dell'Unione Parlamentare Europea consisteva nella realizzazione della Federazione Europea formata da tutti i Paesi del vecchio continente. Il Piano elaborato dichiarava esplicitamente che la convocazione di un'Assemblea doveva essere il punto di partenza necessario per la Costituzione di una Federazione. A conclusione dei lavori, il congresso sollecitava le delegazioni a spingere i rispettivi governi in tale direzione. Si insisteva, infine, sulla convocazione di un'Assemblea costituente entro il mese di marzo del 1949. A Interlaken l'UPE normalizzò la propria posizione federalista e costituzionalista<sup>92</sup>.

Le risoluzioni approvate dai parlamentari europei a Interlaken servirono di sprone nei confronti dei movimenti e, in particolar modo, del fondatore del MFE, Altiero Spinelli. Con il cambiamento del contesto europeo dopo il 1947, la strategia costituente si disegnava come proponibile dopo Interlaken. Eletto segretario generale del MFE nel giugno 1948, Spinelli cominciò a svolgere un

<sup>92</sup> H. Gisch, *The European Parliamentary Union*, in W. Lipgens-W. Loth (a cura di), *Documents on the History of European Integration*, Gruyter, Berlin-New York 1991, doc. 39: *European Parliamentary Union: Second Congress at Interlaken*, pp. 15-149.

intenso impegno per la convocazione dell'assemblea europea. La sua crescente influenza nell'Unione dei federalisti contribuì a far crescere l'orizzonte costituzionale che figurò tra i principali temi al congresso di Roma svoltosi dal 7 al 10 novembre 1948.

Nello stesso tempo Piero Calamandrei, che si teneva in stretti rapporti con Spinelli, elaborò un rapporto dal titolo *La convocazione dell'Assemblea costituente europea*. Come si sarebbe potuta creare un'Assemblea legittimata a deliberare il testo della Costituzione? Calamandrei optava per un'Assemblea non di Stati, ma di popoli<sup>93</sup>. Ragioni di carattere pratico sconsigliavano l'adozione dell'elezione popolare a suffragio universale. Sulla falsariga delle decisioni prese a Interlaken, Calamandrei riteneva che si dovesse affidare la nomina dei rappresentanti all'Assemblea dei Parlamenti.

Proprio in questo periodo i governi del Patto di Bruxelles avviarono, nell'ottobre del 1948, lo studio del progetto per la convocazione di un'assemblea rappresentativa sovranazionale. La Gran Bretagna si piegò a questa prospettiva per non irritare l'amministrazione Truman, favorevole a ogni forma di integrazione europea. Non rinunciò, però, alle sue convinzioni che escludevano la formazione di un organo con caratteri federali, dotato di qualche potere. La controproposta inglese si incentrava sul Consiglio dei ministri europeo dei Paesi del Patto di Bruxelles, al quale potevano associarsi altre nazioni del vecchio continente, fra le quali Bevin indicò l'Italia.

<sup>93</sup> Cfr. P. Calamandrei, *La convocazione dell'Assemblea costituente europea*, relazione presentata al II Congresso internazionale dell'Union européenne des Fédéralistes (Roma, 7-11 novembre 1948), in «Il Ponte», 1948, n. 11, pp. 1084-1100; S. Aloisio, *Attualità delle riflessioni di Piero Calamandrei sul procedimento costituente europeo*, in A. Landuyt, D. Pasquinacci (a cura di), *L'Unione europea tra Costituzione e governance*, Cacucci, Bari 2002, pp. 75-104.

Questa soluzione lasciava qualsiasi decisione nelle mani dei governi, confinando il futuro di un'Assemblea a un ruolo di semplice consulta. Quanto all'inserimento dell'Italia, esso rientrava nella visione inglese di assegnarle un minor rilievo rispetto al nucleo centrale rappresentato dai Paesi del Patto di Bruxelles e del futuro Patto Atlantico. Comunque, l'Italia per il momento restava esclusa dal negoziato che i cinque decisero di intraprendere tramite la costituzione di un Comitato di studio per l'Unione europea<sup>94</sup>.

#### *4. Il Consiglio italiano del Movimento europeo*

Frattanto, il neonato Movimento Europeo si adoperò alla costituzione dei Consigli nazionali. Dopo la visita a Roma nell'autunno del 1948 del presidente Duncan Sandys, De Gasperi incoraggiò l'iniziativa alla quale parteciparono i Gruppi parlamentari per l'Unione europea del Senato e della Camera e, in un secondo momento la segreteria del MFE. Tra i principali parlamentari del Consiglio italiano spiccavano Celeste Bastianetto (DC), Enrico Carboni (DC), Alessandro Casati (PLI), Stefano Jacini (DC), Ferruccio Parri (PRI), Giovanni Persico (PSLI), Meuccio Ruini (Ind.), Gaspare Ambrosini (DC), Lodovico Benvenuti (DC), Edoardo Camposarcumo (DC) e Enzo Giacchero (DC), Iginio Giordani (DC), Ugo La Malfa (PRI), Natale Santero (DC). In rappresentanza del MFE entrarono Luciano Bolis, Guido Calagero, Francesco Maria Dominedò, Aldo Garosci, Carlo Levi, Adriano Olivetti, Ernesto Rossi, Ignazio Silone, Altiero Spinelli. Riuniti a Roma il 10 dicembre 1948, i rappresentanti dei tre gruppi nominarono un

<sup>94</sup> A. Varsori, *Il Patto di Bruxelles (1948)*, cit., pp. 244 ss.

altro gruppo costituito da personalità della cultura e del mondo del lavoro. Tra questi i più noti erano Piero Calamandrei, Benedetto Croce, Guido Ruggero, Luigi Gedda, presidente dell'Azione Cattolica, Luigi Salvatorelli e Luigi Sturzo<sup>95</sup>.

Approvato lo Statuto, fu rinviata la nomina del presidente ma l'incarico di rappresentante italiano del Comitato esecutivo fu affidato a Giacchero, il cui fervore europeista ormai era noto fra gli aderenti al Movimento. Nella lettera diretta a Sandys De Gasperi lo sollecitava sulla partecipazione dell'Assemblea europea. Identici passi furono compiuti in tal senso presso il Comitato intergovernativo dei Cinque. Nello stesso tempo il Comitato esecutivo internazionale del ME, riunito dal 4 al 6 febbraio, decise di intervenire presso i Cinque per sollecitare la costituzione del Consiglio d'Europa. Più importante fu la riunione dello stesso organismo, convocato a Bruxelles per il 25-28 febbraio 1949. La delegazione italiana, su iniziativa di De Gasperi, fu scelta con cura. Ne fecero parte, infatti, i democratico-cristiani Benvenuti, Cingolani, Giacchero, Rubinacci e Dominedò, il liberale Carandini, il repubblicano La Malfa, i socialisti Calosso e Silone, oltre a Millo di Villagrazia e Spinelli<sup>96</sup>.

I lavori del Consiglio straordinario furono inaugurati il 24 febbraio sotto la guida del presidente del Consiglio belga, Paul Henri Spaak. Nel suo messaggio, letto dal senatore Ruini, De Gasperi era sobrio e incisivo, auspicando il collegamento dei movimenti con l'attività dei governi. Si soffermava poi sui fini dell'Unione europea e li identificava nella resistenza alle forze disgregatrici e nella ricostruzione dell'unità del mondo «attraverso

<sup>95</sup> P. Caraffini, *Costruire l'Europa dal basso: il ruolo del Consiglio italiano del movimento europeo*, Il Mulino, Bologna 2008.

<sup>96</sup> ASMAE, Gabinetto De Gasperi, b. 27, cont. 5, «Movimento Europeo».

quei mezzi economici che nessuna politica sincera può ormai ignorare, perché indispensabile per l'evoluzione sociale dell'umanità»<sup>97</sup>.

Dopo i discorsi inaugurali, intervennero i rappresentanti dei Consigli nazionali. Giacchero si soffermò sulla tragica esperienza degli anni tra le due guerre che spingeva alla rinuncia dell'egoismo nazionale e all'accettazione di una legge comune per preservare la pace e per guardare a un avvenire di benessere e libertà. Sostenne inoltre che l'Italia avrebbe offerto il contributo della sua tradizione giuridica per individuare le istituzioni necessarie alla costruzione del processo di unificazione continentale. Il discorso di Ruini ebbe un significato marcatamente politico. Esaltati i valori comuni, il rappresentante italiano sostenne la necessità di imprimere alle nuove organizzazioni un orientamento di sviluppo graduale verso forme di integrazione europea<sup>98</sup>.

Ruini indicò le riforme, a partire dal Comitato dei ministri, che non doveva essere un organismo provvisorio, ma abilitato a preparare uno sviluppo futuro nel quale esso potrà essere sostituito da un governo federale. Per quanto riguardava l'Assemblea dichiarò che essa, pur avendo un carattere consultivo, «doveva essere eletta dai Parlamenti e non dai governi, evidenziando il diritto di iniziativa al fine di presentare delle proposte. Nella stessa direzione si muoveva il discorso di Milo di Villagrazia, incentrato prevalentemente sulla Corte europea dei diritti dell'uomo, il cui funzionamento era subordinato alla creazione «di un potere centrale europeo»<sup>99</sup>.

97 Ibidem.

98 Ibidem.

99 Ibidem.

I delegati italiani nei loro interventi ebbero delle posizioni fortemente innovative. Dovettero constatare che il problema della limitazione delle sovranità nazionali, inserito nella risoluzione dell'Aja, era stato accantonato a Bruxelles. Pur aderendo alla risoluzione finale, la delegazione italiana presentò una dichiarazione conclusiva nella quale si sosteneva che con la creazione di un primo nucleo di unità europea «non si pregiudicasse fin dall'inizio il carattere degli organi costituzionali del futuro Stato federale»<sup>100</sup>. Dai toni e dall'impostazione emergeva la forte influenza di Spinelli, ma anche l'avallo di De Gasperi che aveva seguito e scelto i membri della delegazione italiana<sup>101</sup>.

### 5. *La nascita del Consiglio d'Europa*

Frattanto, alla fine di gennaio del 1949, anche con l'intervento delle autorità francesi, il governo di Roma fu invitato a prendere parte alla fase conclusiva del negoziato per la costituzione del Consiglio d'Europa che si tenne nella capitale inglese dal 3 al 5 maggio. Vari furono i temi in esame: dal nome della futura organizzazione alla sua sede, dalla possibile inclusione di altri membri al sistema di voto. La delegazione italiana inaugurò una tendenza alla mediazione che caratterizzeranno numerosi momenti della successiva politica estera dell'Italia. Sforza si schierò apertamente a favore delle posizioni francesi su un punto: l'inclusione della Grecia e della Turchia nel nuovo organismo

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Cfr. A. Spinelli, *La critica all'approccio funzionalista*, in L. Levi, S. Pistone, *Trent'anni di vita del movimento federalista europeo*, cit., pp. 116-117; D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, cit., pp. 404 ss.

europeo. Con questa linea, si voleva favorire una politica estera italiana verso il Mediterraneo<sup>102</sup>.

Secondo il Trattato istitutivo la struttura istituzionale del Consiglio d'Europa si basava su due organi: il Consiglio dei ministri e l'Assemblea consultiva. Al primo, in base all'insistenza inglese, spettava una posizione preminente perché doveva essere l'organo decisionale ed esecutivo. Inoltre si prevedeva che, a difesa degli interessi dei singoli Stati, buona parte delle decisioni dovessero essere prese all'unanimità. L'Assemblea consultiva, formata dai rappresentanti dei singoli Paesi, aveva la funzione di discutere le questioni spettanti al Consiglio d'Europa e poteva trasmettere le sue decisioni al Comitato dei ministri sotto forma di raccomandazioni. Il Trattato sanciva la subalternità dell'Assemblea agli esecutivi che nominavano i suoi membri in modo discrezionale. Inoltre la libertà di discussione era limitata, essendo previsto l'obbligo dell'approvazione dell'ordine del giorno da parte del Comitato dei ministri<sup>103</sup>. L'Assemblea consultiva del Consiglio

<sup>102</sup> R. Merlone, *Faire du Conseil de l'Europe l'«Union Européenne»: le projet de Carlo Sforza*, in M.T. Bitsch (a cura di), *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Berna 1997, pp. 79 ss. Per la posizione dell'Italia in questo periodo si vedano DDI, Serie XI, 1948-1953, vol. 2, Roma 2006.

<sup>103</sup> Sul Consiglio d'Europa, ancora poco visitato dalla storiografia, si vedano almeno: Biblioteca di storia moderna e contemporanea, *L'Italia e il Consiglio d'Europa. Bibliografia 1949-1999*, Carocci, Roma 2000; *L'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa: 1949-1969*, Camera dei deputati, Roma 1970; P. Duclos, *La réforme du Conseil de l'Europe*, Pichon & Durand-auzias, Paris 1958; U. Leone, *Le origini diplomatiche del Consiglio d'Europa*, Giuffrè, Milano 1964; A. Spinelli, *La nascita del Consiglio d'Europa*, in Id., *L'Europa non cadde dal cielo*, Il Mulino, Bologna 1960; E. Greppi, *Il Consiglio d'Europa: l'istituzionalizzazione della cooperazione politica tra Stati sovrani*, in R.H. Rainero (a cura di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. I, *L'integrazione europea dalle origini alla nascita della CEE*, Marzorati, Roma 1997, pp. 87-116; M. Bond, *The Council of Europe: Structure, History and Issues in European Politics*, Routledge, London-New York, 2012.

d'Europa non corrispose alle attese dei movimenti europeisti, ma i suoi membri, una volta riuniti a Strasburgo, cercarono di operare in modo autonomo rispetto alla tutela del Comitato dei ministri.

Il 10 agosto 1949 si aprì nel *Palais Universitaire* di Strasburgo la prima sessione dell'Assemblea consultiva con la partecipazione dei 101 membri (87 provenienti dai 10 Paesi fondatori, 8 dalla Turchia e 6 dalla Grecia). Costoro furono scelti secondo procedure diverse, fermo restando che ogni governo aveva il diritto di nomina. In Belgio, Grecia e Turchia furono selezionati direttamente dal governo, mentre in Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi e Gran Bretagna l'esecutivo si consultò con gli organi parlamentari. In Francia, Norvegia, Svezia e Italia furono eletti dal Parlamento.

Nel contesto della Guerra fredda si seguì il criterio, applicato fino al 1969, di escludere i comunisti. Questa decisione ebbe i suoi effetti più pesanti in Italia, dove furono scelti dei socialisti in quanto alleati dei comunisti. Per tali ragioni la delegazione italiana fu composta da rappresentanti dei partiti di governo, a cominciare dalla DC. Il 26 luglio 1949 la Camera dei deputati scelse di farsi rappresentare dai democristiani Benvenuti, Giaccherò, Montini e Campilli, dal repubblicano La Malfa e dal socialdemocratico Treves. Il giorno successivo anche il Senato procedette alla nomina della propria delegazione, costituita dai democristiani Jacini, Bastianetto, Cingolani, dal liberale Boggiano Pico, dal repubblicano Parri e dai socialdemocratici Ruini e Persico<sup>104</sup>.

Nelle altre delegazioni spiccavano anche figure di notevole peso. I belgi nominarono Paul-Henri Spaak, il quale fu eletto presidente dell'Assemblea. Dell'Assemblea fecero parte gli inglesi Winston

<sup>104</sup> F. Bonini, *Il Parlamento italiano e l'integrazione europea*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, Carocci, Roma 2004, pp. 188-189.



Churchill, Hugh Dalton e Harold Macmillan; i francesi Paul Reynard con i socialisti Guy Mollet (segretario generale della SFIO) e André Philip e con gli esponenti MRP George Bidault, Pierre-Henri Teitgen. Di fronte alla presenza di queste personalità, passò in secondo ordine l'approvazione dell'ordine del giorno da parte del Comitato dei ministri<sup>105</sup>. Dato che i due terzi dei delegati aderiva al ME, fu nominato presidente il socialista Paul-Henri Spaak, europeista moderato e pragmatico membro del Consiglio belga del ME. Furono quindi create le Commissioni, incaricate di analizzare gli specifici ambiti della realtà europea: la Commissione regolamenti e privilegi, la Commissione affari generali, la Commissione questioni giuridiche e amministrative, la Commissione questioni culturali e scientifiche<sup>106</sup>.

Quali furono le principali attività svolte dall'Assemblea? Certo, non furono rimosse le questioni legate a problemi nazionali. Gli italiani, ad esempio, si occuparono dell'emigrazione e delle condizioni degli emigranti nei Paesi che li accoglievano. Gli irlandesi, più volte, protestarono contro il mantenimento dell'Irlanda del Nord nella Gran Bretagna. In generale si affrontarono i temi dell'identità europea avanzando la necessità di stendere una carta dei diritti umani che si doveva uniformare alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo, adottata nel dicembre 1948 dalle Nazioni Unite<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni*, cit., pp. 41-42.

<sup>106</sup> Archivio del Consiglio d'Europa, Strasburgo (da ora ACE), dispositivo elettronico, doc. 2 (1949), Conseil de l'Europe, Assemblée consultive, première session ordinaire (16 aout 1949), *Rapport présenté par M. Morrison au nom de la Commission spéciale chargée d'interpréter les articles 13 et 17 du règlement provisoire*.

<sup>107</sup> ACE, Conseil de l'Europe, *Collected Edition of the "Travaux Préparatoires" of the Europea Convention on Human Rights*, 8 voll, Nijhoff, The Hague 1975-1985.

L'Assemblea divenne soprattutto la sede di discussione sulla costruzione europea. Su iniziativa di Robert Schuman, ministro degli Esteri della Francia, fu esaminata la questione carbosiderurgica. Il tema della difesa, escluso dalle competenze del Consiglio d'Europa, fu affrontato a seguito dello scoppio della guerra di Corea nel giugno 1950. Churchill fece approvare una raccomandazione con la quale si suggeriva la creazione di un esercito europeo<sup>108</sup>. L'Assemblea trattò l'immissione di nuovi membri nel Consiglio d'Europa e in particolare l'ingresso della Germania Ovest. La delegazione francese fu contraria a una accelerazione dei tempi, mentre Churchill, con la sua autorità, espresse una posizione favorevole. Ferruccio Parri, favorevole all'immissione della Germania, rievocò il suo impegno nella Resistenza sostenendo che «la necessità superiore della pace e della libertà è che la riconciliazione dei popoli venga affermata proprio in nome di coloro che, per questi ideali, sono caduti»<sup>109</sup>. Nel marzo 1950 il Comitato dei ministri invitò la Germania Ovest ad aderire al Consiglio d'Europa in qualità di membro associato. Nell'agosto 1950 i rappresentanti tedeschi fecero parte dell'Assemblea consultiva. Un anno dopo ottennero lo status di membri a pieno titolo.

### *6. I delegati italiani al Consiglio d'Europa*

Pochi furono i risultati in relazione all'assetto istituzionale dell'Europa. Sotto questo aspetto, i più attivi furono i movimenti

<sup>108</sup> ACE, Conseil de l'Europe, Assemblée consultative, *Comptes rendus*, 11 agosto 1950, pp. 222-229.

<sup>109</sup> Ivi, 5 settembre 1949, p. 1009.

dei federalisti che ormai stavano approdando al federalismo costituzionale di Spinelli. Chi avrebbe assunto l'iniziativa per un'Assemblea costituente? In seno al MFE si pensava di poter contare sui progetti federalisti del ministro degli Esteri francese, Georges Bidault, esposti ai suoi colleghi degli Stati membri del Trattato di Bruxelles, nel luglio 1948. Per la riuscita si sperava nella buona volontà dei governi degli Stati nazionali, secondo un preciso parallelismo con la convocazione americana della Conferenza di Filadelfia, cui si faceva riferimento come all'unico modello di passaggio dagli Stati sovrani alla federazione. In base a queste considerazioni il MFE abbracciò la tesi costituente nel corso del suo terzo congresso nazionale, svoltosi a Firenze dal 23 al 25 aprile 1949, individuando nel Consiglio d'Europa, e in particolar modo nell'Assemblea consultiva, l'organismo capace di trasformarsi in Costituente europea.

Per il successo dell'iniziativa Spinelli contava non solo sul MFE, le cui modeste forze gli erano ben note, ma anche sui parlamentari dell'UPE, che egli considerava l'unica lega internazionale federalista. A tal proposito Spinelli, nell'aprile del 1949, stabilì dei contatti con Coudenhove-Kalergi, proponendogli un'azione comune. L'iniziativa non raggiunse nell'immediato dei risultati, ma tra i due movimenti la collaborazione non si interruppe. D'altronde, per la causa federalista era fondamentale l'azione politica attuata dai membri dell'UPE nelle stanze del potere<sup>110</sup>.

Al fine di sostenere le proprie idee, Spinelli approfittò del fatto che, nella delegazione italiana scelta per il Consiglio d'Europa, numerosi erano i membri appartenenti al movimento. Fedele al proprio ruolo di suggeritore, il 1° agosto 1949 inviò alla delegazione

<sup>110</sup> D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione: la vicenda della comunità politica europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano 1993, pp. 33 ss.

italiana del Consiglio d'Europa un promemoria in occasione della prima sessione dell'Assemblea consultiva europea. Rifacendosi al rapporto di Calamandrei, suggerì di porre all'ordine del giorno la proposta della convocazione di un'Assemblea costituente, incaricata di elaborare un progetto di Costituzione europea da sottoporre all'approvazione degli Stati. Consapevole del possibile fallimento del progetto, il leader del MFE era convinto dell'utilità della battaglia costituente all'interno del Consiglio d'Europa<sup>111</sup>.

I delegati italiani svolsero un particolare impegno per la realizzazione degli obiettivi avanzati da Spinelli. Proprio nella Commissione affari generali, Giacchero e La Malfa sostennero il documento presentato dal greco Gregorios Cassimatis, che raccomandava al Consiglio dei ministri di creare un'Autorità politica europea dotata di poteri reali e di affidar a una apposita commissione il compito di stendere un primo progetto di integrazione, da discutere in sede assembleare durante le sessioni del 1950<sup>112</sup>.

Particolarmente interessante fu la mozione, ideata da Ruini e sostenuta da tutti i delegati italiani, che prevedeva la creazione di una Commissione speciale con il compito di studiare apposite modifiche allo Statuto del Consiglio d'Europa. In particolare si indicavano come obiettivi la trasformazione dell'Assemblea da consultiva a parlamentare e il rafforzamento del Comitato dei ministri con tre comitati tecnici, incaricati di porre le basi per una politica europea nel campo degli affari esteri, dell'economia e della sicurezza sociale. Negli altri punti si sollecitava l'Assemblea

<sup>111</sup> U. Morelli, *La campagna per il patto federale europeo (1949-1951)*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea*, cit., pp. 343-366.

<sup>112</sup> ACE, doc. D (1949), Conseil de l'Europe, Assemblée consultive, première session ordinaire (17 août 1949), *Structure politique de l'Europe*. Proposition présenté par M. Cassimatis.

all'adozione di una carta giuridica europea a tutela delle libertà fondamentali e alla stesura di un progetto istituente un mercato comune che avrebbe dovuto ricoprire l'intera area OEEC<sup>113</sup>.

Il 2 settembre 1949, la Commissione affari generali presentò all'Assemblea il proprio rapporto, preparato da Mollet. Nel documento si rivendicavano maggiori poteri alla Commissione per procedere alla stesura di piani di collaborazione tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa, anche di natura federativa<sup>114</sup>. Posto al vaglio dell'Assemblea, il rapporto Mollet fu modificato ulteriormente in senso federalista con due emendamenti presentati il 5 settembre dagli italiani Giacchero, Benvenuti e Rubinacci. Con il primo si proponeva di inserire nel rapporto un preambolo che ribadiva il giudizio negativo sulla struttura attuale dell'Europa. Il secondo aggiungeva un paragrafo con il quale si dava mandato alla Commissione affari generali di studiare «le modifiche nella struttura politica e costituzionale degli Stati membri, necessarie alla soluzione dei problemi di interesse comune nel campo economico, sociale, culturale e scientifico, e per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»<sup>115</sup>.

Gli emendamenti intendevano rimediare, almeno in parte, al mancato lavoro della Commissione affari generali. I delegati italiani manifestavano un'ipotesi di lavoro finalizzata a realizzare il

<sup>113</sup> Ivi, doc. T (1949), Conseil de l'Europe, Assemblée consultive, première session ordinaire (17 août 1949), *Structure politique de l'Europe*. Proposition présenté par M. Ruini.

<sup>114</sup> Ivi, doc. V (1949), Conseil de l'Europe, Assemblée consultive, première session ordinaire (2 septembre 1949), *Etudes des changements dans la structure politique de l'Europe*.

<sup>115</sup> Ivi, doc. 66 (1949), Conseil de l'Europe, Assemblée consultive, première session ordinaire (2 septembre 1949), *Etudes des changements dans la structure politique de l'Europe*, Amendement présenté par Benvenuti, Rubinacci et Giacchero.

rinnovamento della struttura politica europea in chiave federalista. Benvenuti, in particolare, dichiarava che qualsiasi assetto politico del continente, calato dall'alto per mano di un organismo internazionale, sarebbe fallito «davanti alla barriera insuperabile della sovranità di ogni popolo». Occorreva, quindi, invertire il problema, «armonizzando le strutture politiche e costituzionali di ogni Stato europeo, in base ai principi universali di pace, libertà, prosperità economica e giustizia sociale»<sup>116</sup>.

Mollet, riprendendo questi emendamenti, presentò il suo rapporto il 6 settembre 1949. Al termine della sua prima sessione, l'Assemblea consultiva inseriva l'autorità politica europea nel novero degli obiettivi e indicava come scopo del Consiglio d'Europa quello di creare un'Autorità politica europea dotata di funzioni limitate, ma con poteri reali. Istituiva quindi una Commissione Affari generali con il compito di elaborare e di sottoporre all'Assemblea stessa entro il 30 aprile 1950, un patto europeo volto a definire i principi direttivi sul piano politico, economico e sociale.

Uno spiraglio si apriva, dunque, all'azione federalista. Spinelli non si lasciava sfuggire l'occasione, spronando la propria organizzazione a iniziare una campagna di mobilitazione a favore di un progetto federalista. L'UEF, su sollecitazione del MFE, approvava uno schema di patto federale da sottoporre all'Assemblea consultiva. A fine settembre 1949 si tenne a Venezia il III Congresso dell'UPE, durante il quale si fece un primo bilancio sui lavori del Consiglio d'Europa. Valutate con soddisfazione i lavori dell'Assemblea consultiva, questa organizzazione sollecitava i propri associati «a prendere le iniziative necessarie per fare

<sup>116</sup> Ivi, doc. 66 (1949), Conseil de l'Europe, Assemblée consultive, première session ordinaire (2 settembre 1949), *Etudes des changements dans la structure politique de l'Europe*, Intervento di Benvenuti.

appoggiare le raccomandazioni dai loro rispettivi Parlamenti e per farle adottare entro un breve periodo dagli Stati membri del Consiglio d'Europa»<sup>117</sup>.

A fine ottobre ebbe inizio la campagna per il Patto di Unione Federale Europea. L'iniziativa, promossa ufficialmente dal MFE e dall'UEF, si sviluppò tramite una raccolta di firme a favore di un Patto europeo. In questo documento si presentava un organico progetto costituzionale di respiro europeo con un'autorità sovranazionale dotata dei seguenti poteri: politica estera, difesa, tutela giuridica dell'eguaglianza e delle libertà fondamentali, politica economica. Una volta approvato dall'Assemblea del Consiglio d'Europa, il progetto sarebbe passato ai Parlamenti nazionali per la ratifica e sarebbe entrato in vigore solo quando fosse stato adottato da un numero di Stati con una popolazione di 100 milioni di abitanti. La campagna per il Patto ottenne il sostegno di quasi tutte le associazioni europeiste, eccezion fatta per gli inglesi, ancora fiduciosi nelle ipotesi gradualiste e funzionaliste<sup>118</sup>.

La parola passava all'Assemblea consultiva. La sessione estiva del 1950 non sortì i risultati sperati. Nonostante l'impegno dei delegati federalisti, in particolare degli italiani e dei francesi, l'Assemblea evitò ogni dichiarazione sulla necessità di un Patto di Unione Federale. Una frazione cospicua (britannici e scandinavi in prima fila) si oppose decisamente alla sua trasformazione in Costituente e alla trasformazione del carattere intergovernativo del

<sup>117</sup> *Il III Congresso dell'UPE. La risoluzione politica. La risoluzione economica*, in «Europa federata», 30 settembre 1949.

<sup>118</sup> J.M. Palayret, *De l'espoir à la désillusion: le mouvement européen et le Conseil de l'Europe (1949-1952)*, in *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe: Actes du Colloque de Strasbourg (8-10 juin 1995)*, a cura di M.T. Bitsch, Strasbourg 1995.

Consiglio d'Europa. L'ultima speranza, legata a una breve sessione nel novembre del 1950, doveva confermare questi atteggiamenti. L'Assemblea consultiva, bloccata dal veto del Consiglio dei ministri, rinunciava definitivamente a proporre azioni volte a istituire un'autorità politica.

Preso atto delle resistenze, i membri federalisti dell'Assemblea consultiva proposero una differenziazione nelle modalità dell'integrazione europea. A tal proposito il francese Pierre de Felice presentò una mozione che prevedeva la formazione di una unione federale dei sei Paesi dell'area carbosiderurgica e il mantenimento di forme di cooperazione di questi con gli altri del Consiglio d'Europa<sup>119</sup>. Questa proposta fu bocciata nel dicembre del 1951. Il presidente dell'Assemblea Paul-Henri Spaak, convintosi che il Consiglio d'Europa fosse entrato in uno stato di paralisi, si dimise dalla carica. Con un discorso polemico e pieno di amarezza sostenne che per la costruzione di grande cose non occorre solo la saggezza o la ragione, ma bisognava «di essere un po' folli». «Oggi, concluse, l'interesse della causa dell'Europa unita – ed è questo alla base della mia tristezza – non si trova più in questa Assemblea»<sup>120</sup>.

Il Consiglio d'Europa, a causa della funzione consultiva dell'Assemblea e dello scarso sostegno britannico finì ben presto con il mostrare i suoi limiti. Per circa un anno, sino al lancio del Piano Schuman, questo organismo svolse una qualche funzione nel contesto della costruzione europea. In particolare le autorità italiane si concentrarono sulla possibilità di legare le attività dell'OECE a quelle del Consiglio d'Europa. De Gasperi e Sforza

<sup>119</sup> ACE, Conseil de l'Europe, Assemblée consultative, *Comptes rendus*, 10 dicembre 1951, pp. 1063-1076.

<sup>120</sup> Ivi, 11 dicembre 1951, p. 1112. Cfr. anche M. Dumoulin, *Spaak, Racines*, Bruxelles 1999, pp. 431 ss.



ebbero modo di presentare la quasi contemporanea adesione al Patto Atlantico e al Consiglio d'Europa come parte di un'unica strategia fondata sulla volontà di dialogo e di impegno per la pace e per la cooperazione internazionale. Era, questo, un modo per dare un carattere diverso all'ingresso in un'alleanza militare.

Alla fine degli anni quaranta, grazie alla spinta e alle iniziative dei movimenti federalisti che avevano stabilito dei rapporti con il mondo politico italiano, soprattutto fra i partiti della coalizione centrista, il governo De Gasperi poteva ormai vantare un ruolo attivo nella costruzione dell'Europa<sup>121</sup>. L'integrazione europea, però, stava ormai prendendo una via diversa da quella del Consiglio d'Europa, la via indicata da Schuman e da Monnet il 9 maggio 1950.

<sup>121</sup> D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, cit., pp. 365 ss.

### **III. Il piano Schumann e la ‘piccola Europa’**

#### *1. Il Piano Schuman*

Nel corso del 1950 maturò una nuova spinta alla costruzione europea al di fuori dello schema intergovernativo, tipico dell'OECE e del Consiglio d'Europa, portando all'auto-esclusione dell'Inghilterra. La protagonista fu la Francia con l'approccio funzionalista, che caratterizzerà il processo di integrazione nei decenni successivi. Nelle prime fasi, la scelta europea era stata dettata dalle vicende della Guerra fredda, dalle scelte statunitensi e dagli interessi britannici. Da qui era derivato il disagio delle autorità di Parigi, che non avevano ancora risolto il problema del rapporto franco-tedesco, uno dei nodi della politica estera francese. La questione era diventata centrale con la nascita nel maggio del 1949 della Repubblica federale tedesca.

L'apparato industriale tedesco, superiore a quello francese, restava uno dei maggiori del continente. Nel 1948, la Francia aveva ottenuto da Londra e da Washington che la roccaforte economica della Germania – la Ruhr – fosse controllata dalle potenze vincitrici tramite l'istituzione dell'Autorità Internazionale (AIR). Lo scopo era quello di limitare la produzione carbosiderurgica, in modo da contenere lo sviluppo economico della Germania e organizzare la distribuzione delle materie prime tra la Germania stessa e i Paesi vicini. Si trattava di una soluzione di breve periodo, poiché l'amministrazione americana nell'ambito della politica di contenimento verso l'URSS avrebbe prima o poi favorito l'autonomia economica della Germania. Per la Francia sarebbero stati fondamentali l'utilizzazione del carbone tedesco e il controllo della rinascita siderurgica della Ruhr, fattore centrale per qualsiasi

politica di riarmo. Posti di fronte a queste prospettive, nei primi mesi del 1950 i responsabili francesi cercarono una soluzione. Si cominciò a riflettere sull'integrazione europea come un utile strumento per la ricostruzione economica tramite rapporti stabili tra la Francia e la Germania.

A far maturare questa idea contribuì Jean Monnet nell'ambito del *Commissariat général au Plan* da lui diretto. Monnet vantava una ricca esperienza internazionale, maturata in qualità di esperto per gli approvvigionamenti durante il Primo conflitto mondiale e come segretario generale aggiunto della Società delle Nazioni dal 1921 al 1923. All'inizio della Seconda guerra mondiale divenne presidente del comitato di coordinamento franco-britannico a Londra finalizzato alla lotta contro la Germania nazista. Membro del Comitato francese di liberazione nazionale e promotore nel dopoguerra della pianificazione per la modernizzazione, Monnet era alla ricerca di una soluzione per garantire lo sviluppo economico della Francia, che abbisognava delle risorse di carbone presenti nel territorio tedesco della Ruhr, e per evitare che la siderurgia del paese nemico penalizzasse quella francese<sup>122</sup>.

L'ipotesi si fondava sulla messa in comune delle industrie carbonifera e siderurgica dei due Paesi tramite la creazione di una comunità europea. Grazie alla cessione parziale di sovranità, il nuovo organismo doveva gestire questi settori con ampi poteri in grado di dirigere l'industria pesante europea e di regolare il mercato carbosiderurgico. Il piano monnettiano implicava che l'integrazione con il tempo si sarebbe dovuta estendere ad altri settori produttivi per gli stretti legami con la siderurgia.

<sup>122</sup> S.B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Publishers, Boulder 2011; P. Fontaine, *Jean Monnet. Actualité d'un hâtitseur de l'Europe unie*, Economica, Paris 2013.

Gradualmente si dovevano unire altre attività industriali, agricole, commerciali fino a comprendere l'intera economia. L'autorità sovranazionale conteneva in embrione un futuro governo federale. Per Monnet, a differenza del federalista Spinelli, la federazione si sarebbe realizzata alla fine di una lunga e graduale integrazione economica, partendo "dal basso" e non "dall'alto" con l'elaborazione di una Costituzione e con la creazione di un Parlamento.

Nella ricerca di un interlocutore Monnet trovò subito il sostegno del ministro degli Esteri Schuman, il quale era un fautore della riconciliazione franco-tedesca. Per la sua esperienza personale, il ministro francese era particolarmente attento alla definizione all'avvio di un percorso con il quale, pur difendendo l'interesse nazionale, non fosse punitivo nei confronti della Germania come era avvenuto con il Trattato di Versailles del 1919. Nato in Lussemburgo nel 1886, ma lorenese da parte di padre, Schuman era stato cittadino tedesco per i primi 32 anni della sua vita. Passata l'Alsazia-Lorena dalla Germania alla Francia nel 1918, era diventato francese. Proveniva, quindi, dalla regione che aveva conosciuto continue conflittualità tra le due nazioni<sup>123</sup>. Schuman, al pari di Monnet, era convinto dell'impossibilità di imporre pesanti vincoli a un grande Paese, che avrebbero fatto rinascere col tempo il nazionalismo tedesco come era avvenuto dopo la Prima guerra mondiale. L'obiettivo era chiaro: coinvolgere la Germania nella costruzione europea.

La mattina del 9 maggio 1950 Schuman, dopo aver acquisito l'assenso del cancelliere tedesco Adenauer, presentò al Consiglio dei ministri il progetto di porre sotto un'autorità comune la

<sup>123</sup> Cfr. R. Poidevin, *Robert Schuman home d'Etat 1886-1963*, Imprimerie Nationale, Paris 1986; R. Lejeune, *Robert Schuman: un père pour l'Europe*, Edition de l'Emmanuel, Paris 2013.

produzione di carbone e acciaio. Nel pomeriggio della stessa giornata, il ministro degli Esteri francese lesse, in una conferenza stampa convocata di urgenza, la storica dichiarazione destinata a cambiare il destino dell'Europa<sup>124</sup>. La breve *Dichiarazione Schuman* sembrava limitata a risolvere il problema contingente della carbosiderurgia. In realtà conteneva il progetto dell'unificazione europea, precisando gli obiettivi, il metodo da seguire, le tappe da percorrere. Schuman chiariva che lo scopo dell'iniziativa era quello di creare «le prime basi concrete di una federazione europea indispensabile al mantenimento della pace». Monnet così scriverà nelle *Memorie*: «Chiesi che questo passo fosse sottolineato perché descriveva contemporaneamente il metodo, i mezzi e lo scopo ormai indissolubili. L'ultima parola era la parola chiave: la pace»<sup>125</sup>.

Con la *Dichiarazione Schuman* si affermava il funzionalismo che prevedeva la creazione di una solidarietà tramite l'integrazione settoriale. Certo la fusione degli interessi economici acquisiva la priorità rispetto all'unione politica che si doveva realizzare con un percorso graduale. Perciò l'iniziativa sollevò nuove speranze nelle forze federaliste, le quali apprezzarono il passo compiuto nella direzione della sovranazionalità. In effetti, rispetto alle precedenti ipotesi di cooperazione, la grande novità stava nell'assegnazione dei compiti di direzione a un'istituzione sovranazionale, l'Alta Autorità. Ideata dal giurista Paul Reuter, che aveva tenuto presente l'esempio del Tennessee Valley Authority, questa avrebbe

<sup>124</sup> R. Ranieri, L. Tosi (a cura di), *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*, Cedam, Padova 2004.

<sup>125</sup> J. Monnet, *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, Rusconi, Milano 1978, p. 225.

annoverato personalità indipendenti capaci di perseguire il comune interesse europeo.

La *Dichiarazione Schuman* si incentrava su questa novità istituzionale. Emergeva così l'assenza di riferimento a un organismo sul quale si era concentrato il dibattito negli anni precedenti, cioè l'assemblea parlamentare. Prospettata la creazione di una autorità autonoma dai governi, Monnet sembrava privilegiare una visione puramente tecnocratica. Su suggerimento di uno dei suoi stretti collaboratori, Etienne Hirsch, Monnet si orientò ad accogliere l'idea di una istituzione di tipo parlamentare<sup>126</sup>.

## 2. *La posizione del governo italiano*

Il Piano Schuman, rivolto soprattutto alla Germania, era aperto anche al contributo di altri Paesi, quali il Belgio e il Lussemburgo, che possedevano importanti industrie nel settore carbosiderurgico. Era inoltre opportuno far rientrare il progetto nel più ampio processo di costruzione europea, che aveva il pieno sostegno dell'amministrazione Truman. Il 9 maggio Schuman anticipò all'ambasciatore italiano a Parigi, Pietro Quaroni, il Piano che sarebbe stato presentato lo stesso giorno. La prima reazione del diplomatico non fu positiva perché esso si discostava dalle trattative in corso sull'unione doganale italo-francese. La nascita di

<sup>126</sup> E. Hirsch, *Ainsi va la vie*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne 1988, p. 107.

un rapporto privilegiato tra Parigi e Bonn, inoltre, avrebbe posto l'Italia in una posizione di marginalità<sup>127</sup>.

Schuman rassicurò le autorità italiane sull'intenzione della Francia di coinvolgere nel Piano altri Paesi. A questo punto il governo italiano manifestò la sua adesione, sulla quale influirono soprattutto considerazioni di natura politica: l'opportunità di non essere escluso da un importante negoziato e la conferma del ruolo di rilievo dell'Italia nell'ambito europeo. Sul piano economico si manifestarono subito forti timori provenienti dall'industria siderurgica, che si sentiva più debole nei confronti degli altri Paesi e aveva sempre goduto di misure protezioniste per porla al riparo della concorrenza straniera. Inoltre l'industria carbonifera era praticamente inesistente in Italia, con l'esclusione del bacino del Sulcis in Sardegna<sup>128</sup>.

Il governo di Roma comprese l'importanza della posta in gioco, non solo dal punto di vista politico, ma anche da quello economico. Al negoziato, che ebbe inizio nel giugno del 1950, la delegazione italiana fu guidata da Paolo Emilio Taviani, un esponente di spicco della DC e vicino a De Gasperi<sup>129</sup>. Non è possibile ripercorrere nel dettaglio il contributo italiano durante il negoziato. Spicca, ai fini di questa ricerca, la posizione assunta sull'impianto istituzionale della CECA.

<sup>127</sup> R. Ranieri, *L'Italia e i negoziati sul Piano Schuman*, in E. Di Nolfo, R.H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, Milano 1992, pp. 547-573.

<sup>128</sup> F. Petrini, *Gli industriali privati italiani e la CECA*, in R. Ranieri, L. Tosi (a cura di), *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002), Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*, Cedam, Padova 2004, pp. 229-256.

<sup>129</sup> P.E. Taviani, *Politica a memoria d'uomo*, Il Mulino, Bologna 2002, pp. 183 ss.

Il Piano Schuman prevedeva la formazione della prima comunità europea con carattere sovranazionale. Durante il negoziato, la questione centrale fu quella degli organismi preposti alla gestione. La delegazione francese, in particolare Monnet che ne era a capo, puntava alla nascita di un'istituzione – la futura Alta Autorità – dotata di ampi poteri, trovando in questo obiettivo la comprensione della delegazione tedesca, guidata da Walter Hallstein, stretto collaboratore di Adenauer. I rappresentanti dei piccoli Paesi, però, temevano che essa potesse essere egemonizzata dalle due maggiori nazioni. L'Italia, consapevole della propria debolezza sul piano economico e su quello politico, condivideva questa posizione. Proprio su iniziativa della nostra delegazione fu deciso che i poteri dell'Alta Autorità fossero bilanciati dalla presenza di altri organi, in particolare un Consiglio dei ministri e una Corte di giustizia<sup>130</sup>.

Le competenze economiche della futura organizzazione rappresentarono l'aspetto centrale delle trattative. In questo ambito, la delegazione italiana ottenne la concessione di un periodo transitorio prima del pieno inserimento della propria industria siderurgica nel mercato comune. Il governo di Roma era anche interessato a far rientrare nel negoziato la questione dell'emigrazione. Ancora una volta, però, i partner europei ebbero un atteggiamento prudente, accettando la richiesta italiana, ma limitandola ai due settori industriali e alla manodopera qualificata. Per ciò che concerneva la circolazione delle materie prime – carbone e materiale ferroso – l'Italia mirava ad avere il ferro proveniente dai giacimenti situati in Algeria, incontrando però la ferma opposizione dei francesi. Le ultime questioni del negoziato

<sup>130</sup> M. Neri Gualtesi, *L'Italia, la CECA e la costruzione comunitaria*, in R. Ranieri, L. Tosi (a cura di), *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002)*, cit., pp. 67-84.



furono risolte durante l'incontro italo-francese tenutosi a Santa Margherita Ligure alla presenza di Schuman e di Sforza nel febbraio del 1951<sup>131</sup>.

Elemento significativo del coinvolgimento italiano nel Piano Schuman fu l'atteggiamento favorevole dell'industria siderurgica di Stato (FINSIDER), poiché il suo rappresentante Oscar Sinigaglia accolse l'apertura dei mercati, la logica della competizione e la modernizzazione dell'industria italiana, per la quale si poteva contare sul sostegno del Piano Marshall<sup>132</sup>.

Sul piano economico, dopo le prime resistenze, i gruppi industriali privati accettarono il coinvolgimento italiano nella CECA. Un particolare interesse dimostrarono anche le forze sindacali, soprattutto il sindacato cattolico CISL, influenzato dalle posizioni della DC, dette un aperto sostegno alla costruzione europea, non solo per ragioni ideali ma anche per le opportunità offerte per il miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori e per la soluzione del fenomeno migratorio. Il leader sindacale più convinto fu il segretario della CISL, Giulio Pastore, che dette inizio al coinvolgimento del sindacato cattolico nella costruzione europea, una posizione destinata a rafforzarsi negli anni successivi a testimonianza dell'impegno italiano<sup>133</sup>.

La partecipazione alle trattative e gli interventi della delegazione italiana testimoniavano l'elevato grado di europeismo del ceto

131 E. Serra, *L'Unione doganale italo-francese e la conferenza di Santa Margherita (1947-1951)*, in J.B. Duroselle-E. Serra (a cura di), *Italia e Francia (1946-1954)*, Milano 1988, pp. 13-30.

132 R. Ranieri, *Il Piano Marshall e la ricostruzione della siderurgia e ciclo integrale*, in «Studi storici», 1996, n. 1, pp. 145-190.

133 A. Ciampani, *I cleavage del sindacalismo italiano nella realtà internazionale*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, cit., pp. 259-276.

politico del tempo, che dimostrò di saper esercitare una spinta decisiva verso un'integrazione di tipo federale, cioè verso un'Europa concepita non solo come area di libero scambio, ma anche come unione politica ed economica. L'adesione italiana dette alla proposta francese un respiro più ampio. L'ambasciatore Roberto Ducci, uno dei diplomatici più europeisti, così commentò queste vicende: «Aderendo alla proposta Schuman, De Gasperi non europeizzò soltanto l'Italia che non pochi nel suo partito avrebbero voluto mediterranea. È stata la presenza italiana che ha reso 'europea' un'iniziativa che altrimenti sarebbe rimasta 'renana'»<sup>134</sup>.

### 3. *Il Trattato di Parigi e la struttura istituzionale della CECA*

I negoziati, iniziati a Parigi il 20 giugno 1950, terminarono con la firma del Trattato di Parigi (18 aprile 1951) istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio per la durata di cinquant'anni. Al Trattato, composto di 100 articoli e 3 allegati, si aggiungevano 3 protocolli e una Convenzione sulle disposizioni transitorie che prevedeva l'applicazione in due tempi: il periodo preparatorio sino alla creazione del mercato comune e uno successivo transitorio di 5 anni. Nel preambolo si ribadivano le motivazioni della *Dichiarazione Schuman* con riferimento alle attuazioni concrete per la creazione di una solidarietà di fatto e per il superamento delle rivalità secolari. Con la Comunità economica carbosiderurgica si fondavano «le prime assise di una comunità più

<sup>134</sup> R. Ducci, *Le speranze d'Europa (carte sparse 1943-1985)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007, p. 387.

vasta e più profonda tra popoli per lungo tempo avversi per divisioni sanguinose»<sup>135</sup>.

Nel titolo primo si enunciavano gli obiettivi della CECA che si incentravano sull'espansione economica, sull'incremento dell'occupazione e sul miglioramento del tenore di vita degli Stati membri. A tal fine si abolivano i dazi di entrata o di uscita e le restrizioni quantitative, così come le pratiche discriminatorie tra produttori e le sovvenzioni statali. Le istituzioni, chiamate a sovrintendere al funzionamento del mercato comune, dovevano vigilare sull'approvvigionamento, per operare per il raggiungimento di prezzi bassi e per promuovere la crescita della produzione. Particolare rilievo avevano le finalità di carattere sociale con il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera.

Nel titolo terzo si elencavano gli strumenti di intervento dell'Alta Autorità che consistevano nella concessione di prestiti alle imprese, nell'orientamento degli investimenti e nella promozione di ricerche sui metodi produttivi. Questo organismo avrebbe perseguito un indirizzo antitrust pronunciando contro gli accordi di cartello. Avrebbe guidato gli Stati nell'applicazione dell'art. 69 sulla libertà di circolazione della manodopera, inserito su pressante richiesta dell'Italia. Un aspetto innovativo del Trattato riguardava il finanziamento della CECA. Contrariamente alle tradizionali organizzazioni internazionali, che ricorrevano ai finanziamenti degli

<sup>135</sup> Il testo francese, con a fronte la traduzione italiana, fu pubblicato nel 1960 a cura del Service des Publications des Communautés européennes, *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Trattato che istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio* [Luxembourg].

Stati membri, la CECA poteva avere risorse proprie mediante le imposte sulla produzione e l'assunzione di prestiti<sup>136</sup>.

Il sistema istituzionale si trovava nel titolo secondo. Innanzi tutto, l'Alta Autorità (9 membri nominati dai governi per 6 anni) era un organismo sovranazionale, sconosciuto alle organizzazioni internazionali classiche, le cui decisioni erano vincolanti per il settore carbo siderurgico. I suoi membri, pur essendo nominati dai rispettivi governi, esercitavano le loro funzioni nell'interesse comune in tutta indipendenza. Si prevedeva poi il Consiglio speciale dei ministri (un rappresentante per ogni Stato), che doveva coordinare l'attività dell'Alta Autorità con la politica economica dei governi a livello nazionale. Il Consiglio dei ministri doveva approvare le decisioni più importanti dell'Alta Autorità, votando all'unanimità sulle questioni più rilevanti e a maggioranza sulle altre.

Fu creata anche un'Assemblea Comune, che rappresentava i popoli dei Paesi membri, come organo di controllo dell'Alta Autorità. Questa Assemblea, approvando a maggioranza dei due terzi una mozione di censura, avrebbe obbligato l'Autorità alle dimissioni. Come per il Consiglio d'Europa, i suoi 78 membri erano designati dai Parlamenti nazionali, ma si prevedeva la possibilità dell'elezione a suffragio universale diretto. La ripartizione dei rappresentanti tra le nazionalità fu effettuata in base a un criterio di ponderazione demografica. Le prerogative dell'Assemblea Comune risultavano limitate, visto che essa era priva di competenze legislative.

<sup>136</sup> Cfr. A. Isoni, *L'Alta Autorità del carbone e dell'acciaio. Alle origini di una istituzione pubblica*, Argo, Lecce 2006; D. Spierenburg, R. Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, Bruylant, Bruxelles 1993.

Rispetto all'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, il progresso era consistente. Con la creazione dell'Assemblea Comune, l'esperienza del parlamentarismo fu arricchita per essere poi chiamata a nuove sfide. Infine, una Corte di Giustizia (7 giudici nominati dai governi per sei anni) doveva garantire il rispetto del trattato e risolvere eventuali controversie. Come sede dell'Alta Autorità fu scelta la capitale del piccolo Granducato del Lussemburgo, che avrebbe ospitato anche la Corte di Giustizia e il segretariato dell'Assemblea, mentre le sedute si sarebbero tenute a Strasburgo per mantenere un legame con il Consiglio d'Europa.

Il nuovo organismo era del tutto originale e non rientrava nelle categorie classiche del diritto internazionale. Non era una semplice alleanza tra Stati sovrani, una confederazione, e neppure un nuovo Stato, una federazione, ma un ente dotato di competenze specifiche in un settore limitato dell'attività dello Stato. Tuttavia, in quel settore specifico la CECA aveva poteri effettivi che la mettevano in grado di prendere decisioni efficaci e direttamente esecutive, senza passare attraverso la ratifica degli Stati membri.

L'insieme istituzionale si configurava così misto, funzionalistico-confederale, ma con rilevanti aspetti federali, capaci di dare un minimo di solidità all'architettura istituzionale, quali i poteri sovranazionali dell'Alta Autorità autonoma dai governi, le risorse proprie, il voto a maggioranza nel Consiglio dei ministri, la possibilità dell'elezione a suffragio universale dell'Assemblea parlamentare, l'efficacia diretta delle norme e della giurisprudenza comunitaria. Le istituzioni della CECA raffiguravano *in nuce* i futuri organismi federali dell'Europa. Concepite non come permanenti, queste erano suscettibili nel tempo di evoluzione fino a diventare veri organi di governo della federazione europea.

#### 4. La ratifica del Trattato

La ratifica del Trattato iniziò nel giugno 1951 e terminò un anno dopo. Nei Parlamenti dei sei Paesi l'opposizione principale fu condotta dai partiti comunisti che vedevano nella CECA un pericoloso strumento della Guerra fredda volto ad accentuare la conflittualità con il blocco sovietico. Anche le destre furono critiche. La più importante fu il *Rassemblement du peuple français* (RPF), guidato da Charles De Gaulle, che condannavano la perdita della sovranità nazionale<sup>137</sup>. A favore della ratifica furono i partiti democristiani, che da alcuni anni avevano costituito reti transnazionali, come le *Nouvelles équipes internationales*. Da tempo erano in sintonia con Pio XII, che aveva sostenuto l'integrazione europea secondo la vocazione sovranazionale del cattolicesimo e in contrapposizione allo sviluppo del comunismo<sup>138</sup>. La maggioranza delle forze liberali approvò il Trattato auspicando che nelle nuove istituzioni prevalesse un indirizzo dirigista<sup>139</sup>.

I socialisti, dopo l'autoesclusione della Gran Bretagna, non dovettero confrontarsi con le riserve del Labour Party. Tuttavia, non mostrarono un orientamento comune. I francesi, gli olandesi e

137 Assemblea Comune, Divisione Studi, Informazione e documentazione, *Il Trattato CECA davanti i Parlamenti nazionali*, Lussemburgo, febbraio 1958.

138 D. Preda, *Pio XII e l'Europa*, in P.L. Ballini, *I Trattati di Roma*, t. II, *La Chiesa cattolica e le altre Chiese cristiane di fronte al processo di integrazione europea*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 397-428.

139 G. Orsina, *Internationalism and Europeanism in the Ideology of European Liberalism, 1945-1989*, in L. Bonfreschi, G. Orsina, A. Varsori (a cura di), *European Parties and the European Integration Process, 1945-1992*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2015, pp. 277-296.

i belgi approvarono il Trattato, mentre gli italiani e i tedeschi assunsero una radicale opposizione. La socialdemocrazia tedesca, in modo particolare, criticava la CECA perché questa costituiva un ostacolo alla riunificazione del Paese<sup>140</sup>. Riserve e ostilità espressero nei confronti del Trattato le organizzazioni imprenditoriali (soprattutto gli industriali siderurgici francesi e i produttori belgi del carbone) che temevano il sistema della concorrenza e l'ampio margine d'azione dell'Alta Autorità<sup>141</sup>. Più aperti e benevoli furono i sindacati di orientamento socialdemocratico e cristiano che guardavano con interesse agli obiettivi sociali della CECA, mentre quelli vicini ai partiti comunisti, come la CGIL in Italia e CGT in Francia si opposero<sup>142</sup>.

I piccoli Stati ratificarono in modo agevole il Trattato (i Paesi Bassi il 31 ottobre 1951, il Lussemburgo il 19 febbraio 1952 e il Belgio il 11 giugno 1952). Negli altri si svolse un acceso e articolato dibattito. La Germania Ovest, tenuto conto dell'orientamento negativo della SPD, approvò il Trattato l'11 gennaio 1952 con 232 voti favorevoli e 143 contrari. In Francia, con l'opposizione di comunisti, gollisti e altri deputati di centro-destra, l'Assemblea nazionale lo ratificò il 13 dicembre 1951 con 377 voti a favore e 233 contrari. In questi due Paesi gli argomenti degli oppositori

<sup>140</sup> Cfr. L. Rapone, *I socialisti e l'Europa*, in «Il Ponte», LX, nn. 2-3, 2004, pp. 173-194; D.G. Dimitrakopoulos (a cura di), *Social Democracy and European Integration. The Politics of Preferences Formation*, Routledge, London-New-York 2011.

<sup>141</sup> Cfr. A. Ciampani (a cura di), *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, Franco Angeli, Milano 1995; M. Demoulin, R. Girault, G. Trausch (a cura di), *L'Europe du patronat: de la guerre froide aux années soixante*, Peter Lang, Berne 1993.

<sup>142</sup> A. Ciampani, E. Garbaglio, *L'Europa sociale e la Confederazione europea dei sindacati*, Il Mulino, Bologna 2010.

erano gli stessi, ma rovesciati. A Parigi si temeva la subordinazione degli interessi francesi a quelli tedeschi, mentre a Bonn si sosteneva l'esatto contrario. In Italia il Senato approvò il Trattato il 15 marzo 1952 con 148 voti contro 97. La Camera dei deputati si pronunciò a favore il 16 giugno 1952 con 265 voti contro 98.

Terminato il processo di ratifica, si procedette alla scelta dei membri dell'Alta Autorità e dell'Assemblea Comune. L'Alta Autorità, che doveva riunirsi provvisoriamente a Lussemburgo, fu formata da due tedeschi, due francesi, due belgi e da un membro degli altri tre Paesi, i quali riflettevano una pluralità di sensibilità politiche e sociali. Il governo francese scelse l'ideatore della CECA, Jean Monnet, e l'industriale siderurgico Léon Daum, il cui nome doveva placare i timori degli imprenditori. Il governo tedesco nominò il cristiano democratico Franz Etzel, un esperto economico, e una personalità indicata dal sindacato, Heinz Potthoff. Dal Belgio arrivarono il cristiano sociale Albert Coppé e un esponente del sindacalismo, Paul Finet. I Paesi Bassi e il Lussemburgo scelsero i loro rappresentanti che avevano partecipato ai negoziati sul Trattato: l'alto funzionario Dirk Spierenburg e il diplomatico di carriera Albert Wehrer. Il governo di Roma garantì la sua presenza con la nomina di Enzo Giaccherò, che negli anni precedenti si era distinto per la partecipazione attiva nell'UPE e per le sue posizioni federaliste<sup>143</sup>. Fu difficile trovare un'intesa tra personalità così diverse per la loro esperienza politica, sindacale e imprenditoriale. Si raggiunse, però, un accordo sulle cariche: la presidenza toccò a

<sup>143</sup> A. Isoni, *Genesi e sviluppi degli apparati amministrativi dell'Alta Autorità della CECA*, in D. Felisini (a cura di), *Culture economiche e scelte politiche nella costruzione europea*, Cacucci, Bari 2010, pp. 49-66; M. Carbonell, *Des hommes à l'origine de l'Europe. Biographie des membres de la Haute Autorité de la CECA*, Publications de l'Université de Provence, Aix en Provence 2008.



Jean Monnet, mentre Franz Etzel e Albert Coppé divennero vicepresidenti. L'Alta Autorità si insediò il 10 agosto 1952, con una struttura burocratica da costruire.

### *5. I rappresentanti dell'Assemblea Comune*

I 78 membri dell'Assemblea Comune, il cui mandato era annuale, furono designati dai Parlamenti con modalità diverse. In virtù del bicameralismo perfetto, l'Italia fissò una rappresentanza paritaria per la Camera dei deputati e per il Senato, che elessero 9 membri ciascuno. Il Belgio adottò lo stesso sistema con l'elezione di 5 membri della Camera dei rappresentanti e 5 senatori. Nella Francia della Quarta Repubblica 10 furono i membri dell'Assemblea nazionale e solo 5 designati dal Conseil de la République. Gli altri tre rappresentanti francesi furono scelti dal Landtag della Sarre, regione tedesca rimasta sotto il controllo di Parigi. I Paesi Bassi attribuirono una leggera preminenza alla Seconda Camera degli Stati Generali rispetto alla Prima: 6 rappresentanti contro 4. Nella Germania Ovest e in Lussemburgo la designazione fu fatta da una sola Camera.

Della delegazione italiana fecero parte due parlamentari socialdemocratici (Giovanni Persico e Mario Zagari), due repubblicani (Francesco De Vita e Ferruccio Parri), due liberali (Alessandro Casati e Alberto Giovannini) e ben dodici democristiani (Antonio Azara, Lodovico Benvenuti, Antonio Boggiano Pico, Pietro Campilli, Mario Cingolani, Francesco Maria Dominedò, Lodovico Montini, Angelo Giacomo Mott, Armando Sabatini, Italo Mario Sacco, Giuseppe Togni, Vinicio Ziino). Il sindacato fu rappresentato da Sabatini (dirigente della FIM-CiSL), quello dell'industria e del

commercio da Togni (presidente della Confederazione italiana dei dirigenti d'azienda) e Ziino (vicepresidente dell'Associazione nazionale costruttori edili)<sup>144</sup>.

Alcuni di questi parlamentari, come Benvenuti, Dominedò, Cingolani, Parri e Zagari, si erano distinti nelle organizzazioni europeiste. Lodovico Montini, fratello maggiore del futuro pontefice Paolo VI, vantava un'esperienza internazionale avendo fatto parte alla fine della guerra della delegazione italiana presso la *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*. Boggiano Pico, Persico, Casati e Giovannini si distinguevano per la lunga esperienza politica iniziata in epoca prefascista. La delegazione italiana era la più omogenea nel perseguire un indirizzo europeista fondato sul nesso tra integrazione settoriale e orizzonte federale. Non erano presenti i comunisti per i quali si applicò la *conventio ad excludendum*, già applicata per l'Assemblea del Consiglio d'Europa. Ancora una volta l'esclusione dei comunisti italiani comportò quella dei socialisti in quanto loro alleati<sup>145</sup>.

La Francia inviò all'Assemblea Comune tre rappresentanti della Sfla, del MRP, del Partito radicale e del Partito gollista. Due appartenevano ai Repubblicani indipendenti e uno alla corrente indipendente-contadina. Completavano la delegazione due cristiano-popolari e un socialdemocratico provenienti dalla Sarre. Scorrendo i nomi troviamo personalità di prim'ordine. Reynaud

<sup>144</sup> Camera dei deputati, Servizio Biblioteca, Ufficio della legislazione straniera, *Rappresentanti per l'Italia al Parlamento europeo. Delegati parlamentari e Deputati eletti (1952-1979/1979-2009), Dossier di Documentazione storica*, n. 3, Roma 2009.

<sup>145</sup> M.S. Corciulo, S. Guerrieri, *I primi rappresentanti italiani all'Assemblea parlamentare della CECA (1952-1954)*, in U. De Siervo-S. Guerrieri-A. Varsori, *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, Carocci, Roma 2004, pp. 231-247.

aveva guidato il governo al momento del crollo militare della Terza Repubblica nel 1940; Mollet sarà alla guida della Francia durante la firma dei Trattati di Roma; Debré, personaggio chiave del gollismo sarà uno dei protagonisti nel 1958 della Costituzione della Quinta Repubblica.

La delegazione belga si componeva di cinque esponenti del Partito sociale cristiano, da quattro socialisti. Tra questi ultimi spiccava Paul-Henri Spaak, il quale riponeva grandi speranze nel nuovo organismo dopo la delusione provata al Consiglio d'Europa. Ai delegati dei due partiti maggiori si aggiungeva il presidente del Partito liberale Roger Motz, dal 1952 al 1958 presidente dell'Internazionale liberale. Della piccola pattuglia del Lussemburgo facevano parte due cristiano-sociali e un sindacalista socialista. La delegazione olandese comprendeva tre esponenti del partito popolare cattolico, due del protestante Partito antirivoluzionario, uno dell'altra formazione protestante, l'Unione cristiana storica. Si aggiungevano tre membri del Partito del Lavoro e un liberale. Tra i tedeschi più numerosi erano i democristiani (sette membri della CDU-CSU e uno dell'Unione federale) e i socialdemocratici (sempre sette membri). A questi gruppi si sommarono due rappresentanti del Partito liberale democratico e uno del Partito tedesco. Anche in questo caso spiccavano personaggi importanti. Brentano, presidente del gruppo cristiano democratico al Bundestag, diventerà ministro degli Esteri dal 1955 al 1961.

Dall'esame dei gruppi politici presenti nell'Assemblea Comune emerge che i rappresentanti democristiani erano in netta maggioranza, con quasi la metà dei parlamentari. A notevole distanza si trovavano i socialisti e l'eterogeneo gruppo liberale e misto. La prima rappresentanza della CECA comprendeva molte

personalità preminenti della politica europea. Alcuni avevano svolto incarichi ministeriali (Ferruccio Parri, Paul Reynaud e Paul-Henri Spaak). Altri avevano coronato la lunga esperienza politica. I criteri di selezioni furono l'impegno in organismi europei e il possesso di competenze nelle materie della Comunità. In ottemperanza ai fini sociali ed economici furono nominati parlamentari provenienti dal mondo sindacale e da quello imprenditoriale<sup>146</sup>.

Entrato in vigore il Trattato il 23 luglio 1952, Jean Monnet, presidente dell'Alta Autorità, provvide alla convocazione della sessione inaugurale dell'Assemblea che si riunì il 10 settembre. I delegati ascoltarono il discorso di apertura del democristiano Antonio Boggiano Pico, il decano dell'Assemblea, che esaltò la CECA come prima tappa verso una federazione degli Stati europei<sup>147</sup>. Il giorno seguente si procedette all'elezione del presidente tra due candidati: il socialista Paul-Henri Spaak e il cristianodemocratico Heinrich von Brentano. Spaak era in svantaggio, ma molti delegati non accettavano un candidato tedesco. Inoltre Spaak, ex presidente dell'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa e presidente in carica del Movimento Europeo, si riteneva votare una personalità che aveva avuto un ruolo nel campo europeista. Così fu eletto Spaak, al quale furono affiancati cinque vicepresidenti per ciascuna nazionalità.

Dopo l'elezione, Spaak si soffermò sulla via funzionalista dell'integrazione europea che avrebbe avuto vitalità solo in presenza di istituzioni efficienti e capaci di accumulare e

<sup>146</sup> Parlamento europeo, 1952-1982, *Un'Assemblea in piena evoluzione. Trent'anni di vita del Parlamento europeo*, Direzione generale della ricerca e della documentazione, Roma 1982.

<sup>147</sup> Assemblea Comune, *Discussioni*, 10 settembre 1952, pp. 1-4.

trasmettere la saggezza delle generazioni successive. Iniziava, così, secondo il neo presidente, «la grande rivoluzione europea della nostra epoca» che doveva sostituire alla conflittualità tra le nazioni l'unione dei popoli nella libertà e nella diversità<sup>148</sup>. La riuscita di questo progetto dipendeva dalle nuove istituzioni e dai rapporti che si fossero istaurati.

Per la realizzazione dei compiti della CECA, il Trattato aveva previsto, oltre all'Alta Autorità e all'Assemblea Comune, il Consiglio dei ministri e il Comitato consultivo al quale dovevano partecipare i rappresentanti delle parti sociali. Inoltre l'Alta Autorità aveva la facoltà di istituire dei comitati di studio. Attraverso l'impiego di questi organismi Jean Monnet, già responsabile del *Commissariat général au Plan*, non voleva un pesante apparato burocratico, ma strumenti leggeri capaci di collaborare con esperti delle amministrazioni nazionali e delle realtà produttive<sup>149</sup>. Inoltre auspicava che i parlamentari, con l'istituzione dell'Assemblea Comune, avrebbero perseguito l'interesse europeo e non quello degli Stati nazionali.

Fin dalla prima sessione l'Assemblea ricevette dai governi il mandato impegnativo di elaborare il progetto di comunità politica previsto dall'art. 38 del Trattato della Comunità Europea di Difesa (CED), firmato nel maggio 1952. Quale era stato il processo che aveva portato alla firma di questo nuovo Trattato?

<sup>148</sup> Ivi, p. 17.

<sup>149</sup> Y. Conrad, *Jean Monnet et le débuts de la fonction publique européenne. La Haute Autorité de la CECA (1952-1953)*, Ciaco, Louvain la Neuve 1989.

## IV. La 'grande Europa'. Il progetto sulla CED

### 1. *La Francia e la Comunità Europea di Difesa*

Le autorità francesi, con il Piano Schuman, imposero il proprio Paese alla guida del processo di integrazione europea, mantenendo sotto controllo la rinascita economica della Repubblica federale tedesca. Tuttavia, la 'piccola Europa', prevista dalla CECA, non risolse il problema essenziale del dopoguerra, il riarmo tedesco, reso impellente da un evento impreveduto sulla scena internazionale. Il 25 giugno 1950 scoppiò in Estremo Oriente la guerra in Corea, con l'invasione della Corea del Sud, filooccidentale, da parte della Corea del Nord, filocomunista. Un avvenimento che non solo rappresentò il primo conflitto aperto della guerra fredda, ma aprì una fase di tensione tra Est e Ovest in Europa.

L'amministrazione americana, ritenendo imminente un conflitto militare con l'URSS, in possesso dal 1949 dell'arma nucleare, si apprestò a lanciare una politica di riarmo, che avrebbe dovuto coinvolgere gli alleati europei. La strategia si ricollegava a uno studio congiunto anglo-franco-americano eseguito da esperti militari sul finire del 1946, che riteneva necessaria come azione difensiva in caso di invasione sovietica, la ricostituzione di una forza armata tedesca. I governi europei, invece, cominciarono ad avvertire l'esigenza di limitare le sovranità nazionali a favore di una progressiva alleanza di mutua assistenza<sup>150</sup>.

<sup>150</sup> A. Varsori, *Stati Uniti e Gran Bretagna: la questione della difesa europea dopo lo scoppio della guerra di Corea*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009, pp. 9-26.

Durante l'estate del 1950, si tennero negli USA importanti incontri ai quali parteciparono il segretario di Stato americano Dean Acheson e i ministri degli Esteri della Gran Bretagna e della Francia. Acheson, con il sostegno della Gran Bretagna, avanzò la proposta del riarmo della Germania e del suo inserimento nell'Alleanza atlantica. Il cosiddetto Piano Acheson non piacque alla delegazione francese, guidata da Robert Schuman e dal ministro della difesa Jules Moch. I francesi temevano che la Germania, acquisita la piena sovranità, avrebbe assunto la tradizionale leadership del vecchio continente, cercando di conseguire l'obiettivo della riunificazione tramite l'uso della forza o un compromesso con l'URSS<sup>151</sup>.

Per il momento il governo di Parigi riuscì a bloccare la proposta anglo-americana. Di fronte all'esigenza reale del rafforzamento militare, si fece strada la possibilità di utilizzare l'approccio funzionalista anche per la formazione di un esercito europeo. Il progetto, preparato da Monnet e dai suoi collaboratori, alla fine di ottobre del 1950 fu avanzato pubblicamente dal presidente del Consiglio francese René Pleven, prendendo così il nome di Piano Pleven. Esso era rivolto in primo luogo al governo tedesco, ma prevedeva il coinvolgimento dei Paesi europei della CECA.

Il governo italiano, ritenendosi ormai partner di rilievo degli USA, preferiva nell'ambito dell'Alleanza atlantica il riarmo tedesco, che peraltro non avrebbe comportato oneri finanziari. Si sapeva,

<sup>151</sup> Cfr. almeno G. Mammarella, P. Cacace, *Storia politica dell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari 2003, pp. 63 sgg.; E. Fursdon, *The European Defence Community: a History*, Macmillan, London 1980; A. Clesse, *Le projet de CED du Plan Pleven au 'crime' du 30 août: histoire d'un malentendu européen*, Nomos, Baden Baden 1989; S. Bertozzi, *La comunità europea di difesa. Profili storici, istituzionali e giuridici*, Giappichelli, Torino 2003.

inoltre, che l'amministrazione Truman considerava il Piano Pleven un mero *escamotage* volto a ritardare il processo di riarmo della Germania<sup>152</sup>. Il Piano Pleven fu un tema centrale della conferenza franco-italiana di Santa Margherita Ligure (12-13 febbraio 1951), alla quale parteciparono De Gasperi e Sforza, Pleven e Schuman<sup>153</sup>. Preso atto delle insistenze francesi, De Gasperi decise di iniziare le trattative. Nel febbraio 1951, i ministri degli Esteri di Francia e Germania, assieme ai loro colleghi di Italia, Belgio e Lussemburgo, si riunirono a Parigi per l'avvio dei negoziati sulla Comunità Europea di Difesa (CED), che avrebbe consentito la creazione di un esercito europeo, integrato da contingenti tedeschi e inserito in una struttura istituzionale ideata secondo il modello della CECA.

I lavori della conferenza di Parigi proseguirono a rilento per tutto il primo semestre del 1951. A ciò contribuivano sia il rifiuto francese di concedere ai tedeschi pari dignità diplomatica, sia l'indecisione dei Paesi Bassi di partecipare ai negoziati, sia la diffidenza americana e britannica nei confronti della CED<sup>154</sup>. La rappresentanza italiana, guidata da Paolo Emilio Taviani, che aveva avuto un ruolo attivo nelle trattative per il Piano Schuman, si adoperò per evitare il fallimento dell'iniziativa. Le istruzioni provenienti da Roma, infatti, suggerivano di assumere una posizione di prudente attesa, anche perché proprio in questo periodo l'amministrazione Truman era impegnata a rafforzare la struttura militare del Patto Atlantico con la creazione di un

152 A. Varsori, *L'Italia fra Alleanza atlantica e CED (1949-1954)*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1988, 1, pp. 125-166.

153 B. Bagnato, *Storia di una illusione europea*, cit., pp. 213 ss.

154 M. Telò, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, cit., pp. 186 ss.



quartiere generale alla cui testa fu nominato il generale Eisenhower.

Durante il secondo semestre del 1951 le cose cominciarono a mutare a favore dell'iniziativa francese. Nella primavera, Pleven e Schuman si recarono in visita a Washington per convincere l'amministrazione americana della validità di un esercito europeo. Nel mese di giugno Monnet si incontrò con il generale Eisenhower, il quale prese atto della serietà delle intenzioni francesi. Nello stesso tempo si firmò il trattato istitutivo della CECA. A questo punto il governo americano, preso atto che l'esercito europeo avrebbe potuto rafforzare il sistema difensivo e consentito di contare su una diversa ripartizione degli oneri per la sicurezza del vecchio continente, cominciò a rivedere le sue posizioni sul Piano Pleven<sup>155</sup>.

Le nuove posizioni dell'amministrazione Truman e la decisione delle tre Potenze occidentali sulla possibile restituzione della sovranità alla Germania in campo militare riaprirono i negoziati. Nell'estate del 1951, la conferenza sulla CED presentò un *Rapport intérimaire*, che elencava gli scopi e i principi della futura istituzione: integrazione degli eserciti nazionali sotto il controllo di organi a sovranità limitata, strutturati secondo il modello Schuman; stretta collaborazione con la NATO; carattere difensivo e pacifico della nuova organizzazione<sup>156</sup>.

<sup>155</sup> A. Breccia, *L'Italia e la difesa dell'Europa. Alle origini del Piano Pleven*, Istituto di Studi Europei De Gasperi, Roma 1984; Id., *L'Italia e le origini della Comunità europea di Difesa (CED)*, in G. Rossini (a cura di), *De Gasperi e l'età del centrismo*, Cinque Lune, Roma 1984, pp. 243-257.

<sup>156</sup> *Rapport Intérimaire des Délégation aux gouvernement participant à la Conférence*, 24 luglio 1951, in Archivio Ivano Matteo Lombardo, b. CED, citato da D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione*, cit., p. 51.

Questi cambiamenti suscitarono perplessità sulle autorità italiane, le quali non vedevano in modo favorevole la costituzione della CED per il conseguente rafforzamento della Francia e della Germania e per lo spostamento di risorse dall'opera di ricostruzione a quella di riarmo. Inoltre, si temevano le dure reazioni del PCI e del PSI. Il governo italiano, però, non poteva mutare la sua politica favorevole alla costruzione europea. De Gasperi, posto di fronte a questo dilemma, troverà una soluzione con l'inserimento nel trattato della CED dell'art. 38, che conferiva alla sua Assemblea parlamentare, una volta creata, il compito di studiare una struttura istituzionale «federale» o «confederale», fondata sul principio della separazione dei poteri e caratterizzata da un sistema bicamerale di rappresentanza.

## 2. *L'europeismo di De Gasperi*

Sulla proposta degasperiana gli studiosi hanno avanzato diverse interpretazioni. Alcuni vi hanno individuato un *escamotage* grazie al quale il governo italiano avrebbe cercato di evitare le conseguenze sgradite derivanti dalla formazione della CED. Altri vi hanno ravvisato la massima espressione della scelta federalista del leader trentino maturata nel corso della sua lunga carriera. Con molta probabilità il progetto puntava alla compenetrazione di motivazioni nazionali e federaliste, così come su un altro piano aveva saputo fare la Francia con il Piano Schuman. Per De Gasperi ormai il patriottismo nazionale si era saldato sempre più con gli ideali dell'unità europea<sup>157</sup>. Quale era stata la sua formazione

<sup>157</sup> Cfr. almeno M.R. Catti De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano 1969; U. Orsini, *Le origini dottrinali e politiche del*

politica? Attraverso quali processi ed esperienze il politico trentino era arrivato a queste convinzioni?

De Gasperi, sin dagli anni giovanili, fu animato da aspirazioni ecumeniche e universali che postulavano l'unità di popoli entro una stessa fede. Già, durante la crisi sfociata nella Prima guerra mondiale, il giovane trentino avvertì la necessità di un'autorità sopranazionale, ma la sua visione politica conobbe un allargamento negli anni dell'esilio vaticano e dopo l'incontro con il cardinale Giovan Battista Montini. In veste di collaboratore de "L'illustrazione vaticana" e di responsabile delle "Quindicine internazionali", dimostrò una capacità di lettura della crisi europea, delle novità istituzionali e dei nuovi scenari internazionali. Pur non trovandosi proposte precise sull'unità europea, dalle sue riflessioni emergeva l'esigenza di organi internazionali permanenti non solo di arbitrato, ma dotati anche di poteri sopranazionali in funzione dell'interesse comune, prima di tutto quello della pace<sup>158</sup>.

La questione rinviava alle riflessioni sul futuro dell'Europa dopo la caduta dei regimi totalitari. Tra i cattolici, in quel periodo, prevaleva una concezione in base alla quale il vecchio continente, con un retaggio culturale e storico comune, era legato alla tradizione cristiana. De Gasperi, prendendo atto della crisi in corso, individuò nella "soluzione cattolica" un antemurale della

*pensiero internazionalista e dell'impegno europeo di De Gasperi*, in U. Corsini-K. Reppen, *Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi*, Il Mulino, Bologna 1984, pp. 249-293; D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Il Mulino, Bologna 2004; G. Formigoni, *La Democrazia cristiana e l'alleanza occidentale*, Il Mulino, Bologna 2006; E. Conze, G. Corni, P. Pombeni (a cura di), *Alcide De Gasperi: un percorso europeo*, Il Mulino, Bologna 2005; M.R. De Gasperi, P.L. Ballini (a cura di), *Alcide De Gasperi. Un europeo venuto dal futuro*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.

<sup>158</sup> P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna 2015.

civiltà europea tra la barbarie comunista e il paganesimo razzista. Per tale ragione maturò una convinzione, che cercava di bilanciare il nazionalismo con una prospettiva di “comunità internazionale” come estrema propaggine dell’eredità dell’organicismo cristiano medievale<sup>159</sup>.

La cultura europeista trovò un forte rilancio nelle proposte della Santa Sede durante la Seconda guerra mondiale. La preoccupazione principale di Pio XII riguardava l’argine che, con la caduta del nazifascismo, si sarebbe dovuto all’avanzata del comunismo. Con le sue diffidenze verso il mondo anglosassone, il pontefice guardava soprattutto al vecchio continente, all’Italia, oltre che alla Francia e alla Germania, come presupposto dell’indipendenza della Santa Sede. Dell’atteggiamento vaticano, che privilegiava il vincolo teologico, intransigente e antimoderno, si parlò di un residuo neoguelfismo, come corrente culturale di lungo periodo volta a criticare il carattere “laico” del processo di integrazione europea.

De Gasperi non ignorava questo dibattito, ma il suo cattolicesimo liberale non dimenticava che la democrazia politica doveva arricchirsi di elementi più vitali, quali l’attività sociale e la libertà economica. Questo impianto emergeva sin dai primi documenti sulla fondazione della DC. La scelta europeista di De Gasperi, naturalmente, maturò sotto l’urgenza degli eventi<sup>160</sup>.

Alla fine della Seconda guerra mondiale, gli Stati europei persero la loro centralità economica e politica e l’idea stessa dello

<sup>159</sup> G. Formigoni, *Alcide De Gasperi 1943-1948. Il politico vincente alla guida della transizione*, in A. De Gasperi, *Scritti e discorsi politici*, vol. III, *Alcide De Gasperi e la fondazione della Repubblica italiana 1943-1948*, a cura di V. Capperucci e S. Lorenzini, Il Mulino, Bologna 2008, pp. 11-146.

<sup>160</sup> M. Telò, *L’Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell’Italia repubblicana*, vol. III, cit., pp. 131-248.

Stato nazionale entrò in crisi. Erano necessarie forme di unione se l'Europa voleva avere un ruolo nel sistema mondiale, ma nell'immediato prevalsero gli obiettivi strettamente nazionali. Tra la fine del 1946 e i primi mesi del 1947, l'attenzione dei governi europei, oltre che sulla questione della pace, si concentrò sull'imminente rottura fra Est e Ovest e sulle conseguenze di tale crisi per gli equilibri del sistema internazionale. In questo quadro vanno collocati alcuni episodi abbastanza noti: il viaggio di De Gasperi a Washington, la scissione socialista di Palazzo Barberini, la nomina del repubblicano Carlo Sforza alla guida del ministero degli Esteri, la firma del trattato di pace e l'uscita del PCI e del PSI dal governo<sup>161</sup>.

De Gasperi seppe lucidamente individuare le linee di tendenza di un sistema internazionale che doveva passare attraverso una stretta cooperazione europea e atlantica con la partecipazione dell'Italia su un piano di parità con gli altri Stati. Nello stesso tempo, percepiva il disperato bisogno di aiuti economici per la ricostruzione, mentre si apprestava a lottare con i partiti di sinistra (socialisti e comunisti) in vista delle prime elezioni politiche che si sarebbero tenute nell'aprile del 1948<sup>162</sup>. Queste scelte sancirono la presenza italiana nel campo occidentale.

Subito dopo la consultazione e la vittoria della DC, cominciarono a trapelare le prime indiscrezioni sulla creazione di un'alleanza occidentale con il coinvolgimento degli USA, del Canada e di alcuni paesi europei. Di fronte al pericolo di un isolamento dell'Italia, il governo di Roma cercò subito di inserirsi in

161 S. Galante, *Alla ricerca della potenza perduta. La politica internazionale della Dc e del Pci negli anni cinquanta*, Lacaíta, Manduria 1990.

162 F. Romero, *L'Europa come strumento di «nation building»: storia e storici dell'età repubblicana*, in «Passato e Presente», 1995, n. 36, pp. 19-32.

questo processo facendo leva sul rapporto di amicizia con la Francia. De Gasperi, certo, era conscio delle resistenze presenti nell'opinione pubblica, nei partiti di sinistra e nella stessa DC per il coinvolgimento italiano in un'alleanza militare. Nel quadro internazionale segnato dalla Guerra fredda, la formazione di un'alleanza di carattere politico-militare rappresentava, però, il pilastro del sistema occidentale. Dopo le elezioni presidenziali del novembre 1948 e l'inaspettata vittoria di Harry Truman, l'Italia si avvicinò alle posizioni americane chiedendo l'inserimento dell'Italia nella NATO<sup>163</sup>.

Queste decisioni rientrano nello stereotipo secondo il quale lo statista trentino fu "strumento dell'imperialismo americano"? Certo, la "scelta di civiltà" contro il comunismo contribuì a cementare il blocco maggioritario contro l'opposizione delle sinistre. L'alleanza con gli Usa, però, non prevedeva una totale ingessatura e non impediva ai Paesi europei di svolgere un ruolo attivo nelle nuove istituzioni internazionali ed europee. L'abilità politica di De Gasperi fu quella di saper legare l'alleanza militare con gli USA con l'europeismo, inteso come una coalizione di democrazie che si reggevano sui principi della libertà e del libero mercato.

La prima maturazione federalista di De Gasperi si può cogliere nel suo intervento del 20 novembre 1948 tenuto a Bruxelles in occasione delle *Grandes Conférences catholiques*. Esaltando la democrazia belga e il sistema americano con le sue molteplici istituzioni di controllo e con la divisione della sovranità, De Gasperi criticò il sistema accentrato che facilmente poteva mutarsi in tirannia. Parlò poi dei problemi lasciati aperti dalla guerra e della necessità di assicurare nel futuro la libertà politica, la pace e la

<sup>163</sup> A. Varsori, *La scelta occidentale dell'Italia (1948-1949)*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1985, nn. 1-2, pp. 150 ss.

giustizia sociale. Per realizzare questo programma, lo statista trentino, per la prima volta, parlò del superamento dello Stato nazionale e della necessità di istituzioni europee come nuove frontiere del mondo postbellico. A tal proposito sostenne che l'Italia era pronta a imporsi autolimitazioni di sovranità e a collaborare con gli altri popoli europei «abbandonando gli egoismi propri di tradizioni ormai sorpassate»<sup>164</sup>. De Gasperi giunse a questa nuova concezione grazie agli stimoli e alle iniziative dei movimenti federalisti che avevano stabilito dei rapporti con il mondo politico italiano, soprattutto con i partiti della coalizione centrista.

Quali erano stati i rapporti dello statista trentino con i principali movimenti federalisti in Italia? A partire dalla fine degli anni quaranta, De Gasperi riservò un'attenzione particolare nei confronti delle iniziative dei movimenti europeisti che cercavano di dare delle risposte politiche e istituzionali alle sfide del dopoguerra. Un nuovo assetto europeo, infatti, non poteva passare solo attraverso l'intervento degli apparati burocratici e degli ambienti diplomatici, economici e militari, che per la loro tradizione continuavano ad attestarsi sulla difesa degli interessi nazionali.

Nei confronti di questi movimenti De Gasperi si mosse su due livelli: la collaborazione e l'azione di sostegno. Sin dal 1946 egli accolse la proposta del conte Coudenhove-Kalergi di formare, nelle Assemblee degli Stati europei, dei gruppi favorevoli a una Federazione europea nell'ambito dell'ONU. Il 29 maggio 1947 nacque il Comitato Parlamentare Italiano per l'Unione Europea, che raccoglieva l'adesione di un centinaio di deputati appartenenti a tutti i partiti eccetto il PCI. De Gasperi, tramite i suoi più stretti

<sup>164</sup> A. De Gasperi, *Scritti politici*, Feltrinelli, Milano 1979, p. 71.

collaboratori (Enzo Giaccherò e Lodovico Benvenuti), mantenne una solidarietà di fatto con questo movimento europeista<sup>165</sup>.

Lo stesso atteggiamento si può evincere nei confronti del Movimento Federalista Europeo, il cui esponente più autorevole era Altiero Spinelli, il quale, divenuto segretario cercava di coinvolgere alcuni esponenti democristiani. In questo quadro va collocata la collaborazione di Spinelli tra il MFE e l'UPE di Enzo Giaccherò. De Gasperi, tramite l'impegno di Vittorino Veronese, sostenne le iniziative dei cattolici che avevano il deciso appoggio della Santa Sede. A svolgere la funzione di raccordo era monsignor Montini, molto vicino al pontefice Pio XII che, essendo favorevole al processo di integrazione europea, sosteneva di andare in fretta e si chiedeva «se non fosse già tardi»<sup>166</sup>.

Sin dal 1947 lo statista trentino era rappresentante dei cattolici nel Movimento Europeo e l'anno successivo accettò di divenire anche presidente onorario. Pur non riuscendo a seguire da vicino l'attività dei movimenti, continuò a sollecitare l'unità e ad assecondare le loro iniziative. Nel luglio del 1950, in occasione della Conferenza sociale del ME, De Gasperi nel suo intervento si soffermò sulla giustizia sociale e sulla democrazia, insistendo sul tema dell'"unità" e chiamando «tutti i popoli, ricchi e poveri, a fare sacrifici per essa»<sup>167</sup>.

L'impegno più importante di questo periodo riguardava la scelta della delegazione italiana nel Consiglio d'Europa. De Gasperi si impegnò a mandarvi esponenti democristiani e laici più vicini alle posizioni federaliste (Benvenuti, Giaccherò, Montini, Campilli,

165 D. Preda, *Verso l'Europa unita. Il ruolo di Ludovico Benvenuti nella costruzione della Comunità europea*, in «Clio», 35 (1999), n. 3, pp. 449-503.

166 D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, p. 376.

167 A. De Gasperi, *Scritti politici*, cit., p. 93.



Parri, Ruini e La Malfa). Spinelli, fedele al proprio ruolo di suggeritore, il 1° agosto 1949 inviò a questa delegazione italiana del Consiglio d'Europa un pro memoria, nel quale suggeriva la proposta della convocazione di un'Assemblea costituente, incaricata di elaborare un progetto di Costituzione europea da sottoporre all'approvazione degli Stati<sup>168</sup>.

De Gasperi mantenne rapporti con i delegati italiani che sollecitavano la creazione di un'Autorità politica europea dotata di poteri reali e di una apposita commissione con il compito di stendere un primo progetto di integrazione. Frattanto, a fine ottobre del 1949 ebbe inizio la campagna per il Patto di Unione Federale Europea, promossa ufficialmente dal MFE e dall'UEF, che si sviluppò tramite una raccolta di firme. In questo documento si presentava un organico progetto costituzionale di respiro europeo con un'autorità sopranazionale dotata dei seguenti poteri: politica estera, difesa, tutela giuridica dell'eguaglianza e delle libertà fondamentali, politica economica.

Nel novembre 1950 De Gasperi intervenne a una manifestazione dello stesso movimento, firmando la petizione promossa per "un patto di unione europea". In questa occasione, assieme ai comuni sentimenti per il processo di unificazione europea, affermò la necessità di rifuggire dalle prospettive astratte e di guardare in faccia gli ostacoli e le difficoltà. Il compito dei movimenti, secondo lo statista, era quello di non insistere «sul raggiungimento, come meta immediata, di ideali giudicati e dimostratasi per il momento

<sup>168</sup> U. Morelli, *La campagna per il Patto di unione federale europea (1949-1951)*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*, Jaca Book, Milano 1992, pp. 343-366.

irraggiungibili»<sup>169</sup>. Sulla questione delle istituzioni europee De Gasperi, per il momento, si muoveva, con molta prudenza.

Nel corso del 1951, secondo alcuni studiosi, De Gasperi maturò la convinzione che gli interessi italiani potessero essere difesi tramite una forma di unione politica europea e non tramite l'attività intergovernativa incentrata sulle cooperazioni settoriali. Preparata dall'evoluzione degli anni precedenti, questa linea politica si manifestò nel momento della costituzione di un esercito europeo che sollevava la questione degli organi di governo necessari alla sua gestione<sup>170</sup>. Questo processo fu facilitato dalle dimissioni di Sforza e dall'assunzione del ministero degli Esteri da parte di De Gasperi nell'estate del 1951.

### 3. De Gasperi e l'art. 38 della CED

Agli inizi del 1951 il governo De Gasperi mostrò interesse per il Piano Pleven, a condizione che esso non indebolisse il Patto atlantico. De Gasperi e Sforza, insomma, volevano ancorare l'Italia, su un piano di parità, all'Occidente e alla sua garanzia di

<sup>169</sup> A. De Gasperi, *Scritti politici*, cit., p. 98.

<sup>170</sup> Cfr. S. Galante, *Alla ricerca della potenza perduta*, cit., pp. 72 ss.; G. Formigoni, *Tra difesa e unificazione dell'Europa: l'opinione cattolica italiana e la CED*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009, pp. 35-98; S. Lorenzini, *L'impegno di De Gasperi per un'Europa unita*, in E. Conze, G. Corni, P. Pombeni (a cura di), *Alcide De Gasperi: un percorso europeo*, Il Mulino, Bologna 2005. Insistono sull'aspetto tattico della scelta degasperiana P. Pastorelli, *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna 1987, pp. 180 ss. e A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma-Bari 1998. Riconduce la linea federalista di De Gasperi all'influsso dei movimenti federalisti e l'anticipa al 1947-48 D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, cit.

sicurezza. Anche la DC prendeva posizioni sul tema del riarmo tedesco, approvando la linea filoatlantica del governo Taviani, membro della delegazione italiana nelle trattative per il Piano Pleven, giustificando il ritardo nell'accettazione dell'incarico, scriveva al segretario politico Guido Gonnella che esso era dettato dalla necessità di capire se l'indirizzo del governo corrispondesse a quello del partito incentrato «sulla assoluta priorità atlantica»<sup>171</sup>.

In pratica Taviani interpretava la linea filoatlantica. Nel dibattito in corso alcuni membri della sinistra, in particolare Gronchi e gli esponenti dossettiani, rivendicavano una maggiore autonomia dell'Italia in seno all'Alleanza. Nello stesso tempo criticavano il ministro degli Esteri, Carlo Sforza, giudicato arrendevole rispetto a Washington. Erano posizioni minoritarie all'interno della DC, poiché la maggioranza degasperiana restava fermamente attestata sulla posizione filoatlantica<sup>172</sup>. Durante il Consiglio nazionale di Grotteferrata del 3 luglio 1951, svoltosi dopo l'insuccesso elettorale della DC alle amministrative di giugno, il dibattito si incentrò sulla politica economica del ministro Pella che fu criticata dalle correnti di sinistra per il suo immobilismo e per l'incapacità di correggere gli squilibri sociali del Paese<sup>173</sup>.

Nello stesso tempo si registrarono nuovi giudizi negativi sulle scelte internazionali di De Gasperi e di Sforza e sulla partecipazione italiana all'Alleanza atlantica. Gli interventi della

<sup>171</sup> ASILS, Personalità DC, Archivio Gonnella, f. *Taviani*, Taviani a Gonnella, Roma, 9 febbraio 1951.

<sup>172</sup> Cfr. G. Formigoni, *La Democrazia cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*, Il Mulino, Bologna 1996, pp. 377 ss.; F. Malgeri, *Storia della democrazia cristiana*, vol. II, *De Gasperi e l'età del centrismo 1948-1954*, Edizioni Cinque Lune, Roma 1987, pp. 124 ss.

<sup>173</sup> F. Malgeri, *L'Italia democristiana. Uomini e idee del cattolicesimo democratico nell'Italia repubblicana (1943-1993)*, Gangemi, Roma 2005, pp. 190 ss.

sinistra (Gronchi e Dossetti) non giungevano a definire un preciso piano, rivendicando però un avvicendamento nella composizione del governo. De Gasperi, chiamato in causa, difese il ministro Pella e la politica estera fino ad allora seguita, dichiarando di convenire sulla necessità di una strategia volta a difendere maggiormente gli interessi nazionali. Invitò però i colleghi di partito a tenere conto delle difficoltà di realizzare tale impostazione in presenza delle condizioni internazionali. «È difficilissimo – sostenne – fare una politica ‘sonante’ nei confronti del passato e con i legami del presente»<sup>174</sup>.

Sulla composizione del governo De Gasperi dichiarò di voler rendere più incisiva l'attività attraverso alcuni cambiamenti, continuando a puntare su un governo di coalizione. Il 16 luglio 1951 si aprì la crisi governativa a seguito delle riserve nei confronti del ministro Pella, il quale qualche giorno prima aveva presentato le dimissioni. Si trattava di un conflitto interno alla DC, che era alla ricerca di nuovi equilibri. Per la sua soluzione De Gasperi dovette accettare diversi compromessi. Mantenne Pella nel governo, sia pure alla guida del ministero del Bilancio; accettò la nomina di Fanfani all'Agricoltura e spostò Vanoni alle Finanze. Decise, infine, di prendere ad *interim* il ministero degli Esteri sostituendo Sforza, che non versava in buone condizioni di salute. Nello stesso tempo Taviani fu nominato sottosegretario agli Esteri, mentre Ivan Matteo Lombardo assunse la guida della delegazione italiana alla Conferenza per la CED<sup>175</sup>.

De Gasperi, presidente del consiglio e ministro degli Esteri dal 26 luglio 1951 nel suo VII ministero, dovette affrontare e gestire, in

<sup>174</sup> ASILS, ADC, CN, sc. 11, seduta antimeridiana del 3 luglio 1951.

<sup>175</sup> G. Andreotti, *De Gasperi e il suo tempo*, Mondadori, Milano 1964, pp. 398 ss.

prima persona, la vicenda del Trattato della CED. Durante le trattative erano emersi i difficili problemi sulla compatibilità delle diverse proposte degli Stati Maggiori, sui riflessi politico-economici interni dell'Esercito europeo e sulla creazione di un bilancio comune. Insomma il *Rapport Interiminaire* non affrontava alcuni nodi riguardanti la politica estera, interna e finanziaria<sup>176</sup>. In questo quadro va collocato l'impegno di De Gasperi per l'inserimento dell'art. 38 nel Trattato CED.

Frattanto Altiero Spinelli, conquistato un ruolo centrale all'interno del MFE, divenne uno dei principali promotori del progetto per una Costituente europea, pubblicando, in occasione delle trattative sulla CED, un *memorandum* dai forti connotati federalisti. Nel documento, prese le distanze dal *Rapport Interiminaire*, criticava la creazione di una forza militare senza la limitazione della sovranità nazionale. Tale impostazione non avrebbe condotto a un esercito integrato, bensì a una mera giustapposizione di contingenti militari sotto le direttive del loro Paese di appartenenza. Sarebbe stata necessaria, secondo Spinelli, la presenza di un'autorità politica sopranazionale, nella forma di uno Stato federale europeo, al quale sottoporre la guida delle forze militari unificate. L'esponente federalista, nell'agosto del 1951, incontrò Taviani, al quale promise di inviare un *memorandum* sulla CED e sulla creazione di un governo europeo<sup>177</sup>.

<sup>176</sup> P.L. Ballini, *De Gasperi, la Ced e l'analisi dei riflessi politico-economici interni di Giovanni Malagodi*, in «Libro aperto», n. 54, 2008, pp. 52-73; M.G. Melchionni, *Genesi della proposta europea avanzata da De Gasperi nel 1951*, in Id., *Quale domani per questa Europa?*, Studium, Roma 2004, pp. 63-97.

<sup>177</sup> Cfr. A. Spinelli, *Altiero Spinelli. Diario europeo*, vol. I, 1948-1969, Il Mulino, Bologna 1989, pp. 97 ss.; P. Graglia, *Altiero Spinelli*, Il Mulino, Bologna 2008, pp. 345 ss.

De Gasperi, ricevuto il documento, nel settembre 1951 si stava recando negli USA, dove erano previste importanti incontri con le massime autorità. Dalla visita trasse le seguenti conclusioni: il presidente Truman ormai era orientato a sostenere la CED e le richieste italiane su Trieste a condizione che il nostro Paese si fosse impegnato per la costruzione europea<sup>178</sup>. La linea politica degli americani spinse lo statista trentino a valutare positivamente l'ipotesi dell'integrazione politica. In primo luogo, questa avrebbe svuotato la CED del prevalente carattere di alleanza militare, consentendo al governo italiano di presentarla come espressione di una politica di pace e di contrastare la propaganda delle sinistre che avevano già dato vita al movimento dei "partigiani della pace". Con la creazione di una Comunità Politica, l'Italia avrebbe recuperato una condizione paritaria rispetto alla Francia e alla Germania.

Il 9 ottobre 1951 De Gasperi avanzò, tramite l'invio di un *memorandum* ai cinque partner, l'ipotesi di coniugare la CED alla creazione di una Comunità Politica Europea. Indicò nella creazione di un'Assemblea europea eletta a suffragio universale l'organismo con poteri di controllo del bilancio e di nomina e revoca dell'esecutivo, di cui i Parlamenti nazionali si sarebbero dovuti privare. Sulla conversione di De Gasperi alla formula della CED molto pesò la volontà di allinearsi alla politica americana, ma anche la convinzione di difendere gli interessi nazionali con una piena adesione alla linea europeista, la quale avrebbe contribuito a "europeizzare" un paese arretrato come l'Italia e a risolvere le sue

<sup>178</sup> P. Pastorelli, *La politica estera italiana del dopoguerra*, Il Mulino, Bologna 1987, pp. 190 ss.

contraddizioni economiche e sociali<sup>179</sup>. Si trattava di una svolta negli orientamenti del governo italiano. A testimonianza di ciò De Gasperi associò la presenza attiva dell'Italia nel negoziato di Parigi sulla CED con la nomina di Lombardo, un socialdemocratico particolarmente attivo e favorevole da tempo agli ideali federalisti. Grazie agli interventi di De Gasperi e di Lombardo, il progetto di CPE si impose ai partner europei<sup>180</sup>.

In questi mesi, durante i quali maturarono le nuove proposte, non si registrò un confronto preciso all'interno della DC. Anzi diversi ministri democristiani espressero valutazioni critiche nei confronti della linea degasperiana. Il 6 dicembre 1951 si tenne un Consiglio dei ministri, voluto da De Gasperi per una verifica degli orientamenti del governo in vista del Consiglio dei ministri degli Esteri previsto a Strasburgo nei giorni 11 e 12 dicembre con all'ordine del giorno il problema dell'esercito europeo. Il presidente del Consiglio, nel suo discorso introduttivo, ripercosse l'iter della trattativa, evidenziando la necessità di dar vita a un'Assemblea responsabile che doveva deliberare per l'approvazione del bilancio ma senza assumersi la responsabilità di un fallimento. Nel corso della discussione i ministri democristiani espressero molte perplessità sulla validità del progetto che riguardavano la denazionalizzazione dell'esercito (il ministro Pella) e la necessità di far precedere l'organizzazione politica rispetto a quella militare (il ministro Vanoni).

Nella replica De Gasperi, mostrandosi disponibile a conformarsi alle indicazioni del Consiglio dei ministri, affermò che nel caso di

<sup>179</sup> G. Malgeri, *La Democrazia Cristiana di fronte alla Comunità Europea di Difesa*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, cit., pp. 57-98.

<sup>180</sup> D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, cit., pp. 537 ss.

voto negativo avrebbe rinunciato a recarsi a Strasburgo. Dichiarò, però, di non accettare a Strasburgo il progetto così come era, ma di porre «la questione federalista e costituzionale, poiché dall'esercito poteva sorgere l'Europa». Precisò, infine, che non avrebbe fatto dichiarazioni a nome del governo, al quale chiedeva non impegni ma soltanto «un indirizzo»<sup>181</sup>.

Ottenuto il benestare del Consiglio dei ministri, De Gasperi sostenne a Strasburgo l'iniziativa italiana a favore della costituzione della Commissione Politica Europea. Per Parigi e Bonn, naturalmente, questa ipotesi non era centrale nel negoziato sulla CED. Questi due Paesi, però, furono favorevoli grazie all'atteggiamento di Schuman e di Adenauer, i quali erano consci del sostegno degli USA al piano italiano. Così i sei capi di governo della "piccola Europa" l'11 dicembre 1951 deliberarono di inserire nel testo del Trattato il famoso art. 38, che prevedeva la creazione di una Comunità Politica Europea capace di dare alla CED uno sviluppo di carattere «federale o confederale»<sup>182</sup>.

Durante l'incontro di Strasburgo, non tutte le questioni trovarono un'adeguata soluzione. I principali temi rimasti aperti riguardavano la struttura degli organi della CED e la creazione o meno di un bilancio comune per il funzionamento dell'esercito europeo, la cui soluzione era rinviata alle successive riunioni previste a Parigi tra la fine di dicembre 1952 e gli inizi di gennaio 1953. Sulla questione spinosa del bilancio, che sollevava molte

<sup>181</sup> ACS, PCM, *Verbali delle adunanze*, seduta del 6 dicembre 1951, b. 38. Cfr. anche ACS, *Verbali del Consiglio dei ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, Edizione critica a cura di F.R. Scardaccione, vol. III, *Governo De Gasperi 26 luglio 1951-7 luglio 1953*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma 2007, pp. 158-162.

<sup>182</sup> D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione: la vicenda della comunità politica europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano 1994.



preoccupazioni in Italia, De Gasperi convocò il Consiglio dei ministri il 22 dicembre 1952. Nell'introduzione egli illustrò la proposta, elaborata dal ministero degli Esteri, in base alla quale si sarebbe accettato un bilancio comune «solo quando fosse stata assicurata la creazione di un organo centrale federale o confederale». Pur con qualche perplessità, il Consiglio dei ministri espresse il proprio consenso<sup>183</sup>.

Nelle successive Conferenze dei ministri degli Esteri, tenute nella capitale francese (dicembre 1951 e gennaio 1952) furono accolte molte delle aspettative italiane. Si definirono scadenze precise per l'entrata in vigore delle istituzioni previste dalla CPE. Si decise la creazione di un Commissariato collegiale investito di funzioni esecutive. Si raggiunse un accordo di massima su un bilancio comune, che sarebbe stato approvato dal Consiglio dei ministri fino all'entrata in vigore della CPE. Di fronte a questi risultati positivi, il Consiglio dei ministri del 4 gennaio 1952 accettò pienamente l'idea del servizio europeo<sup>184</sup>.

L'iniziativa dell'Italia incontrò subito il sostegno del movimento federalista che, schierato a favore della politica del governo sulle trattative per la CED, aveva rilanciato l'ipotesi di una Assemblea costituente europea. Un sostegno in questa direzione venne dal belga Paul-Henri Spaak che, prendendo atto delle trattative sulla CED, si era convertito al federalismo, quale soluzione efficace e realista al completamento dell'integrazione dei sei partner. Questa conversione avvenne nel momento in cui Spaak, dimessosi dalla

<sup>183</sup> ACS, PCM, *Verbali delle adunanze*, Seduta pomeridiana del 22 dicembre 1951, b. 39. Cfr. anche Archivio Centrale dello Stato, *Verbali del Consiglio dei ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, Edizione critica a cura di F.R. Scardaccione, vol. III, *Governo De Gasperi 26 luglio 1951-7 luglio 1953*, cit., pp. 206-208.

<sup>184</sup> ACS, PCM, *Verbali delle adunanze*, 4 gennaio 1952, b. 39.

presidenza dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, assumeva il ruolo di presidente del ME, spostando l'asse ideologico del movimento in direzione federalista. Su iniziativa di Spinelli e di Spaak si giunse alla creazione di un *Comitato di Studi sulla Costituzione europea* (CECE)<sup>185</sup>. Alla vita di questo organismo, istituito nel marzo 1952, parteciparono molti autori autorevoli esponenti: dal socialista belga Ferdinand Dehousse al liberale tedesco Max Becker.

Frattanto si entrò nella fase conclusiva delle trattative che condusse alla firma del Trattato il 27 maggio 1952. La nuova Comunità, fondata su obiettivi esclusivamente difensivi, prevedeva notevoli trasferimenti di sovranità. Le Forze europee di difesa dovevano inglobare le forze armate ad eccezione di quelle utilizzate in territori non europei e in missioni internazionali. Le unità di base delle forze europee dovevano essere formate da militari della stessa nazione, prevedendosi un'uniforme comune e il principio dell'obbedienza gerarchica ai capi militari europei. Sul piano operativo le forze europee dovevano essere subordinate alla NATO. In tal modo l'obiettivo della CED si configurava non come un polo militare autonomo ma come il rafforzamento del sistema di difesa atlantico guidato dagli USA.

La struttura istituzionale in buona misura si reggeva sul modello della CECA. Prevedeva il Commissariato, un organo esecutivo eguale all'Alta Autorità, del quale dovevano far parte nove personalità indipendenti dagli Stati membri. A questo organismo si affiancavano il Consiglio dei ministri, l'Assemblea parlamentare e la Corte di giustizia, ma gli ultimi due erano in comune con la CECA. L'Assemblea parlamentare, oltre a controllare il Commissariato, avrebbe avuto la facoltà di esprimersi sul bilancio

<sup>185</sup> M. Dumoulin, *Spaak*, Racine, Bruxelles 1999, pp. 355 ss.

della Comunità, proponendo modifiche o anche la sua bocciatura<sup>186</sup>.

La novità era costituita dall'art. 38 del Trattato inserito grazie all'iniziativa di De Gasperi. In base a questo articolo si prevedeva che nel momento in cui la CED fosse entrata in funzione, a conclusione del processo di ratifica, la sua Assemblea avrebbe avviato lo studio della CPE. Consapevole delle difficoltà che si sarebbero incontrate e preoccupato dell'allungamento dei tempi, De Gasperi nell'estate del 1952 cercò di accelerare i tempi per l'elaborazione dello Statuto della CPE, proponendo di avviare subito i lavori dell'Assemblea senza aspettare la conclusione delle ratifiche.

Frattanto il CECE, alla fine di settembre del 1952 pubblicò una serie di risoluzioni che dovevano fungere da base per una futura Costituzione federale europea. Il punto principale era il seguente: la Comunità "indissolubile" era finalizzata al benessere comune dei popoli, a un sistema di sicurezza esterna degli Stati membri, alla salvaguardia dell'ordine democratico costituzionale e delle libertà fondamentali. A tal proposito si proponeva un ordinamento politico comunitario di tipo parlamentare bicamerale, con una Camera dei deputati eletta a suffragio universale e un Senato nominato dai parlamentari nazionali. L'Esecutivo collegiale, eletto dal Parlamento europeo e responsabile di fronte a esso, avrebbe

<sup>186</sup> Cfr. D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Jaca Book, Milano 1990; S. Bertozzi, *La comunità europea di difesa. Profili storici, istituzionali e giuridici*, Giappichelli, Torino 2003; P. Buton, *La CED, l'affare Dreyfus della IV Repubblica?* in P. Craveri, G. Quagliariello (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003; P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.

assunto il governo della Comunità, sotto la supervisione di un presidente.

Sull'onda di queste iniziative, De Gasperi rinnovò le pressioni sui partner europei e, il 10 settembre 1952 nella riunione tenuta a Lussemburgo, con il fondamentale sostegno dei governi francese e tedesco, ottenne l'avvio dello studio del progetto della CPE senza attendere la ratifica del trattato sulla CED. I governi dei Sei decisero di affidare questo compito all'Assemblea comune della CECA, la quale avrebbe dovuto stabilire forme di collaborazione con la CECE<sup>187</sup>. L'Assemblea Comune e i delegati aggiuntivi si riunirono alla fine di settembre del 1952. Come si doveva chiamare questa Assemblea speciale? Alcuni proposero il nome impegnativo di Assemblea costituente, ma il presidente Spaak preferì la denominazione asettica di *Assemblée ad hoc*<sup>188</sup>.

Per preparare il progetto, che si doveva approvare e consegnare ai governi dei Sei entro il 10 marzo 1953, l'*Assemblée ad hoc* nominò una commissione costituzionale di 26 membri con presidente Heinrich von Brentano e Lodovico Benvenuti vicepresidente. La commissione a sua volta si suddivise in quattro sottocommissioni (attribuzioni, istituzioni politiche, istituzioni giurisdizionali, collegamenti con le altre organizzazioni) e creò un gruppo di lavoro con compiti di coordinamento. I risultati del lavoro della commissione saranno discussi dall'*Assemblée ad hoc* dal 7 al 10 gennaio 1953. Preso atto del dibattito, la commissione

<sup>187</sup> D. Preda (a cura di), *Per una Costituzione federale dell'Unione: lavori preparatori del Comitato di studi presieduta da P.H. Spaak 1952-1953*, Cedam, Padova 1996.

<sup>188</sup> IUE, AHUE, AH, File: AH 28, *Session de la commission préconstituente*, le 22 septemper 1952.

costituzionale elaborerà un progetto di trattato che sarà approvato a sua volta dall'Assemblea il 10 marzo 1953<sup>189</sup>.

In questo primo impegno costituente della storia dell'integrazione europea la personalità italiana più attiva fu il democristiano Lodovico Benvenuti che, oltre a ricoprire il ruolo di vicepresidente, fu nominato relatore della sottocommissione per le Attribuzioni.

#### 4. *Benvenuti, il movimento federalista e l'Assemblea ad hoc*

Nato a Verona il 10 aprile 1899, Lodovico Benvenuti partecipò alla Prima Guerra mondiale come sottotenente di artiglieria. Lo studio del diritto, intrapreso dal 1919 al 1923 presso la Facoltà di Giurisprudenza di Torino, permise a Benvenuti di entrare in contatto con gli intellettuali liberali Luigi Einaudi e Francesco Ruffini, ma anche con una figura spiritualmente carismatica come Pier Giorgio Frassati. La formazione cattolica liberale spinse il giovane avvocato a iscriversi al Partito popolare di Sturzo. Durante la Resistenza, Benvenuti fu tra i dirigenti del movimento contro il nazifascismo in provincia di Cremona. L'esperienza all'interno dei gruppi cattolici antifascisti e l'impegno politico all'interno del Comitato di Liberazione Nazionale della Lombardia accrebbero la sua coscienza liberal-democratica. Deputato alla Costituente, Benvenuti si impegnò nella difesa dei diritti e delle libertà fondamentali della persona.

Nello stesso periodo cominciò ad avvicinarsi al pensiero federalista europeo. A far maturare questa scelta contribuì

<sup>189</sup> R.T. Griffiths, *Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952-1954*, Federal Trust, London 2000.

l'incontro con figure di primo piano come Luigi Einaudi, Enzo Giaccherò, Altiero Spinelli e Richard Coudenhove-Kalergi. Tra il 1948 e il 1949, ebbe ruoli di prestigio all'interno del Gruppo parlamentare italiano per l'Unione Europea (UPE), del Movimento Europeo (ME) e del Movimento Federalista Europeo (MFE). In questo periodo, si impegnò in modo deciso nella diffusione della coscienza federalista all'interno della DC<sup>190</sup>.

Proprio nel corso del 1949 il MFE pose all'ordine del giorno il problema della penetrazione del movimento in seno ai partiti, un problema caro a Spinelli che non nascondeva la propria preoccupazione per la debolezza del gruppo parlamentare federalista. La nomina dei 18 delegati per la futura Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa avrebbe costituito l'opportunità per rafforzare l'influenza del MFE sulla vita politica del Paese. Su proposta di Benvenuti, nella riunione del 14 maggio 1949, fu approvata una risoluzione che affidava all'Esecutivo del MFE il compito di esercitare pressioni sul Parlamento italiano affinché esso assumesse il diritto della nomina dei 18 delegati. In tal modo, il Parlamento avrebbe legittimato in senso democratico la 'rappresentanza' della futura Assemblea. L'azione del MFE dovette scontrarsi con il governo De Gasperi, orientato a nominare 4 delegati senza consultare il Parlamento. Si arrivò a un compromesso. Il Parlamento, in accordo con il governo, scelse 8 deputati e 9 senatori, tutti appartenenti alla maggioranza centrista, tutti membri del Gruppo parlamentare italiano per l'Unione Europea<sup>191</sup>. La nomina dei delegati italiani al Consiglio d'Europa

<sup>190</sup> D. Preda, *Verso l'Europa unita. Il ruolo di Ludovico Benvenuti nella costruzione della Comunità europea*, in «Clio», 35 (1999), n. 3, pp. 449-503.

<sup>191</sup> F. Bonini, *Il Parlamento italiano e l'integrazione europea*, in U. De Siervo-S. Guerrieri-A. Varsori, *La prima legislatura repubblicana: continuità*

aprì la questione del rapporto tra il MFE e i partiti italiani, all'interno dei quali pochi erano gli esponenti seriamente federalisti.

Benvenuti, a tal proposito, avviò l'opera di proselitismo del MFE all'interno della DC. I suoi propositi trovarono un riscontro solo parziale. Di fatto l'unico esponente democristiano con cui il deputato cremasco allacciò uno stretto rapporto fu Vittorino Veronese, vicepresidente delle ACLI dal 1944 e poi presidente dell'Azione Cattolica dal 1946 al 1952. Tra i due si instaurò una spontanea e fiduciosa amicizia, che si trasformò nella collaborazione sul piano politico. Proficuo risultò anche il rapporto tra Benvenuti e Igino Giordani, la cui rivista «La Via» divenne, sebbene non ufficialmente, un periodico federalista. Padre costituente e deputato democristiano fin dalla prima legislatura, Giordani era considerato cofondatore, con Chiara Lubich, del movimento dei Focolarini. Tra il 1949 e il 1950, sulle pagine de «La Via» comparvero articoli dei federalisti democristiani e resoconti sulle attività del MFE.

All'inizio di giugno del 1949 si aprì a Venezia il III Congresso nazionale della DC. Naturalmente prevalsero le questioni di politica interna. Benvenuti, Giacchero e alcuni deputati del MFE decisero di presentare un ordine del giorno inerente alla politica estera, con il quale si invitava il partito a promuovere un'attiva partecipazione delle forze democratiche nel movimento di unificazione europea. Tale ordine del giorno fu parzialmente ripreso nella mozione conclusiva del Congresso, nella quale si indicava il futuro Consiglio d'Europa come luogo privilegiato per dare vita a una effettiva unità

*e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, Carocci, Roma 2004, pp. 185-205.

del continente<sup>192</sup>. Forte di questa esperienza, Benvenuti fu nominato nel 1951 sottosegretario del ministero per il Commercio con l'Estero.

Costituita l'*Assemblea ad hoc* nel settembre 1952, Benvenuti ebbe un ruolo di grande responsabilità in qualità di vicepresidente e di relatore della sottocommissione Attribuzioni. Sin dalle prime sedute, informava De Gasperi e Taviani sull'andamento dei lavori. Notava l'arretramento dei francesi, i quali avrebbero voluto ridurre le funzioni dell'*Assemblea ad hoc* alla sola facoltà di fissare le modalità di elezione dell'Assemblea del CPE e di stabilire le relazioni con gli altri organi di integrazione, relegando a una fase successiva l'elaborazione di un progetto costituzionale di stampo federale. Questa tesi, però, aveva incontrato la resistenza delle altre delegazioni. Benvenuti, in particolare, era rimasto colpito dalla posizione degli olandesi i quali erano contrari a «una Comunità Politica priva di competenze in materia economica e quindi estranea ad una auspicabile creazione progressiva di basi comuni di sviluppo»<sup>193</sup>.

Il problema delle istituzioni rappresentava un altro punto di disaccordo, emerso durante le prime sedute. Benvenuti notava la difficoltà a raggiungere un compromesso sulla definizione della struttura e dei poteri del futuro Parlamento. Di fronte alle posizioni francesi, volte a ridurre i poteri di questa Assemblea, Benvenuti considerava la Comunità politica come «un organismo costituzionalmente chiamato ad evolversi e capace di autonome

<sup>192</sup> F. Malgeri, *Storia della Democrazia Cristiana (1948-1954)*, cit., pp. 80 ss.

<sup>193</sup> ABC, fald. 15, CPE 1953, Appunto di Benvenuti a De Gasperi e Taviani, 18 ottobre 1952.



trasformazioni in senso più accentuatamente unitario». Su questa posizione aveva incontrato il sostegno della delegazione belga<sup>194</sup>.

Tra il 12 e il 15 novembre 1952 si svolse la prima fase dei lavori delle sottocommissioni. Nella sottocommissione per le *Attribuzioni*, la delegazione francese fin dai primi interventi si mostrò maggiormente favorevole a una «Unione di Stati» di stampo confederale. Benvenuti e altri delegati riuscirono, tuttavia, a evitare l'impasse dei negoziati, presentando una nota sulle competenze della CPE su due questioni: l'iter e le modalità di trasferimento delle attribuzioni della CED e della CECA; il conferimento agli organi della CPE della facoltà di modificare i trattati CED e CECA e di completare il trattato CPE, in modo da armonizzare tutti gli accordi comunitari in una sola struttura. Benvenuti, in qualità di relatore, propose una revisione comunitaria, seppur non immediata, del trattato della CED. In particolare evidenziò l'impotenza della CPE a levare imposte direttamente, a reclutare i membri delle Forze europee di difesa e a opporsi al ritiro dei contingenti nazionali da parte degli Stati membri<sup>195</sup>.

##### 5. *I lavori della Commissione costituzionale*

L'andamento dei lavori della sottocommissione sulle *Attribuzioni* si giocò tra l'accettazione incondizionata di una soluzione minimalista, tendente ad affidare alla CPE competenze limitate alla CECA e alla CED, e una soluzione più avanzata in senso

<sup>194</sup> Ivi.

<sup>195</sup> IUE, AHUE, AH, File: AH 119, 120, 121, 122, 123, 124 (12 novembre 1952-21 novembre 1952), *Procès-verbaux des réunions de la sous-commission des attributions (1952-1953)*.

federalista, fondata sul principio dei poteri impliciti che, a partire dai settori del carbone-acciaio e della difesa, dovevano consentire una progressiva estensione delle competenze comunitarie. Tra i due principi era il primo ad avere la meglio, anche se furono fatte alcune concessioni sull'estensione dei poteri della CPE.

Si legga a tal proposito *Il progetto di Risoluzione sulle attribuzioni della Comunità Politica Europea*, presentato direttamente dalla sottocommissione sulle *Attribuzioni* alla Commissione costituzionale. Il documento si divideva in sette capitoli, ciascuno con i seguenti titoli: 1. Principi generali; 2. Attribuzioni nel quadro dei trattati CED e CECA e relative alla loro revisione; 3. Attribuzioni nel quadro generale del sistema creato dai trattati CED e CECA; 4. Attribuzioni economiche; 5. Attribuzioni relative al mantenimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; 6. Procedura di emendamento dello Statuto; 7. Membership<sup>196</sup>.

Il primo capitolo confermava i principi generali fondati sull'istituzione di una Comunità Politica, che doveva avere carattere sopranazionale e fondarsi sui popoli. Il secondo capitolo ribadiva la procedura secondo cui gli organi della Comunità Politica più vicini per struttura «avrebbero assunto il posto, le attribuzioni e le funzioni degli organi corrispondenti della CECA e della CED». Il secondo capitolo si collegava al sesto, nel quale si concedeva al Parlamento della CPE la facoltà di revisionare i trattati della CECA e del CED e dello Statuto della CPE, una facoltà che si doveva esercitare sotto un rigido controllo da parte degli Stati membri.

<sup>196</sup> IUE, AHUE, AH, File AH, 122 (15 novembre 1952), *Suite des discussions concernant les compétences de la Communauté politich. Notes de Pierre Blaisse e Ludovico Benvenuti*.

Elaborate e approvate da una maggioranza qualificata del Parlamento europeo, le modifiche dovevano entrare in vigore solo con l'assenso dell'organo esecutivo e dell'unanimità del Consiglio dei ministri. Spettava ai singoli Parlamenti nazionali il compito di ratificarle o respingerle. Anche gli emendamenti allo Statuto della CPE, elaborati e approvati da una maggioranza qualificata del Parlamento europeo, dovevano entrare in vigore solo con l'assenso dell'organo esecutivo e del Consiglio dei ministri con un voto a maggioranza qualificata. Di fatto, il Consiglio dei ministri, di cui non era prevista la soppressione, rimaneva l'organo supervisore delle attività del Parlamento europeo.

Il terzo, il quarto e il quinto capitolo fissavano le modalità entro cui la CPE poteva esercitare i propri poteri in politica estera, fisco, politica economica e tutela dei diritti umani. La Comunità, però, poteva definire gli obiettivi di politica estera solo nei settori di competenza della CECA e della CED. In ogni caso, i singoli Stati non potevano stipulare accordi in tali settori senza l'autorizzazione dell'organo esecutivo della CPE. Le competenze in materia fiscale dovevano seguire le normative già previste dai trattati CECA e CED, almeno per un periodo transitorio al termine del quale la politica di bilancio sarebbe passata di competenza all'organo esecutivo della CPE. Il Parlamento era chiamato ad approvare o respingere tale bilancio.

Fu parzialmente seguito il suggerimento di Benvenuti, il quale prevedeva un parere vincolante della Comunità Politica sulle attività economiche, ma solamente nei settori di propria competenza. L'iter di realizzazione del mercato comune, pur non essendo stato correlato ai trattati CECA e CED, fu inserito nel protocollo separato dello Statuto della CPE, la cui esecuzione sarebbe stata affidata, in collaborazione con l'organo esecutivo, al

Parlamento europeo. Il protocollo, infatti, conferiva al Parlamento poteri in materia di liberalizzazione degli scambi, in materia doganale e in materia monetaria. La CPE inoltre doveva controllare gli Stati membri sul rispetto dei diritti fondamentali iscritti nella Convenzione europea dei diritti e delle libertà dei cittadini.

Il capitolo settimo definiva la questione della *membership*, ovvero l'adesione di nuovi Stati alla Comunità. Per volontà di Benvenuti, tale adesione fu vincolata a tre condizioni: a differenza del Consiglio d'Europa che, tramite il Consiglio dei ministri, aveva la facoltà di invitare uno Stato a far parte dell'istituzione internazionale, la CPE avrebbe accettato, dopo un'attenta analisi del caso, l'eventuale richiesta di adesione. Lo Stato richiedente avrebbe dovuto conformarsi al principio in virtù del quale ogni persona posta sotto la sua giurisdizione godeva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Inerenti alla *membership* erano il diritto di secessione e l'effettiva estensione territoriale della CPE.

Al momento della discussione del progetto nella sottocommissione costituzionale, Benvenuti sostenne che esso era la soluzione più idonea e più auspicabile raggiunta, poiché non erano stati stravolti i principi di sovranità nazionale «che rappresentano per tutti una garanzia e un motivo di tranquillità». Per tale ragione egli elencava alcuni difetti. «Il potere legislativo – scriveva – rimane estremamente ridotto, le sue attribuzioni in materia finanziaria sono piuttosto simboliche, la sua politica estera dipende in una misura ancora larga dalle decisioni di ciascuno dei governi degli Stati membri, i suoi poteri di decisione in materia economica, all'infuori della sfera del carbone e dell'acciaio, rimangono incerti. [...] Si può ben dire che il progetto di Statuto non corrisponde, per quel che concerne le attribuzioni, che ad una

fase preconfederale anziché a una fase federale o confederale dell'unificazione europea»<sup>197</sup>.

Benvenuti, fugando il grave errore di sottostimare l'iniziativa, evidenziava che la struttura istituzionale ideata per la CPE offriva realistiche possibilità «per l'estensione progressiva delle competenze e dei poteri della Comunità, oltre che lo sviluppo armonioso delle sue istituzioni verso le forme federali o confederali autentiche»<sup>198</sup>. L'effettiva esecuzione di questi principi doveva trovare attuazione nelle relazioni tra Parlamento, organo esecutivo, Consiglio dei ministri e governi dei singoli Stati. Su questi temi si svolgerà il dibattito nella futura riunione della Commissione costituzionale.

Dopo un lavoro intenso, si raggiunsero alcuni risultati di compromesso tra i rappresentanti francesi, contrari ad ogni minima cessione di sovranità, e gli italiani e i tedeschi, favorevoli a gettare i pilastri di una Comunità politica sovranazionale. I tentativi, quindi, di allargare le competenze comunitarie ai settori della politica estera, dell'economia e del fisco, si rivelarono velleitari. Il progetto di Risoluzione sulle attribuzioni della Comunità Politica Europea fu presentato alla commissione costituzionale riunitasi a Parigi dal 15 al 22 dicembre. Dopo aver sciolto i maggiori nodi, quest'ultima elaborò un rapporto finale, che fu presentato all'*Assemblée ad hoc*, riunita a Strasburgo dal 7 al 10 gennaio 1953<sup>199</sup>.

In questa riunione si dovevano colmare le lacune e sciogliere i problemi più controversi, al fine di impartire le direttive

<sup>197</sup> Ivi, File AH, 125 (1 dicembre 1952), *Introduction du rapport intérimaire de Ludovico Benvenuti sur les attribution d'une Communauté politique européenne*.

<sup>198</sup> Ibidem.

<sup>199</sup> Ibidem.

l'elaborazione finale di un progetto della CPE, che sarebbe stato redatto in seguito dalla commissione costituzionale e poi approvato definitivamente dall'*Assemblée ad hoc* entro il 10 marzo 1953. Il dibattito, particolarmente acceso, fece emergere l'affannoso tentativo dei francesi di volere limitare le competenze comunitarie. Viceversa, gli olandesi, sostenuti dai colleghi italiani, ne chiedevano l'estensione al campo economico in vista di un vero e proprio mercato comune<sup>200</sup>.

In stretto contatto con Spinelli, che dall'esterno svolgeva un'intensa attività a favore dell'opzione federalista, Benvenuti si prodigò, insieme al belga Fernand Dehousse, per la costruzione di una Comunità Politica con un vasto raggio di azione e capace di garantire un'efficace azione esecutiva e un ampio controllo parlamentare. Per quanto riguardava il sistema istituzionale, il deputato italiano puntò a valorizzare il rapporto tra l'organo esecutivo sovranazionale e il Parlamento, limitando il più possibile il ruolo del Consiglio dei ministri, in cui trovavano espressione gli interessi degli Stati<sup>201</sup>. La commissione costituzionale, secondo il piano di lavoro, si riunì di nuovo a Roma dal 21 al 25 febbraio e accolse positivamente il progetto di Statuto della CPE con 25 voti a favore e uno contro (il gollista Michel Debré)<sup>202</sup>.

Il ruolo di primo piano, svolto da Benvenuti nella fase finale dei negoziati, fu colto da Spinelli, il quale all'inizio di marzo del 1953

<sup>200</sup> Ivi, File AH, 2, 3, 4, 5 (7-10 gennaio 1953), *Présentation et discussion du rapport de la Commission constitutionnelle*.

<sup>201</sup> «Giorni fa – scriveva Spinelli nel *Diario* – ho dato a Benvenuti una nota che egli dovrebbe presentare alla sottocommissione delle competenze. L'ha approvata molto calorosamente, e spero che ne faccia uso» (A. Spinelli, *Diario europeo*, vol. I, 1948-1968, Il Mulino, Bologna 1989, 11 novembre 1952, p. 159).

<sup>202</sup> IUE, AHUE, AH, File AH, 25 (8 ottobre 1952-10 marzo 1953), *Statut de la Communauté politique européenne. Projet définitif*.

invitò la Direzione del MFE a esprimergli un voto di plauso e di solidarietà per la sua «scrupolosa e coerente coscienza federalista». Ancora Spinelli, nel suo *Diario* dell'aprile 1953, così scriveva: «Benvenuti e Dehousse erano federalisti, ma Benvenuti aveva una sua personalità, mentre Dehousse non l'aveva. Benvenuti era talvolta costretto a fare dei compromessi, e perdeva le battaglie; incassava ma si rendeva conto di non avere vinto. Dehousse si lasciava imporre compromessi e disfatte convincendosene, e dichiarando perciò che si trattava di sue vittorie. Ciononostante, dopo Benvenuti è stato il miglior membro dell'*Assemblée ad hoc*»<sup>203</sup>.

## 6. *Lo Statuto della Comunità Politica Europea*

Il progetto di Statuto fu approvato dall'*Assemblée ad hoc* il 10 marzo all'unanimità tranne cinque astensioni. Si trattava di un testo imponente, con un preambolo e 117 articoli divisi in sei titoli: la Comunità europea (articoli 1-8), le istituzioni (articoli 9-54), le attribuzioni (articoli 55-89), l'associazione (articoli 90-93), disposizioni transitorie (articoli 94-99), disposizioni generali (articoli 100-117) e due protocolli (il protocollo sui privilegi e le immunità della Comunità e quello sui legami con il Consiglio d'Europa)<sup>204</sup>.

<sup>203</sup> A. Spinelli, *Diario Europeo (1948-1969)*, vol. I, cit., p. 176.

<sup>204</sup> IUE, AHUE, AH, File AH, 9 (10 marzo 1953), *Discussion des conclusions du rapport de la Commission constitutionnelle. Examen des articles (81 à 116) du projet du traité et des amendements. Projets de protocoles annexés au projet du traité. Elaboration du traité portant statut de la Communauté européenne.*

Nella relazione introduttiva allo Statuto, von Brentano affermò che la Comunità Politica Europea non era né una Confederazione né una federazione. Ne coglieva la novità nel fatto che il progetto era un trattato internazionale e una Costituzione. Rispetto alla CECA, la nuova Comunità vedeva notevolmente accresciuto il ruolo del Parlamento e i tratti democratici (dal momento che il progetto era stato scritto da un'Assemblea parlamentare). Grazie all'elezione a suffragio universale, la Camera bassa vedeva rafforzata la sua legittimità. Gli aspetti federali erano controbilanciati dalla presenza del Consiglio dei ministri, organo di salvaguardia delle sovranità nazionali<sup>205</sup>.

Voluta dai popoli, secondo l'affermazione contenuta nel preambolo, la Comunità aveva carattere sovranazionale. Dichiarata indissolubile, essa godeva di personalità giuridica e costituiva un'unica entità con la CECA e con la CED, esercitava i poteri conferiti dallo Statuto e da atti ulteriori, in collaborazione con le amministrazioni nazionali – attraverso i governi – e con le organizzazioni internazionali. Le competenze della Comunità spettavano a cinque istituzioni: il Parlamento, il Consiglio esecutivo europeo, il Consiglio dei ministri nazionali, la Corte, il Consiglio economico e sociale.

Il Parlamento votava leggi e bilanci, oltre alla possibilità di sottoporre raccomandazioni e proposte agli altri organi, ed esercitava le funzioni di controllo previste dallo Statuto. Con il Consiglio esecutivo, divideva il potere di iniziativa in campo

<sup>205</sup> Ivi, File AH, 8 (10 marzo 1953), *Discussion des conclusions du rapport de la Commission constitutionnelle. Examen des articles (48 à 81) du projet du traité et des amendements. Remise solennelle aux ministres des Affaires étrangères des textes adoptés: allocutions de Paul-Henri Spaak, président de l'Assemblée et de Georges Bidault, ministre des Affaires étrangères.*



legislativo. Il Parlamento comprendeva due Camere: una Camera dei popoli, eletta direttamente dai cittadini ogni cinque anni, e un Senato formato da rappresentanti eletti dai Parlamenti nazionali. I rappresentanti votavano individualmente, senza sottostare ad alcun vincolo di mandato.

Il presidente del Consiglio esecutivo, eletto dal Senato, nominava gli altri membri (non più di due della medesima nazionalità). Doveva dimettersi con tutto il Consiglio se censurato dalla Camera dei popoli con la maggioranza dei tre quinti o colpito dal voto di sfiducia del Senato. Nel secondo caso si adottava il meccanismo mutuato dalla legge fondamentale tedesca del 1949 che prevedeva l'istituto della sfiducia costruttiva. Il Consiglio esecutivo esercitava le funzioni governative previste per l'Alta Autorità e per il Commissariato dai rispettivi trattati e tutte le funzioni governative previste dallo Statuto e dalle leggi della Comunità. Poteva prendere decisioni (obbligatorie), formulare raccomandazioni (obbligatorie quanto allo scopo, ma non ai mezzi per perseguirlo) o emettere pareri (non vincolanti).

Il Consiglio dei ministri aveva l'obiettivo di armonizzare l'azione del Consiglio esecutivo europeo e quella dei singoli governi degli Stati membri. Era formato dai rappresentanti degli Stati (uno per ogni Stato) che, a turno, per una durata di tre mesi, esercitavano la presidenza. Dava il proprio parere conforme a maggioranza qualificata o, nei casi più importanti, all'unanimità per tutti gli atti dell'Alta Autorità e del Commissariato previsti dai rispettivi trattati della CECA e dalla CED. La Corte, composta di 15 membri per la durata di 9 anni, assicurava il rispetto del diritto nell'applicazione dello Statuto, delle leggi comunitarie e dei regolamenti di esecuzione. Poteva anche essere investita delle funzioni di arbitrato.

Alle istituzioni della Comunità erano trasferite le competenze della CECA e della CED nel corso di un periodo transitorio di due o più anni. Le funzioni del Commissariato, dopo questo periodo, sarebbero passate al Consiglio esecutivo, mentre l'Alta Autorità sarebbe sopravvissuta come organo amministrativo collegiale, sotto la direzione e il controllo del Consiglio esecutivo. L'Assemblea della Comunità, Consiglio dei ministri nazionali e Corte avrebbero invece sostituito i rispettivi organi previsti dai trattati della CECA e della CED.

La Comunità europea possedeva altre competenze. In tema di relazioni internazionali, poteva firmare trattati e accordi internazionali o aderirvi nei limiti delle competenze ad essa attribuite. Poteva inviare e ricevere ambasciatori, assicurare il coordinamento della politica estera degli Stati membri. In tema di finanze, l'Assemblea decideva di dare alla Comunità il potere di imporre tributi ai cittadini e agli Stati membri, di acquistare e vendere beni mobili e immobili, di contrarre prestiti (previa approvazione del Parlamento). I contributi degli Stati erano fissati dal Consiglio dei ministri, all'unanimità, su proposta del Consiglio esecutivo. Il bilancio comunitario, proposto dal Consiglio esecutivo, era votato annualmente dal Parlamento.

Nonostante l'opposizione francese, il progetto di Statuto dell'*Assemblea ad hoc* prevedeva l'avvio del processo di integrazione economica in quei settori che, di lì a qualche anno, diventeranno il fulcro della Comunità. A partire dall'anno successivo all'entrata in vigore dello Statuto, la Comunità poteva realizzare progressivamente un mercato comune fondato sulla libera circolazione di merci, capitali e persone. Per i primi cinque anni, le misure da adottare erano decise con voto unanime dal Consiglio dei ministri e approvate dal Parlamento.

La Comunità poteva assistere gli Stati membri, su richiesta di questi o di propria iniziativa, per assicurare il rispetto delle libertà democratiche. Poteva costituire un proprio apparato amministrativo indipendente da quello degli Stati membri. Lo Statuto prevedeva inoltre disposizioni concernenti trattati o accordi di associazione stipulati dalla Comunità con Stati terzi allo scopo di stabilire una collaborazione stretta in certi settori. Era istituita una Conferenza periodica, che riuniva i membri del Consiglio esecutivo e del Consiglio dei ministri nazionali e i rappresentanti degli Stati associati.

L'Europa era sulla soglia dell'Unione. Con dedizione e impegno, i membri dell'*Assemblea ad hoc* avevano cercato le soluzioni migliori per disegnare l'assetto istituzionale previsto dall'art. 38. Spettava ora ai governi e ai Parlamenti nazionali il compito di oltrepassare quella soglia. Con grande acume Spinelli annoterà nel suo Diario: «Questa data sarà insignificante e dimenticata se il progetto non sarà ratificato. Sarà una data che nei secoli sarà ricordata se la Comunità nascerà»<sup>206</sup>.

Il 9 marzo 1953, un giorno prima della chiusura dei lavori, il presidente dell'*Assemblea ad hoc*, Paul Henry Spak, consegnò al presidente di turno del Consiglio dei ministri della CECA, George Bidault, il progetto di Statuto. Erano presenti tutti i ministri degli Esteri, il presidente dell'Alta Autorità della CECA, Jean Monnet e il presidente della Commissione costituzionale, Heinrich von Brentano. Nel suo intervento Spaak parlò della necessità di una Costituzione per consolidare l'Unione Europea e della buona volontà dimostrata dall'*Assemblea* per raggiungere compromessi importanti e soluzioni equilibrate in vista dell'interesse supremo. Il suo entusiasmo era netto: «Noi stiamo realizzando – sostenne – una

<sup>206</sup> A. Spinelli, *Diario Europeo (1948-1969)*, cit., p. 170.

delle più grandi opere della storia. Niente di grande nella storia degli uomini è stata realizzato senza il ricorso alla forza e alla violenza. Noi speriamo di trasformare questo mondo facendo solamente appello ai sentimenti dell'intelligenza, della ragione e dell'amore che gli uomini devono provare gli uni per gli altri»<sup>207</sup>.

La risposta di Bidault, a nome dei sei governi, fu cauta. I ringraziamenti all'Assemblea e l'ammirazione per il lavoro compiuto non erano sufficienti a nascondere una volontà vacillante. Mentre Spaak aveva esortato a un rapido, comune, ulteriore sforzo verso la realizzazione della Comunità, Bidault parlava di divisione dei compiti, di lento e ponderato studio, dando corpo al divario tra governi e Assemblee europee. Tra i presenti cominciò a trapelare un senso di delusione quando il ministro francese disse che spettava ai governi, secondo le direttive previste dall'art. 38, «il compito di stabilire l'inventario delle osservazioni e delle conclusioni formulate»<sup>208</sup>. Il discorso di Bidault rifletteva il malumore, diffuso soprattutto in Francia, e l'avversione nei confronti degli ideali sopranazionali. Ciò non sfuggì ai membri dell'Assemblea e agli osservatori più acuti, i quali, pur esaltando l'arduo traguardo raggiunto, erano consapevoli delle future difficoltà per il raggiungimento della Comunità Politica Europea.

Si aspettava ora la riunione intergovernativa di Parigi, fissata per il 12 maggio 1953, per l'approvazione dello Statuto. Ricevuto l'invito, il Gruppo di lavoro designava alcuni membri che avrebbero partecipato all'incontro: Von Brentano, Dehousse, Benvenuti, Blaisse e Teitgen. Già alla vigilia, l'incontro di Parigi si prospettava

<sup>207</sup> IUE, AHUE, AH, File: AH-77 (09/03/1953 - 09/03/1953) *Session 4 - Dixième séance, le 9 mars 1953. Compte rendu analytique de la 10e séance. Suite de l'examen des amendements au projet de statut.*

<sup>208</sup> Ibidem.

particolarmente teso, a causa dei diverbi sorti tra i Sei all'indomani della riunione di Strasburgo. Il ruolo del Consiglio dei ministri e le attribuzioni economiche da conferire alla CPE rappresentavano ancora le due questioni di fondo, sulle quale si manifestava il dissenso.

Da una parte, i Paesi del Benelux, in particolare i Paesi Bassi, allarmati dalle forti limitazioni previste dal progetto per gli Stati più piccoli, chiedevano il rafforzamento dei poteri del Consiglio dei ministri, mostrandosi in ogni caso inflessibili sulla necessità di creare un mercato comune sottoposto alla CPE. Dall'altra, la Francia tornò a rimettere in discussione l'idea di un mercato comune, avanzando l'ipotesi di un ritorno alle clausole iscritte nell'art. 38 della CED. Di fronte a un clima caratterizzato da tali contrasti, il rappresentante italiano, Benvenuti, cercò di tranquillizzare i ministri chiarendo due posizioni: la CPE non era stata creata per rendere possibile una progressiva estensione dei propri poteri; tale impostazione non poteva in ogni caso mettere in discussione la funzione di controllo assegnata al Consiglio dei ministri. Ribadì poi che le attribuzioni economiche previste per la CPE erano perfettamente in linea con i caratteri liberoscambisti di altri accordi commerciali internazionali, come la CECA e l'OECE: così strutturata, la futura Comunità non si sarebbe chiusa in un regime autarchico, ma si sarebbe aperta al libero mercato dell'intero Occidente<sup>209</sup>.

I governi dei Sei, nonostante queste divergenze alla vigilia dell'incontro nel maggio 1953, non misero in discussione i punti principali del progetto della CPE. Anzi concordarono di procedere alla elezione diretta di un'Assemblea europea una volta ratificato il

<sup>209</sup> *Proces-verbal de la Teunion des Six Ministres Etrangères a Paris, les 12 et 13 mai 1953*, Parigi 1953.

Trattato CED. Il problema principale, però, consisteva proprio nella ratifica, dalla quale dipendeva la nascita della CPE. Frattanto nei mesi intercorsi per l'elaborazione e l'approvazione del progetto dello Statuto della CPE si era aperto un dibattito e un conflitto tra i sostenitori e gli oppositori della CED.

## V. Il dibattito e i conflitti sulla CED

### 1. *I federalisti*

Fin dalla presentazione del Piano Pleven (24 ottobre 1950), il federalista Altiero Spinelli percepì che il progetto francese offriva delle opportunità per la convocazione di un'Assemblea costituente poiché esso, avendo un carattere sovranazionale, si differenziava dalle alleanze militari di tipo tradizionale. Il 21 novembre 1951, con un rapporto al Conseil des peuples d'Europa, un comitato nato a conclusione della campagna per il Patto federale europeo, lanciò la parola d'ordine dell'Assemblea costituente non più all'interno del Consiglio d'Europa, ma nell'ambito di organismi specializzati con poteri sovrani nei settori di loro competenza<sup>210</sup>. Accolta la proposta, nella conferenza di Lugano, svoltasi dal 18 al 20 aprile 1951, fu approvato un progetto di trattato preparato da un comitato giuridico, nel quale si indicavano le linee generali della costituzione federale<sup>211</sup>.

Nello stesso tempo i federalisti cominciarono a premere sui governi per passare dall'integrazione militare a quella politica. In occasione dell'incontro diplomatico italo-francese del 27 gennaio 1951 il MFE inviò un promemoria a De Gasperi e a Sforza, nel quale, preso atto del rifiuto britannico di partecipare a una Federazione dell'Europa, si chiedeva la realizzazione di un esercito europeo sottoposto al controllo di un Parlamento e di un Governo

<sup>210</sup> *Per la costituzione federale europea*, rapporto di Spinelli al Consiglio dei Popoli d'Europa, Strasburgo 21 novembre 1951, in «Europa federata», 3 (1950), n. 37, pp. 5-8.

<sup>211</sup> *L'heure de la Fédération européenne*, a cura dell'UEF, Paris 1951.

europei. Al promemoria era allegato un progetto di Statuto dell'Assemblea costituente europea che conteneva delle norme, inserite successivamente nella risoluzione del 9 e 10 settembre 1952 e approvate dai sei ministri per affidarle all'Assemblea allargata della CECA<sup>212</sup>. Alla pressione sui governi i federalisti affiancarono la mobilitazione dell'opinione pubblica. La presenza federalista accompagnò i lavori della Conferenza italo-francese che si tenne il 12-13 febbraio 1951 a Santa Margherita Ligure, dove fu organizzata una manifestazione pubblica<sup>213</sup>. I partecipanti, prevalentemente giovani, rivendicando la Costituzione europea, volevano far sentire agli statisti che l'unità europea era sostenuta dalle nuove generazioni.

Al momento dell'avvio dei negoziati per la CED, Spinelli, che ormai aveva assunto il ruolo di "suggeritore del principe", iniziò una campagna di sensibilizzazione della classe politica. In tale veste inviò un promemoria al presidente della delegazione italiana alla Conferenza, Paolo Emilio Taviani, sulla trasformazione della CED in una vera e propria federazione italiana dal momento che essa doveva investire settori importanti della vita pubblica: l'unificazione della politica estera con un ministro europeo, un comune bilancio della difesa con imposte proprie, un esecutivo europeo, un legislativo bicamerale con una Camera rappresentante dei popoli e una degli Stati, secondo il modello costituzionale americano, una Corte di giustizia<sup>214</sup>.

<sup>212</sup> Statuto dell'Assemblea costituente europea, allegato n. 2 al Promemoria del MFE per De Gasperi e Sforza, in ASMAE, DGAP, 1950-1957, Italia, b. 78.

<sup>213</sup> D. Preda, *La Conferenza di Santa Margherita*, in G. Levi (a cura di), *Per una storia dell'eupeismo in Liguria. Documenti e materiali*, Erig, Genova 2007, pp. 358-362.

<sup>214</sup> A. Spinelli, *Osservatorio*, in «Europa federata», 4 (1951), n. 41 (3 marzo).



Il promemoria non sortì per il momento alcun successo, ma il richiamo all'unificazione democratica dell'Europa spinse il governo italiano a iniziare la battaglia federalista. Nell'agosto del 1951, come si è visto, Spinelli inviò a De Gasperi un promemoria sostenendo che la difesa non poteva essere demandata a un'Autorità specializzata come era avvenuto con la CECA. Osservò, infatti, che, con la sottrazione dell'esercito agli Stati nazionali, «cioè l'elemento costitutivo primordiale della sovranità di qualsiasi Stato, il Rapporto arrivava alla strana conclusione di stabilire come sovrano effettivo dell'Europa un generale non europeo: il generale atlantico»<sup>215</sup>. Da qui derivava la necessità di uno Stato federale europeo che avrebbe risolto i problemi tecnici a cominciare del bilancio. Spinelli poi incitò la delegazione italiana a farsi paladina dei principi di libertà e solidarietà posti dalle nuove condizioni in Europa.

Alla fine di ottobre del 1951 Spinelli scrisse una lettera a Ivan Matteo Lombardo, che aveva sostituito Taviani alla guida della delegazione italiana a Parigi. Congratulatosi per l'energia dimostrata nelle trattative, esaminava le varie ipotesi per il raggiungimento della federazione. La prima, quella perseguita dalla delegazione italiana, prevedeva che si assegnasse all'Assemblea della Comunità di difesa anche il mandato di proporre agli Stati nazionali «un progetto di costituzione generale contenente la definizione degli organi legislativi, esecutivi e giudiziari della federazione, nonché le loro competenze». In tal modo l'Assemblea

<sup>215</sup> Il promemoria sarà pubblicato da Mario Albertini con il titolo *Promemoria sul rapporto provvisorio presentato nel luglio 1951 dalla Conferenza per l'organizzazione di una Comunità Europea di Difesa*, in *La fondazione dello Stato federale europeo*, in «Il Federalista», 19 (1977), n. 1. Cfr. anche L.V. Majocchi, F. Rossolillo, *Il Parlamento europeo*, Guida, Napoli 1979, pp. 193-216.

della Comunità avrebbe assunto le vesti di Assemblea costituente. Spinelli preferiva una seconda soluzione in base alla quale tramite la stessa Conferenza o per iniziativa dei governi fosse convocata un'Assemblea costituente europea, «eletta dai vari Parlamenti, fornita del preciso mandato di redigere un progetto di Patto di Unione federale europea da sottoporre alla ratifica dei singoli Stati»<sup>216</sup>.

Da questa corrispondenza emergevano i rapporti sempre più costruttivi tra i dirigenti dei movimenti federalisti e gli uomini di Stato. Non è facile quantificare l'influenza dei primi sui secondi. Si deve constatare, però, che fu proprio il presidente del Consiglio italiano, Alcide De Gasperi, a battersi per affidare un potere costituente all'Assemblea della CED, ottenendo che nell'art. 38 del Trattato fossero inseriti precisi impegni per la creazione di istituzioni indispensabili per il funzionamento di un'Assemblea rappresentativa eletta a suffragio universale<sup>217</sup>. L'inserimento di questo articolo contribuì a stimolare il processo di unificazione.

Le prime novità si registrarono all'interno del Movimento Europeo che, sotto la presidenza Spaak, passava da una posizione funzionalista alla richiesta di una Costituzione dopo aver presentato nel dicembre 1951 le dimissioni dalla presidenza dell'Assemblea consultiva. Ebbe inizio la collaborazione tra Spaak e Spinelli che, nella primavera del 1952, sfociò nella creazione di un Comitato d'iniziativa per la Costituente europea e di un Comitato di studi per la Costituzione europea (CECE). Costituito il 6 marzo a

<sup>216</sup> Archivio del Centro Albertini, c. Segreteria generale del MFE, Pavia, lettera di Spinelli a Lombardo, Roma, 31 ottobre 1951, citata da D. Preda, *I movimenti federalisti e il progetto di Comunità Europea di Difesa*, in P.L. Ballini, *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, cit., p. 314.

<sup>217</sup> D. Preda, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in «Il Politico», 55 (1989), n. 4, pp. 575-595.

Parigi, quest'ultimo fu composto da Spaak, Dehousse, Spinelli, Max Becker, Lodovico Benvenuti, Piero Calamandrei, Arthr Calteux, Pierre de Félice, Henri Frenay e Cornelius Van Rij<sup>218</sup>.

La questione all'ordine del giorno era l'applicazione dell'art. 38 della CED. Secondo Spinelli, in questo articolo il mandato costituzionale era formulato in modo confuso perché si subordinava l'inizio della procedura costituzionale alla ratifica della CED, mentre il compito dell'Assemblea era quello di redigere «non già un progetto, ma di studiare il problema e di trasmettere successivamente i risultati di tali studi a una Conferenza diplomatica»<sup>219</sup>. Per ovviare a questi limiti, all'inizio di maggio del 1952, Spinelli e Spaak cercarono di incontrare i ministri degli Esteri prima della firma del progetto di Trattato. Spinelli, certo, era fermo al precedente americano della Convenzione di Filadelfia, ma il Movimento Europeo e il Comitato di iniziativa per la Costituente europea valutavano altre ipotesi.

Spaak propendeva per assegnare all'Assemblea CECA, opportunamente allargata, il compito di redigere il progetto di Costituzione previsto dall'art. 38<sup>220</sup>. Frattanto la proposta di anticipare la Costituente incontrò importanti adesioni da parte dei governi francese e italiano. Nell'arco di pochi mesi, come ho analizzato nei paragrafi precedenti, si procedette all'insediamento

218. Cfr. G. Lucatello (a cura di), *Risoluzioni del Comitato di Studi per la Costituzione europea*, Cedam, Padova 1954; D. Preda (a cura di), *Per una Costituzione federale dell'Unione: lavori preparatori del Comitato di studi presieduta da P.H. Spaak 1952-1953*, Cedam, Padova 1996; R.R. Bowie, C.J. Friedrich (a cura di), *Studi sul federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano 1959.

219. A. Spinelli, *Rapporto politico al V Congresso del MFE*, in «Europa federata», 5 (1952), n. 11 (30 novembre).

220. D. Preda, *Sulla soglia dell'Europa. La vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, cit., pp. 97 ss.

dell'Assemblea ad hoc alla quale si affidava l'incarico di redigere il progetto di Statuto della Comunità Politica Europea.

Terminati i lavori, una parte dei federalisti giudicò il progetto insufficiente proprio a causa del ruolo assegnato al Consiglio dei ministri. Spinelli, tra i principali difetti dello Statuto, indicò il parere conforme dei ministri nazionali, la natura confederale delle competenze militari, la ponderazione nelle rappresentanze parlamentari con il peso diverso dato al voto dei cittadini e ai Parlamenti nazionali per la nomina dei senatori, la rigidità nella revisione costituzionale. Tuttavia, sostenne lo Statuto, «con i suoi difetti e con il suo lievito rivoluzionario», poiché gli elementi sovranazionali (Consiglio esecutivo, Parlamento, Corte) avrebbero fatto evolvere l'Europa verso l'unificazione federale<sup>221</sup>.

Nella stessa rivista, Spinelli individuò le ragioni dei risultati positivi nell'abbandono delle conferenze intergovernative e nell'adozione del metodo parlamentare. Con la libera discussione, con le decisioni prese a maggioranza, ogni singolo Paese era adeguatamente rappresentato, ma non si formavano delegazioni nazionali che votavano su mandato imperativo dei governi<sup>222</sup>. Il 27 marzo 1953, su indicazione di Spinelli, il Comitato centrale del MFE approvò un documento favorevole alla ratifica dello Statuto, seguendo l'orientamento di altri movimenti federalisti europei.

<sup>221</sup> A. Spinelli, *La tappa di Strasburgo*, in «Europa federata», 1953, n. 3, pp. 43-46.

<sup>222</sup> A. Spinelli, *Danze diplomatiche. Un passo avanti e due indietro*, in «Europa federata», 1953, n. 10, pp. 191-193.

## 2. I partiti politici della maggioranza

Molto vicini al movimento federalista furono i partiti laici i quali esercitarono un peso considerevole nella diffusione dei valori dell'unità europea e nella difesa della civiltà occidentale. Repubblicani e liberali, con sensibilità e modulazioni diverse, per le loro radici storiche e culturali, furono favorevoli alle nuove istituzioni comunitarie, prima della CECA e poi della CED<sup>223</sup>. Il modello di riferimento dei repubblicani fu quello della "Giovane Europa" mazziniana. Per molti dirigenti di questo partito, segnati personalmente dalle vicende del fascismo e dalla crisi degli Stati nazionali, la costruzione dell'Europa era un'identità forte per la pace e per il futuro dei popoli di fronte ai blocchi degli anglo-americani e dei sovietici. Con Sforza, ministro degli Esteri, e con La Malfa, ministro del Commercio con l'estero, i repubblicani furono i più convinti fautori della scelta di campo occidentale. Da qui derivava l'adesione al Piano Marshall e Patto atlantico.

Con la creazione della CED, il Partito repubblicano vide nel nuovo organismo lo strumento più idoneo per il coinvolgimento attivo della Germania nella difesa attiva dell'Europa e un fattore propulsivo del disegno di un'Europa federale sovranazionale. La creazione delle forze armate comune europee nella visione repubblicana andava oltre il dato puramente militare. L'Europa, infatti, era considerata espressione di una civiltà che doveva essere riconosciuta dagli americani e dai sovietici, ma questo richiamo, pur con accenti autonomistici o "terzaforzisti", non sfociò nella

<sup>223</sup> Cfr. S. Colarizi, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari 1994; G. Nicolosi, *Una storiografia in movimento*, in Id. (a cura di), *I partiti politici nell'Italia repubblicana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006; R. Balzani, *Dall'archeologia politica al moderatismo lamalfiano, Il PRI nel secondo dopoguerra*, ivi.

critica pregiudiziale della politica estera americana. Il nesso inscindibile tra Stati Uniti, unitamente a una pregiudiziale “antitotalitaria”, costituì il nucleo forte della visione dei repubblicani<sup>224</sup>.

Sin dal momento in cui prese forma e divenne oggetto di aspri confronti politici il tema dell’Europa, i liberali, a differenza dei repubblicani, non ebbero una forte e chiara posizione. Nella politica liberale le convinzioni più convintamente filoeuropeiste (Carandini, Cattani, Pannunzio), si intrecciavano con il profilo “nazionalista” del partito che per la sua storia si caratterizzava in senso moderato-conservatore e con l’universo simbolico della monarchia, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno. Gli anni della Guerra fredda non sciolsero l’ambivalenza del PLI tra istanze cosmopolite, aperte alle istanze federaliste, e nazionaliste.

Questo partito, all’inizio degli anni cinquanta, espresse piena adesione alle iniziative del Movimento Federalista Europeo. Questo rapporto culminò nella difesa della CED, sostenuta da personalità come Badini Confalonieri, Giovanni Malagodi e il conte Leone di Tavagnasco<sup>225</sup>. Eppure, in occasione del Congresso nazionale, tenuto a Firenze dal 23 al 26 gennaio 1953, il segretario generale

<sup>224</sup> Cfr. U. La Malfa, *Scritti 1925-1953*, Mondadori, Milano 1988; L. Mechi, *L’Europa di Ugo La Malfa: la via italiana alla modernizzazione. 1942-1979*, Franco Angeli, Milano 2003; P. Soddu, *Ugo La Malfa e il nesso nazionale/internazionale dal Patto Atlantico alla presidenza Carter*, in P. Craveri, G. Quagliariello (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003; G. Giordano, *Carlo Sforza. La politica 1922-1952*, Franco Angeli, Milano 1992.

<sup>225</sup> A. Guiso, *I partiti laici e la CED*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009, pp. 99-136; G. Orsina (a cura di), *Il Partito liberale nell’Italia repubblicana. Guida alle fonti archivistiche per la storia del PLI. Atti dei Congressi e Consigli Nazionali, Statuti del PLI, 1922-1992*, presentazione di Valerio Zanone, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004.

uscente Villabruna, pur ricordando alcune iniziative europeiste, si soffermò prevalentemente sulla tradizione nazionale del partito. Nella stessa direzione si mosse Giovanni Malagodi, grande esperto di economia e conoscitore della realtà internazionale ed europea, il quale nella relazione economica non disse nulla sui processi di integrazione in corso. Forse non voleva entrare in contrasto con Villabruna, ma soprattutto assumeva una linea prudente dettata dalla necessità di non fornire spazio, nell'imminenza delle elezioni politiche generali, alla concorrenza di impronta nazionalistica dei monarchici e dei missini.

Il silenzio sulle tematiche europeiste fu dettato anche dalla diffusa diffidenza in larghi settori del mondo industriale e imprenditoriale che temeva la progressiva riduzione delle protezioni, all'ombra delle quali si era formata gran parte dell'apparato produttivo nazionale. I liberali, tradizionalmente legati agli agrari conservatori, al mondo delle professioni e alla burocrazia, stavano allargando il consenso tra i ceti produttivi dell'industria e dei servizi. Malagodi sapeva che ormai la politica economica non poteva ignorare la progressiva riduzione delle tariffe doganali e l'espansione dei poteri sovranazionali. Nei mesi successivi al Congresso nazionale, avrebbe fatto presente ai vertici della Confindustria la necessità di aderire alla nuova architettura istituzionale, pur criticandone alcuni aspetti tecnici e politici<sup>226</sup>.

Per il momento, a conclusione del Congresso di Firenze, fu approvata una mozione con la quale si impegnava il partito nella difesa del Patto Atlantico e al Patto di Unità Europea, facendo riconoscere al tempo stesso i diritti italiani. A rilanciare la

<sup>226</sup> Cfr. G. Orsina, *Giovanni Malagodi*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 67, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2006; A. Jannazzo, *Il liberalismo italiano nel Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.

riflessione sui temi europei fu Malagodi nei mesi successivi, soprattutto nel discorso del 30 settembre 1953 alla Camera. In questa occasione il neodeputato liberale, riconoscendo l'esigenza di una integrazione europea, sostenne che la CED, con l'annullamento degli eserciti nazionali, richiedeva l'esistenza di un organo politico sovranazionale, rappresentato appunto dall'istituzione della CPE «che potesse ordinare all'esercito comune di muoversi o di arrestarsi»<sup>227</sup>.

Raggiunta una posizione di prestigio nel partito (sarà eletto segretario il 3 aprile 1954), Malagodi riprese queste posizioni nel Consiglio Nazionale del 13-15 dicembre 1953, che approvò una mozione federalista a sostegno della CED<sup>228</sup>. Si deve quindi al suo contributo l'acquisizione da parte del PLI di una politica estera imperniata sul legame tra prospettiva atlantica e prospettiva europea. Questa linea strategica porterà nei mesi successivi Gaetano Martino alla guida del ministero degli Esteri nel settembre 1954.

Sulle posizioni della DC la letteratura è molto ampia, come si è visto nella parte di questo lavoro dedicato all'europeismo di De Gasperi. Bisogna ora evidenziare che le scelte politiche dei cattolici, caratterizzate dall'intreccio tra europeismo e atlantismo, si basavano su istanze culturali peculiari. Da questo punto di vista significativa fu la riflessione incentrata sulla nazione italiana, sulla civiltà latina ed europea, sulla civiltà cristiana e sull'idea di Europa come nuova patria.

<sup>227</sup> G. Malagodi, *Discorsi parlamentari*, vol. I, Senato della Repubblica, Roma 2001, p. 23.

<sup>228</sup> G. Orsina (a cura di), *Il Partito liberale nell'Italia repubblicana*, cit., pp. 57 ss.



Questa matrice identitaria, che si era consolidata nel corso dei secoli, fu un punto di riferimento per i democristiani i quali, su questa base elaborarono nuovi miti capaci di mobilitare il consenso delle masse in contrapposizione ai miti comunisti e a quelli risorgenti del fascismo. Con questa concezione del mito e dell'identità politica, la classe dirigente democristiana, nelle sue varie componenti, si propose di svolgere una missione civilizzatrice dell'Italia<sup>229</sup>.

La DC, sin dalla sua fondazione, sostanziò la sua identità sulla tradizione latina che costituiva un significativo elemento di differenziazione rispetto all'appartenenza alla civiltà occidentale. In tal modo postulava l'affermazione di una propria autonomia e la rivendicazione di una missione civilizzatrice dell'Italia. Alla fine della Seconda guerra mondiale, solo alcune personalità (Enzo Giaccherò, Lodovico Benvenuti, Celeste Basianetto e l'esule Luigi Sturzo) erano convinte della prospettiva federalista. Prevalevano, per il momento, le polemiche sulla scelta occidentale dell'Italia, condotta con abilità tattica da De Gasperi<sup>230</sup>.

A influenzare il percorso "costituente" della politica estera italiana contribuì la decisione del papato che incoraggiava ogni iniziativa volta al rafforzamento dell'integrazione e della solidarietà europea. Pio XII, infatti, inviò al Congresso dell'Aja un rappresentante personale e nella allocuzione ai cardinali del 2 giugno 1948 rese pubblica tale scelta simbolica. Il consenso

<sup>229</sup> Cfr. F. Traniello, *Civiltà cristiana e civiltà europea: sviluppi e metamorfosi di un'idea nella cultura cattolica italiana fra anteguerra e dopoguerra*, in G.E. Rusconi, H. Woller (a cura di), *Italia e Germania, 1945-2000*, Il Mulino, Bologna 2005, pp. 142 ss.; P. Acanfora, *Miti e ideologia nella politica estera DC. Nazione, Europa e Comunità atlantica (1943-1954)*, Il Mulino, Bologna 2013.

<sup>230</sup> G. Formigoni, *La Democrazia cristiana e l'alleanza occidentale 1943-1953*, Il Mulino, Bologna 1996.

vaticano alla specifica iniziativa cementò le tradizionali propensioni cattoliche all'eupeismo. L'Azione cattolica rilanciò l'eupeismo in risposta all'offensiva pacifista delle sinistre<sup>231</sup>.

Nel dicembre 1949, De Gasperi invitò il presidente dell'AC, Vittorino Veronese, a sostenere la trasformazione del Consiglio d'Europa in Assemblea costituente europea. Su impulso dello stesso Veronese, l'Istituto cattolico attività sociali (struttura collegata all'AC) fondò un Centro di azione eupeista, che non ebbe particolare successo. Non molto significativa fu anche l'iniziativa di un Movimento per l'unità europea con l'obiettivo di riequilibrare la presenza dei movimenti federalisti controllati dalla cultura laica e massonica. Su questa linea si impegnò l'«Osservatore romano», ribadendo il significato cristiano del progetto di unità europea<sup>232</sup>.

Il tema europeo, superate alcune spaccature tra posizioni diverse, alla fine del 1950 occupò una posizione centrale all'interno del mondo cattolico. In questo clima si riuscirono anche a superare le tensioni apertesesi dopo lo scoppio della guerra di Corea sul problema del riarmo italiano. Certo, alcuni settori del mondo cattolico espressero delle critiche nei confronti del Piano Plevén e perplessità nel processo di integrazione. Anche in questo caso Pio XII non fece mancare il suo sostegno nel corso del 1951, portando avanti degli interventi diplomatici favorevoli all'integrazione

<sup>231</sup> P. Chenaux, *Une Europe Vaticane? Entre le plan Marshall e les tratés de Rome*, Ciaco, Bruxelles 1990.

<sup>232</sup> Cfr. C. Ramacciotti, *I cattolici e l'unità europea*, Icas, Roma 1954; F. Malgeri, *La presenza di Vittorino Veronese nell'Acì e la rinascita democratica del dopoguerra*, in Id., *Vittorino Veronese, un laico nella Chiesa e nel mondo*, Ave, Roma 1994, pp. 42-46; D. Pasquinacci, *L'«Osservatore romano» e le origini dell'integrazione europea (1947-1957)*, in M. Mugnaini (a cura di), *Stato, Chiesa e relazioni internazionali*, Franco Angeli, Milano 2003, pp. 106 ss.

europea<sup>233</sup>. La stessa direttiva europea di De Gasperi, come si è visto in precedenza, acquisì una forte valenza politica e istituzionale con la presentazione dell'art. 38 della CED.

Di fronte a questi processi, la valutazione dei cattolici sulla CED divenne più positiva e favorevole. Nella stampa si insisteva sulle potenzialità del Trattato per la creazione di una federazione di uomini liberi. Taviani, direttore di «Civitas», che era stato nominato nell'estate del 1951, sottosegretario agli Esteri, continuò a proporre una linea di fedeltà atlantica, in polemica con ogni cenno di neutralismo, ma sostenne la prospettiva sopranazionale europea. Per le aree cattoliche conservatrici, l'appello nazionalista era suadente, ma non si trovavano alternative plausibili alla linea degasperiana<sup>234</sup>.

### *3. I partiti dell'opposizione*

Gli studi sull'atteggiamento della sinistra in ordine alla vicenda dell'integrazione europea e della CED sono ancora ancorati ai parametri della Guerra fredda e nell'ottica di un intervento antisovietico. Tuttavia, di recente è emerso un panorama ricco di sfumature, con l'obiettivo di correlare gli atteggiamenti della sinistra italiana a quelli della sinistra europea e tenendo conto delle reciproche interrelazioni. In questo nuovo clima è cresciuto l'interesse per la rilettura dei momenti importanti della storia del

<sup>233</sup> C. Meneguzzi Rostagni, *Il Vaticano e la costruzione europea*, in E. Di Nolfo, R.H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, Marzorati, Milano 1992, pp. 155 ss.

<sup>234</sup> A. Ricciardi, *Il «partito romano» nel secondo dopoguerra*, Morcelliana, Brescia 1983, pp. 119 ss.

vecchio Continente attraverso i protagonisti e il ruolo dei partiti nelle loro proiezioni europee.

Sul piano della politica estera, il Partito comunista, come gli altri partiti della sinistra, si allineò alle scelte internazionaliste sostenute dall'Unione Sovietica mentre in politica interna la strategia di Togliatti si incentrò alla conquista legalitaria di uno spazio politico. Di fronte alla divisione dell'Europa in due blocchi, i comunisti fin dagli inizi degli anni cinquanta decisero di schierarsi a favore dell'Este, criticando l'adesione dell'Italia al Patto atlantico e poi alla CECA. La stessa posizione adottarono nei confronti della CED, definita come "un Piano Schuman numero 2", che mimetizzava il riarmo tedesco. In tal modo i comunisti, con la loro identificazione dell'atlantismo con l'europismo, non sembravano cogliere la possibilità di creazione di nuove e autonome istituzioni federaliste insite nella CPE. Furono completamente estranee alle analisi dei politici e degli intellettuali del partito comunista la presa in considerazione che le due Comunità potessero configurare un'eventuale "terza via" tra i due blocchi<sup>235</sup>.

La logica conseguenza di questo approccio portò alla mancanza di interesse intorno al Piano Plevin e alla accentuazione della polemica nei confronti della NATO, contro la quale fu utilizzata la macchina del partito e i suoi militanti nel nome della difesa della pace e contro la politica, definita guerrafondaia, degli USA. Per il comunismo, non solo italiano ma anche dei Paesi occidentali, la battaglia contro la CED divenne uno strumento tattico con il quale

<sup>235</sup> Cfr. A. Rossi, V. Zaslavsky, *Togliatti e Stalin. Il PCI e la politica estera staliniana negli archivi di Mosca*, Il Mulino, Bologna 1997; S. Pons, *L'impossibile egemonia. L'URSS, il PCI e le origini della guerra fredda (1934-1953)*, Carocci, Roma 1999; S. Galante, *Il Partito comunista italiano e l'integrazione europea. Il decennio del rifiuto 1947-1957*, Liviana, Padova 1988.

si cercava di saldare alleanze trasversali tra forze favorevoli all'appello pacifista, all'antigermanesimo e alla modifica degli indirizzi della politica estera dei governi filoatlantici<sup>236</sup>. Proprio in questo periodo il tema della pace occupò molta parte dell'attività e della propaganda politica tramite le organizzazioni collaterali, rivolgendosi a tutta la società civile nelle sue varie articolazioni. Il principale fu il Movimento dei partigiani della pace, che andava dai comunisti ai socialisti e a una parte del mondo cattolico schierato contro la CED e contro il riarmo tedesco<sup>237</sup>.

Anche di fronte alla CPE, che presentava un impianto federalista, il Partito comunista non mutò atteggiamento. Togliatti, intervenendo al Comitato centrale degli inizi del 1952, liquidò l'esperimento come una maschera funzionale alla politica antisovietica. L'unica forma di europeismo accettabile era quella di un "mercato unico europeo" che andasse dall'Atlantico agli Urali e all'interno del quale fosse risolto il problema dell'unità tedesca. Da questo punto di vista la CED era ritenuta un pericolo per la distensione e il dialogo tra i Paesi dell'Ovest e dell'Est. Per tali ragioni i rappresentanti comunisti, ai quali si unirono i socialisti, abbandonarono la Commissione speciale nominata dalla Camera il 5 febbraio 1953 per l'esame del disegno di legge sulla ratifica del Trattato<sup>238</sup>.

<sup>236</sup> A. Guiso, *La colomba e la spada. "Lotta per la pace" e antiamericanesimo nella politica del PCI (1949-1954)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007.

<sup>237</sup> Cfr. R. Giacomini, *I partigiani della pace: il movimento pacifista in Italia e nel mondo negli anni della guerra fredda*, prefazione di E. Santarelli, Vangelista, Milano 1984; L. Brunori, *I partigiani della pace e la CED. Il caso italiano (1950-1954)*, in «Storia delle Relazioni internazionali», a. VII, n. 2, 1991, pp. 299-332.

<sup>238</sup> D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione*, cit., pp. 311 ss.

Dopo la morte di Stalin, il nuovo gruppo dirigente dell'URSS inaugurò un clima di distensione internazionale. Il Partito comunista fece propria la proposta del nuovo ministro degli Esteri Molotov che prospettava la creazione in Europa di un sistema collettivo di sicurezza aperto a tutti gli Stati che riprendeva la prospettiva paneuropea, senza la rinuncia della sovranità della nazione. La difesa della dimensione nazionale si riscontrò anche nella difesa dei comunisti dell'economia e del suo sviluppo. Si temeva che l'apertura all'Europa potesse incidere negativamente sulla situazione occupazionale per lo stato di debolezza dell'industria italiana. Con questa linea politica, i comunisti assumevano le posizioni della Confindustria che, spaventata dai costi della modernizzazione e dalla concorrenza, era ostile alle nuove Comunità europee e favorevole al protezionismo con l'espansione del mercato interno<sup>239</sup>.

Sulla stessa lunghezza d'onda del PCI si collocò il Partito socialista italiano, all'interno del quale prevalsero la linea di dura opposizione all'istituzione del Consiglio d'Europa e l'atteggiamento critico nei confronti della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. In linea con questa valutazione, nel maggio 1950 la segreteria del partito vietò formalmente agli iscritti l'adesione al Movimento federalista europeo<sup>240</sup>. Anche una posizione di ostilità emerse nei confronti della CED, vista come un chiaro segnale di aggressività nei confronti dell'URSS. In particolare si temeva che la

<sup>239</sup> D. Sassoon, *La sinistra, l'Europa e il PCI*, in R. Gualtieri (a cura di), *Il PCI nell'Italia repubblicana (1943-1991)*, Carocci, Roma 2001, pp. 223-249.

<sup>240</sup> D. Felisini, *1943-1957. Il partito socialista italiano e l'integrazione europea*, «Annali Istituto Ugo La Malfa», vol. III, Roma 1987, pp. 213-350; G. Scirocco, *Il PSI dall'antiatlantismo alla riscoperta dell'Europa (1948-1957)*, in P. Craveri, G. Quagliariello, *Atlantismo ed Europeismo*, cit., pp.135-204.

nuova istituzione mettesse in pericolo l'autonomia politica del Paese.

Queste posizioni si avvicinavano a quelle adottate dagli altri partiti socialisti europei (la socialdemocrazia tedesca, parte della SFIO francese e il Labour Party inglese). Si differenziavano le motivazioni. La socialdemocrazia tedesca, pur non rinnegando la dottrina marxista, aveva una linea antisovietica secondo la tradizione degli anni venti, ma il suo principale obiettivo era quello di una pacifica riunificazione tedesca. La creazione di un esercito europeo, quindi, avrebbe allontanato la linea di demarcazione fra Est e Ovest<sup>241</sup>.

La situazione all'interno del partito socialista francese si presentava ancora più confusa e contraddittoria. La SFIO, pur collocandosi su posizioni distinte dal PCF, temeva che il riarmo tedesco potesse facilitare l'antica alleanza con l'URSS avvenuta con il patto Ribbentrop-Molotov in nome di interessi comuni. Una delle condizioni poste dai socialisti francesi era l'adesione dell'Inghilterra al progetto, che purtroppo non si era realizzata. Lo stesso Guy Mollet, che in un primo tempo era stato favorevole al progetto, nel 1952 formulò, seppur solo, delle perplessità all'interno del Comitato direttivo. Una parte della SFIO accettava la CED con la motivazione che gli USA potessero forzare la mano per il riarmo tedesco, isolando la Francia. Queste posizioni divergenti si

<sup>241</sup> J.P. Cahn, *La SPD et l'idée européenne du Congrès de Heidelberg à la chute du gouvernement de Helmut Schmidt (1925-1982)*, in J.é. Cahn, H. Ménudier, G. Schneilin (coordiné par), *La République fédérale d'Allemagne et la construction de l'Europe (1949-1963)*, Editions du Temps, Paris 1999, pp. 157-179.

affronteranno all'interno del partito sino alla spaccatura finale nella votazione conclusiva del 30 agosto 1954<sup>242</sup>.

In riferimento all'atteggiamento dei socialisti europei nei confronti della CED, l'esperienza laburista rappresentò un punto di riferimento anche per la politica del Welfare State realizzata nel periodo post-bellico<sup>243</sup>. La politica estera dei laburisti, non discostandosi dalla tradizione del Paese, perseguì una linea "terzaforzista". Da qui derivava la loro opposizione alla CED poiché essa facilitava la rimilitarizzazione della Germania. Nello stesso tempo crescevano all'interno del Labour una insoddisfazione crescente nei confronti dell'allineamento ufficiale del partito su posizioni atlantiste e occidentali, basato sulle tradizionali e speciali relazioni tra Gran Bretagna e Stati Uniti<sup>244</sup>. Il Labour si orientava su posizioni "terzaforziste" in ordine all'assetto militare europeo, non toccando il tema della sovranità nazionale messo in discussione prima dalla CECA e poi dalla CED.

L'opposizione di destra, anche se in modo meno rilevante rispetto ai comunisti, pesò parecchio nella storia dell'Italia repubblicana. Dopo il voto dell'aprile 1948 nacquero due formazioni di destra, il Partito nazionale monarchico (PNM) e il Movimento sociale italiano (MSI). Il primo coagulò la confusa

<sup>242</sup> Cfr. D. Lefebvre, *Guy Mollet. Le mal aimé*, Plon, Paris 1992, pp. 158 ss.; R. Quilliot, *La SFIO et l'exercice du pouvoir (1944-1958)*, Fayard, Paris 1972.

<sup>243</sup> A. Landuyt, *Il socialismo italiano e il modello laburista nel secondo dopoguerra*, in A. Landuyt, G.B. Furiozzi (a cura di), *Il modello laburista nell'Italia del Novecento*, Franco Angeli, Milano 2001, pp. 188-203.

<sup>244</sup> M.E. Guasconi, *The Labour Party, il Trade Union Congress e il processo di integrazione europea dal 1945 al 1957*, in A. Ciampani (a cura di), *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazioni degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, Franco Angeli, Milano 1995, pp. 112-126.



galassia dei partiti legittimisti, che rifiutavano il referendum istituzionale del giugno 1946, mentre il secondo si richiamò al fascismo come espressione più alta dello spirito nazionale italiano, contrapponendosi all'assetto costituzionale e repubblicano<sup>245</sup>.

Entrambi contestarono il trattato di pace del febbraio 1947, soprattutto per quanto riguardava la questione adriatica. Tra i due si manifestarono delle divergenze sulla collocazione occidentale dell'Italia. I monarchici, considerandola una prosecuzione delle scelte compiute dai Savoia dopo l'8 settembre 1943, si schierarono a favore del Patto atlantico. I missini, che vedevano in questa alleanza l'accettazione di una subalternità agli USA, nel I Congresso nazionale, tenuto a Roma dal 18 al 20 dicembre 1949, assunse una posizione contraria. La distanza fra i due partiti non fu così netta nella realtà. Monarchi e neofascisti avanzarono le medesime richieste sulla revisione dei confini, sul recupero delle colonie e sul riarmo militare<sup>246</sup>.

Le destre unite, di fronte all'indebolimento della formula centrista, posero la loro candidatura per la partecipazione al governo in senso conservatore e clericale e nella prospettiva di un

<sup>245</sup> Cfr. D. De Napoli, *Il movimento monarchico in Italia dal 1946 al 1954*, Loffredo, Napoli 1980; A. Ungari, *In nome del re. I monarchici italiani dal 1943 al 1948*, Le Lettere, Firenze 2004; P. Ignazi, *Il polo escluso. Profilo del Movimento sociale italiano*, Il Mulino, Bologna 1989; M. Tarchi, *Cinquant'anni di nostalgia. La destra italiana dopo il fascismo*, intervista di A. Carioti, Rizzoli, Milano 1995; R. Chiarini, *Destra italiana*, Marsilio, Venezia 1995; G. Parlato, *Fascisti senza Mussolini. Le origini del neofascismo in Italia 1943-1948*, Il Mulino, Bologna 2006.

<sup>246</sup> Cfr. S. Finotti, *Difesa occidentale e Patto atlantico. La scelta internazionale del MSI (1948-1952)*, in «Storia delle relazioni internazionali», n. 1, 1988; A. Carioti, *I missini e la politica estera tra nazionalismo e anticomunismo dal Patto atlantico ai Trattati di Roma (1948-1957)*, in P. Craveri, G. Quagliariello (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, pp. 435-462.

blocco d'ordine nei confronti dell'opposizione socialcomunista. Nello stesso tempo l'iniziativa della CED accrebbe le distanze tra il governo e le forze della destra, che non accettarono il superamento della sovranità nazionale con l'adozione di un ordinamento europeo di tipo federale. Ciò nonostante, monarchici e neofascisti non accolsero il progetto Pleven con un puro e semplice rigetto, preferendo assumere un atteggiamento di scettica attesa. Al Congresso dell'Aquila (26-28 luglio 1952), i missini votarono una mozione che, evitando i toni polemici, era favorevole «al rafforzamento dei singoli popoli europei attorno al principio di nazionalità inteso non come elemento di isolamento ma di collaborazione internazionale»<sup>247</sup>.

Con l'approssimarsi della campagna elettorale del giugno 1953, l'opposizione delle destre accentuò la critica nei confronti della CED, raccogliendo anche il malumore di alcuni ambienti militari che temevano la diminuzione del loro potere con la costituzione di un esercito sovranazionale. Dopo il successo ottenuto dalle destre alle elezioni politiche del 7 giugno 1953, avvertì l'esigenza di assicurarsi un atteggiamento non ostile almeno da parte dei monarchici i quali, ascoltato l'intervento presidente contrario a stabilire un nesso tra CED e questione triestina, votarono contro<sup>248</sup>.

Il governo Pella, pur collocandosi in continuità con la politica estera di De Gasperi, si mostrò più in sintonia con le destre, soprattutto sul nodo essenziale di Trieste. La correzione in senso nazionalista, allontanando la scelta alquanto problematica sulla CED, spingeva i monarchici e i missini verso l'area governativa, che

<sup>247</sup> *L'alternativa in Movimento. Guida al MSI-DN*, Edizioni nuove prospettive, Roma 1984, p. 154.

<sup>248</sup> G. Quagliariello, *La CED, l'ultima spina di De Gasperi*, cit., p. 257.

si interromperà con la crisi del governo Pella e con la formazione del governo Scelba. A risolvere le incertezze delle destre contribuirà, come vedremo, la decisione dell'Assemblea Nazionale francese di bocciare il Trattato. Ai due partiti della destra venne meno la possibilità di allargare la soglia tramite una loro legittimazione sui temi di politica internazionale<sup>249</sup>.

#### 4. *Le forze economiche e sindacali*

Nei primi anni cinquanta le forze economiche e sociali, impegnate nella ricostruzione del Paese, dovettero gestire il delicato problema dell'inserimento dell'economia entro il nascente sistema di interdipendenza-integrazione dell'Europa occidentale, all'interno del quale si inserivano le iniziative della CECA e della CED. Per capire il ruolo svolto dai rappresentanti degli industriali e dei lavoratori nel processo di integrazione europea, bisogna prendere in esame i loro progetti di rinascita elaborati alla fine della Seconda guerra mondiale.

Sin dall'avvio del progetto della comunità carbo-siderurgica, il gruppo dirigente confindustriale espresse forti critiche nei confronti del Piano Schuman, temendo un allargamento dei poteri pubblici nei confronti del mercato. Al tempo stesso, si percepiva che il sistema dei pools avrebbe penalizzato un'economia debole come quella della Penisola. Entro questa cornice si devono collocare gli interventi della Confindustria sul nuovo Trattato della CED, nei quali si sottolineavano i pericoli per l'economia italiana, in particolare nella produzione degli armamenti e degli

<sup>249</sup> A. Carioti, *La soglia stretta. Missini e monarchici di fronte alla CED*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa*, cit., pp. 137-160.

equipaggiamenti. Inoltre, preoccupavano le disposizioni sulla determinazione dei contributi degli Stati membri, sulle regole dell'assegnazione delle commesse e quelle in merito ai controlli della produzione, del commercio degli armamenti e della ricerca tecnologica<sup>250</sup>.

Approvato il progetto della CPE, la Confindustria si dichiarava favorevole alla sua realizzazione, individuando in questo organismo la possibilità di armonizzare gli interessi economici e sociali dei Paesi partecipanti. Si evidenziava l'assenza di meccanismi compensativi degli svantaggi sofferti dall'Italia e il carattere eminentemente negativo delle misure di salvaguardia proposte per i settori più svantaggiati<sup>251</sup>. Tuttavia, cominciarono a emergere degli atteggiamenti possibilisti rispetto all'intervento dei poteri pubblici sui meccanismi di mercato per il riequilibrio del divario economico e sociale dei Paesi membri. Si riteneva che, proprio per la sua debolezza, il dirigismo poteva risultare utile o quantomeno un male minore. Questo ripensamento, stimolato dalle vicende della CED e dalla CPE, avrebbe raggiunto un punto più alto nei mesi successivi durante i negoziati sulla creazione del Mercato Comune<sup>252</sup>

I sindacati, nelle principali componenti (la CGIL, la CISL e la UIL), ebbero posizioni distanti e contrastanti di fronte alla CED che rientravano nell'ambito delle loro scelte poste tra il piano nazionale e quello internazionale. Mentre la CISL a partire dalla sua nascita,

250 F. Petrini, *La Confindustria e la CED*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, cit., pp. 215-249. L. Mattina, *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna 1991; A. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London 1992.

251 A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., pp. 95 ss.

252 F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione. La Confindustria e l'integrazione europea 1947-1957*, Franco Angeli, Milano 2005.

si collocò tra i fondatori della Confederazione internazionale dei sindacati liberi (ICFTU), cui aderì nel 1951 la UIL, la CGIL svolse un ruolo di rilievo nell'Internazionale sindacale a guida comunista, la Federazione sindacale mondiale (WFTU). Nello stesso tempo si avviò un dibattito sul rapporto tra sfera politica e attività sociale con riferimento all'indipendenza dei sindacati dai partiti e allo loro rappresentanza politica e sociale. Da qui deriverà la diversità delle motivazioni dei sindacati intorno al futuro dell'Europa<sup>253</sup>.

Fin dall'adozione del Piano Marshall, la CGIL rimase ancorata alle decisioni delle organizzazioni internazionali del comunismo (in particolare il Cominform), che avevano ritenuto l'intervento americano nell'economia europea come una scelta antisovietica. Di fronte all'avviarsi del processo di integrazione europea, la CGIL espresse una linea di netta opposizione che coincideva con quella della WFTU. La stessa posizione si registrerà nell'esame dei maggiori eventi dell'Europa. Da qui derivava la condanna della CGIL nei confronti della CECA e del riarmo dei paesi occidentali a seguito della guerra di Corea e della presentazione del Piano Pleven per la costituzione di un esercito europeo<sup>254</sup>.

Nella lotta contro l'integrazione, la CGIL insisteva sull'asservimento dell'Occidente ai gruppi bellicisti americani ma anche sulla difesa degli interessi nazionali. Secondo il sindacato comunista, la creazione della CECA comportava la totale

253 A. Ciampani, *I cleavage del sindacalismo italiano nella realtà internazionale*, in U. De Siervo-S. Guerrieri-A. Varsori, *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, Carocci, Roma 2004, pp. 259-276; M. Antonioli, M. Bergamaschi, F. Romero (a cura di), *Le scissioni sindacali. Italia e Europa*, BFS, Pisa 1999; V. Saba, *L'integrazione europea e i sindacati*, in R.H. Rainero (a cura di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. I, Marzorati, Roma 1997, pp. 671-703.

254 M. Maggiorani, P. Ferrari (a cura di), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti*, Il Mulino, Bologna 2005.

abdicazione alla sovranità economica e politica italiana, non già per un'autorità democratica sovranazionale ma a vantaggio dei grandi gruppi economici. Nella difesa degli interessi nazionali si richiamavano alcuni articoli della Costituzione e si additavano ai ceti imprenditoriali i danni alla politica industriale italiana causati dagli interventi illimitati dell'Alta autorità<sup>255</sup>.

I temi strettamente politici, connaturati al processo di integrazione europea, spinsero la CGIL a evitare per quanto possibile una campagna contro la CECA e la CED. Solo nel momento in cui quel processo assumeva rilevanti effetti socio-politici, i sindacati partecipavano in maniera esplicita nel dibattito. La CED entrò per la prima volta nell'agenda del sindacato comunista internazionale in occasione del III Congresso della WFTU, svoltosi nell'autunno del 1953. Dopo un anno dagli accordi sul Trattato istitutivo della CED, i Paesi aderenti stavano procedendo alla ratifica. Per rallentare e bloccare tale processo, la WFTU evidenziava l'esigenza di allargare il movimento dei partigiani della pace e di vigilare sugli intrighi dei fautori della guerra. Invitava poi i sindacati dei Paesi europei a unire gli sforzi per impedire la ratifica che comportava «la rimilitarizzazione della Germania e aggravava i rischi di guerra»<sup>256</sup>.

In Italia, la campagna della CGIL contro la CED si intensificò all'inizio del 1954 nel momento in cui il Parlamento si apprestava a discutere il Trattato. Il 15 aprile 1954 il Comitato esecutivo della FSM approvò una risoluzione contro la ratifica della CED, nella quale si ribadivano i tratti catastrofici del riarmo in Europa e i

<sup>255</sup> *Il Piano Schuman (dichiarazione comune della CGIL e della FIOM)*, in «Notiziario della CGIL», VI, 2, 31 gennaio 1952.

<sup>256</sup> *La risoluzione sul rapporto di attività della FSM*, in «Notiziario della CGIL», VII, 22, 30 novembre 1953.

riflessi negativi sulle condizioni economiche e sociali. «L'entrata dell'Italia nella CED – si leggeva – impedirebbe la rinascita del Mezzogiorno, lo sviluppo dell'industria, le grandi trasformazioni fondiarie di cui il Paese ha bisogno»<sup>257</sup>. I temi utilizzati dalla CGIL nella polemica contro la CED non entravano nel merito del progetto europeista ma si inserivano nel contesto dello scontro in atto tra le potenze della Guerra fredda. Da ciò derivò la scarsa attenzione del sindacato comunista nei confronti del nuovo processo di integrazione. Soltanto con l'affermazione del MEC la CGIL avvierà una nuova riflessione sui processi in corso<sup>258</sup>.

Su un piano diverso si collocò la CISL che, in nome di un sindacalismo democratico e indipendente dai partiti, si proponeva con una “scelta occidentale”, collegata alle tradizioni sindacali cristiane e socialdemocratiche. Il suo leader, Giulio Pastore, sosteneva un riformismo sociale nell'ambito del sistema capitalistico, dello sviluppo e della democrazia. Sostenitrice dell'Alleanza atlantica e dell'integrazione europea, la CISL si trovò a contrastare le iniziative socialiste e comuniste. La sua azione, però, non rientrò soltanto nella polemica verso la CGIL, poiché il gruppo dirigente, sin dalla fondazione della CISL, lavorò attivamente e con convinzione all'interno del progetto europeista e al conseguimento di risultati positivi<sup>259</sup>.

<sup>257</sup> *La risoluzione approvata dal Comitato esecutivo*, in «Notiziario della CGIL», VIII, 7, 15 aprile 1954.

<sup>258</sup> Cfr. ICAS, *Introduzione ai problemi europei*, Edizioni dell'Ateneo, Roma 1955; A. Pepe, *Il sindacato nel compromesso nazionale: repubblica, costituzione, sviluppo*, in A. Pepe, P. Iuso, S. Misiani (a cura di), *La CGIL e la costruzione della democrazia*, Ediesse, Roma 2001.

<sup>259</sup> G. Formigoni, *La scelta occidentale della CISL. Giulio Pastore e l'azione sindacale tra guerra fredda e ricostruzione (1947-1951)*, Franco Angeli, Milano 1991.

Fin dal maggio 1950 propose e ottenne dal governo italiano la presenza di esperti sindacalisti nelle trattative del Piano Schuman. I suoi rappresentanti a partire dal 1952 assumevano un'autorevole posizione nel Comitato consultivo della CECA e nel cosiddetto "Comitato dei ventuno", considerato la prima struttura organizzativa di un vero e proprio sindacato europeo<sup>260</sup>.

<sup>260</sup> F. Serra, *Alcune osservazioni sulla presenza della rappresentanza degli interessi nella delegazione italiana al Piano Schuman*, in A. Ciampani (a cura di), *L'altra via per l'Europa*, cit., pp. 127-137.



## VI. La fine di un sogno: il fallimento della CED

### 1. *Il governo De Gasperi e la ratifica della CED*

In Italia la discussione sul nuovo Trattato ebbe inizio prima ancora dell'approvazione del progetto di Statuto della CPE, avvenuta a Strasburgo il 5 marzo 1953. La Camera dei deputati, il 5 febbraio, elesse una Commissione speciale composta di 21 membri (9 DC, 2 socialdemocratici, un liberale, 5 comunisti, un socialista, un monarchico e un repubblicano) e chiamata a pronunciarsi sulla ratifica del Trattato CED<sup>261</sup>. I lavori terminarono il 5 marzo con l'approvazione di una relazione ampiamente favorevole. Alla fine di febbraio, però, De Gasperi aveva deciso in Consiglio dei ministri di rinviare il dibattito e la votazione sul Trattato perché il Parlamento era impegnato a discutere e ad approvare la nuova legge elettorale<sup>262</sup>.

I deludenti risultati delle elezioni amministrative del maggio 1952, che avevano sancito l'affermazione dei partiti di opposizione e la conseguente flessione del partito di maggioranza, spostarono l'attenzione di De Gasperi sui problemi interni e sui primi sintomi di crisi del centrismo. Seguirono un rimpasto del governo e un'accesa discussione sulla strategia per recuperare il consenso perduto in previsione delle elezioni politiche del 1953 e della formazione di un governo stabile con una solida maggioranza<sup>263</sup>.

<sup>261</sup> D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, cit. pp. 718 ss.

<sup>262</sup> ACS, *Verballi del Consiglio dei ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, vol. III, cit., seduta del 28 febbraio 1953.

<sup>263</sup> Cfr. A. D'Angelo, *De Gasperi, le destre e l'operazione Sturzo: voto amministrativo e progetti di riforma elettorale*, Edizioni Studium, Roma

Dall'autunno del 1952 alla primavera del 1953 l'attività del Parlamento fu pressoché incentrata sull'approvazione di una nuova legge elettorale, la cosiddetta "legge truffa". Con questo provvedimento si prevedeva un premio di maggioranza al partito o alla coalizione che avessero ottenuto alle elezioni almeno il 50,01 dei suffragi. Nonostante l'opposizione dura dei partiti di opposizione, di destra e di sinistra, il progetto di legge fu approvato<sup>264</sup>. Sciolte le Camere il 5 aprile 1953, De Gasperi dovette affrontare la competizione in condizioni fisiche e morali difficili per la sua malattia incurabile, la sclerosi renale.

Lo statista trentino era convinto che il dibattito sulla CED sarebbe riuscito più sereno con il nuovo Parlamento eletto il 7 giugno 1953. Al rinvio contribuì anche l'assetto definitivo di Trieste che aveva soddisfatto le richieste italiane sul Territorio libero<sup>265</sup>. Pur nelle difficili giornate della campagna elettorale, De Gasperi continuò a portare avanti la sua battaglia federalista, intervenendo al Consiglio Atlantico di Parigi del 24 aprile 1953 e poi nelle Conferenze di Parigi e di Roma dei ministri degli Esteri della Comunità Europea del 13 maggio<sup>266</sup>. La sua convinzione di fondo si incentrava sulla necessità di realizzare la CED, la quale,

2002; A. Giovagnoli, *Il partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. 57 ss.

<sup>264</sup> Cfr. G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, Il Mulino, Bologna 2003; S. Piretti, *La legge truffa. IL fallimento dell'ingegneria politica*, Il Mulino, Bologna 2003; P.L. Ballini, «L'arma della scheda». *Alle origini della legge elettorale del 1953*, in «Ventunesimo secolo», 2004, n. 5, pp. 159-219; Id., *De Gasperi e la questione elettorale nella I legislatura della Repubblica. Appunti e documenti*, in *Fondazione Carlo Donat-Cattin, Alcide De Gasperi. L'uomo della ricostruzione (1881-1954)*, a cura di W.E. Crivellin, Gaffi, Roma 2005, pp. 33-149.

<sup>265</sup> G. Quagliariello, *La CED, l'ultima spina di De Gasperi*, in «Ventunesimo secolo», 204, n. 5, pp. 255 ss.

<sup>266</sup> D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, cit., pp. 741 ss.

consolidando i vincoli dell'Alleanza Atlantica, avrebbe consentito la nascita di nuove istituzioni europee.

La legge elettorale, per la quale lo statista trentino aveva tanto pagato in termini di popolarità, si rivelava vana poiché i partiti di centro raggiunsero il 49,85 dei voti. L'esito delle elezioni della II legislatura indebolì notevolmente il governo centrista. Dopo molte difficoltà, il 23 giugno 1953, lo statista trentino formò il suo VIII ministero, che in ossequio alla situazione politica era un monocolore. Il suo progetto era quello di ottenere la fiducia e di chiedere poi al presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere. Nell'esposizione del suo programma si soffermò sulla politica estera, ribadendo la complementarità fra atlantismo ed europeismo. Ricordò che il governo aveva accettato la CED a condizione che si creasse una Comunità Politica Europea. Insistette sulla necessità di rafforzare la solidarietà dell'Occidente al fine di creare «una cintura di sicurezza e un solido baluardo alla pace». In questa prospettiva inserì il problema di Trieste, per la cui soluzione il governo italiano aveva lavorato costantemente nei sei anni successivi alla ratifica del trattato di pace<sup>267</sup>. Alla fine della discussione, il nuovo governo non ebbe la fiducia e De Gasperi fu costretto a presentare le dimissioni.

## *2. Il governo Pella e la questione di Trieste*

Era impossibile individuare una figura degna di ereditare il ruolo di De Gasperi. Il presidente della Repubblica Einaudi, su consiglio di Sturzo, incaricò Giuseppe Pella di formare un "governo

<sup>267</sup> A. De Gasperi, *Discorsi parlamentari (1950-1954)*, vol. II, cit., p. 1184.

di affari” nell’attesa di una soluzione definitiva<sup>268</sup>. Il nuovo presidente del Consiglio, considerato un tecnico esperto di economia e vicino agli ambienti industriali e finanziari del Nord Italia, si presentò alle Camere il 19 agosto 1953 con un programma aperto al dialogo politico. Non nascose la volontà di affrontare, tramite una squadra di governo formata da tecnici e da esperti, le questioni più urgenti del Paese: sul piano interno, l’ordine sociale e il rispetto della legge; sul piano internazionale, la fedeltà all’Alleanza atlantica e all’ideale europeista e, al contempo, la difesa degli interessi nazionali. Il nuovo governo, sostenuto dall’esterno dal PLI, dal PRI e dai monarchici, ottenne la fiducia.

Il discorso di insediamento fu interpretato dalla stampa nazionale come un cambiamento di rotta della politica estera italiana, che si incentrava prevalentemente sulla questione giuliana. La divisione del Territorio Libero di Trieste in una zona A, sotto amministrazione anglo-americana, e in una zona B, sotto controllo jugoslavo, si perpetuava nonostante la dichiarazione delle potenze alleate che, alla vigilia delle elezioni del 1948 in Italia, avevano promesso il ritorno di Trieste all’Italia. Il distacco della Jugoslavia dal Cominform e la conseguente reticenza occidentale, dettata dall’esigenza di non compromettere le relazioni con quel Paese, avevano provocato una tacita sospensione del problema che si riaprì nell’autunno del 1953<sup>269</sup>.

268 G. Fanello Marcucci, *Giuseppe Pella: un liberista cristiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007, pp. 155 ss.

269 Cfr. M. Benardelli, *La questione di Trieste: storia di un conflitto diplomatico (1945-1975)*, cit., pp. 93 ss.; G. Valdevit, *La questione di Trieste 1941-1954. Politica internazionale e contesto locale*, Franco Angeli, Milano 1987; D. De Castro, *La questione di Trieste. L’azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, Lint, Trieste 1981; M. De Leonardis, *La diplomazia atlantica e la soluzione del problema di Trieste (1952-1954)*, Esi,

Il 6 settembre l'agenzia "Jugopress" annunciò come imminente l'annessione della zona B, mentre Tito chiese l'internazionalizzazione della città di Trieste e il passaggio alla Jugoslavia del resto del Territorio Libero. Pella assunse una linea molto dura. Il 13 settembre 1953 lanciò una proposta di plebiscito in ambedue le zone, facendo capire che la soluzione della questione triestina avrebbe facilitato la ratifica della CED. Sembrò emergere una nuova linea politica nazionalistica la quale preoccupava gli stessi esponenti della DC<sup>270</sup>. Taviani, nel suo *Diario*, scriveva che «molti colleghi bisbigliavano contro Pella e contro me per la tendenza a collegare il processo dell'unità europea alla soluzione di Trieste»<sup>271</sup>. Nello stesso tempo, Spinelli evidenziava che non bisognava affrontare il problema nazionale di Trieste «con gli isterici urli nazionalistici, ma con la partecipazione dell'Italia a una federazione europea, facendo del nostro il confine orientale della Comunità europea e interessando così tutta l'Europa alla sorte di Trieste»<sup>272</sup>.

L'8 ottobre 1953 gli angloamericani, con la dichiarazione bipartita, comunicarono ai governi di Roma e di Belgrado la loro decisione di ritirarsi dalla zona A del Territorio Libero e di lasciare l'amministrazione all'Italia. Pochi giorni dopo, però, Tito reagì violentemente, affermando che la Jugoslavia avrebbe considerato l'ingresso delle truppe italiane nella zona A come un atto di aggressione. La piazza si scatenava. Pella mobilitò due divisioni, trasferendole sulla frontiera orientale, mentre la Jugoslavia fece

Napoli 1992; P. Nello, *La questione di Trieste e la politica italiana nel secondo dopoguerra*, CIDAS, Torino 2005.

<sup>270</sup> M. De Leonardis, *La diplomazia atlantica*, cit., p. 259.

<sup>271</sup> P.E. Taviani, *Diario inedito*, cit., p. 150, 17 settembre 1953.

<sup>272</sup> A. Spinelli, *Un voto per l'Europa*, in «Il Mondo», 1953, 15 settembre 1953.

altrettanto. Il 16-17 ottobre, durante una riunione a Londra tra Eden, Bidault e Dulles, si affacciò la possibilità di raggiungere un compromesso che prevedeva una conferenza a cinque, con la partecipazione dell'Italia e della Jugoslavia, allo scopo di fissare regolamenti di tutela delle minoranze etniche e di rivedere le modalità di accesso al porto franco di Trieste<sup>273</sup>.

Nei fatti le proposte delle tre potenze finirono per scontentare entrambi i contendenti. Nella speranza di condizionare la volontà degli alleati, Pella cercò allora di forzare gli eventi, ponendo la soluzione dei problemi giuliani come *conditio sine qua non* della ratifica italiana del trattato CED. Tale linea di fermezza non si attenuò nemmeno quando, agli inizi del novembre del 1953, alcune manifestazioni filo-italiane organizzate a Trieste furono duramente represses dalle forze anglo-americane di stanza nella zona A. Ne derivò un clima di diffidenza palpabile tra l'Italia e i suoi alleati occidentali<sup>274</sup>.

Tali circostanze resero impraticabile l'iter di ratifica del trattato della CED da parte del Parlamento italiano, mettendo così a repentaglio la solidarietà tra l'Italia e i suoi partner europei. All'interno della DC non mancarono le voci di dissenso. Lo stesso De Gasperi, che dal 28 settembre 1953 ricopriva la carica di segretario politico del partito, nella riunione della Direzione centrale, tenutasi a Castelgandolfo il 12 novembre 1953, fu esplicito nel criticare l'operato del governo, sostenendo che a esso «mancavano lo stile, il tono, il temperamento della politica

<sup>273</sup> D. De Castro, *La questione di Trieste*, cit., vol. II, pp. 585 ss.; M. De Leonardis, *La diplomazia atlantica e la soluzione del problema di Trieste*, cit., pp. 341 ss.

<sup>274</sup> P.L. Ballini, *La mancata ratifica italiana del trattato della CED: da De Gasperi a Scelba*, in Id. (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Soveria Mannelli 2009, pp. 417 ss.

estera»<sup>275</sup>. Il 12 dicembre 1954 l'ex ministro dell'Interno Scelba, favorevole a un ministero quadripartito di centro, attaccò di nuovo il presidente del Consiglio per la conduzione della questione giuliana. La crisi di governo, aperta il 5 gennaio del 1954 con le dimissioni di Sella, dipese soprattutto da un dissenso all'interno della maggioranza centrista<sup>276</sup>.

### 3. *Il governo Scelba e la lenta agonia della CED*

Il 23 gennaio 1954, Amintore Fanfani diede vita a un governo monocolore. Durante la prima riunione del Consiglio dei ministri, espose un programma di incentivi alla produzione e allo sviluppo della piccola proprietà, di rilancio dell'IRI e delle Partecipazioni statali. In politica estera confermò la linea dell'Alleanza atlantica e la difesa dell'italianità di Trieste, la scelta europeista e la volontà di ratifica della CED. Su quest'ultimo punto si aprì un dibattito sull'opportunità di far seguire alla dichiarazione di impegno anche l'effettiva presentazione del disegno di legge. Il ministro degli Esteri, Piccioni, di fronte agli sviluppi internazionali che sembravano inaugurare un clima di distensione fra le potenze dopo la morte di Stalin, sostenne che «la non ottenuta ratifica poteva essere elemento attivo»<sup>277</sup>. Il Consiglio dei ministri fece proprie le indicazioni di Piccioni, stabilendo l'impegno a presentare il disegno di legge senza indicare il momento preciso. Il tentativo di Fanfani,

<sup>275</sup> ASILS, ADC, DC, sc. 17, f, 218, adunanza del 12 novembre 1953.

<sup>276</sup> F. Malgeri, *La stagione del centrismo*, cit., pp. 157 ss.

<sup>277</sup> ACS, PCM, *Verbali delle adunanze*, 23 gennaio 1954, b. 46. Cfr. anche P. Craveri, *Alcide De Gasperi*, cit., pp. 632 ss.

però, fallì, poiché il politico toscano ottenne il consenso dei repubblicani, ma non quello dei socialdemocratici.

Il presidente della Repubblica prospettò la possibilità di dare l'incarico di formare il governo a De Gasperi, il quale preferì continuare a occuparsi del partito. Toccò a Scelba formare un governo di coalizione con la partecipazione dei socialdemocratici e dei liberali e con il sostegno esterno dei repubblicani. Il politico siciliano ottenne la fiducia il 10 febbraio 1954. Fin dalla prima riunione, tenuta l'11 febbraio 1954, il Consiglio dei ministri confermò la linea di Fanfani, impegnandosi a presentare in Parlamento la ratifica della CED, senza fissare una data precisa al riguardo. Sul piano interno, il programma si incentrò sulla lotta contro l'avanzata delle forze totalitarie e sulla ricostruzione dell'unità centrista al fine di difendere e consolidare le istituzioni democratiche. In politica estera, il governo era prudente. Affermata la fedeltà dell'Italia all'Alleanza atlantica, prospettava una soluzione di giustizia per la questione di Trieste tramite la collaborazione tra Roma e Belgrado<sup>278</sup>.

Scelba dovette registrare subito le differenti posizioni all'interno della DC sulle priorità in campo internazionale. Alcuni esponenti volevano prolungare la linea di fermezza tracciata dal governo Pella per non mostrare segni di indebolimento dell'Italia nei confronti di Belgrado. Altri, invece, premevano per una svolta che dovesse scindere la questione giuliana dalla CED. L'attendismo del governo Scelba nascondeva, con difficoltà, l'intenzione di continuare a tenere politicamente legata la questione della CED con quella di

<sup>278</sup> Cfr. A. Canavero, *La politica estera di un ministro degli Interni. Scelba, Piccioni, Martino e la politica estera italiana 1954-1955*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1990, n. 1, pp. 63-97; F. Malgeri, *Storia della democrazia cristiana*, cit., pp. 215 ss.



Trieste, sia pure con uno stile più aperto e privo del tono ricattatorio di Pella<sup>279</sup>.

A rendere maggiormente fluida la politica italiana contribuì l'instabilità del quadro internazionale. Dal 4 al 7 dicembre 1953, alla conferenza delle Bermude che riuniva le grandi potenze occidentali, il disaccordo sulla CED affiorò in tutta la sua gravità. Mentre gli USA chiedevano la ratifica prima di eventuali colloqui con i sovietici, in modo da costituire un elemento di forza nei negoziati sulla riunificazione tedesca, i francesi, insistendo sulle difficoltà della ratifica del trattato in Parlamento, preferivano che i colloqui con i sovietici avvenissero prima della creazione dell'esercito. Il segretario di Stato Dulles, di fronte al Consiglio atlantico, dichiarò che senza la creazione della CED sarebbe stato impossibile garantire la sicurezza dell'Europa occidentale. Da parte americana, tramite l'ambasciata, si fece sapere a Roma che Washington considerava di estrema importanza la presentazione del disegno di legge per la CED al Parlamento. La Commissione Esteri del Congresso votò a favore della sospensione degli aiuti militari ai Paesi che non avevano ancora ratificato il Trattato<sup>280</sup>.

Dopo la riunione di Parigi del 12 maggio 1953, la Comunità Politica Europea non aveva più una vita autonoma e il suo destino dipendeva dalla ratifica del trattato sulla CED. Nel corso del 1954 quattro Paesi europei procedettero in questa direzione. In Germania Adenauer, conseguita la vittoria elettorale con i due terzi dei seggi al Bundestag, non temeva un eventuale giudizio negativo

<sup>279</sup> A. Canavero, *La politica estera di Scelba*, in P.L. Ballini (a cura di), *Mario Scelba. Contributi per una biografia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006, pp. 328 ss.

<sup>280</sup> G. Malgeri, *La Democrazia Cristiana di fronte alla Comunità Europea di Difesa*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa*, cit., pp. 77 ss.

sulla costituzionalità del Trattato, che fu approvato il 26 febbraio 1954<sup>281</sup>. Poi arrivò la ratifica dei Paesi Bassi e del Lussemburgo. Le incertezze venivano dall'Italia e dalla Francia.

Mentre in Francia erano in corso profondi conflitti sulla ratifica legati alle vicende militari dell'Indocina, l'Italia avviava una fase più incisiva. De Gasperi, ormai segretario della DC, nella Direzione nazionale del 31 marzo del 1954, sollevò la questione della propaganda a favore della ratifica della CED, informando i colleghi di partito sulle richieste di Spinelli per avere la collaborazione della DC in questa iniziativa. Evidenziata l'importanza della proposta, la direzione decise che fossero il partito e il governo, con autonomia e visibilità, a organizzare la propaganda. Nelle conclusioni, il segretario politico dichiarò che la DC avrebbe lavorato in modo coordinato con il MFE. «Bisognerà – così terminò De Gasperi – chiamare i nostri federalisti più esperti per una collaborazione seria con Spinelli del MF che è un elemento attivo e preparato»<sup>282</sup>.

L'iniziativa propagandistica si rendeva necessaria in considerazione del fatto che il governo, pur continuando a muoversi con cautela, riaffermò la volontà di rafforzare i legami con gli USA e avviò in sede parlamentare le procedure per la ratifica del trattato. Ultimata nel mese di marzo del 1954 la preparazione delle relazioni governative di carattere tecnico e politico, il 6 aprile 1954 il provvedimento arrivò alla Camera. Il governo Scelba aveva tratto il dado, ma la battaglia non sarebbe stata facile. Il dibattito si

<sup>281</sup> G. D'Ottavio, *L'Europa dei tedeschi. La Repubblica federale di Germania e l'integrazione europea, 1949-1966*, Il Mulino, Bologna 2012, pp. 47 ss.

<sup>282</sup> ASILS, ADC, DN, sc. 19, f. 231, adunanza del 31 marzo 1954.

prolungò per alcuni mesi in seno alle quattro Commissioni competenti: Finanze e Tesoro, Giustizia, Difesa ed Esteri<sup>283</sup>.

Nel frattempo De Gasperi, consapevole delle nuove difficoltà per la ratifica della CED, accettò la candidatura della Presidenza dell'Assemblea Comune della CECA, nonostante le sue precarie condizioni di salute. Quale era stato il lavoro dei delegati italiani di questo organismo in questo periodo?

#### 4. *De Gasperi presidente dell'Assemblea Comune*

Nella fase di rodaggio dell'Assemblea Comune i delegati italiani furono molto attenti alla dimensione sociale connessa alla ristrutturazione della siderurgia della Penisola. Il presidente della commissione per gli investimenti, Giuseppe Togni, e il deputato Armando Sabatini chiesero più volte l'erogazione del contributo comunitario a favore degli operai licenziati<sup>284</sup>. Un altro tema fu quello dell'emigrazione. I delegati italiani puntarono all'applicazione dell'art. 69 del Trattato sulla libera circolazione in ambito carbo-siderurgico dei lavoratori qualificati, denunciando al tempo stesso gli infortuni sul lavoro<sup>285</sup>.

Complessivamente l'influenza italiana nei lavori dell'Assemblea comune risultò debole per l'assenza dei rappresentanti alle riunioni delle diverse commissioni, giustificata dallo svolgimento della campagna elettorale del 1953 e dalla precarietà della seconda

<sup>283</sup> P. Pastorelli, *La politica europeista dell'Italia negli anni cinquanta*, in «Storia contemporanea», 1984, pp. 723-743.

<sup>284</sup> Assemblea Comune, *Discussioni*, 13 gennaio 1953, p. 190.

<sup>285</sup> Ivi, 20 gennaio 1953, p. 127.

legislatura, che rendeva disagiata il rinnovo annuale della delegazione. Finalmente nel maggio 1954, su sollecitazione dell'Ufficio di presidenza, Camera dei deputati e Senato elessero i propri rappresentanti. Decisivo si rivelò l'accordo con il partito monarchico, al quale furono concessi due posti all'Assemblea Comune<sup>286</sup>.

Contrariamente agli altri Paesi, che confermarono molti rappresentanti in carica, il Parlamento italiano procedette a un radicale ricambio, fatta salva la conferma di Boggiano Pico e di Giuseppe Togni. Fra i nuovi delegati figuravano personalità di spicco, a cominciare da Alcide De Gasperi. Proprio alla vigilia della sua elezione, lo statista trentino, era stato invitato a presiedere nell'aprile 1954 la conferenza organizzata a Parigi dal Consiglio parlamentare del Movimento europeo<sup>287</sup>. L'altro personaggio di rilievo era Giuseppe Pella, che si era appena dimesso dal governo. Amintore Fanfani era il terzo componente autorevole, che da poco era diventato segretario della DC. Per quanto concerneva le altre personalità spiccavano il segretario del Partito liberale Giovanni Malagodi e, per i repubblicani, Ugo La Malfa<sup>288</sup>. Della delegazione, inoltre, facevano parte i parlamentari democristiani, Antonio Carcaterra ed Enrico Carboni (senatore sardo impegnato nella

<sup>286</sup> S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Il Mulino, Bologna 2016, pp. 169-70.

<sup>287</sup> Cfr. A. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Parigi, 21 aprile 1954, in Id., *Scritti e discorsi politici*, Edizione critica, vol. IV, *Alcide De Gasperi e la stabilizzazione della Repubblica (1948-1954)*, a cura di S. Lorenzini e B. Taverni, con un saggio introduttivo di P.L. Ballini, Il Mulino, Bologna 2009.

<sup>288</sup> Cfr. G. Orsina, *L'alternativa liberale. Malagodi e l'opposizione al centro sinistra*, Marsilio, Venezia 2010; L. Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa. La via italiana alla modernizzazione (1942-1979)*, Angeli, Milano 2003; P. Soddu, *Ugo La Malfa. Il riformista moderno*, Carocci, Roma 2008.

difesa del bacino carbonifero della Sulcis), Giuseppe Caron, Alessandro Gerini e Teresio Guglielmone, i socialdemocratici Alessandro Schiavi e Alberto Simonini, il repubblicano Ezio Amadeo, il liberale Stefano Perrier e i monarchici Vincenzo Selvaggi e Attilio Terragni.

Nell'aprile del 1954 Paul-Henri Spaak, presidente dell'Assemblea Comune nelle sessioni del 1952 e del 1953, si dimise poiché era entrato come ministro degli Esteri del governo di coalizione tra socialisti e liberali in Belgio. Dopo due anni di presidenza socialista, il gruppo democristiano, in quanto maggioritario nell'Assemblea, chiese e poi ottenne che la carica fosse assegnata ad Alcide De Gasperi. L'elezione, avvenuta per acclamazione l'11 maggio 1954, rappresentò per lo statista trentino un importante riconoscimento internazionale per il suo impegno europeista.

Insediatosi alla presidenza l'11 maggio 1954, nel suo discorso lo statista trentino esaltò il processo di integrazione della CECA e il metodo seguito «di porre in comune i materiali siderurgici, coordinandone la produzione e il mercato». Dichiarò che questo si sarebbe imposto necessariamente a tutti i settori. Evidenziò poi la collaborazione tra l'Alta Autorità e l'Assemblea Comune poiché, di fronte alle resistenze degli interessi consolidati, la prima istituzione «aveva bisogno della pressione dell'opinione pubblica, della quale la seconda era interprete solenne e competente». Senza queste istituzioni, gli accordi diventavano carta straccia, «come quella sessantina di trattati internazionali conclusi fra il 1919 e il 1939»<sup>289</sup>.

Durante la sessione ordinaria, rispetto al passato, la presenza dei delegati italiani ai lavori fu più attiva. I loro numerosi interventi

<sup>289</sup> Assemblea Comune, *Discussioni*, 11 maggio 1954, p. 9.

si incentrarono soprattutto sulle questioni più rilevanti per l'Italia, in particolare sugli aiuti finanziari per fronteggiare i licenziamenti e i problemi dell'emigrazione. In ordine alla prima questione i rappresentanti italiani appoggiarono la richiesta del governo di Roma sull'utilizzazione del fondo di riadattamento che avrebbe potuto creare nuove opportunità lavorative in ambiti diversi da quello carbosiderurgico per riassorbire i disoccupati del settore. Enrico Carboni dedicò particolare attenzione alle gravi condizioni del bacino minerario del Sulcis<sup>290</sup>. Sulla questione dell'emigrazione e dell'apertura delle frontiere ai lavoratori italiani, numerosi furono gli interventi. Giuseppe Togni sollecitò l'applicazione degli articoli del Trattato relative al progresso delle condizioni di vita degli emigrati. Amintore Fanfani evidenziò la necessità di fornire agli emigranti un'efficace istruzione professionale e di assicurare la sicurezza del lavoro. In caso contrario i lavoratori non sarebbero accorsi ove si offriva lavoro inadatto e insicuro<sup>291</sup>.

La sessione parlamentare attestò il dialogo tra l'Assemblea e l'Alta Autorità, anche se Monnet più volte ribadì che la prima non doveva stabilire vincoli troppo rigidi all'azione dell'esecutivo. Alla fine del dibattito sulla *Relazione generale* dell'Alta Autorità fu votata una risoluzione nella quale si apprezzava l'opera svolta e fornivano indicazioni per il futuro. Tra queste rientrava la richiesta di una indagine sulle condizioni di vita e di lavoro degli operai stranieri con l'obiettivo di eliminare le insostenibili situazioni abitative<sup>292</sup>. Per la prima volta i socialdemocratici tedeschi votarono a favore, allineandosi alle posizioni degli altri socialisti e

<sup>290</sup> Ivi, 14 maggio 1954, pp. 139-142.

<sup>291</sup> Ivi, 13 maggio, p. 81.

<sup>292</sup> Assemblea Comune, Divisione degli studi e della documentazione, *Annuario-manuale della Assemblea Comune, Risoluzione*, Lussemburgo 1956, p. 405.

ponendo le premesse di un'intesa all'interno del gruppo, che si rivelerà proficua negli anni successivi<sup>293</sup>.

In chiusura di sessione il presidente De Gasperi, dichiaratosi soddisfatto per lo svolgimento dei lavori e per le spiegazioni esaurienti fornite dall'Alta Autorità, elogiò le nuove istituzioni europee e richiamò l'importanza «di tornare alle nostre case con la convinzione che quel che decide è la volontà, la volontà politica»<sup>294</sup>. Con un lungo applauso i rappresentanti resero omaggio alla figura del grande europeista.

### 5. *Verso la bocciatura della CED*

Frattanto la procedura per la ratifica del Trattato andava avanti con difficoltà e in un clima negativo, condizionato dalle posizioni della Francia. Preoccupato anche per la scarsa attenzione del governo Scelba nei confronti della CED, il 16 giugno De Gasperi convocò la Direzione nazionale del partito. Aprendo la discussione, osservò che la ratifica del Trattato non poteva essere rinviata dopo il chiarimento francese. «Occorre – dichiarò – affrontare la situazione, prendere l'iniziativa prima che sia troppo tardi». Dopo la discussione, fu approvato un ordine del giorno il quale sanciva il sostegno dell'Italia a una politica di pace e di tutela degli interessi nazionali, «in presenza di una energica e conseguente politica di solidarietà europea»<sup>295</sup>.

Durante il Congresso della DC, svoltosi a Napoli (26-29 giugno 1954), De Gasperi nella relazione insistette sulle direttici della

<sup>293</sup> G. D'Ottavio, *L'Europa dei tedeschi*, cit., pp. 63 ss.

<sup>294</sup> Assemblea Comune, *Discussioni*, 21 maggio 1954, p. 290.

<sup>295</sup> ASILS, ADC, DN, sc. 20, f. 237, adunanza del 16 giugno 1954.

politica estera italiana che doveva perseguire l'obiettivo dell'unità europea anche in riferimento agli interessi nazionali. Nell'ordine del giorno, approvato dal Congresso, infatti, si sostenne la necessità della ratifica del Trattato della CED al fine di evitare «per nostra colpa e responsabilità, pericolosi vuoti e certi ancor più pericolosi slittamenti verso posizioni isolazioniste e rinunciatarie»<sup>296</sup>. Si affermò il diritto dell'Italia sull'intero Territorio Libero, si invocò il principio dell'autodeterminazione ritenendo accettabile come soluzione «temporanea» che fosse affidata all'Italia l'amministrazione della zona A.

In questo periodo, la situazione internazionale si complicò. Il 13 maggio, la caduta di Dien Bien Phu, la piazzaforte chiave del sistema di difesa in Indocina, scosse la Francia, provocando il 12 giugno la caduta del governo Lionel<sup>297</sup>. Ormai la coalizione antieuropea, composta di tre gruppi particolarmente attivi, diventava sempre più forte. Aspirazioni nazionalistiche operavano apertamente in un gruppo di generali francesi (da De Gaulle a Juin) e, più in generale, nelle destre economiche, nei gruppi monopolistici protetti, che temevano le conseguenze della politica economica di un mercato comune. Scettici verso ogni forma sovranazionale e dubbiosi di cedere la sovranità in materia militare, i nazionalisti preferivano il riarmo tedesco alla CED. Il secondo gruppo fermamente antieuropeo era rappresentato dai comunisti, che si nutrivano di argomentazioni apparentemente pacifiste (l'appello alla distensione, la limitazione degli armamenti, il timore del riarmo tedesco) e, nei fatti, si allineavano ai disegni

<sup>296</sup> A. Damilano (a cura di), *Atti e Documenti della Democrazia cristiana (1943-1967)*, vol. I, Cinque Lune, Roma 1968, p. 684.

<sup>297</sup> L. Ducerf, *La crise de la Communauté Européenne de Defense en France (1950-1954)*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa*, cit., pp. 325-372.



della potenza sovietica. Vi erano, infine, i neutralisti, dai gruppi francesi legati al «Monde» e all'«Observateur», ai socialisti in genere<sup>298</sup>.

Il 18 giugno nacque il governo di Pierre Mendès-France con i gollisti nella coalizione governativa e i democristiani del Movimento Repubblicano Popolare all'opposizione. La priorità del nuovo esecutivo era quella di risolvere la crisi in Indocina. Per i condizionamenti politici Mendès-France dovette governare con una maggioranza avventurosa e sempre disposta alle defezioni. Inoltre, Mendès-France non si era mai distinto come sostenitore della CED. Uomo di grande stile politico, egli non era adatto per le grandi decisioni politiche. Intenzionato a chiudere la questione della CED, voleva modificare il trattato con l'eliminazione dei tratti sopranazionali e con la diminuzione degli impegni francesi.

Alla vigilia della convocazione dell'Assemblea Nazionale, chiamata a ratificare il trattato il 28 agosto 1954, il governo francese preparò un nuovo protocollo e lo presentò alla conferenza dei partner europei prevista a Bruxelles per il 19 agosto 1954. Le modifiche richieste (l'integrazione doveva riguardare le truppe dislocate in Germania e nel Benelux, il patto poteva essere denunciato da un solo Paese, l'applicazione dell'art. 38 era sospesa) snaturavano le caratteristiche del trattato<sup>299</sup>.

L'atteggiamento di Parigi ebbe forti ripercussioni in Italia condizionando l'approvazione del Trattato. Il 31 luglio la Commissione Esteri della Camera approvò il disegno di legge sulla ratifica ma il testo non fu presentato in aula, poiché il governo si

<sup>298</sup> Cfr. M. Dell'Omodarme, *Europa. Mito e realtà del processo di integrazione*, Giuffré, Milano 1984; D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Milano 1990.

<sup>299</sup> P. Rouanet, *Mendès-France au pouvoir 18 juin 1954-6 février 1955*, Parigi 1965, pp. 52 ss.

aspettava l'esito delle trattative in corso sulle proposte francesi di modifica. De Gasperi, eletto presidente del partito dopo il Congresso di Napoli, temendo per le sorti della CED, il 14 agosto 1954 da Sella Valsugana, ormai malato e prossimo alla fine, scrisse una lettera a Fanfani, nuovo segretario del partito. Allarmato per le proposte della Francia, sosteneva che l'Italia non doveva accettarle per evitare che «la causa della CED sia perduta e ritardato di qualche lustro ogni avviamento all'Unione Europea». Sollecitava anche il governo a non tenersi in seconda linea, «contando sulle reazioni degli altri e facendo l'impressione di essere interessato nella faccenda solo subordinatamente»<sup>300</sup>.

Ricevuta la lettera, Fanfani incontrò Scelba il quale si impegnò a far approvare il Trattato con i suoi caratteri originari, e per rafforzare questa linea convocò la Direzione. Durante la riunione di questo organo, tenuta il 18 agosto 1954, alcuni esponenti sollevarono alcune perplessità sulle indicazioni di De Gasperi. Aldo Moro, ad esempio, sostenne che non bisognava assumere una linea intransigente nei confronti delle proposte del governo francese «altrimenti si cadeva nell'asse Roma-Berlino»<sup>301</sup>. A conclusione della Direzione, comunque, fu approvato un comunicato, predisposto peraltro da De Gasperi prima della partenza per Sella Valsugana, nel quale affermava che il Trattato della CED doveva conservare «le caratteristiche fondamentali di strumento capace, tramite la Comunità difensiva, di preparare la formazione di una Comunità politica, atta ad assicurare il progresso civile ed economico dei popoli europei e la pacifica coesistenza di essi con tutti gli altri popoli»<sup>302</sup>. De Gasperi non conobbe questa risoluzione

300 M.R. Catti De Gasperi, *De Gasperi scrive*, cit., vol. II, pp. 336-338.

301 ASILS, ADC, DC, sc. 20, f. 244, adunanza del 18 agosto 1954.

302 Ibidem.

poiché nei giorni precedenti le sue condizioni di salute erano peggiorate. Morì durante la notte del 19 agosto.

Frattanto la conferenza di Bruxelles si concluse con un fallimento. Di fronte alle proposte francesi, gli altri governi europei si mostrarono concilianti, cercando un compromesso senza cambiare profondamente il testo. Mendès-France, divenuto intransigente, non volle negoziare. L'esito della conferenza segnò il destino del Trattato per la CED. Non essendo stato raggiunto alcun compromesso a Bruxelles, il governo francese presentò il trattato all'Assemblea Nazionale per la ratifica, decidendo di non porre la questione di fiducia e di abbandonare la CED al suo destino. Il 30 agosto un'occasionale ed eterogenea maggioranza approvò con 319 voti favorevoli e 264 contrari una mozione procedurale presentata da un deputato gollista che rinviava *sine die* la discussione del trattato. Dopo la decisione della Francia, il governo italiano interruppe la procedura per la ratifica, anche se il disegno di legge sarà ritirato il 13 luglio 1955<sup>303</sup>.

Quali le conseguenze per l'Europa? Scomparve una prima immagine dell'Europa unita con nuove istituzioni comunitarie nelle quali, pur in modo contraddittorio, potevano operare un Parlamento bicamerale, un Consiglio esecutivo, un Consiglio dei ministri, la Corte di Giustizia e il consultivo Consiglio economico e sociale. La Francia, che aveva proposto la CED, fece cadere una irripetibile occasione per l'unione politica dell'Europa. La CED fu un affare francese, ma fu vissuto come un capitolo della storia europea<sup>304</sup>.

<sup>303</sup> G. Malgeri, *La Democrazia cristiana di fronte alla Comunità Europea di Difesa*, in P.L. Ballini, *La Comunità Europea di Difesa*, cit., pp. 94-95.

<sup>304</sup> G. Elgey, *Histoire de la IV République*, Paris 1968.

## **VII. Verso nuovi progetti di integrazione europea**

### *1. L'UEO al posto della CED?*

Il governo italiano, fallito il progetto della CED, si preoccupò delle reazioni statunitensi, in particolare delle critiche per la mancata ratifica del Trattato e del possibile ripensamento circa la presenza americana in Europa. In effetti, gli USA ventilarono l'ipotesi di una diminuzione del loro impegno. Naturalmente la loro irritazione si indirizzò contro Parigi, in particolare nei riguardi di Mendès-France, risparmiando l'Italia, forse ritenuta meno colpevole dell'affossamento della CED. Mentre gli USA riflettevano sulla nuova situazione, il governo britannico, da sempre poco entusiasta della costruzione europea di stampo monnettiano o degasperiano, cercò di rientrare pienamente nel gioco diplomatico.

Alla fine dell'estate del 1954, Eden, segretario di Stato al Foreign Office, iniziò una fervida attività volta a favorire la nascita di un'Europa fondata sugli accordi fra le nazioni. Il suo piano si basava su due elementi: da un lato, il riarmo della Germania e il suo inserimento nell'Alleanza atlantica; dall'altro, la riforma del patto di Bruxelles con l'inserimento della Germania e dell'Italia. Le autorità inglesi, con questa proposta, superavano la cessione di sovranità nell'ambito delicato della difesa, prevista dalla CED, prospettando un'intesa franco-britannica che avrebbe bilanciato il rafforzamento del rapporto tra Washington e Bonn. In una prospettiva di lungo periodo, travata una soluzione alla difesa del

vecchio continente, Londra e Parigi avrebbero potuto dedicarsi al mantenimento del loro ruolo di potenze imperiali<sup>305</sup>.

La proposta fu accolta con favore dall'amministrazione americana, ormai orientata, dopo il fallimento della CED, ad assecondare il riarmo tedesco. Non particolarmente entusiasti furono i piccoli Paesi, come il Benelux, e l'Italia, che non rientrava tra i vincitori del conflitto. Il governo di Roma si rendeva conto dei pericoli insiti nel progetto inglese, perché esso, ponendo l'attenzione agli aspetti militari, avrebbe favorito un rapporto privilegiato franco-britannico e avrebbe messo in evidenza la debolezza italiana. Quando Eden giunse a Roma, Scelba e il ministro degli Esteri Piccione, però, ritennero di non opporsi all'iniziativa britannica. La sostanziale arrendevolezza era dettata dalla possibilità del suo successo, che avrebbe preservato l'unità della NATO e la presenza americana in Europa, e dall'impegno britannico a trovare una soluzione definitiva sulla questione triestina<sup>306</sup>.

Dopo l'incontro con i vertici italiani, Eden si recò a Parigi. Pur tra varie resistenze, il governo francese accettò il progetto inglese e la convocazione da tenersi a Londra entro la fine del mese di settembre del 1954. In quegli stessi giorni Piccioni, avendo dato le dimissioni per il coinvolgimento del figlio nello scandalo Montesi, fu sostituito dall'esponente liberale Gaetano Martino, il quale guidò la delegazione italiana all'incontro svoltosi nella capitale inglese<sup>307</sup>. Il suo ruolo si limitò a salvaguardare gli interessi economici dell'Italia

305 A. Deighton, *Britain and the Creation of Western European Union*, in Id. (a cura di), *Western European Union 1954-1997: Defence, Security, Integration*, Oxford 1997, pp. 11 ss.

306 A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., pp. 113-114.

307 A. Villani, *Un liberale sulla scena internazionale. Gaetano Martino e la politica estera italiana 1954-1967*, Trisform, Messina 2008.

e a evitare, al contrario di altre delegazioni, qualsiasi polemica con Mendès-France per le recenti vicende della CED.

La conferenza terminò con un accordo di massima intorno al piano inglese e con la decisione di convocare una nuova conferenza internazionale a Parigi alla fine di ottobre. Pochi giorni dopo la conferenza di Londra, si raggiunse un accordo, il cosiddetto «memorandum di intesa», che con il contributo inglese fu trovata una soluzione alla questione giuliana: la spartizione del Territorio Libero di Trieste fra Roma e Belgrado e la conseguente restituzione della città di Trieste alla piena sovranità italiana. Sebbene l'accordo non rispondesse pienamente alle richieste del governo di Roma, l'opinione pubblica parve soddisfatta per la fine posta all'eredità negativa della guerra<sup>308</sup>.

In questo quadro va collocato il ruolo secondario dell'Italia alla conferenza di Parigi, che non andava oltre l'adesione alle scelte preparate dai maggiori partner occidentali. Durante l'incontro furono siglati tre documenti che avrebbero rappresentato la definitiva sistemazione del sistema occidentale. Con il primo si sancì, alla presenza di tutti i membri della NATO e della Germania federale, l'adesione di Bonn al Patto atlantico. Con il secondo, firmato dai membri del Patto di Bruxelles più l'Italia e la Germania federale, si creò l'Unione Europea Occidentale (UEO). Con il terzo, approvato dalle tre potenze vincitrici del conflitto mondiale, si restituì ai tedeschi la piena sovranità con l'esclusione del territorio di Berlino Ovest<sup>309</sup>.

308 Cfr. M. De Leonardis, *La «diplomazia atlantica» e la soluzione del problema di Trieste*, cit., pp. 466 ss.; A. Varsori, *L'azione diplomatica italiana dal fallimento della CED all'istituzione dell'UEO (1954-1955)*, in P. Guillen (a cura di), *La France et l'Italie dans les années Cinquante*, Grenoble 1988, pp. 63-94.

309 W. Loth, *The Division of the World 1941-1955*, London 1988.

Il nuovo sistema di difesa occidentale consentì all'amministrazione americana l'avvio di un dialogo con l'Unione Sovietica, che proprio in quel periodo stava rafforzando la coesione del blocco orientale con la firma nel maggio del 1955 del Patto di Varsavia e cercava una soluzione all'annosa questione austriaca. Il clima di distensione provocò in Italia un'importante fase di transizione e il suo interesse verso il Mediterraneo. Si cercò, proprio in questo periodo, di manifestare simpatie nei confronti dei popoli arabi e di allacciare con loro rapporti culturali ed economici. Alcuni progetti presentavano elementi di velleitarismo, ma con l'indebolimento delle posizioni inglesi e francesi nella fase di decolonizzazione, l'attenzione italiana verso i Paesi della sponda del Mediterraneo si era fatta forte<sup>310</sup>. In questo quadro va collocata la scarsa attenzione dell'Italia verso una serie di progetti che stavano maturando in alcuni ambienti e che avrebbero condotto al rilancio dell'Europa.

## *2. Pella presidente dell'Assemblea Comune*

Con il fallimento della CED, l'unificazione europea andò incontro alla prima crisi, la quale poteva avere pesanti ripercussioni anche sul funzionamento della CECA. In questo quadro si inseriva l'annuncio di Jean Monnet del 9 novembre 1954 di non richiedere il rinnovo dell'incarico alla fine del mandato. Egli motivava questa scelta con l'esigenza di trovare nuovi canali per il rilancio del processo di integrazione verso gli Stati Uniti d'Europa.

<sup>310</sup> M. De Leonardis, *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Il Mulino, Bologna 2003.

In realtà, temeva probabilmente che il governo francese non lo avrebbe riconfermato nella carica<sup>311</sup>.

Un impulso a perseguire, con determinazione, nella realizzazione degli obiettivi della CECA venne dall'Assemblea Comune che intendeva assumere una configurazione più politica e più dinamica. La cattolica popolare olandese Margherita Klombé, presidente della commissione per gli affari politici, sollevò la questione del controllo dell'Assemblea Comune sull'Alta Autorità, sull'opportunità di passare alle elezioni dirette e sull'ampliamento del campo d'azione comunitario ai settori interessati alla produzione di materie prime (petrolio ed energia nucleare).

In vista della sessione straordinaria, prevista per la fine di novembre del 1954, la stessa Klombé ricevette l'incarico di preparare una relazione sullo sviluppo della Comunità e sui suoi rapporti con l'esterno. Da queste iniziative emergeva il tentativo di far capire all'opinione pubblica e ai governi europei che l'attività della Comunità carbosiderurgica non doveva subire rallentamenti e che l'Assemblea Comune, nel sistema istituzionale della CECA, doveva acquisire un ruolo di punta. Insomma, si voleva dimostrare che l'impegno europeista non era finito con il voto contrario della Francia al Trattato CED<sup>312</sup>.

Frattanto, in vista della sessione straordinaria, i cinque Parlamenti (ad esclusione di quello italiano che aveva già provveduto) procedettero al rinnovo delle proprie delegazioni confermando i rappresentanti in carica. Il lavori si aprirono il 29 novembre 1954 con la commemorazione di De Gasperi. Jean Monnet, esaltando l'ideale europeista dello statista trentino, ricordò gli ultimi incontri con il defunto. Sostenne che egli, tramite

311 J. Monnet, *Memoires*, cit., pp. 467-471.

312 S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni*, cit., pp. 185-186.



l'esperienza di governo degli ultimi sette anni, aveva maturato la convinzione che «fosse necessario attuare rapidamente gli Stati Uniti d'Europa e che non vi fosse altra soluzione per i nostri Paesi»<sup>313</sup>.

Dopo la convalida dei sessanta parlamentari designati nei mesi precedenti, si passò all'elezione del nuovo presidente. La DC italiana insistette sul nome di Pella, anche se in un primo momento questi non aveva riscosso il consenso dei democristiani tedeschi. Raggiunto un accordo tra i gruppi politici, Pella, che per formazione e impegno si differenziava dalle ambizioni del federalismo degasperiano, fu eletto alla carica di presidente. Nel suo discorso di insediamento, il candidato italiano, infatti, formulò una linea politica verso l'integrazione europea più graduale e rispettosa delle sensibilità nazionali<sup>314</sup>.

Alla fine della sessione, l'Assemblea Comune approvò diverse risoluzioni. In una si chiedeva ai governi che il presidente dell'Assemblea fosse consultato prima della designazione del nuovo responsabile dell'Alta Autorità, il quale si doveva presentare davanti al consesso comunitario per l'esposizione del suo programma. Con un'altra si proponeva la costituzione di un gruppo di lavoro che doveva avere il compito di studiare le formule più adatte sul controllo dell'esecutivo comunitario e sull'ampliamento delle competenze della Comunità per l'estensione del mercato comune e per il passaggio all'elezione diretta dell'Assemblea Comune. Creato nel maggio 1955 e composto di 28 membri, questo

<sup>313</sup> Assemblea Comune, *Discussioni*, 29 novembre 1954, p. 7.

<sup>314</sup> Ivi, p. 10.

organismo sarà presieduto da Roger Motz, presidente dell'Internazionale liberale<sup>315</sup>.

Da ciò derivava l'impegno dell'Assemblea Comune a rilanciare il processo di integrazione. Proprio in questa direzione si inseriva il viaggio effettuato dal presidente Pella nel gennaio 1955 nelle capitali degli Stati della Comunità. Lo scopo era quello di discutere la successione a Monnet e le future prospettive per la costruzione dell'unità europea. Si può affermare, secondo studi recenti, che l'Assemblea Comune contribuì al rilancio di Messina del giugno 1955 che avrebbe avviato il processo di integrazione con i Trattati di Roma del 25 marzo 1957<sup>316</sup>.

### 3. *La DC e il fallimento della CED*

La costituzione dell'UEO e l'ingresso a pieno titolo della Germania all'interno dell'Alleanza atlantica posero fine alla lunga querelle sul riarmo tedesco. Proprio in questo periodo la DC, il partito di maggioranza relativa, viveva un momento importante della sua vita interna. Dopo la morte di De Gasperi, Amintore Fanfani, con la sua corrente «Iniziativa democratica», divenne segretario del partito, mentre Giovanni Gronchi fu eletto alla presidenza della Repubblica. Si chiudeva così l'esperienza

<sup>315</sup> Cfr. Assemblea Comune, Divisione degli studi e della documentazione, *Annuario-manuale della Assemblea Comune*, Lussemburgo 1956, Risoluzioni nn. 24, 25, 27, pp. 408 ss.; Parlamento europeo, *Verso un Parlamento unico. L'influenza dell'Assemblea Comune CECA sui Trattati di Roma. Cinquantenario dei Trattati di Roma*, Lussemburgo 2007.

<sup>316</sup> S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni*, cit., pp. 191-192.

degasperiana con il rinnovamento generazionale del partito che si adeguava alla nuova realtà politica e sociale<sup>317</sup>.

La nuova linea politica rimetteva in discussione alcune delle scelte fondamentali compiute fino a quel momento dalla DC. Nello stesso tempo, la firma a Londra del *memorandum* di intesa su Trieste, che restituiva all'Italia la zona A del TLT, e l'affossamento del Trattato della CED, che aveva rappresentato il momento più alto dell'impegno europeista di De Gasperi, chiudevano un ciclo della politica estera italiana. Il partito, pur richiamandosi agli ideali degasperiani, cominciò a interrogarsi sulla crisi del processo di integrazione europea, a partire dai primi segnali di distensioni dopo la morte di Stalin e dalla soluzione della questione austriaca<sup>318</sup>.

A partire dalla metà degli anni cinquanta, la DC manifestò due orientamenti di politica estera, anche in rapporto alla politica interna. Da un lato, la nuova leadership, in particolare Fanfani, senza rinnegare l'impegno europeista, privilegiò gli obiettivi che potessero assicurare un ruolo più attivo dell'Italia all'interno dell'Alleanza atlantica. Definita «neoatlantica», questa strategia mirava a una presenza più attiva del Paese nel Mediterraneo, avvantaggiandosi dalla politica di distensione. Dall'altro, i seguaci di De Gasperi (Andreotti, Segni e Taviani), rimasero sostenitori di una politica estera incardinata sul binomio atlantismo ed europeismo<sup>319</sup>.

317 G. Malgeri, *La DC e i Trattati di Roma*, in P.L. Ballini (a cura di), *I Trattati di Roma*, t. I, *I partiti, le associazioni di categoria e sindacali e i Trattati di Roma*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 27-52.

318 M. Bucarelli, *La "questione jugoslava" nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)*, Aracne, Roma 2008, pp. 46 ss.

319 Cfr. G. Formigoni, *Politica interna e politica internazionale nell'Italia del dopoguerra: appunti per una storia politica e sociale della guerra fredda*, in L. Tosi (a cura di), *Politica ed economia nelle relazioni internazionali*

Naturalmente la DC comprendeva che la soluzione al problema tedesco rappresentava un passo indietro rispetto ai progetti ambiziosi perseguiti da De Gasperi. Prevalsa, ormai, un atteggiamento realistico, considerando l'UEO come un passaggio necessario per la salvaguardia dell'alleanza occidentale e come base per il riannodo dei fili spezzati della collaborazione europea. D'altra parte, proprio in questa direzione si muoveva la riflessione della DC dopo il fallimento della CED.

Il 13 settembre 1954, si tenne una riunione della direzione della DC per una valutazione delle nuove proposte sul piano Eden e sul riarmo tedesco. In questa occasione si ribadì che il fallimento della CED non doveva compromettere il processo di integrazione europea e che il riarmo tedesco rappresentava una priorità indiscutibile. Non mancarono, però, le dichiarazioni autocritiche ispirate a un pragmatismo reso necessario dalla nuova situazione. Moro, ad esempio, sostenne che, durante le trattative, non si fosse tenuto in debito conto della situazione francese. «A Bruxelles – sostenne – la nostra delegazione era prevenuta nei riguardi francesi, e non ha tentato un'opera di mediazione. La CED era uno strumento non completamente adeguato, perché ostacolava la riunificazione tedesca. Si sostenga il riarmo tedesco, ma accettabile ragionevolmente dalla Francia»<sup>320</sup>.

Su queste basi, infatti, si stava mettendo in moto la politica europea dopo il fallimento della CED. Tuttavia, alcune componenti del partito mostravano una certa resistenza all'accettazione statica degli accordi in funzione del riarmo tedesco, ponendo l'accento sul rilancio dell'unità europea anche per consentire al Paese lo

*dell'Italia del Secondo dopoguerra*, Studium, Roma 2008, pp. 52-70; B. Martelli, *L'altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana (1958-1963)*, Guerini Associati, Milano 2008.

<sup>320</sup> ASILS, ADC, DN, sc. 21, f. 246, adunanza del 13-14 settembre 1954.

svolgimento di un ruolo politico di rilievo<sup>321</sup>. Nella Consiglio nazionale della DC, tenuto nel novembre del 1954, si svolse un importante dibattito sulle ipotesi strategiche. Di particolare interesse fu l'intervento del sottosegretario Lodovico Benvenuti, esponente di primo piano del federalismo europeo, il quale sostenne che bisognava ripartire dalla politica sopranazionale di De Gasperi. «La CED – dichiarava – era scaduta, non tanto per l'integrazione militare, quanto perché veniva, con il suo allineamento agli altri organismi europei, a mettere il pericolo un complesso di interessi precostituiti soprattutto economici»<sup>322</sup>.

Era possibile, quindi, riprendere la strada dell'integrazione europea puntando sul fattore economico, dopo che gli strumenti politici e militari erano venuti meno. A conclusione dei lavori del Consiglio nazionale si approvò una mozione nella quale si auspicava il superamento della grave crisi provocata dalla caduta della CED e si ribadiva l'impegno della DC «a sostegno di un'attiva politica estera diretta ad accelerare i processi di integrazione europea, garanzia di pace internazionale e di sviluppo economico della nazione italiana»<sup>323</sup>. Queste deliberazioni giungevano in un momento in cui alcune personalità politiche europee cominciarono a rilanciare, nell'ambito del percorso funzionalista, il processo di integrazione economica e di unificazione dei mercati.

<sup>321</sup> A. Varsori, *La scelta europea*, in P.L. Ballini, S. Guerrieri (a cura di), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Carocci, Roma 2006, pp. 276 ss.

<sup>322</sup> ASILS, ADC, CN, sc. 20, f. 237, adunanza del 2-3 novembre 1954.

<sup>323</sup> Ibidem.

#### 4. *Monnet e il Piano Beyen*

Sempre Jean Monnet fu il principale protagonista dopo aver lasciato la presidenza della CECA nel giugno 1955 a René Mayer. Libero da vincoli istituzionali, egli si dedicò al rilancio dell'integrazione e nell'ottobre 1955 fondò il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Accertata l'esistenza di due superpotenze, gli USA e l'URSS, il leader francese pensava che l'Europa dovesse passare dalla ricostruzione al progresso economico con l'utilizzo di energia in grande quantità e a basso prezzo. Il carbone stava per essere sostituito dal petrolio, posseduto prevalentemente dai Paesi in via di decolonizzazione. Monnet riteneva che l'atomo, sfruttato a fini pacifici, avrebbe garantito una risorsa energetica a costi competitivi<sup>324</sup>.

In questo quadro si collocava il suo progetto di una comunità europea per l'energia atomica, sul modello della CECA. L'energia nucleare poteva, quindi, rappresentare il motore del rilancio dell'integrazione per i molteplici vantaggi. Essendo un campo nuovo e mancando delle industrie nazionali, sarebbe stato più facile avviare la collaborazione dei Paesi europei. Inoltre, la nascita di una comunità, circoscritta all'utilizzazione pacifica dell'atomo, avrebbe consentito di controllare l'eventuale produzione nucleare della Germania, interessata prima o poi a possedere questa energia per lo sviluppo economico.

Alla proposta di Monnet sull'istituzione di una comunità europea dell'energia nucleare si sommarono altri progetti di integrazione preparati dal Benelux. Il 4 aprile 1955, il ministro

<sup>324</sup> A. Varsori, *Jean Monnet e il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa fra Mec ed Euratom (1955-1957)*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1954-1969)*, Pavia 1996, pp. 349-371.

degli Esteri belga, Paul-Henri Spaak, lanciò l'idea di nuove istituzioni europee, facendo riferimento all'Alta Autorità della CECA. Lo stesso giorno Jan William Beyen, ministro degli Esteri dei Paesi Bassi, liberale (un banchiere e giurista), trasmise a Spaak un memorandum su un mercato comune generale, un progetto già presentato all'OECE alla fine del 1952. Un esperto francese della CECA, Pierre Uri, il 13 aprile 1955 redasse per Spaak un documento che prevedeva, insieme alla cooperazione politica, il mercato comune, l'Euratom e l'energia. Beyen, però, vi inserì di fatto il suo testo che divenne la base del memorandum del Benelux, reso pubblico il 21 aprile 1955, che prevedeva un Mercato Comune europeo<sup>325</sup>.

Il documento auspicava l'avvio di uno studio per la realizzazione di una Comunità per l'energia atomica e per una Comunità economica europea. In particolare, proponeva l'abbattimento delle barriere doganali e tariffarie fra le nazioni aderenti, l'armonizzazione delle politiche economiche e monetarie e la cooperazione nel settore sociale. Alla prospettiva del Mercato Comune si affiancava l'intervento in settori specifici come l'energia e i trasporti, per i quali sarebbe stata necessaria un'integrazione sul modello della CECA. Il testo era privo di indicazioni sui metodi e sulle forme da seguire per l'unione politica. Si ipotizzava, però, la convocazione di una conferenza con il compito di preparare i futuri trattati, coinvolgendo anche i Paesi esterni alla comunità<sup>326</sup>.

<sup>325</sup> Cfr. P. Gerbet, *La naissance du Marché Commun*, Complexe, Paris 2007; A.G. Harryvan, A.E. Kersten, *The Netherlands, Benelux and the relance européenne 1954-1955*, in E. Serra (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, Milano 1989, pp. 125-158.

<sup>326</sup> E. Serra, *L'Italia e la conferenza di Messina*, in Id. (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, cit., pp. 93-124.

Il 10 maggio 1955, durante la riunione a Parigi del Consiglio atlantico, il memorandum fu consegnato ai ministri degli Esteri della CECA, che decidevano di discuterlo agli inizi di giugno del 1955. Si scelse Messina come sede della conferenza Messina su richiesta del ministro italiano, Gaetano Martino, in vista delle elezioni regionali siciliane.

### 5. *Il ministro Martino e il memorandum italiano*

Nato a Messina il 25 novembre 1900, Martino proveniva da una famiglia che vantava tradizioni politiche. Il padre, avvocato, fu sindaco di Messina dal 1900 al 1904 e dal 1914 al 1919 e poi esponente della Democrazia sociale, una formazione creata dal duca Colonna di Cesarò. Il giovane Martino maturò in questo ambiente un convinto antifascismo di marca liberale. Iscrittosi alla Facoltà di medicina nella capitale, si laureò in Clinica chirurgica. Dopo un periodo di studio all'estero (Berlino, Parigi, Francoforte e Londra), iniziò la sua attività accademica presso l'istituto di Fisiologia umana dell'Università di Messina. Con l'arrivo degli angloamericani in Sicilia, grazie alla sua condotta aliena da compromessi con il regime fascista, fu nominato prima procuratore agli studi, poi, nel 1944, rettore *pro tempore* dell'Università messinese, una carica che avrebbe mantenuto fino al 1957 quando si trasferì presso la Facoltà di medicina dell'Università di Roma come titolare di Fisiologia<sup>327</sup>.

Martino entrò in politica su sollecitazione di Paratore e di Vittorio Emanuele Orlando. Eletto il 2 giugno 1946 per il collegio di

<sup>327</sup> P.G. Nicolosi, F. Farnetani, *Martino Gaetano*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 71, Roma 2008, *ad vocem*.



Catania nelle liste dell'Unione democratica nazionale, fece parte di questo gruppo fino a gennaio del 1947, quando passò al gruppo liberale. Un settore importante della sua attività parlamentare fu l'ordinamento dell'istruzione superiore. Martino invocò da subito un'Università autonoma, concepita non soltanto come fabbrica di professionisti, ma come laboratorio del pensiero, capace di contribuire al progresso della scienza e delle idee.

Nella discussione sul titolo V della Costituzione, osteggiando fermamente il separatismo siciliano, il deputato messinese, in controtendenza rispetto alla maggioranza del gruppo liberale, si schierò a favore dell'ordinamento regionalistico. Eletto nelle file del Partito liberale italiano (PLI) dalla I alla IV legislatura, nel maggio 1948 Martino fu nominato vicepresidente della Camera dei deputati, carica che mantenne sino al febbraio 1954, tra l'altro distinguendosi per doti direttive e di conoscenza della giurisprudenza presidenziale.

Esponente di spicco del suo partito (di cui fu vicepresidente dal 1953 e presidente nel 1961), Martino si inserì nel solco politico tracciato da Giovanni Malagodi (segretario del PLI dall'aprile 1954). Nell'ambito della formula del neocentrismo ebbe la sua prima esperienza di governo, come ministro della Pubblica Istruzione nel gabinetto Scelba a partire dal febbraio 1954. In seguito alle dimissioni di Piccioni, nel settembre 1954 Martino passò agli Esteri, su indicazione di Malagodi, da poco segretario del partito<sup>328</sup>.

La presenza di Martino agli Esteri rimarrà principalmente legata all'impegno per l'integrazione europea. Le sue idee affondavano nella tradizione liberale e in un europeismo che, attraverso

<sup>328</sup> M. Saija, A. Villani, *Gaetano Martino 1900-1967*, introduzione di G. Napolitano, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.

l'influenza di Einaudi, si coniugava con un forte pragmatismo e con la fedeltà all'atlantismo. Martino, pur non possedendo l'ardore di Monnet e di De Gasperi, era consapevole della necessità di costruire un'Europa unita all'interno della quale gli interessi nazionali sarebbero stati affrontati in un quadro più ampio di integrazione economica e sociale.

Martino, in preparazione della conferenza di Messina, organizzò degli incontri per valutare il memorandum del Benelux, nel quale si prospettavano due vie. La prima consisteva nell'integrazione di tipo "verticale", cioè in un settore limitato sul modello della CECA, di cui era sostenitore Monnet; la seconda, in base alla proposta di Beyen e di Spaak, puntava su un'integrazione "orizzontale", che doveva coinvolgere l'economia nel suo complesso.

Il primo incontro, svoltosi il 24 maggio 1955, fu presieduto da Attilio Cattani, direttore generale per gli Affari economici presso la Farnesina. Il secondo si tenne due giorni dopo, sotto la presidenza di Martino, con la partecipazione del ministro del Bilancio, Ezio Vanoni, del ministro del Commercio per l'estero, Mario Martinelli, dei sottosegretari Lodovico Benvenuti ed Emilio Battista, dei ministri plenipotenziari Francesco Cavalletti e Bartolomeo Migone e del segretario generale del ministero degli Esteri, Alberto Rossi Longhi<sup>329</sup>.

Al termine della prima riunione, Cattani, prendendo atto dell'insuccesso di una proposta per l'integrazione sopranazionale e delle difficoltà per quella intergovernativa, auspicò una via intermedia «di difficile configurazione». Predispose un *Appunto* in cui si dichiarava di accogliere l'approccio «orizzontale o

<sup>329</sup> D. Preda, *La sfida del gradualismo costituzionale: l'Italia e i Trattati di Roma*, in Id. (a cura di), *Avanti adagio. I Trattati di Roma e l'unità europea*, Cedam, Padova 2013, pp. 47-76.

congiunto»<sup>330</sup>. I risultati di questi incontri furono sintetizzati in un memorandum, che doveva essere presentato alla Conferenza di Messina. In questo documento si riconfermava l'obiettivo prioritario dell'integrazione politica dell'Europa, ma si auspicava l'approccio graduale e moderato per la realizzazione di un mercato comune, non limitato a qualche settore ma esteso all'insieme della vita economica, ivi compresi il settore sociale e quello della manodopera. Preoccupato dalle conseguenze del mercato unico, il governo italiano, in maniera lungimirante, sollecitava il coordinamento delle politiche di convertibilità monetaria, la creazione di un *fonds de réadaptation* per i lavoratori e una politica di espansione e di investimenti<sup>331</sup>.

La posizione italiana, in larga misura, si basava su considerazioni di natura economica. Si partiva dal presupposto che l'Italia si trovava per ragioni strutturali (i caratteri del proprio apparato industriale, l'arretratezza del Mezzogiorno, la mancanza di capitali per investimenti, ecc.) in una posizione di debolezza nei confronti dei propri partner, nonostante i recenti provvedimenti del Piano di sviluppo predisposto dal ministro Vanoni e della creazione della Cassa per il Mezzogiorno.

Il governo italiano accettò la prospettiva di una comunità economica, ma insistette sulla necessità di adottare interventi volti a rimuovere le arretratezze del Paese. Per quanto riguardava la comunità nucleare, era nettamente favorevole poiché l'Italia non possedeva fonti energetiche. Per queste ragioni, negli anni precedenti, alcuni gruppi imprenditoriali privati avevano

<sup>330</sup> E. Serra, *L'Italia e la conferenza di Messina*, in Id. (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, cit., p. 116.

<sup>331</sup> Il memorandum è pubblicato in R. Ducci, B. Olivi (a cura di), *L'Europa incompiuta*, Cedam, Padova 1970, pp. 279-283 e in P.L. Ballini, A. Varsori (a cura di), *L'Italia e l'Europa*, cit., vol. I, pp. 259-262.

cominciato a compiere qualche timido esperimento nel settore nucleare, al quale si erano affiancate le iniziative statali con il coinvolgimento di tecnocrati e di scienziati quali Francesco Giordani e Felice Ippolito<sup>332</sup>. Con queste proposte le autorità di Roma iniziarono le trattative con i partner europei nella Conferenza di Messina.

## 6. *La Conferenza di Messina e il Comitato Spaak*

Sulla conferenza di Messina (1-3 giugno 1955) la letteratura è ampia. Va evidenziato che l'Italia giocò un ruolo costruttivo nell'individuazione dei nuovi obiettivi per il rilancio dell'integrazione europea. Alla vigilia dell'incontro, il ministro siciliano incontrò una delegazione del movimento federalista, composta da Nicolò Carandini, Ernesto Rossi, Luciano Bolis e dai parlamentari Ugo La Malfa e Giuseppe Caron, che non nascosero le loro remore sugli obiettivi prevalentemente economici del programma. Martino, accolte le critiche, replicò che in quel momento bisognava accogliere la logica del possibile e che, allo stesso tempo, gli stava a cuore la costruzione dell'Europa politica<sup>333</sup>.

Martino, con grande cura, preparò l'incontro dei ministri degli Esteri coinvolgendo un gruppo di diplomatici e le autorità locali. Dopo le accoglienze del municipio di Messina, le delegazioni furono

<sup>332</sup> P.L. Ballini, A. Varsori (a cura di), *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, vol. I, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, pp. 233 ss.

<sup>333</sup> S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1945-1954)*, Milano 1992, pp. 25 ss.

sistematiche nella confortevole e pittoresca Taormina, presso gli hotel San Domenico e Imperiale. I lavori ebbero come punto di partenza i documenti elaborati dal Benelux e quelli presentati dal governo italiano e tedesco. Sin dall'inizio emersero le posizioni dei francesi, favorevoli al già sperimentato metodo dell'integrazione per settori. Dopo gli incontri conviviali e gli spettacoli organizzati nello splendido scenario di Taormina, la mattina del 3 giugno 1955 i ministri degli Esteri decisero di passare all'integrazione orizzontale, affiancata da quella settoriale soltanto nei comparti dei trasporti e dell'energia<sup>334</sup>. Il compromesso, seppur privo di decisioni, rappresentò in quel momento il massimo risultato possibile, consentendo la ripresa delle trattative fra i Paesi della 'piccola Europa'.

Alla fine della conferenza, Martino, soddisfatto dei risultati, sostenne la necessità di raggiungere la federazione europea attraverso il percorso dell'integrazione economica. Con grande prudenza, dichiarò di comprendere le resistenze dei francesi «che bisogna superare ma che non è lecito ignorare». Evidenziò poi il coraggio dell'Italia ad affrontare i propri problemi interni nel quadro più ampio di un mercato comune europeo. Ricordò, infine, che il governo si era battuto per assicurare alcuni punti per lo sviluppo interno, soprattutto del Mezzogiorno<sup>335</sup>.

La conferenza di Messina terminò con l'accordo di studiare le ipotesi prospettate dal Benelux. A tal proposito i Sei nominarono un politico, Paul-Henri Spaak, alla guida di un Comitato di esperti, il Comitato intergovernativo. A partire dal 9 luglio 1955, Spaak

<sup>334</sup> Commission des Communautés Européennes, Interview du comte Snoy e d'Oppuers, *La naissance de l'Europe contemporaine*, par C. Collovald et F. Fontaine, Bruxelles 1983.

<sup>335</sup> G. Martino, *L'Europa e l'Italia*, in Id., *Per la libertà e la pace*, Firenze 1957.

riunì a Bruxelles quattro commissioni e quattro sottocommissioni. Fuori dal governo, Monnet cercò di influire sui lavori attraverso il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa, costituito il 13 ottobre 1955 e formato da rappresentanti dei partiti politici dei Sei e da sindacalisti.

Per quanto riguardava la delegazione italiana, il ministro Martino chiamò a dirigerla il deputato Benvenuti, un convinto europeista. Accanto a lui c'erano gli ambasciatori Attilio Cattani e Roberto Ducci, Achille Albonetti, esperto economico presso l'OECE, l'addetto commerciale Filippo Spinelli, il segretario di Legazione Andrea Cagiati, e l'ambasciatore italiano presso il Lussemburgo, Francesco Cavalletti. La delegazione italiana, per la forte personalità dei membri, lavorò in grande autonomia. Nello stesso tempo il ministro Martino, in un discorso tenuto all'Università "Dante Alighieri" di Perugia, confermò la priorità del governo italiano di perseguire sulla via dell'integrazione europea nell'ambito dell'alleanza atlantica. Durante una visita a Bonn, sostenne di voler procedere senza la Francia, nel caso del rifiuto di questo Paese<sup>336</sup>.

Durante i lavori, la delegazione italiana svolse un ruolo di mediazione di fronte ai contrasti esistenti tra la Francia e la Germania. La Francia era favorevole all'Euratom, perché sperava di trarre vantaggio per la realizzazione dell'arma atomica. I gruppi industriali tedeschi sembravano preferire gli accordi in questo settore con le nazioni più avanzate tecnologicamente quali gli USA e la Gran Bretagna. Mentre Bonn puntava su una Comunità europea di carattere liberista, che avrebbe aperto una serie di mercati alla propria produzione industriale, Parigi temeva la forza

<sup>336</sup> A. Villani, *Un liberale sulla scena internazionale. Gaetano Martino e la politica estera italiana 1954-1967*, Triform, Messina 2008, pp. 140 ss..

dell'apparato industriale tedesco e non sembrava disposta a rinunciare alle tradizioni protezioniste e all'intervento statale nell'economia<sup>337</sup>.

Nel novembre 1955, il Comitato si confrontò con alcuni parlamentari dell'Assemblea Comune, che avevano chiesto l'incontro. Successivamente si svolse un dibattito pubblico durante la sessione di Bruxelles. Spaak chiese il sostegno dell'Assemblea Comune all'operato del Comitato, evidenziando che le idee di Messina abbisognavano di un vasto consenso. Pur non essendo chiamati ad avanzare suggerimenti, i gruppi parlamentari votarono una risoluzione con quale si invitavano i governi a terminare il Trattato, a introdurre la liberalizzazione e a promuovere anche il coordinamento della politica economica, sociale, monetaria e fiscale<sup>338</sup>.

Era prevalso lo spirito di cooperazione per non alimentare il rischio di un nuovo fallimento dopo quello della CED. Nella sessione ordinaria, tenuta a Strasburgo l'8 maggio 1956, i principali gruppi valutarono positivamente il rapporto del Comitato Spaak, soprattutto l'attuazione del coordinamento economico, la valorizzazione degli obiettivi sociali e il principio della solidarietà fra tutti gli Stati. L'Assemblea evidenziò il grande rilievo dell'EURATOM, ma non si pronunciò sull'eventuale utilizzazione dell'energia nucleare anche ai fini militari. Infine, in merito alle

<sup>337</sup> Cfr. M. Demoulin, *Les travaux du Comité Spaak (juillet 1955-avril 1956)*, in E. Serra (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, Milano 1989, pp. 195-210; G. D'Ottavio, *L'Europa dei tedeschi*, cit., pp. 73 ss.

<sup>338</sup> Assemblea Comune, Divisione degli studi e della documentazione, *Annuario-manuale dell'Assemblea Comune*, Lussemburgo 1957, Risoluzione n. 46, pp. 347-348.

istituzioni, la risoluzione chiedeva di estendere il ruolo dell'Assemblea e di garantire la collaborazione delle parti sociali<sup>339</sup>.

Nel corso della riunione dei Sei, svoltasi a Bruxelles nel febbraio del 1956, il ministro Martino, assecondando le richieste francesi, sostenne che l'Italia era interessata all'energia nucleare anche per scopi militari. Il dibattito sulle competenze militari apriva le questioni sulla necessità di dare alla Comunità nuove istituzioni. Da qui derivavano alcune riflessioni di Martino circa il passaggio dal piano degli accordi internazionali a quello della formazione di autorità sopranazionali. In un intervento all'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, tenuto nell'aprile 1956, sostenne che le iniziative europee avevano rinunciato al metodo costituzionale per adottare quello economico-funzionale. «Noi in Italia – disse – apprezziamo questo metodo perché siamo convinti che esso non implica una rinuncia alla politica, ma è la sola via che si può percorrere per giungere a soluzioni politiche»<sup>340</sup>. Il governo italiano, nonostante queste aspirazioni, si adeguò all'approccio intergovernativo.

Solo l'influenza di Spaak, le pressioni di Monnet e di altri esponenti europeisti e la buona volontà degli esperti, molti fra i quali erano favorevoli alla scelta europeista, consentirono che nella primavera del 1956 i maggiori ostacoli fossero rimossi. Alla fine di maggio, in occasione di una nuova conferenza dei ministri degli Esteri dei Sei, tenutasi a Venezia il 29-30 maggio 1956, si decise di passare a una nuova base di negoziato per la redazione di due trattati che avrebbero dovuto dar origine rispettivamente alla

<sup>339</sup> Ivi, Risoluzione n. 47, pp. 349-351.

<sup>340</sup> *Lo spirito dell'Europa*, in G. Martino, *Per la libertà e la pace*, cit., pp. 319-322. Cfr. anche R. Battaglia, *Gaetano Martino e la politica estera italiana (1954-1964)*, EDAS, Messina 2000, pp. 159 ss.



Comunità Economica Europea (CEE) e alla Comunità Europea per l'Energia Atomica (CEEA). In questa occasione, il ministro Martino chiese l'inserimento nel progetto di Trattato di alcune clausole per i Paesi in difficoltà, la creazione di un fondo di sviluppo per le aree arretrate, la libera circolazione della manodopera, ma anche politiche sociali, finanziarie e monetarie comuni<sup>341</sup>.

### *7. La classe dirigente e le nuove spinte europee*

Dopo la conferenza di Messina, all'interno della DC si aprì la discussione sui nuovi possibili scenari anche se su un piano di genericità. Prevalgono temi improntati a una relativa genericità, sia pure con un richiamo costante alla necessità di far ripartire l'integrazione. A prescindere dai risultati della Conferenza, liquidata come un avvenimento di scarso rilievo, il problema del rilancio europeo si collocò tra integrazione politica e integrazione economica<sup>342</sup>.

A distinguersi furono subito i protagonisti degli anni precedenti: Paolo Emilio Taviani con la sua rivista «Civitas» e Lodovico Benvenuti, divenuto nel frattempo presidente del Gruppo parlamentare italiano per il rilancio europeo. Proprio quest'ultimo scriveva su «Civitas» che solo le istituzioni europee «potranno rappresentare una sufficiente garanzia per l'irreversibilità di un

<sup>341</sup> D. Preda, *La sfida del gradualismo costituzionale: l'Italia e i Trattati di Roma*, in D. Preda (a cura di), *Avanti adagio*, cit., pp. 60-62.

<sup>342</sup> C. Rognoni Vercelli, *l'atteggiamento del quadripartito di fronte al rilancio europeo*, in L.V. Majocchi (a cura di), *Messina quarant'anni dopo*, cit., pp. 206 ss.

processo radicale di integrazione economica»<sup>343</sup>. Anche Taviani si esprimeva in tal senso. Con un articolo apparso nella sua rivista, egli evidenziava la necessità dell'unità politica del continente come risposta alla crisi degli Stati nazionali. Rifiutando che si trattava di un sogno utopistico, affermava che «l'Europa occidentale era invece sul piano politico una realtà possibile»<sup>344</sup>.

Il 16 settembre 1955 il segretario del partito, Fanfani, intervenne sul tema in occasione del IX Congresso delle Nouvelles Équipes Internationales, indicando nella ripresa dell'integrazione settoriale lo strumento più utile al rilancio europeo. Con gli accordi economici, dichiara il segretario, estesi all'energia atomica e ai trasporti, l'area di cooperazione si amplierà e «si realizzerà di fatto prima, di diritto poi, una comunità di interessi e uno spazio in cui gli ostacoli istituzionali o politici sull'attività economica saranno sempre più ridotti»<sup>345</sup>. Con una evidente impostazione funzionalista, Fanfani era consapevole che la prospettiva di integrazione politica, per il momento, doveva essere sacrificata a vantaggio di soluzioni più realistiche.

Il partito, comunque, nelle sue posizioni ufficiali si mostrava convinto sostenitore del rilancio europeo, una linea emersa durante la Direzione nazionale del 15 ottobre 1955. Nel comunicato, si esprimeva il voto per la realizzazione nell'Europa libera di una comunità «esempio di pacifica convivenza, di mutua solidarietà, di progresso economico-sociale». Con rinnovata intensità, questo organismo invitava tutte le forze desiderose di parteciparvi «all'azione per la difesa e per la propaganda di

343 L. Benvenuti, *Precedenti e prospettive del rilancio europeo*, in «Civitas», agosto-settembre 1955.

344 P.E. Taviani, *Motivi attuali dell'europismo*, in «Civitas», agosto-settembre 1955.

345 Il testo del discorso in «La Discussione», 23 ottobre 1955.

un'unione economica e politica fra i popoli liberi d'Europa, utilizzando ogni occasione di concretarlo in pratici accordi e in nuovi ordinamenti»<sup>346</sup>.

Non appariva in modo chiaro il giudizio sulle ipotesi di integrazione emerse durante la Conferenza di Messina. Sul tema del Mercato unico gli esponenti democristiani sembravano muoversi con cautela, in presenza di una prospettiva dai contorni incerti e di elementi sufficienti nella valutazione delle conseguenze sul sistema socio-economico italiano. Vi contribuivano anche i nuovi orientamenti in politica economica elaborati dal nuovo gruppo dirigente democristiano sin dalla metà degli anni cinquanta. Fanfani, Gronchi, La Pira, Vanoni, Mattei avevano lanciato un grande disegno riformista incentrato sull'intervento statale per la modernizzazione del Paese. Si temevano delle forti ricadute del mercato unico sull'attuazione del Piano Vanoni, attuato nel 1955, che prevedeva il rilancio dell'occupazione e l'aumento del reddito nazionale<sup>347</sup>.

Più convinta era l'adesione alla proposta monnettiana di una Comunità europea per l'energia atomica. A tal proposito la DC aderì prontamente al Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa, creato da Monnet nell'ottobre del 1955. Composto da personalità rappresentative dei partiti e dei sindacati liberi dell'Occidente favorevoli all'unità europea, questo organismo mirava a essere luogo di discussione e di coordinamento della linea europea esprimendo una volontà politica capace di incidere sugli orientamenti dei governi. Nel settembre 1955 Fanfani ricevette

<sup>346</sup> ASILS, ADC, DN, sc. 25, f. 286, adunanza del 15 ottobre 1955.

<sup>347</sup> G. Malgeri, *La DC e i Trattati di Roma*, in P.L. Ballini (a cura di), *I Trattati di Roma*, t. I, cit., p. 37.

Monnet, in visita a Roma, dove incontrò diversi esponenti del mondo politico ed economico<sup>348</sup>.

Nella già citata Direzione nazionale del 15 ottobre 1955, Fanfani illustrò la proposta di Monnet e ottenne l'autorizzazione a partecipare al Comitato. Il 17 e il 18 gennaio 1956 si tenne la riunione inaugurale con un ordine del giorno che prevedeva le iniziative per lo sviluppo pacifico dell'energia atomica in Europa e la stesura di una risoluzione da sottoporre ai Parlamenti nazionali per l'approvazione. In vista di questo appuntamento, Fanfani convocò la Direzione nazionale per il 13 gennaio. Molti interventi furono favorevoli. In particolare, Giulio Battistini evidenziò l'importanza delle ultime ricerche e le utilizzazioni a scopo industriale dell'energia nucleare<sup>349</sup>.

Nel corso della riunione si parlò poco del Mercato unico. Soltanto Fanfani, intervenendo al riguardo, manifestò un atteggiamento di preoccupazione e scarso interesse. Osservò, infatti, che il Mercato comune gli sembrava «un pericolo per l'Italia perché non abbiamo né mezzi né uomini»<sup>350</sup>. Per tali ragioni la competizione rischiava di penalizzare il Paese di fronte alle grandi economie europee. A conclusione della Direzione, Fanfani ottenne il mandato di portare l'adesione della DC alla costituzione del Comitato.

Il 17 gennaio 1956 si aprì a Parigi la prima riunione. Oltre a Fanfani, gli italiani erano rappresentati da Malagodi, La Malfa, Matteotti, Canini e Arena (questi ultimi due sostituivano Giulio

<sup>348</sup> M.G. Melchionni, *Il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa: una rete al servizio della governance europea*, in «Annali del Dipartimento di studi geoeconomici linguistici statistici storici per l'analisi regionale 2005», Pàtron, Bologna 2007, p. 131.

<sup>349</sup> ASILS, ADC, DN, sc. 21, f. 246, adunanza del 13 gennaio 1956.

<sup>350</sup> Ibidem.

Pastore in rappresentanza della CISL). Nel corso dei lavori il Comitato ribadì il sostegno agli obiettivi stabiliti a Messina e la volontà di coinvolgere i Parlamenti nell'iniziativa in base alla quale, secondo il modello dell'Alta autorità della CECA, «la Comunità europea avrebbe avuto il compito di preservare la proprietà esclusiva dei combustibili nucleari attraverso le loro trasformazioni»<sup>351</sup>.

<sup>351</sup> A. Varsori, *Jean Monnet e il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa dalle origini ai Trattati di Roma (1955-1957)*, 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. 153.

## VIII. Il trattato di Roma e il rilancio dell'Europa

### 1. *Verso la redazione dei Trattati*

Il negoziato per la redazione dei Trattati si aprì il 26 giugno 1956 al castello di Val Duchesse nei pressi di Bruxelles. A fine settembre la delegazione italiana presentò due note. Con la prima si insisteva sull'arretratezza economica dell'Italia al fine di evitare eccessivi automatismi nella realizzazione del mercato comune e di pregiudicare la buona riuscita del piano Vanoni. Pertanto si avanzava la richiesta di creare un "Fond de Réadaptation" e di "Fond d'Investissement" per lo sviluppo equilibrato delle economie degli Stati membri. Nella seconda nota la delegazione italiana approfondiva la questione istituzionale, ribadendo il proprio interesse per l'evoluzione della Comunità in senso sopranazionale proprio per la corretta gestione delle cospicue risorse finanziarie. Durante le trattative, però, Martino si mosse in modo cauto insistendo più sugli interventi economici per le zone arretrate che sulle riforme istituzionali<sup>352</sup>.

La riunione dei ministri degli Esteri, tenuta a Parigi dal 20 al 21 ottobre 1956, fu senza dubbio il momento più critico per i negoziati. La Germania Ovest, sostenuta dall'Olanda, voleva una rapida liberalizzazione generalizzata dei mercati. L'Italia puntava sulla libera circolazione della manodopera e sull'adozione di strumenti capaci di incidere sugli squilibri sociali e territoriali. Le più numerose richieste provenivano dalla Francia, ove la creazione di un mercato comune suscitava forti resistenze. Con la formazione

<sup>352</sup> D. Preda, *La sfida del gradualismo costituzionale: l'Italia e i Trattati di Roma*, in Id. (a cura di), *Avanti adagio*, cit., pp. 64 ss.

del governo Mollet, nel gennaio 1956, la politica francese si orientò in senso più europeista. Rimasero pressoché immutate le condizioni poste per l'adesione alle nuove Comunità<sup>353</sup>.

Riguardo al mercato comune la Francia prospettava la possibilità che la CEE si facesse carico dei rapporti economici privilegiati di Parigi con i propri territori coloniali e che prendesse in considerazione anche il settore della produzione agricola, non solo di quella industriale. A dispetto dei fini esclusivamente pacifici dell'Euratom, l'Assemblea Nazionale francese dichiarava che non avrebbe rinunciato a un'eventuale dotazione di un deterrente nucleare. Le difficoltà erano innumerevoli e complessi i problemi tecnici. Prevalse, però, la volontà politica di andare avanti. Il ruolo di Spaak fu decisivo nel comporre le divergenze e nel trovare le soluzioni alle questioni tecniche<sup>354</sup>.

A rafforzare la solidarietà europea e ad accelerare i negoziati contribuirono due avvenimenti: la crisi di Suez e l'invasione dell'Ungheria, entrambi avvenuti all'inizio di novembre del 1956. Nel luglio 1956 il presidente egiziano Gamal Abdel Nasser aveva deciso la nazionalizzazione della compagnia del Canale di Suez, le cui azioni erano detenute dalla Francia e dall'Inghilterra. Il controllo del canale era strategico perché la maggior parte del petrolio che raggiungeva l'Europa passava per quella via. La Francia e l'Inghilterra, quindi, il 29 ottobre 1956 inviarono un corpo di spedizione che occupò la zona del canale. L'operazione suscitò la minaccia di intervento dell'URSS e gli USA che, vedendo pregiudicate le loro relazioni con i paesi arabi, non approvarono

<sup>353</sup> E. Serra (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, Giuffrè, Milano 1989.

<sup>354</sup> P.H. Spaak, *Combats inachevés. De l'espoir aux déception*, Fayard, Paris 1969, pp. 63 ss.

l'iniziativa. La vicenda terminò con la sconfitta delle due potenze europee che dovettero abbandonare il canale di Suez<sup>355</sup>.

Non era solo la situazione medio-orientale a influenzare le trattative sull'integrazione europea. Dopo la condanna dello stalinismo, in occasione di una sessione segreta del XX congresso del PCUS, si accrebbero le tensioni nelle leadership comuniste di alcune nazioni del blocco sovietico, in particolare in Polonia e in Ungheria. La fase più acuta si manifestò in Ungheria, dove il moto di rinnovamento si trasformò in una rivoluzione contro il regime comunista e la presenza sovietica. Mosca, traendo profitto dalla quasi contemporanea crisi di Suez, procedette a un intervento armato che soffocò nel sangue l'insurrezione<sup>356</sup>. L'invasione dell'Ungheria, oltre a confermare l'impotenza dell'Europa, suscitava nuove paure derivanti dalla minaccia sovietica. Le due crisi evidenziarono la debolezza dei Paesi europei rispetto alle grandi potenze che impedivano una loro autonomia<sup>357</sup>.

La Francia trasse immediatamente la lezione abbracciando con più convinzione la causa della dimensione comunitaria. Dopo l'incontro tra Guy Mollet e il cancelliere tedesco Konrad Adenauer, svoltosi a Parigi il 6 novembre 1956, nel pieno di queste crisi, i negoziati conobbero un importante punto di svolta. Si posero le premesse dell'asse franco-tedesco che sarebbe stato decisivo in momenti cruciali dell'integrazione europea<sup>358</sup>. Si arrivò pertanto

355 S. Cruciani, *L'Europa delle sinistre. La nascita del Mercato comune europeo attraverso i casi francese e italiano (1955-1957)*, Carocci, Roma 2007.

356 S. Pons, *La rivoluzione globale. Storia del comunismo internazionale, 1917-1991*, Einaudi, Torino 2012, pp. 272 ss.

357 U. Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, Milano 2011, pp. 99-100.

358 G.H. Soutou, *L'alliance incertain. Les rapports politico-strategiques franco-allemands, 1954-1996*, Fayard, Paris 1996, pp. 58 ss.



alla firma dei Trattati, avvenuta a Roma il 25 marzo 1957, sulla Comunità Europea dell'Energia Atomica e sul Mercato Comune Europeo. Dopo il fallimento della CED, i due trattati permisero il rilancio del processo europeo e ne siglarono l'irreversibilità per l'assenza della procedura di recesso e, a differenza del trattato sulla CECA, per la durata illimitata.

## *2. I trattati di Roma: mercato comune e le istituzioni*

Il trattato sulla CEE prevedeva la creazione di un mercato comune e, nello stesso tempo, lo sviluppo armonioso dell'economia, il miglioramento del tenore di vita e le relazioni sempre più strette degli Stati membri. Le finalità comprendevano l'integrazione negativa (eliminazione delle barriere protezionistiche e liberalizzazione degli scambi) e l'integrazione positiva (politiche comuni). Nell'ambito di questa i punti principali erano i seguenti: abolizione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative (area di libero scambio), istituzione di una tariffa doganale comune verso i Paesi terzi (unione doganale), eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali (mercato comune), instaurazione di politiche comuni in agricoltura e nei trasporti, fissazione di regole per non falsare la libera concorrenza, coordinamento delle politiche economiche e riequilibrio delle bilance dei pagamenti, riavvicinamento delle legislazioni nazionali per il buon funzionamento del mercato comune.

Per la riduzione degli squilibri regionali e delle disparità di sviluppo furono create alcune istituzioni speciali. Il Fondo sociale europeo (FSE) doveva provvedere allo sviluppo dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita dei lavoratori. La Banca europea

per gli investimenti (BEI) doveva facilitare l'espansione economica con il finanziamento delle infrastrutture di interesse comunitario. Il conseguimento di tali obiettivi era programmato in un periodo transitorio di 12 anni, diviso in tre tappe di quattro anni. Gli obiettivi della CEEA erano la creazione del mercato comune dell'energia nucleare attraverso la libera circolazione del materiale fossile e della manodopera, lo sviluppo della ricerca per l'utilizzo industriale dell'atomo, la messa in comune dei brevetti e delle conoscenze, la fissazione delle norme sulla sicurezza uniformi per la protezione della popolazione<sup>359</sup>.

Le istituzioni previste riproducevano quelle della CECA, ma con tratti federali meno pronunciati. A Messina, i governi avevano voluto che le nuove Comunità invadessero il meno possibile le loro prerogative sovrane e la Francia, dopo le drammatiche vicende della CED, non intendeva rivivere la querelle sulla sopranazionalità. Il mercato comune non riguardava un solo settore specifico, ma l'insieme dell'economia e gli interessi nazionali enormi. L'accento, quindi, fu posto sulla concertazione tra gli Stati più che sull'autorità di un organo indipendente e sopranazionale, come era avvenuto con l'Alta Autorità.

Il potere si concentrava nel Consiglio dei ministri, organo di tutela degli interessi nazionali. La sua presidenza era assicurata da tutti gli Stati a rotazione per un periodo di sei mesi. La Commissione corrispondeva all'Alta Autorità della CECA (il cambio di nome era simbolico e marcava il venir meno dell'ispirazione sopranazionale). Questa aveva il compito di proporre al Consiglio le norme da adottare nell'interesse generale europeo, di gestire le politiche comuni, di vigilare sul rispetto del diritto comunitario (fu

<sup>359</sup> M. Cartabia e J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, Bologna 2000.

definita «custode dei trattati»), di rappresentanza delle Comunità. La Commissione non era un vero governo, ma diveniva, con l'esclusività dell'iniziativa legislativa, il motore dell'integrazione europea. I commissari, nominati dai governi nazionali, a garanzia della loro indipendenza non potevano essere rimossi sino al termine del loro mandato.

Fino al 1967 ogni Comunità ebbe il suo Consiglio dei ministri e la sua Commissione. Dopo il trattato di fusione del 1965, gli organi furono unificati. L'Assemblea parlamentare, come la Corte di Giustizia, fu unica per tutte le Comunità fin dal 1958. Di queste due istituzioni bisogna evidenziare il ruolo svolto dalla seconda che, con le sue sentenze, diventerà una fonte di diritto materiale. L'Assemblea parlamentare europea (composta di membri designati dai Parlamenti nazionali), l'istituzione politica per antonomasia, si richiamava al dibattito federalista sviluppatosi dalla fine della guerra in poi. Di esso si coglievano le tracce nel testo dei trattati di Roma, il quale lasciava al legislatore comunitario del futuro il problema delle competenze spettanti all'Assemblea parlamentare e del sistema per l'elezione dei suoi membri. Fino al 1979 l'Assemblea, infatti, sarà eletta in secondo grado dai Parlamenti nazionali. All'inizio non aveva poteri legislativi, ma solo consultivi e di controllo sulla Commissione, che poteva essere costretta alle dimissioni con una mozione di censura votata a maggioranza qualificata<sup>360</sup>.

Sebbene le istituzioni prefigurassero i poteri del legislativo, dell'esecutivo e del giudiziario, le Comunità non erano uno Stato perché la sostanza dell'autorità rimaneva nei governi nazionali tramite il Consiglio dei ministri. Questa impostazione rafforzava il

<sup>360</sup> B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna 2001, pp. 50 ss.

metodo contrattuale, in cui la ricerca del compromesso doveva essere permanente, rendendo necessarie la mediazione degli interessi e le compensazioni tra i vari Stati membri. Le istituzioni dovevano gestire la fase di passaggio dalla divisione all'unità. In seguito le loro competenze si sarebbero accresciute sulla base dell'evoluzione del processo di integrazione.

Particolarmente delicata fu la scelta del metodo decisionale. Il voto all'unanimità significava rimanere nell'ambito intergovernativo, o il voto a maggioranza comportava l'accettazione del principio sopranazionale? La regola dell'unanimità era la piaga delle organizzazioni internazionali, poiché la volontà di uno solo poteva bloccare quella di tutti gli altri. Il diritto di veto aveva condotto al fallimento la Società delle Nazioni e reso impotente il Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Gli autori dei trattati, consapevoli di questi rischi, optarono per il voto a maggioranza, anche se ciò significava introdurre un elemento sopranazionale nell'architettura istituzionale comunitaria. Fu deciso che all'inizio le deliberazioni sarebbero state prese all'unanimità per la definizione dell'impostazione generale del mercato comune. A partire dall'avvio della terza fase del periodo transitorio, cioè dal 1° gennaio 1966, a maggioranza, salvo poche eccezioni, con la ponderazione dei voti<sup>361</sup>.

Circa il problema del finanziamento, a differenza della CECA la cui autonomia finanziaria era garantita fin dall'inizio dai prelievi sulla produzione, fu scelta una via graduale. Durante un primo periodo di transizione, il bilancio della Comunità sarebbe stato assicurato dai contributi degli Stati, fissati secondo la capacità contributiva di ciascuno. Il meccanismo dei contributi statali, tipico delle organizzazioni internazionali, riduceva l'indipendenza

<sup>361</sup> U. Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, cit., pp. 105-106.

delle Comunità. Era previsto quindi il finanziamento con risorse proprie realizzato a partire dal 1971. Non potendo il Lussemburgo ospitare la CEE e la CEEA, la sede di queste fu posta a Bruxelles, dove fu anche trasferita la CECA. Rimasero nel Granducato la Corte di Giustizia e la segreteria del Parlamento Europeo, le cui sedute continuarono a tenersi a Strasburgo.

Le nuove istituzioni, pur presentando la prevalenza dell'impianto confederale, avevano alcuni aspetti federali. Tra questi vanno segnalati l'esecutività delle decisioni senza la necessità di ratifiche nazionali, il voto a maggioranza, la possibilità di eleggere il Parlamento a suffragio universale, la previsione del meccanismo delle risorse proprie, i poteri della Corte di Giustizia, che con le sue sentenze vincolanti poteva rafforzare gli aspetti sopranazionali delle Comunità e il primato del diritto comunitario su quelli nazionali. Certo i Trattati, coerentemente con il funzionalismo, attribuivano alle Comunità finalità economiche. Gli obiettivi politici erano vaghi e lasciati alla forza evolutiva dei principi posti alla base dell'integrazione economica. Su questi temi, aveva insistito la delegazione italiana.

### *3. Le proposte dell'Italia*

Tra la conferenza di Messina e i Trattati di Roma, la guida del governo italiano passò da Scelba a Segni. Sardo di Sassari, professore universitario di diritto e procedura civile, Antonio Segni era stato esponente del Partito popolare con Luigi Sturzo. Militante antifascista, aveva partecipato alla fondazione della DC e, come ministro dell'Agricoltura, aveva portato avanti la contrastata riforma agraria. Il 6 luglio 1955 divenne presidente del Consiglio

con il sostegno di una maggioranza formata da DC-PSDI-PLI. Pur avendo un stile molto diverso da Scelba, Segni mantenne inalterate le basi della politica estera degasperiana, cioè la fedeltà all'Alleanza atlantica e il sostegno all'integrazione europea. D'altra parte, nel nuovo governo Martino fu confermato al ministero degli Esteri. Fra questi e il presidente del Consiglio vi fu una collaborazione proficua<sup>362</sup>.

Durante le trattative, poco si parlò sia in Parlamento che in Consiglio dei ministri. Come si è visto, Martino mantenne stretti contatti con la delegazione, della quale facevano parte politici e funzionari di alto livello con esperienza nella materia<sup>363</sup>. Non sorprende che nelle trattative la delegazione avesse ripreso i temi tradizionali dell'integrazione politica e dell'adozione di provvedimenti economici e sociali volti a superare le arretratezze dell'Italia. L'impegno per l'integrazione politica non era una novità e si giustificava con la convinzione in base alla quale gli interessi italiani potevano trovare accoglienza favorevole in un quadro normativo e istituzionale sopranazionale. Pertanto, la delegazione italiana dedicò particolare attenzione alla futura Assemblea parlamentare, che, ritenuta uno dei pilastri dell'integrazione politica, doveva essere eletta a suffragio universale. Rilevante fu anche l'intervento sul ruolo da assegnare alla Commissione della

<sup>362</sup> Cfr. S. Mura, *Politica e istituzioni negli scritti di Antonio Segni*, in A. Segni, *Scritti politici*, a cura di S. Mura, prefazione di F. Soddu, CUEC, Cagliari 2013, pp. XIII-LXII; F. Scarano, *Antonio Segni, Konrad Adenauer e l'integrazione europea*, in P. Craveri, A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1907-2007)*, Franco Angeli, Milano 2009, pp. 369-393.

<sup>363</sup> F. Perfetti, *Verso i Trattati di Roma. L'europismo di Palazzo Chigi*, in «La Comunità internazionale», n. 1, 2007, pp. 23-49.

CEE e sull'irreversibilità del processo funzionalista nell'attuazione dei futuri trattati<sup>364</sup>.

Oltre agli aspetti politici e istituzionali, la delegazione italiana non trascurò durante le trattative le questioni economiche che erano dominanti nelle trattative. In particolare, evidenziò i probabili sacrifici dell'economia della Penisola, caratterizzata dalla sua arretratezza e dagli elementi strutturali di debolezza. Queste preoccupazioni spinsero i nostri rappresentanti a formulare precise richieste. Uno dei principali obiettivi fu quello di fare accettare l'idea che la CEE avrebbe contribuito alla soluzione degli squilibri esistenti con l'avvio di una politica regionale europea. Un altro obiettivo riguardava la libera circolazione dei lavoratori<sup>365</sup>.

La delegazione italiana non trascurò il debole sistema industriale rispetto agli altri Paesi, un tema molto caro ai vertici e agli esperti della Confindustria. Gli industriali privati, non nutrendo più sentimenti ostili verso l'integrazione europea, temevano la prospettiva di dover competere con concorrenti più forti. Per tali ragioni chiesero la gradualità nella realizzazione del mercato comune, il rafforzamento della tariffa esterna comune con livelli più alti nel settore agricolo<sup>366</sup>. Su alcuni di questi punti l'Italia poteva contare sul consenso di altri Paesi, ad esempio la Francia, favorevole alla tariffa esterna per tutelare l'economia dalla concorrenza esterna.

<sup>364</sup> A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 138 ss.

<sup>365</sup> F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea 1944-1951*, El, Roma 1991.

<sup>366</sup> F. Petrini, *Grande mercato, bassi salari: la Confindustria e l'integrazione europea. 1947-1964*, in P. Craveri-A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1907-2007)*, Milano 2009, pp. 233-258.

Su un altro settore il governo di Roma trovò il sostegno di Parigi: l'adozione di una politica sociale europea e di ammortizzatori per fronteggiare le conseguenze negative della concorrenza. In tale direzione s'inseriva la proposta della delegazione italiana per un fondo di riadattamento, la quale trovò applicazione nell'istituzione del FSE. Legata alla disoccupazione, stava la questione della formazione professionale che avrebbe dovuto fornire manodopera qualificata e opportunità ai lavoratori disponibili a scegliere la via dell'emigrazione. La centralità dell'impegno italiano sulla questione sociale e sui problemi economici del Mezzogiorno fu confermata dalla richiesta di una politica di investimenti. Anche in questo caso, nella versione finale del trattato fu prevista la costituzione della BEI<sup>367</sup>.

La delegazione italiana, favorevole al coinvolgimento del sindacato nel processo di integrazione europea, accolse le proposte belghe e olandesi di un Comitato Economico e Sociale (CES), formato dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali, delle associazioni imprenditoriali e degli interessi diversi. Il Trattato di Roma, pur prevedendo la costituzione del Comitato, attribuì a quest'ultimo compiti meramente consultivi e la possibilità di esprimere parere solo su sollecitazione dei futuri organismi europei<sup>368</sup>.

Pieno sostegno sul progetto della Comunità per l'energia nucleare venne dalla delegazione italiana, anche se le trattative in

<sup>367</sup> G.P. Manzella, *Alle origini della Banca Europea degli Investimenti: tra Mezzogiorno ed Europa*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2007, n. 2, pp. 279-306.

<sup>368</sup> A. Varsori, *Politica e amministrazione nel Comitato economico e sociale europeo (1957-1998)*, in «Storia Amministrazione Costituzione». Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, 2000, 8, pp. 105-134.



questo settore presentarono minori difficoltà. I problemi principali riguardarono principalmente la Francia, che non intendeva rinunciare alle proprie ambizioni di costituire un deterrente nucleare nazionale. L'Italia era favorevole a qualsiasi iniziativa destinata a sfruttare una fonte quasi inesauribile di energia a costi decrescenti. Peraltro, grazie agli studi avviati di fisica nucleare, aveva mostrato particolare interesse all'applicazione di questa energia nel settore industriale. Sulla base di questi interessi e di queste esperienze scientifiche, l'Italia si inserì in maniera costruttiva per la nascita dell'EURATOM<sup>369</sup>.

Nel complesso i Trattati di Roma accolsero alcune delle proposte italiane. In particolare furono creati il Fondo Sociale Europeo e la Banca Europea degli investimenti che dovevano avviare un primo embrione di politica sociale e il superamento degli squilibri regionali. Per i rappresentanti italiani i trattati apparivano più un punto di partenza che di arrivo. Lodovico Benvenuti, che aveva seguito per conto del governo di Roma tutti i lavori preparatori, sostenne che con l'adozione del trattato «l'Europa prima o poi sarà obbligata a compiere il passo successivo alla proclamazione dell'unione economica: la creazione di un sistema monetario unico e di una bilancia europea dei pagamenti unificata verso i Paesi terzi». «A quel punto, – affermò – il problema di una Costituzione europea sarà maturo, non per essere affrontato, ma per essere risolto»<sup>370</sup>.

<sup>369</sup> B. Curli, *L'esperienza dell'Euratom e l'Italia. Storiografia e prospettive di ricerca*, in P. Craveri-A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea*, cit., pp. 211-232.

<sup>370</sup> ABC, fald. 29, I, Schema generale del discorso di Benvenuti alla Conferenza di Charleroi del Movimento Europeo, 18 novembre 1957.

#### 4. *La ratifica e il dibattito*

La conoscenza del contenuto del Trattato sollevò, in un primo momento, forti perplessità. Agli inizi del 1957 il vicepresidente del Consiglio, Giuseppe Saragat, accolse in modo duro il progetto presentato da Benvenuti di fronte ad alcuni ministri e ad alti funzionari di Palazzo Chigi. Solo per l'opera mediatrice del presidente del Consiglio Segni e del ministro Martino i contrasti rientrarono<sup>371</sup>. Il 4-5 febbraio sempre del 1957 il Consiglio nazionale della DC espresse delle perplessità sulle conseguenze economiche dei Trattati, incoraggiando nella mozione finale il governo a firmarli a condizione che non fossero penalizzati gli obiettivi economici dell'Italia. Il PRI si schierò subito a favore dell'approvazione dei Trattati. La Malfa, pur non risparmiando critiche costruttive al MEC. Indicò il carattere di volano verso l'unificazione politica<sup>372</sup>.

Frattanto, il consenso ai Trattati si ampliò anche in seguito al nuovo contesto internazionale. La prospettiva di una coesistenza pacifica tra i blocchi, le crisi in Polonia e in Ungheria e il processo di decolonizzazione avviarono la rottura del patto di unità d'azione tra PCI e PSI, rafforzando all'interno di quest'ultimo le correnti autonomiste favorevoli al dialogo con PSDI. Il gruppo socialista, agli inizi del 1957, nominò una Commissione speciale per lo studio dei Trattati diretta da Riccardo Lombardi. Dai lavori emersero la

<sup>371</sup> *Témoignage de Roberto Ducci*, in M.G. Melchionni, R. Ducci (a cura di), *La genèse des Traités de Rome. Entretiens inédits avec 18 auteurs et témoins de la négociation*, Éditions economica, Paris 2007, p. 395.

<sup>372</sup> Cfr. L. Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa. La via italiana alla modernizzazione (1942-1979)*, Franco Angeli, Milano 2003; M. Pignotti, *I partiti laici dalla CED al Mercato comune*, in P.L. Ballini (a cura di), *I Trattati di Roma*, t. I, cit., pp. 69-83.

paura di un mercato dominato dai grandi monopoli, che avrebbe danneggiato il mondo del lavoro, e, al tempo stesso, la speranza di avviare un processo di industrializzazione e di modernizzazione del Paese. Il giudizio era ampiamente positivo nei confronti dell'Euratom. In seguito a ciò, il PSI avrebbe votato a favore dell'Euratom, astenendosi sul mercato comune<sup>373</sup>.

Le forze sindacali, pur non avendo partecipato alle trattative, furono coinvolte dai temi in corso di elaborazione. La CISL, che nell'agosto 1955 aveva aderito alla *Trade Unions Conference for the Revival of European Idea*, confermò la sua adesione all'integrazione europea, apprezzando in particolare la creazione del Fondo per gli investimenti. Il suo leader, Giulio Pastore, propose un piano d'azione per la propaganda del rilancio europeo. All'interno della CGIL si aprì un dibattito sulla cooperazione economica europeo-occidentale, ma questa organizzazione mantenne egualmente un atteggiamento contrario alla CEE<sup>374</sup>.

Il 25 marzo 1957 i Trattati della CEE e dell'Euratom furono firmati a Roma. Il luogo fu indicato da Spaak, perché la sede delle CEE doveva essere Bruxelles e gli italiani avevano invano proposto Milano. La scelta del luogo per la firma, però, era un riconoscimento alla funzione di Roma come culla della civiltà cristiana occidentale. Alla cerimonia ufficiale parteciparono i

<sup>373</sup> A. Landuyt, *Internazionalismo, democrazia, europeismo. Il socialismo italiano di fronte all'Euratom e al Mercato comune europeo*, in P.L. Ballini (a cura di), *I Trattati di Roma*, t. I, cit., pp. 62 ss.

<sup>374</sup> A. Ciampani, *La CISL tra integrazione europea e mondializzazione. Profilo storico del sindacato nuovo nelle relazioni internazionali: dalla Conferenza di Londra al Trattato di Amsterdam*, Edizioni Lavoro, Roma 2000; Id., *L'Europa dei sindacati. La CISL e la CGIL nel percorso europeo avviato dai Trattati di Roma*, in P.L. Ballini (a cura di), *I Trattati di Roma*, t. I, cit., pp. 151-228.

ministri degli Esteri e alcuni presidenti del Consiglio (Adenauer, Segni e il lussemburghese Joseph Bech).

Il dibattito in Parlamento sulla ratifica dei Trattati, apertosi alla Camera il 18 luglio 1957, terminò con la presentazione di tre relazioni di maggioranza (Edoardo Martino sul mercato comune, Rodolfo Vicentini sull'Euratom e Lodovico Martini sugli aspetti istituzionali) e una di minoranza (Giuseppe Berti)<sup>375</sup>. In quest'ultima il deputato comunista esaminava la debolezza dell'Italia nel processo integrativo dominato dai monopoli, l'angustia geografica del processo tra Paesi non economicamente complementari e la minaccia arrecata al progresso politico e sociale<sup>376</sup>.

Nella prima relazione di maggioranza, Martino confermò le implicazioni politiche dei Trattati che si traducevano nella decisione di porre le fondamenta di una unione sempre più stretta nel rispetto delle nazionalità. Tra queste esaltò il ruolo della Corte di giustizia come «elemento federatore». Concordando con La Malfa sulla mancanza di un'autorità sopranazionale, evidenziò la novità rappresentata dalla maggioranza qualificata per molte delle decisioni del Consiglio dei ministri, la quale poteva prefigurare «in qualche modo le regole di una federazione e non di una semplice conferenza internazionale»<sup>377</sup>. Secondo il relatore, quindi, i Trattati si dovevano considerare un punto di avvio dell'integrazione europea.

Montini, noto per i suoi principi europeisti e federalisti, insistette sulle lacune istituzionali e «sulla sproporzione fra

<sup>375</sup> P.L. Ballini, *Il dibattito sui Trattati di Roma nelle Aule del Parlamento*, in P.L. Ballini (a cura di), *I Trattati di Roma*, t. I, cit., pp. 229-286.

<sup>376</sup> AP, DCXIV, Legislatura II, *Discussioni*, 30 luglio 1957, relazione dell'on. Giuseppe Berti, pp. 34736-34746.

<sup>377</sup> Ivi, relazione dell'on. Edoardo Martino, pp. 34746-34753.

integrazione economica e quella integrazione che vorremmo pensare possibile nel futuro verso la federazione». Secondo il relatore, i poteri nazionali rimanevano immutati, perché le risoluzioni erano approvate dal Consiglio dei ministri, che non rappresentava «l'organo di una comunità politica superiore». L'Assemblea non presentava i tratti di un'assemblea federativa fondata su rappresentanti eletti con il voto proporzionale. Insomma si era creata una Comunità sui generis, la cui importanza consisteva nella realizzazione della convivenza e della solidarietà tramite l'evoluzione del diritto internazionale<sup>378</sup>

I rappresentanti democristiani che intervennero nel dibattito (Maria Dominedò, Giuseppe Vedovato) rivendicarono la continuità con la politica degasperiana poiché nei nuovi Trattati si registrava la compatibilità tra interessi nazionali e unificazione continentale. La Malfa rilevò la mancanza di un potere centrale forte. Malagodi riaffermò l'obiettivo di un'unione politica dei Paesi europei e di una moneta unica. A conclusione dei lavori Martino rilevò che l'integrazione economica andava considerata come un presupposto di quella politica, implicando al suo avvio l'attivazione di poteri istituzionali minimi, esclusivamente di controllo. I Trattati furono approvati alla Camera dei deputati il 30 luglio 1957 e al Senato il 9 ottobre<sup>379</sup>.

<sup>378</sup> Ivi, relazione dell'on. Ludovico Montini, pp. 34753-34762. Cfr. L. Barbaini, *Cattolicesimo, modernità, federalismo in Ludovico Montini*, in F. Di Sarcina, L. Grazi, L. Scichilone (a cura di), *Europa vicina e lontana*, Centro Editoriale Toscano, Firenze 2008, pp. 51-60.

<sup>379</sup> D. Preda, *La sfida del gradualismo costituzionale: l'Italia e i Trattati di Roma*, in Id. (a cura di), *Avanti adagio*, cit., pp. 64 ss.

## 5. *Continuità o rottura?*

I Trattati di Roma rappresentano una continuità o una rottura rispetto alla precedente esperienza europeista? Apparentemente i governi e i negoziatori si mossero lungo la via tracciata dal funzionalismo monnettiano che prevedeva l'integrazione in senso orizzontale e quella in senso verticale con la creazione di istituzioni sopranazionali che sarebbero sfociate nella federazione europea. La finalità politica era presente come obiettivo dei protagonisti che, per la loro cultura e per l'esperienza del lavoro in comune, avevano collaborato nelle principali organizzazioni europee del dopoguerra.

L'arduo compito di dirigere i negoziati fu affidato a una personalità politica, Paul-Henri Spaak, il quale scelse la via del rapporto con i capi delegazione, tutti convinti fautori di un'integrazione avanzata (si pensi per l'Italia a Lodovico Benvenuti e per la Francia a Felix Gaillard, un ex collaboratore di Monnet). Nelle sue memorie, Spaak sostenne che gli uomini chiamati all'elaborazione dei Trattati credevano nel passaggio dall'integrazione economica a quella politica, considerando la prima «una tappa di una rivoluzione politica più importante»<sup>380</sup>. Nei fatti sarebbero prevalse l'integrazione orizzontale e le istituzioni chiamate a gestire il mercato. In tal modo il potere decisionale sarebbe toccato al Consiglio dei ministri, espressione dei governi nazionali, mitigato parzialmente dall'indipendenza della Commissione e dall'efficacia immediata della giurisprudenza comunitaria.

La ragione di questo processo va ricercata nelle condizioni oggettive. Dopo gli anni più difficili della Guerra fredda, venne

<sup>380</sup> P.H. Spaak, *Combats inachevés*, vol. II, *De l'espoir aux déceptions*, Fayard, Paris 1969, p. 100.

meno la centralità della pace e del superamento del conflitto franco-tedesco con la creazione dell'UEO e con l'inserimento della Germania nella NATO. Il processo di decolonizzazione si stava avviando in modo inarrestabile. All'interno del mondo bipolare, la leadership americana assicurava all'Europa la difesa comune e la stabilità monetaria, tramite il dollaro e il *gold exchange standard*. La forte espansione economica favorì poi la liberalizzazione e la convergenza delle politiche economiche. Sotto queste spinte oggettive, gli aspetti istituzionali dell'unificazione furono accantonati.

Rispetto al periodo degasperiano, i rappresentanti italiani cercarono nel corso dei negoziati di imporre una prospettiva europeista sopranazionale, soprattutto con la proposta di convocare il Parlamento europeo con suffragio universale senza riuscire a far inserire tempi precisi. Nello stesso tempo incentrarono le loro richieste nelle politiche di armonizzazione finanziaria, economico-monetarie. Era sempre viva la consapevolezza che queste politiche, nel lungo periodo, avrebbero spinto verso l'unità politica. «Ecco perché – sosterrà Martino – nei Trattati di Roma vennero incluse numerose norme di natura squisitamente politica che avrebbero dovuto consentire lo sviluppo politico della Comunità parallelamente a quello politico, o il rapido trasferimento dell'azione unitaria dal piano economico a quello politico»<sup>381</sup>.

Benvenuti, l'altro protagonista dei Trattati, nei suoi commenti individuò i tratti innovativi nel terzo capitolo che prevedeva

<sup>381</sup> G. Martino, *La Conferenza di Messina e l'Unione politica dell'Europa*, discorso pronunciato al Parlamento europeo il 19 gennaio 1965, in Id., *Dieci anni al Parlamento europeo (1957-1967). Un uomo di scienza al servizio dell'Europa*, a cura di M. Silvestro, E. Comunità europee, Lussemburgo 2001.

l'utilizzazione comune delle risorse disponibili e la creazione di «una vera e propria unione economica». Naturalmente, molti era i problemi insoluti che andavano dall'unione monetaria alla banca centrale europea, dal controllo del credito alla libertà nel movimento dei capitali. Era convinto che i Trattati di Roma, superando il momento più nero dell'unificazione europea raggiunto nell'autunno del 1954, avrebbero portato al superamento della contrapposizione tra funzionalismo e costituzionalismo con le nuove procedure di diritto pubblico previste dalla Corte di giustizia<sup>382</sup>.

Nell'intervento del novembre 1957, pronunciato a Charleroi su invito del Movimento Europeo, Benvenuti affrontò la questione dell'assetto istituzionale, evidenziando la possibilità di assegnare all'Assemblea un ruolo costituente «se la volontà politica non mancherà nei Parlamenti e nel popolo e nell'Assemblea stessa». Presentando una prospettiva che probabilmente temeva, disse che «bisogna essere ciechi per non vedere che questa Assemblea non controllerà niente e ciò provocherà il dominio della burocrazia e della tecnologia su tutta la nostra economia». Auspicò quindi che, con l'elezione a suffragio universale diretto dell'Assemblea comunitaria, come previsto dai Trattati, «si potesse realizzare la vera Costituente europea»<sup>383</sup>.

Per gli attivisti del federalismo, viceversa, i Trattati di Roma sancirono la fine della speranza della creazione di un'Europa politica federale. Spinelli, in uno scritto del 1957, definì una beffa il mercato comune, poiché mancava un quadro istituzionale capace

<sup>382</sup> ABC, cont. «Marché Commun-Euratom», conferenza di Lodovico Benvenuti all'Istituto di Studi europei, 1957.

<sup>383</sup> Ivi, discorso di Lodovico Benvenuti al Movimento Europeo, Charleroi 18 novembre 1957.



di stabilire le finalità del sistema economico e di indirizzarlo in un determinato senso. In sintesi, sostenne che gli obiettivi economici previsti dai Trattati non si sarebbero potuti realizzare senza un governo europeo dotato degli strumenti per farsi obbedire. La costruzione dell'Europa, per il federalista italiano, comportava una limitazione della sovranità nazionale, obiettivo non accolto nei nuovi Trattati<sup>384</sup>.

Di fronte al successo del mercato comune, Spinelli rivedrà agli inizi degli anni Sessanta questo duro giudizio. Le Comunità, nonostante la debolezza istituzionale, non solo progredirono e raggiunsero molti obiettivi economici ma costrinsero anche un nazionalista come De Gaulle ad accettare l'inevitabilità dell'integrazione e convinsero la Gran Bretagna a presentare domanda di adesione. Tuttavia, nei momenti di crisi, che si presenteranno nel corso dei decenni successivi, il problema dell'assetto istituzionale e la necessità di creare un governo europeo sarà posto all'ordine del giorno dei Sei Stati e degli altri entrati a far parte della Comunità e poi dell'Unione Europea.

<sup>384</sup> A. Spinelli, *La beffa del Mercato Comune*, in Id., *L'Europa non cade dal cielo*, Il Mulino, Bologna 1960, pp. 282-287.

## **ABBREVIAZIONI**

### **COMUNITÀ, COMITATI, ORGANIZZAZIONI EUROPEE E INTERNAZIONALI**

AUSA	Aid from the United States of America
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
BIRS	Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo
CECA	Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio
CED	Comunità Europea di Difesa
CEE	Comunità Economica Europea
CES	Comitato Economico Sociale
CEEA	Comunità Europea per l'Energia Atomica
CEEC	Comitato per la cooperazione economica europea
CIR	Comitato Interministeriale per la Ricostruzione
CNP	Comitato Nazionale per la Produttività
CPE	Comunità Politica Europea
EMIGO	Comitato sulle migrazioni in Europa
FMI	Fondo monetario internazionale
FSE	Fondo Sociale Europeo
GARIOA	Government Aid and Relief in Occupied Areas
GATT	Accordo generale sulle tariffe e sul commercio
IMI	Istituto Mobiliare Italiano
IRI	Istituto per la Ricostruzione Industriale
MEC	Mercato Comune Europeo
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OECE	Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica
SDN	Società delle Nazioni
TLT	Territorio Libero di Trieste

UEO Unione Europea Occidentale  
UEP Unione Europea dei Pagamenti  
UNCIO Conferenza delle Nazioni Unite per l'Organizzazione Internazionale  
UNRRA United Nations Relief and Rehabilitation Administration  
URSS Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche  
USA United States of America

### **MOVIMENTI, PARTITI POLITICI, ASSOCIAZIONI E SINDACATI**

ACLI Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani  
CDU-CSU Christlich Demokratische Union, Christlich Soziale Union  
CGIL Confederazione Generale Italiana del Lavoro  
CGT Confédération Générale du Travail  
CIMUE Comitato internazionale di coordinamento dei movimenti per l'unificazione europea  
DC Democrazia Cristiana  
MFE Movimento Federalista Europeo  
MRP Movimento Repubblicano Popolare  
MSI Movimento Sociale Italiano  
NEI Nouvelles équipes internationales  
PCI Partito Comunista Italiano  
PLI Partito Liberale Italiano  
PRI Partito Repubblicano Italiano  
PSLI Partito Socialista del Lavoro Italiano  
PSI Partito Socialista Italiano  
RPF Rassemblement du peuple français

SFIO Section français de l'Internationale ouvrière  
SPD Sozialdemokratische Partei Deutschlands  
UEF Unione Europea Federalisti  
UIL Unione Italiana del Lavoro  
UPE Unione Parlamentare Europea

## **FONTI ARCHIVISTICHE E DOCUMENTI DIPLOMATICI**

- ACE Archivio del Consiglio d'Europa, Strasburgo
- ABC Archivio privato di Ludovico Benvenuti – Crema
- ACS Archivio Centrale dello Stato, Roma  
Segreteria particolare di De Gasperi  
PCM, Presidenza Consiglio dei ministri
- ASILS Archivio Storico dell'Istituto Luigi Sturzo, Roma  
ADC, Archivio della Democrazia Cristiana  
CN, Consiglio nazionale  
DN, Direzione nazionale  
Archivio Gonnella
- ASMAE Archivio storico del ministero degli Esteri, Roma  
DGAP, Direzione Generale Affari Politici  
Gabinetto De Gasperi
- DDI *Documenti Diplomatici Italiani*, s. XI, 1948-1953, voll. 2, Tipografia dello Stato, Roma 2006, on line.
- IUE Institut Universitaire Europeen, Firenze  
AHUE, Archives Historiques de l'Union Europeen  
AH, Assemblée ad hoc
- FG Fondo Giacchero, Archives de l'Institut de l'Université – Genève

Archivio Camera dei Deputati, on line.

### **Fonti a stampa**

ACS, *Verballi del Consiglio dei ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, Edizione critica a cura di F.R. Scardaccione, vol. III, *Governo De Gasperi 26 luglio 1951-7 luglio 1953*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma 2007,

Assemblea Comune, Divisione Studi, Informazione e documentazione, *Il Trattato CECA davanti i Parlamenti nazionali*, Lussemburgo, febbraio 1958.

P.L. Ballini – A. Varsori (a cura di), *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, 2 voll., Rubbettino, Soveria Mannelli 2004.

Camera dei deputati, Servizio Biblioteca, Ufficio della legislazione straniera, *Rappresentanti per l'Italia al Parlamento europeo. Delegati parlamentari e Deputati eletti (1952-1979/1979-2009)*, *Dossier di Documentazione storica*, n. 3, Roma 2009.

G.P. Cantoni, *Il fondo Ludovico Benvenuti*, in «Bollettino dell'archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia», 2008, n. XLIII, pp. 14-23.

*Congress of Europe. The Hague, 7-11 May 1948*, Plenary Session, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1999.

A. De Gasperi, *Scritti politici*, Feltrinelli, Milano 1979.

A. De Gasperi, *Scritti e discorsi politici*, vol. III, *Alcide De Gasperi e la fondazione della Repubblica italiana 1943-1948*, a cura di V. Capperucci e S. Lorenzini, Il Mulino, Bologna 2008.

U. La Malfa, *Scritti 1925-1953*, Mondadori, Milano 1988.

Ministero degli Affari Esteri – Commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici, *I documenti diplomatici*, Serie X, 1943-1948, vol. 7, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 2000.

Ministero degli Affari Esteri – Commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici, *I documenti diplomatici*, Serie XI, 1948-1953, vol. 2, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 2006.

Ministero degli Affari Esteri – Commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici, *I documenti diplomatici*, Serie XI, 1948-1953, vol. 3, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 2007.

W. Lipgens-W. Loth, *Documents on the History of European Integration*, Gruyter, Belin-New York 1985-1991.

G. Martino, *Discorsi parlamentari*, Grafica Editrice Romana, Roma 1977.

Parlamento europeo, 1952-1982, *Un'Assemblea in piena evoluzione. Trent'anni di vita del Parlamento europeo*, Direzione generale della ricerca e della documentazione, Roma 1982.

### **La memorialistica**

F. Bacchetti, *Attraverso mezzo secolo*, Il Mulino, Bologna 1988.

M. Brosio, *Diari di Mosca (1947-1951)*, Il Mulino, Bologna 1986.

G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari 1996.

M.R. Catti De Gasperi (a cura di), *De Gasperi scrive. Corrispondenza con capi di Stato, cardinali, uomini politici, giornalisti*, Morcelliana, Brescia 1974.

N. Coudenhove-Kalergi, *Paneuropa*, 1923.

R. Ducci, *Le speranze d'Europa (carte sparse 1943-1985)*, a cura di G. Lenzi, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007.

G. Martino, *Dieci anni al Parlamento europeo (1957-1967). Un uomo di scienza al servizio dell'Europa*, a cura di M. Silvestro, E. Comunità europee, Lussemburgo 2001.

G. Martino, *L'Europa e l'Italia*, in Id., *Per la libertà e la pace*, Firenze 1957.

J. Monnet, *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, Rusconi, Milano 1978.

P. Nenni, *Tempo di guerra fredda 1943-1956*, vol. I; *Gli anni del centro-sinistra 1957-1966*, vol. II, SugarCo, Milano 1982-1983.

E. Ortona, *Anni d'America*, vol. I, *La ricostruzione: 1946-1951*; vol. II, *La diplomazia: 1953-1961*, Il Mulino, Bologna 1984-1986.

C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1952*, Atlante, Roma 1952.

- P.H. Spaak, *Combats inachevés*, vol. II, *De l'espoir aux déceptions*, Fayard, Paris 1969.
- A. Spinelli, *Diario europeo*, vol. I, 1948-1968, Il Mulino, Bologna 1989.
- A. Tarchiani, *Dieci anni tra Roma e Washington*, Mondadori, Verona 1955.
- P.E. Taviani, *I giorni di Trieste. Diario 1953-1954*, Il Mulino, Bologna 1998.
- P.E. Taviani, *Politica a memoria d'uomo*, Il Mulino, Bologna 2002.
- H. Truman, *Memorie*, vol. II, Mondadori, Milano 1956.

### **Bibliografia generale, sull'integrazione e sui movimenti per l'unità europea**

- M. Abrate, *Il fallito progetto di unione doganale del 1948 e l'imprenditorialità italiana*, in «Studi piemontesi», XII, n. 2, 1983, pp. 402-406.
- P. Acanfora, *Miti e ideologia nella politica estera DC. Nazione, Europa e Comunità atlantica (1943-1954)*, Il Mulino, Bologna 2013.
- E. Aga Rossi (a cura di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1983.
- M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Il Mulino, Bologna 1999.
- S. Aloisio, *Attualità delle riflessioni di Piero Calamandrei sul procedimento costituente europeo*, in A. Landuyt, D. Pasquinacci (a cura di), *L'Unione europea tra Costituzione e governance*, Cacucci, Bari 2002, pp. 75-104.



- G. Andreotti, *De Gasperi e il suo tempo*. Trento Vienna Roma, Mondadori, Verona 1974.
- M. Antonioli, M. Bergamaschi, F. Romero (a cura di), *Le scissioni sindacali. Italia e Europa*, BFS, Pisa 1999.
- D. Ardia, *Il Partito Socialista e il Patto Atlantico*, Franco Angeli, Milano 1976.
- G. Astuto, *Le istituzioni politiche italiane. Da Cavour al dibattito contemporaneo*, Carocci, Roma 2016.
- B. Bagnato, *Storia di una illusione europea. Il progetto di Unione Doganale italo-francese*, Lothian Foundation Press, London 1995.
- P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.
- P.L. Ballini, *La mancata ratifica italiana del trattato della CED: da De Gasperi a Scelba*, in Id. (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Soveria Mannelli 2009, pp. 417 ss.
- P.L. Ballini (a cura di), *I Trattati di Roma: i partiti, le associazioni di categoria e i sindacati*, vol. I, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010.
- P.L. Ballini (a cura di), *Mario Scelba: contributi per una biografia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.
- P.L. Ballini, *De Gasperi, la Ced e l'analisi dei riflessi politico-economici interni di Giovanni Malagodi*, in «Libro aperto», n. 54, 2008, pp. 52-73.
- P.L. Ballini, «L'arma della scheda». *Alle origini della legge elettorale del 1953*, in «Ventunesimo secolo», 2004, n. 5, pp. 159-219.
- P.L. Ballini, *De Gasperi e la questione elettorale nella I legislatura della Repubblica. Appunti e documenti*, in *Fondazione Carlo Donat-Cattin, Alcide De Gasperi. L'uomo della ricostruzione (1881-1954)*, a cura di W.E. Crivellin, Gaffi, Roma 2005, pp. 33-149.

- R. Balzani, *Dall'archeologia politica al moderatismo lamalfiano, Il PRI nel secondo dopoguerra*, in G. Nicolosi, (a cura di), *I partiti politici nell'Italia repubblicana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.
- O. Bariè, *L'adesione dell'Italia al Piano Marshall: scelta del sistema economico-politico occidentale?*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1991, n. 1, pp. 89-110.
- O. Bariè (a cura di), *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettiva*, Il Mulino, Bologna 1988.
- R. Battaglia, *Gaetano Martino e la politica estera italiana (1954-1964)*, EDAS, Messina 2000.
- D. Benedetti, *De Gasperi politico e statista*, GDM, Roma, 1949.
- S. Berstein-P. Milza, *Histoire de la France au XX siècle*, Editions Complexe, Bruxelles 1991.
- S. Bertozzi, *La comunità europea di difesa. Profili storici, istituzionali e giuridici*, Giappichelli, Torino 2003.
- F. Bettanin, *Stalin e l'Europa. La formazione dell'impero esterno sovietico (1941-1953)*, Carocci, Roma 2006.
- M.T. Bitsch (a cura di), *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe: Actes du Colloque de Strasbourg (8-10 juin 1995)*, Euroclio, Strasbourg 1995.
- B. Boel, *The European Productivity Agency*, in R.T. Griffiths, (a cura di), *Explorations in OEEC History, Explorations in OEEC History*, Oecd, Paris 1997, pp. 113-119.
- M. Bond, *The Council of Europe: Structure, History and Issues in European Politics*, Routledge, London-New York, 2012.
- L. Bonfreschi, G. Orsina, A. Varsori (a cura di), *European Parties and the European Integration Process, 1945-1992*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2015.
- F. Bonini, *Studi, materiali e prospettive per una storia delle amministrazioni comunitarie*, in «Storia Amministrazione

- Costituzione», *Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, 2000, 8, pp. 47-77.
- F. Bonini, *Lezioni di storia delle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino 2002.
- F. Bonini, *Il Parlamento italiano e l'integrazione europea*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, Carocci, Roma 2004, pp. 188-189.
- G. Borzoni, *G. Renato Prunas diplomatico (1882-1951)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004.
- R.R. Bowie, C.J. Friedrich (a cura di), *Studi sul federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano 1959.
- A. Breccia, *L'Italia e la difesa dell'Europa. Alle origini del Piano Pleven*, Istituto di Studi Europei A. De Gasperi, Roma 1984.
- A. Breccia, *L'Italia e le origini della Comunità europea di Difesa (CED)*, in G. Rossini (a cura di), *De Gasperi e l'età del centrismo*, Cinque Lune, Roma 1984, pp. 243-257.
- J.M. Breton, *Una storia infausta: l'Europa centrale e orientale dal 1917 al 1990*, Il Mulino, Bologna 1997.
- L. Brunori, *I Partigiani della Pace e la Ced: il caso italiano (1950-1954)*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1991, n. 2, pp. 299-332.
- M. Bucarelli, *La "questione jugoslava" nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)*, Aracne, Roma 2008.
- P. Buton, *La CED, l'affare Dreyfus della IV Repubblica?* in P. Craveri, G. Quagliariello (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.

- P. Cacace, *L'atomica europea: i progetti della guerra fredda, il ruolo dell'Italia e le domande del futuro*, Fazi ed, Roma 2004.
- J.P. Cahn, *La SPD et l'idée européenne du Congr  de Heidelberg   la chute du gouvernement de Helmut Schmidt (1925-1982)*, in J. . Cahn, H. M nudier, G. Schneilin (coordin  par), *La République fédéral d'Allemagne et la construction de l'Europe (1949-1963)*, Editions du Temps, Paris 1999, pp. 157-179.
- P. Calamandrei, *La convocazione dell'Assemblea costituente europea*, relazione presentata al II Congresso internazionale dell'Union européenne des F d ralistes (Roma, 7-11 novembre 1948), in «Il Ponte», 1948, n. 11, pp. 1084-1100.
- S. Calissano, *L'Europa in prima pagina. Il giornalismo europeista e federalista nel secondo dopoguerra*, Ed. Centro studi sul federalismo, Roma 2008.
- G. Campanini, *La cultura cattolica del '900 e l'idea d'Europa*, in A. Canavero, J.D. Durand (a cura di), *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, Unicopli, Milano 1999, pp. 233 ss.
- M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, Laterza, Roma-Bari 2008.
- A. Canavero, *La politica estera di un ministro degli Interni. Scelba, Piccioni, Martino e la politica estera italiana 1954-1955*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1990, n. 1, pp. 63-97.
- A. Canavero, *Enzo Giaccherio: dall'europeismo al federalismo*, in S. Pistone (a cura di), *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due Guerre mondiali*, Olschki, Firenze 1999, pp. 175-183.
- A. Canavero, *La politica estera di Scelba*, in P.L. Ballini (a cura di), *Mario Scelba. Contributi per una biografia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006, pp. 328 ss.
- G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna. La formazione della Repubblica e la ricostruzione*, Feltrinelli, Milano 1986.

- G.P. Cantoni, *Ludovico Benvenuti: lo spirito della Resistenza e l'anima dell'Europa*, in «Insula Fulcheria: rassegna di studi e documentazione di Crema e del cremasco», 2008, n. 38. Pp. 239-256.
- G.P. Cantoni, *Lodovico Benvenuti e l'Europa*, tesi di dottorato, Università degli studi di Pavia, a.a. 2010-2011.
- P. Caraffini, *Costruire l'Europa dal basso: il ruolo del Consiglio italiano del movimento europeo*, Il Mulino, Bologna 2008.
- M. Carbonell, *Des hommes à l'origine de l'Europe. Biographies des membres de la Haute Autorité de la CECA*, Publications de l'Université de Provence, Aix-en-Provence 2008.
- A. Carioti, *I missini e la politica estera tra nazionalismo e anticomunismo dal Patto atlantico ai Trattati di Roma (1948-1957)*, in P. Craveri, G. Quagliariello (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, pp. 435-462.
- A. Carioti, *La soglia stretta. Missini e monarchici di fronte alla CED*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa*, cit., pp. 137-160.
- M. Cartabia e J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, Bologna 2000.
- L. Castellina, *Cinquant'anni d'Europa. Una lettura antiretorica*, UTET, Torino 2007.
- S. Castro, *I socialisti svizzeri e la battaglia di Spinelli nel territorio elvetico*, in C. Rognoni Vercelli, P.G. Fontana, D. Preda, *Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la resistenza*, Il Mulino, Bologna 2012, pp. 200 ss.
- V. Castronovo, *L'avventura dell'unità europea. Una sfida con la storia e con il futuro*, Einaudi, Torino 2004.
- M.R. Catti De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano 1969.

- F. Cavalletti, F. *Gli Stati Uniti d'America per l'Europa unita*, in «Civitas», marzo 1957, pp. 88–96.
- F. Chabod, *Storia dell'idea d'Europa*, Laterza, Bari 1961.
- P. Chenaux, *Une Europe Vaticane? Entre le plan Marshall e les tratés de Rome*, Ciaco, Bruxelles 1990.
- G. Chevallard, *L'Italia vista dall'Europa. Testimonianza da Bruxelles*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008.
- R. Chiarini, «Sacro egoismo» e «missione civilizzatrice». *La politica estera del Msi dalla fondazione alla metà degli anni cinquanta*, in «Storia contemporanea», 1990, n. 3, pp. 541-660.
- R. Chiarini, *Destra italiana*, Marsilio, Venezia 1995.
- A. Chiti Battelli, *L'idea d'Europa nel pensiero di Altiero Spinelli*, Lacaita, Bari 1989.
- A. Ciampani (a cura di), *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, Franco Angeli, Milano 1995.
- A. Ciampani, *La CISL tra integrazione europea e mondializzazione. Profilo storico del sindacato nuovo nelle relazioni internazionali: dalla Conferenza di Londra al Trattato di Amsterdam*, Edizioni Lavoro, Roma 2000.
- A. Ciampani, *I cleavage del sindacalismo italiano nella realtà internazionale*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, Carocci, Roma 2004, pp. 259-276.
- A. Ciampani, E. Garbaglio, *L'Europa sociale e la Confederazione europea dei sindacati*, Il Mulino, Bologna 2010.
- A. Ciampani, *L'Europa dei sindacati. La CISL e la CGIL nel percorso europeo avviato dai Trattati di Roma*, in P.L. Ballini (a cura di), *I Trattati di Roma*, t. I, cit., pp. 151-228.

- A. Clesse, *Le projet de CED du Plan Pleven au 'crime' du 30 août: histoire d'un malentendu européen*, Nomos, Baden Baden 1989.
- S. Colarizi, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari 1994.
- A. Colombo, *Volti e voci dell'Europa. Idee, Identità, Unificazione*, Franco Angeli, Milano 2009.
- M. Colucci, *Chiamati, partiti e respinti: minatori italiani nella Gran Bretagna del II dopoguerra*, in «Studi emigrazione», XXXX, 2003, n. 150, pp. 329–349.
- Y. Conrad, *Jean Monnet et le débuts de la fonction publique européenne. La Haute Autorité de la CECA (1952-1953)*, Ciaco, Louvain la Neuve 1989.
- Y. Conrad, *L'organizzazione amministrativa della Commissione europea «mercato comune» (1958-1961)*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, 2000, 8, pp. 157-187.
- E. Conze, G. Corni, P. Pombeni (a cura di), *Alcide De Gasperi: un percorso europeo*, Il Mulino, Bologna 2005.
- M.S. Corciulo, S. Guerrieri, *Dall'Assemblea Comune della CECA al Parlamento europeo: la contrastata nomina dei rappresentanti italiani*, in P.L. Ballini, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Carocci, Roma 2006.
- M.S. Corciulo, S. Guerrieri, *I primi rappresentanti italiani all'Assemblea parlamentare della CECA (1952-1954)*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, Carocci, Roma 2004, pp. 231-247.
- U. Corsini, K. Reppen, *Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi*, Il Mulino, Bologna 1984.

- E. Costa Bona, *Dalla guerra alla pace. Italia-Francia 1940-1947*, Franco Angeli, Milano 1995.
- P. Craveri, A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1907-2007)*, FrancoAngeli, Milano 2009.
- P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, Bologna 2015.
- C. Cressati, *L'Europa necessaria: il federalismo liberale di Luigi Einaudi*, Giappichelli, Torino 1992.
- S. Cruciani, *L'Europa delle sinistre. La nascita del Mercato comune europeo attraverso i casi francese e italiano (1955-1957)*, Carocci, Roma 2007.
- B. Curli, *Il progetto nucleare italiano (1952-1964). Conversazione con Felice Ippolito*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2000.
- B. Curli, *La tecnocrazia nucleare italiana e le origini dell'Euratom 1952-1957*, in L.V. Majocchi (a cura di), *Messina quarant'anni dopo*, Cacucci, Bari 1996, pp. 279-324.
- B. Curli, *L'esperienza dell'Euratom e l'Italia. Storiografia e prospettive di ricerca*, in P. Craveri-A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea*, cit., pp. 211-232.
- A. D'Angelo, *De Gasperi, le destre e l'operazione Sturzo: voto amministrativo e progetti di riforma elettorale*, Edizioni Studium, Roma 2002.
- D. De Castro, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, Lint, Trieste 1981.
- M.C. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano 1969.
- M.R. De Gasperi, P.L. Ballini (a cura di), *Alcide De Gasperi. Un europeo venuto dal futuro*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.



- A. Deighton, *Britain and the Creation of Western European Union*, in Id. (a cura di), *Western European Union 1954-1997: Defence, Security, Integration*, Oxford 1997, pp. 11-35.
- I. Del Biondo, *L'Europa possibile. La CGT e la CGIL di fronte al processo di integrazione europea (1957-1973)*, Ediesse, Roma 2007.
- M. De Leonardis, *I «tre cerchi»: il Regno Unito e la ricerca della sicurezza tra Commonwealth, Europa e «relazione speciale» con gli Stati Uniti (1948-1949)*, in O. Barié (a cura di), *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettiva*, Il Mulino, Bologna 1988, pp. 9-114.
- M. De Leonardis, *La diplomazia atlantica e la soluzione del problema di Trieste (1952-1954)*, Esi, Napoli 1992.
- M. De Leonardis, *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Il Mulino, Bologna 2003.
- M. Demoulin, R. Girauld, G. Trausch (a cura di), *L'Europe du patronat: de la guerre froide aux années soixante*, Peter Lang, Berne 1993.
- M. Demoulin, *Les travaux du Comité Spaak (juillet 1955-avril 1956)*, in E. Serra (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, Milano 1989, pp. 195-210.
- M. Demoulin (a cura di), *Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après guerre (1940-1947)*, Bruyant, Bruxelles 1995.
- D. De Napoli, *Il movimento monarchico in Italia dal 1946 al 1954*, Loffredo, Napoli 1980.
- M. Dumolin (a cura di), *The European Commission 1958-1972. History and Memories*, OPOCE, Luxembourg 2007.
- M. Del Pero, *L'alleato scomodo. Gli Usa e la Dc negli anni del centrismo (1948-1955)*, Carocci, Roma 2001.

- U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, Carocci, Roma 2004.
- T. Di Maio, *Alcide De Gasperi e Konrad Adenauer. Tra superamento del passato e processo di integrazione europea (1945-1954)*, Giappichelli, Torino 2004.
- D.G. Dimitrakopoulos (a cura di), *Social Democracy and European Integration. The Politics of Preferences Formation*, Routledge, London-New-York 2011.
- E. Di Nolfo, R.H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, Marzorati, Milano 1992.
- E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali dal 1918 ai giorni nostri*, Laterza, Roma-Bari 2008.
- E. Di Nolfo, *L'Italie e le Plan Marshall. Aux origines de la participation italienne*, in R. Girault, M. Levy Leboyer (a cura di), *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*, Comité por l'histoire économique et financière de la France, Paris 1993, pp. 59-68.
- E. Di Nolfo (a cura di), *The Atlantic Pact Forty Years Later*, W. De Gruyter, Berlin-New York 1992.
- G. D'Ottavio, *L'Europa dei tedeschi. La Repubblica federale di Germania e l'integrazione europea, 1949-1966*, Il Mulino, Bologna 2012.
- R. Ducci, B. Olivi (a cura di), *L'Europa incompiuta*, Cedam, Padova 1970.
- L. Ducerf, *La crise de la Communauté Européenne de Defense en France (1950-1954)*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa*, cit., pp. 325-372.
- P. Duclos, *La reforme du Conseil de l'Europe*, Pichon & Durand-auzias, Paris 1958.

- M. Dumoulin, *Spaak*, Racine, Bruxelles 1999.
- E. Du Réau, *L'idée d'Europe au XX siècle*, Complexe, Bruxelles 2001.
- J.B. Duroselle, E. Serra (a cura di), *Italia e Francia (1946-1954)*, Franco Angeli, Milano 1988.
- D. D'Urso, *Enzo Giaccherò, storia di un uomo*, in «Asti contemporanea», 2007, n. 11, pp. 205-246.
- 
- C. Esposito, *America's Feeble Weapon. Funding the Marshall Plan in France and Italy, 1948-1950*, Greenwood Press, Westport (Conn.) 1994.
- 
- G. Fanello Macucci, *Giuseppe Pella: un liberista cristiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007.
- F. Fauri, *Le sigle infernali: i negoziati Fritalux-Finibel e il ruolo dell'Italia*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1998-1999, nn. 1-2.
- F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Il Mulino, Bologna 2010.
- D. Felisini, *1943-1957. Il partito socialista italiano e l'integrazione europea*, «Annali Istituto Ugo La Malfa», vol. III, Roma 1987, pp. 213-350.
- S. Finotti, *Difesa occidentale e Patto atlantico. La scelta internazionale del MSI (1948-1952)*, in «Storia delle relazioni internazionali», n. 1, 1988.
- P. Fontaine, *Jean Monnet. Actualité d'un bâtisseur de l'Europe unie*, Economica, Paris 2013.
- G. Formigoni, *La scelta occidentale della Cisl*, Franco Angeli, Milano 1991.

G. Formigoni, *La Democrazia cristiana e l'alleanza occidentale*, Il Mulino, Bologna 2006.

G. Formigoni, *Alcide De Gasperi 1943-1948. Il politico vincente alla guida della transizione*, in A. De Gasperi, *Scritti e discorsi politici*, vol. III, *Alcide De Gasperi e la fondazione della Repubblica italiana 1943-1948*, a cura di V. Capperucci e S. Lorenzini, Il Mulino, Bologna 2008, pp. 11-146.

G. Formigoni, *Politica interna e politica internazionale nell'Italia del dopoguerra: appunti per una storia politica e sociale della guerra fredda*, in L. Tosi (a cura di), *Politica ed economia nelle relazioni internazionali dell'Italia del Secondo dopoguerra*, Studium, Roma 2008, pp. 52-70

G. Formigoni, *Tra difesa e unificazione dell'Europa: l'opinione cattolica italiana e la CED*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009, pp. 35-98.

M. Frosio Roncalli, *La Segreteria generale del MFE a Milano: la gestione di Umberto Campagnolo*, in F. Zucca (a cura di), *Europeismo e federalismo in Lombardia dal Risorgimento all'Unione europea*, Il Mulino, Bologna 2007, pp. 273-295.

F.P. Fulci, *Gaetano Martino e l'ONU*, in AA. VV., *Gaetano Martino. Scienziato Rettore Statista (1900-1967)*, Trisform, Messina 2003, pp. 240 ss.

E. Fursdon, *The European Defence Community: a History*, Macmillan, London 1980.

R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare (1943-1991)*, Il Mulino, Bologna 1995.

- S. Galante, *La politica del Pci e il Patto Atlantico*, Marsilio, Padova 1973.
- S. Galante, *La fine di un compromesso storico. Pci e Dc nella crisi del 1947*, Franco Angeli, Milano 1980.
- S. Galante, *Il Partito Comunista Italiano e l'integrazione europea. Il decennio del rifiuto: 1947-1957*, Liviana, Padova 1988.
- S. Galante, *Alla ricerca della potenza perduta. La politica internazionale della Dc e del Pci negli anni cinquanta*, Lacaita, Manduria 1990.
- R. Giacomini, *I partigiani della pace: il movimento pacifista in Italia e nel mondo negli anni della guerra fredda*, prefazione di E. Santarelli, Vangelista, Milano 1984.
- R. Giardina, «Per un'Europa libera e unita». *Dal Manifesto di Ventotene al fiscal compact*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2014.
- G. Giordano, *Carlo Sforza. La politica 1922-1952*, Franco Angeli, Milano 1992.
- A. Giovagnoli, *Il partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma-Bari 1996.
- A. Giovagnoli, L. Tosi (a cura di), *Un ponte sull'Atlantico*, Guerini e Associati, Milano 2003.
- H. Gisch, *The European Parliamentary Union*, in W. Lipgens-W. Loth (a cura di), *Documents on the History of European Integration*, Gruyter, Berlin-New York 1991, doc. 39: *European Parliamentary Union: Second Congress at Interlaken*, pp. 15-149.
- S. Gozi, *Il governo dell'Europa*, Il Mulino, Bologna 2006.
- P. Graglia, *Altiero Spinelli*, Il Mulino, Bologna 2008.
- G. Grand, *La contribution des hommes et femmes politiques français aux travaux du Conseil de l'Europe e se son Assemblée parlementaire*, Université de Montpellier 2006.

- A. Graziani, *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, Il Mulino, Bologna 1979.
- E. Greppi, *Il Consiglio d'Europa: l'istituzionalizzazione della cooperazione politica tra Stati sovrani*, in R.H. Rainero (a cura di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. I, *L'integrazione europea dalle origini alla nascita della CEE*, Marzorati, Roma 1997, pp. 87-116.
- B. Groppo-G. Riccamboni, *La sinistra e il 1956 in Italia e in Francia*, Liviana, Padova 1987.
- R.T. Griffiths, *Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952-1954*, Federal Trust, London 2000.
- M.E. Guasconi, *La strategia americana tra politica e sindacato nella «torre di Babele» italiana: la scelta tra Cisl e Uil*, in *Annali della fondazione Giulio Pastore XXII 1994*, Franco Angeli, Milano 1997, pp. 95-121.
- M.E. Guasconi, *The Labour Party, il Trade Union Congress e il processo di integrazione europea dal 1945 al 1957*, in A. Ciampani (a cura di), *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazioni degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, Franco Angeli, Milano 1995, pp. 112-126.
- S. Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Il Mulino, Bologna 2016.
- S. Guerrieri, *L'amministrazione parlamentare dell'Assemblea comune della Ceca all'Assemblea delle tre Comunità*, in «Storia Amministrazione Costituzione», *Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, 2000, 8, pp. 135-156.
- A. Guiso, *La colomba e la spada. «Lotta per la pace» e antiamericanismo nella politica del Partito comunista italiano (1949-1954)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.

A. Guiso, *I partiti laici e la CED*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveia Mannelli 2009, pp. 99-136.

J.H. Harper, *America and the Reconstruction of Italy 1945-1948*, Cambridge University Press, Cambridge 1986 (tr. It. *L'America e la ricostruzione dell'Italia*, Il Mulino, Bologna 1987).

A.G. Harryvan, A.E. Kersten, *The Netherlands, Benelux and the relance européenne 1954-1955*, in E. Serra (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, Milano 1989, pp. 125-158.

E. Hirsch, *Ainsi va la vie*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne 1988.

P. Ignazi, *Il polo escluso. Profilo del Movimento sociale italiano*, Il Mulino, Bologna 1989.

A. Isoni, *L'Alta Autorità del carbone e dell'acciaio. Alle origini di una istituzione pubblica*, Argo, Lecce 2006.

A. Isoni, *Genesi e sviluppi degli apparati amministrativi dell'Alta Autorità della CECA*, in D. Felisini (a cura di), *Culture economiche e scelte politiche nella costruzione europea*, Cacucci, Bari 2010, pp. 49-66.

Istituto affari internazionali, *La politica estera della Repubblica italiana*, a cura di M. Bonanni, Milano 1967, voll. 3.

*Italia, Europa, America. L'integrazione internazionale dell'economia italiana (1945-1963)*, numero monografico di «Studi storici», gennaio-marzo 1996.

A. Jannazzo, *Il liberalismo italiano nel Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.

W. Kaiser, *Christian Democracy and the Origin of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.

A. Landuyt, D. Preda (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1970-1986)*, Il Mulino, Bologna 2000.

A. Landuyt, *Il socialismo italiano e il modello laburista nel secondo dopoguerra*, in A. Landuyt, G.B. Furiozzi (a cura di), *Il modello laburista nell'Italia del Novecento*, Franco Angeli, Milano 2001, pp. 188-203.

A. Landuyt, *Internazionalismo, democrazia, europeismo. Il socialismo italiano di fronte all'Euratom e al Mercato comune europeo*, in P.L. Ballini (a cura di), *I Trattati di Roma*, t. I, cit., pp. 62-70.

*L'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa: 1949-1969*, Camera dei deputati, Roma 1970.

G. Laschi, *L'Unione europea. Storia, istituzioni, politiche*, Carocci, Roma 2001.

G. Laschi, *Italian Agricultural Pressure Groups*, in R.T. Griffiths-G. Girvin (a cura di), *The Green Pool and the Origins of the Common Agricultural Policy*, Lothian Foundation Press, London 1995, pp. 137-156.

D. Lefebvre, *Guy Mollet. Le mal aimé*, Plon, Paris 1992.

U. Leone, *Le origini diplomatiche del Consiglio d'Europa*, Giuffrè, Milano 1964.



R. Lejeune, *Robert Schuman: un père pour l'Europe*, Edition de l'Emmanuel, Paris 2013.

L. Levi, S. Pistone, *Trent'anni di vita del movimento federalista europeo*, Franco Angeli, Milano 1973.

L. Levi, U. Morelli, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Celid, Torino 1994.

*L'Italia e il Consiglio d'Europa. Bibliografia 1949-1999*, Carocci, Roma 2000.

S. Lorenzini, *L'Italia e il trattato di pace del 1947*, Il Mulino, Bologna 2007.

S. Lorenzini, *L'impegno di De Gasperi per un'Europa unita*, in E. Conze, G. Corni, P. Pombeni (a cura di), *Alcide De Gasperi: un percorso europeo*, Il Mulino, Bologna 2005.

G. Lucatello (a cura di), *Risoluzioni del Comitato di Studi per la Costituzione europea*, Cedam, Padova 1954.

M. Maggiorani, P. Ferrari (a cura di), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti*, Il Mulino, Bologna 2005.

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

L.V. Majocchi, F. Rossolillo, *Il Parlamento europeo*, Guida, Napoli 1979, pp. 193-216.

C. Malandrino, *«Tut etas Tapferes»: compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, Il Mulino, Bologna 2005.

F. Malgeri, *Storia della Dc (1948-1954): De Gasperi e l'età del centrismo*, voll. 2, Ed. Cinque Lune, Roma 1987.

- F. Malgeri, *La presenza di Vittorino Veronese nell'Acì e la rinascita democratica del dopoguerra*, in Id., *Vittorino Veronese, un laico nella Chiesa e nel mondo*, Ave, Roma 1994, pp. 42-46.
- F. Malgeri, *L'Italia democristiana. Uomini e idee del cattolicesimo democratico nell'Italia repubblicana (1943-1993)*, Gangemi, Roma 2005.
- G. Malgeri, *La Democrazia Cristiana di fronte alla Comunità Europea di Difesa*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009, cit., pp. 57-98.
- G. Mammarella, *L'Italia contemporanea (1943-1992)*, Il Mulino, Bologna 2003.
- G. Mammarella, P. Cacace, *Storia politica dell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari 2003.
- G. Mammarella, *Europa–Stati Uniti: un'alleanza difficile, 1945–1973*, Vallecchi, Firenze, 1973.
- G.P. Manzella, *Alle origini della Banca Europea degli Investimenti: tra Mezzogiorno ed Europa*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2007, n. 2, pp. 279-306.
- B. Martelli, *L'altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana (1958-1963)*, Guerini Associati, Milano 2008.
- M. Mastroilli, M. Molinari, *L'Italia vista dalla CIA*, Laterza, Roma-Bari 2005.
- L. Mattina, *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna 1991.
- J. McGlade, *From Business Reform Programme to Production Drive: The Transformation of US Technical Assistance to Western Europe*, in M. Kipping, O. Bjarnar, (a cura di), *The Americanization of European Business, the Marshall Plan and the Transfer of US Management Models*, London–New York, Routledge, 1998, pp. 26-40.

- L. Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa: la via italiana alla modernizzazione (1942-1979)*, Franco Angeli, Milano 2003.
- L. Mechi, A. Varsori (a cura), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, FrancoAngeli, Milano 2008.
- M.G. Melchionni, *Altiero Spinelli e Jean Monnet*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne 1993.
- M.G. Melchionni, *Genesi della proposta europea avanzata da De Gasperi nel 1951*, in Id., *Quale domani per questa Europa?*, Studium, Roma 2004, pp. 63-97.
- M.G. Melchionni, *Il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa: una rete al servizio della governance europea*, in «Annali del Dipartimento di studi geoeconomici linguistici statistici storici per l'analisi regionale 2005», Pàtron, Bologna 2007, p. 131.
- C. Meneguzzi Rostagni, *Il Vaticano e la costruzione europea*, in E. Di Nolfo, R.H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, Marzorati, Milano 1992, pp. 155 ss.
- R. Merlone, *L'unificazione europea nel pensiero e nell'azione di Carlo Sforza*, Il Mulino, Bologna 2009.
- R. Merlone, *Faire du Conseil de l'Europe l'«Union Européenne»: le projet de Carlo Sforza*, in M.T. Bitsch (a cura di), *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Berna 1997, pp. 79 ss.
- H. Mikkeli, *Europa*, Il Mulino, Bologna 2001.
- J.E. Miller, *The United States and Italy 1940-1950. The Politics and Diplomacy of Stabilization*, University of North Carolina Press, Chapel Hill-London, 1986.
- A.S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, Tethuen, London 1984.
- A. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London 1992.

U. Morelli, *Contro il mito dello Stato sovrano. Luigi Einaudi e l'Unità europea*, Franco Angeli, Milano 1990.

U. Morelli, *La campagna per il Patto di unione federale europea (1949-1951)*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*, Jaca Book, Milano 1992, pp. 343-366.

U. Morelli (a cura di), *Altiero Spinelli: il pensiero e l'azione per la federazione europea*, Milano, Giuffrè, 2010.

U. Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, Guerini e Associati, Milano 2011.

R. Moro, *La formazione della classe dirigente cattolica (1929-1937)*, Il Mulino, Bologna 1979.

S. Mura, *Politica e istituzioni negli scritti di Antonio Segni*, in A. Segni, *Scritti politici*, a cura di S. Mura, prefazione di F. Soddu, CUEC, Cagliari 2013.

M. Neri Gualtesi, *L'Italia e la CEE. La partecipazione italiana alla politica di integrazione europea 1980-1991*, ETS, Pisa 1992.

M. Neri Gualtesi, *Il cuore a Bruxelles la mente a Roma. Storia della partecipazione italiana alla costruzione dell'unità europea*, ETS, Pisa 2004.

G. Nicolosi, *Una storiografia in movimento*, in Id. (a cura di), *I partiti politici nell'Italia repubblicana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.

P.G. Nicolosi, F. Farnetani, *Martino Gaetano*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 71, Roma 2008, *ad vocem*.

L. Nuti, *L'esercito italiano nel secondo dopoguerra 1945-1950*, Stato Maggiore Esercito, Roma 1989.

L. Nuti, *La missione Marras, 2-22 dicembre 1948*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1987, n. 2, pp. 369 ss.

B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna 2001.

B. Olivi, *Alle origini di una nuova amministrazione*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, 2000, 8, pp. 225-234.

B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda alla Costituzione dell'Unione*, Il Mulino, Bologna 2005.

G. Orsina (a cura di), *Il Partito liberale nell'Italia repubblicana. Guida alle fonti archivistiche per la storia del PLI. Atti del Congressi e Consigli Nazionali, Statuti del PLI, 1922-1992*, presentazione di Valerio Zanone, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004.

G. Orsina, *Giovanni Malagodi*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 67, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2006.

G. Orsina, *Internationalism and Europeanism in the Ideology of Europea Liberalism, 1945-1989*, in L. Bonfreschi, G. Orsina, A. Varsori (a cura di), *European Parties and the European Integration Process, 1945-1992*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2015, pp. 277-296.

U. Orsini, *Le origini dottrinali e politiche del pensiero internazionalista e dell'impegno europeo di De Gasperi*, in U. Corsini-K. Repgen, *Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi*, Il Mulino, Bologna 1984, pp. 249-293.

A. Panebianco, *Guerrieri democratici*, Il Mulino, Bologna 1998.

J.M. Palayret, *De l'espoir à la désillusion: le mouvement européen et le Conseil de l'Europe (1949-1952)*, in *Jalons pour une histoire du*

- Conseil de l'Europe: Actes du Colloque de Strasbourg (8-10 juin 1995)*, a cura di M.T. Bitsch, Strasbourg 1995.
- S. Paoli, *The Italian Delegation to the Hague "Congress of Europe"*, in J.M. Guieu, C. Le Dréau (a cura di), *Le "Congres de l'Europe" à la Haye (1948-2008)*, Peter Lang, Bruxelles 2009, pp. 221 ss.
- E.R. Papa, *Storia dell'unificazione europea: dall'idea di Europa al Trattato per una nuova costruzione europea*, Bombiani, Milano 2006.
- E. Paolini, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Il Mulino, Bologna 1988.
- G. Parlato, *Fascisti senza Mussolini. Le origini del neofascismo in Italia 1943-1948*, Il Mulino, Bologna 2006.
- D. Pasquinacci, *L'«Osservatore romano» e le origini dell'integrazione europea (1947-1957)*, in M. Mugnaini (a cura di), *Stato, Chiesa e relazioni internazionali*, Franco Angeli, Milano 2003, pp. 106 ss.
- P. Pastorelli, *La politica europeista dell'Italia negli anni cinquanta*, in «Storia contemporanea», 1984, pp. 723-743.
- P. Pastorelli, *La politica estera italiana del dopoguerra*, Il Mulino, Bologna 1987.
- P. Pastorelli (a cura di), *Gaetano Martino e l'Europa dalla conferenza di Messina al Parlamento europeo*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1995.
- P. Pastorelli, *L'ammissione dell'Italia all'ONU*, in L. Tosi (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel Novecento*, Cedam, Padova, 1999, pp. 195-210.
- P. Pastorelli, *Il ritorno dell'Italia nell'Occidente. Racconto della politica estera italiana dal 15 settembre 1947 al 21 novembre 1949*, LED Edizioni Universitarie, Milano 2009.

- T.G. Paterson, *Il Piano Marshall*, in E. Aga Rossi (a cura di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1983, pp. 232 ss.
- C. Pavone, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità della Resistenza*, Bollati Boringhieri, Torino 1991.
- V. Pellegrini, *Fonti per lo studio dell'integrazione europea nell'Archivio storico diplomatico del ministero degli Affari Esteri*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, 2000, 8, pp. 265-286.
- A. Pepe, *Il sindacato nel compromesso nazionale: repubblica, costituzione, sviluppo*, in A. Pepe, P. Iuso, S. Misiani (a cura di), *La CGIL e la costruzione della democrazia*, Ediesse, Roma 2001.
- F. Perfetti, *Verso i Trattati di Roma. L'eupeismo di Palazzo Chigi*, in «La Comunità internazionale», n. 1, 2007, pp. 23-49.
- G. Petrilli, *La politica estera ed europea di De Gasperi*, Cinque Lune, Roma 1975.
- R. Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, in G. Sabbatucci-V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. 5, *La Repubblica 1943-1963*, Laterza, Roma-Bari 1997, pp. 313-440.
- F. Petrini, *Gli industriali privati italiani e la CECA*, in R. Ranieri, L. Tosi (a cura di), *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002), Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*, Cedam, Padova 2004, pp. 229-256.
- F. Petrini, *La Confindustria e la CED*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, cit., pp. 215-249.
- F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione. La Confindustria e l'integrazione europea 1947-1957*, Franco Angeli, Milano 2005.
- F. Petrini, *Grande mercato, bassi salari: la Confindustria e l'integrazione europea. 1947-1964*, in P. Craveri-A. Varsori (a cura

- di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1907-2007)*, Milano 2009, pp. 233-258.
- M. Pignotti, *I partiti laici dalla CED al Mercato comune*, in P.L. Ballini (a cura di), *I Trattati di Roma*, t. I, cit., pp. 69-83.
- C. Pinzani, *L'Italia nel mondo bipolare*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, Einaudi, Torino 1995, pp. 7-194.
- S. Piretti, *La legge truffa. IL fallimento dell'ingegneria politica*, Il Mulino, Bologna 2003.
- S. Pistone (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Fondazione Einaudi, Torino 1975.
- S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1945-1954)*, Jaca Book, Milano 1992.
- S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1954-1969)*, PIME, Pavia 1996.
- S. Pistone, *L'Unione dei Federalisti europei: dalla fondazione alla decisione diretta del Parlamento europeo (1946-1974)*, Guida, Napoli 2008.
- S. Pistone, *L'integrazione europea. Uno schizzo storico*, Utet, Torino 1999.
- I. Poggiolini, *Europeismo degasperiano e politica estera dell'Italia: un'ipotesi interpretativa (1947-1949)*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1985, n. 1, pp. 67-94.
- R. Poidevin, *L'Allemagne e le monde au XXe siècle*, Masson, Paris 1983.
- R. Poidevin, *Robert Schuman homme d'état 1886-1963*, Imprimerie Nationale, Paris 1986.
- L. Polese Remaggi, *Alla ricerca del partito della democrazia. Storia della Concentrazione democratica repubblicana*, in *Dimensioni e*



*problemi della ricerca storica*, vol. II, n. 38, Università “La Sapienza” di Roma, Roma, 2006.

S. Pons, *L'impossibile egemonia. L'URSS, il PCI e le origini della guerra fredda (1934-1953)*, Carocci, Roma 1999.

S. Pons, *La rivoluzione globale. Storia del comunismo internazionale, 1917-1991*, Einaudi, Torino 2012.

M. Posselt, *L'Unione parlamentare europea*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1945-1954)*, Jaca Book, Milano 1992, pp. 227-236.

M. Posselt, *L'Unione Europea dei Federalisti e il congresso di Montreux del 1947*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1945-1954)*, cit., pp. 301 ss.

D. Preda, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in «Il Politico», 55 (1989), n. 4, pp. 575-595.

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

D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione: la vicenda della comunità politica europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano 1993.

D. Preda, *Verso l'Europa unita. Il ruolo di Ludovico Benvenuti nella costruzione della Comunità europea*, in «Clio», 35 (1999), n. 3, pp. 449-503.

D. Preda (a cura di), *Per una Costituzione federale dell'Unione: lavori preparatori del Comitato di studi presieduta da P.H. Spaak 1952-1953*, Cedam, Padova 1996.

D. Preda, *Il Gruppo parlamentare per l'Unione europea nel Parlamento italiano*, in «I Temi», 3 (1997), n. 12, pp. 71-82.

D. Preda, *Hallstein e l'amministrazione pubblica europea (1958-1967)*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, 2000, 8, pp. 79-104.

D. Preda, *L'Europa di Paolo Emilio Taviani. Dalla Resistenza ai trattati di Roma*, in *L'europismo in Liguria. Dal Risorgimento alla nascita dell'Europa comunitaria*, a cura di D. Preda e G. Levi, Bologna 2002, pp. 161-238.

D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Il Mulino, Bologna 2004.

D. Preda, C. Rognoni (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo: l'eredità di Carlo Cattaneo*, 2 voll., Il Mulino, Bologna 2005.

D. Preda, *La Conferenza di Santa Margherita*, in G. Levi (a cura di), *Per una storia dell'europismo in Liguria. Documenti e materiali*, Erig, Genova 2007, pp. 358-362.

D. Preda, *I movimenti federalisti e il progetto di Comunità Europea di Difesa*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009, pp. 301-324.

D. Preda, *Pio XII e l'Europa*, in P.L. Ballini, *I Trattati di Roma*, t. II, *La Chiesa cattolica e le altre Chiese cristiane di fronte al processo di integrazione europea*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 397-428.

D. Preda, *La sfida del gradualismo costituzionale: l'Italia e i Trattati di Roma*, in Id. (a cura di), *Avanti adagio. I Trattati di Roma e l'unità europea*, Cedam, Padova 2013, pp. 47-76.

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

G. Quagliariello, *La CED, l'ultima spina di De Gasperi*, in «Ventunesimo secolo», 204, n. 5, pp. 255 ss.

R. Quartararo, *Italia e Stati Uniti. Gli anni difficili, 1945-1952*, ESI, Napoli 1986.

R. Quartararo, *L'Italia e il piano Marshall (1947-52)*, in «Storia contemporanea», 1984, n. 4, pp. 647-722.

R. Quilliot, *La SFIO et l'exercice du pouvoir (1944-1958)*, Fayard, Paris 1972.

C. Ramacciotti, *I cattolici e l'unità europea*, Icas, Roma 1954.

R. Ranieri, *Inside or Outside the Magic Circle? The Italian and British Steel Industries face to face with the Schuman Plan and the European Coal and Steel Community*, in A.S. Milward et al., *The Frontier of National Sovereignty History and Theory 1945-1992*, Routledge, London 1992, pp. 117-154.

R. Ranieri, *L'Italia e i negoziati sul Piano Schuman*, in E. Di Nolfo, R.H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, Milano 1992, pp. 547-573.

R. Ranieri, *Il Piano Marshall e la ricostruzione della siderurgia e ciclo integrale*, in «Studi storici», 1996, n. 1, pp. 145-190.

R. Ranieri, L. Tosi (a cura di), *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*, Cedam, Padova 2004.

L. Rapone, *I socialisti e l'Europa*, in «Il Ponte», LX, nn. 2-3, 2004, pp. 173-194.

L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, Carocci Editore, 2012.

A. Ricciardi, *Il «partito romano» nel secondo dopoguerra*, Morcelliana, Brescia 1983.

C. Rognoni Vercelli, *Luciano Bolis: dall'Italia all'Europa*, Il Mulino, Bologna 2007.

S. Romano, *Guida alla politica estera italiana*, Rizzoli, Milano 1993.

- F. Romero, *L'Europa come strumento di «nation building»: storia e storici dell'età repubblicana*, in «Passato e Presente», 1995, n. 36, pp. 19-32.
- F. Romero, *Gli Stati Uniti e il sindacalismo europeo 1944-1951*, E1, Roma 1989.
- F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea 1944-1951*, E1, Roma 1991.
- F. Romero, *Gli Stati Uniti in Italia: il Piano Marshall e il Patto Atlantico*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino 1994, pp. 234-289.
- F. Romero, *L'Europa come strumento di «nation building»: storia e storici dell'età repubblicana*, in «Passato e Presente», 1995, n. 36, pp. 19-32.
- F. Romero, *Storia internazionale del Novecento*, Carocci, Roma 2001.
- F. Romero, A. Varsori (a cura di), *Nazione, interdipendenza, integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia dal 1917 al 1989*, 2 voll. Carocci, Roma 2005.
- P. Rontini, *Il governo italiano e il problema dell'emigrazione negli anni '50*, in E. Di Nolfo, E. Laniero, R.H. Nigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, Marzorati, Milano 1992, pp. 521-543.
- A. Rossi, V. Zaslavsky, *Togliatti e Stalin. Il PCI e la politica estera staliniana negli archivi di Mosca*, Il Mulino, Bologna 1997.
- G. Rossi, *L'Africa italiana verso l'indipendenza (1942-1949)*, Giuffrè, Milano 1980.

- V. Saba, *L'integrazione europea e i sindacati*, in R.H. Rainero (a cura di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. I, Marzorati, Roma 1997, pp. 671-703.
- M. Saija, A. Villani, *Gaetano Martino 1900-1967*, pref. di G. Napolitano, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.
- G. Sapelli, *Storia economica dell'Italia contemporanea*, Mondadori, Milano 1997.
- S. Sassi, *Gli statuti del personale delle istituzioni comunitarie (1952-1968)*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, 2000, 8, pp. 189-223.
- D. Sassoon, *La sinistra, l'Europa e il PCI*, in R. Gualtieri (a cura di), *Il PCI nell'Italia repubblicana (1943-1991)*, Carocci, Roma 2001, pp. 223-249.
- F. Scarano, *Antonio Segni, Konrad Adenauer e l'integrazione europea*, in P. Craveri, A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1907-2007)*, Franco Angeli, Milano 2009, pp. 369-393.
- G. Scirocco, *Il PSI dall'antiatlantismo alla riscoperta dell'Europa (1948-1957)*, in P. Craveri, G. Quagliariello, *Atlantismo ed Europeismo*, cit., pp.135-204.
- P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, Il Mulino, Bologna 1977.
- L. Sebesta, *L'Europa indifesa. Sistema di sicurezza atlantico e caso italiano 1948-1955*, Ponte delle Grazie, Firenze 1991.
- L. Segreto, *Americanizzare o modernizzare l'economia? Progetti americani e risposte italiane negli anni cinquanta e sessanta*, in «Passato e presente», 1996, n. 37, pp. 54-83.
- M.L. Sergio, *De Gasperi e la questione socialista*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004.

- E. Serra (a cura di), *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*, Franco Angeli, Milano 1986.
- E. Serra, *L'Unione doganale italo-francese e la conferenza di Santa Margherita (1947-1951)*, in J.B. Duroselle-E. Serra (a cura di), *Italia e Francia (1946-1954)*, Milano 1988, pp. 13-30.
- E. Serra, *L'Italia e la conferenza di Messina*, in Id. (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, Giuffrè, Milano 1989, pp. 93-124.
- F. Serra, *Alcune osservazioni sulla presenza della rappresentanza degli interessi nella delegazione italiana al Piano Schuman*, in A. Ciampani (a cura di), *L'altra via per l'Europa*, cit., pp. 127-137.
- J.F. Sirinelli-R. Vandenbussche-J. Vevasseur-Desperriers, *Storia della Francia nel Novecento*, Il Mulino, Bologna 2003.
- P. Soddu, *Ugo La Malfa e il nesso nazionale/internazionale dal Patto Atlantico alla presidenza Carter*, in P. Craveri, G. Quagliariello (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.
- P. Soddu, *Ugo La Malfa: il riformista moderno*, Carocci, Roma 2008.
- M. Spadoni, *L'industria piemontese e il mancato accordo commerciale italo-francese (1945-1952)*, in «Bollettino storico-bibliografico subalpino», n. 2, 2002, pp. 646 – 647.
- C. Spagnolo, *La polemica sul «Country Study», il fondo lire e la dimensione internazionale del Piano Marshall*, in «Studi storici», 1996, n. 1, pp. 93-144.
- C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta. Il piano Marshall e l'Italia 1947-52*, Carocci, Roma 2001.
- D. Spierenburg, R. Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, Bruylant, Bruxelles 1993.

T. Sorgi, *Giordani: segno di tempi nuovi*, Città nuova ed., Roma 1994.

A. Spinelli, E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, prefazione di E. Colorni, Mondadori, Milano 2006.

A. Spinelli, *La nascita del Consiglio d'Europa*, in Id., *L'Europa non cadde dal cielo*, Il Mulino, Bologna 1960.

«Storia Amministrazione Costituzione». Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, 2000, 8. Numero monografico sulle istituzioni europee.

M. Tarchi, *Cinquant'anni di nostalgia. La destra italiana dopo il fascismo*, intervista di A. Carioti, Rizzoli, Milano 1995.

M. Telò, *Le New Deal européen*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 1989.

M. Telò, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, *L'ultimo ventennio*, Einaudi, Torino 1996, pp. 131-248.

L. Tosi (a cura di), *L'Italia e la dimensione sociale nell'integrazione europea*, Cedam, Padova 2008.

L. Tosi, E. Costa Bona, *L'Italia e la sicurezza collettiva: dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, Morlacchi Editore, Perugia, 2007.

F. Traniello, *Civiltà cristiana e civiltà europea: sviluppi e metamorfosi di un'idea nella cultura cattolica italiana fra anteguerra e dopoguerra*, in G.E. Rusconi, H. Woller (a cura di), *Italia e Germania, 1945-2000*, Il Mulino, Bologna 2005, pp. 142 ss.

R. Tremelloni, R. *The Italian Long-Team Program Submitted to the OEEC*, in «Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review», Roma, (BNLQR), 1949, n. 8, pp. 12-24.

A. Ungari, *In nome del re. I monarchici italiani dal 1943 al 1948*, Le Lettere, Firenze 2004

B. Vayssière, *Altiero Spinelli e Alexandre Marc nel cuore della guerra: due federalismi per una stessa lotta?* In C. Rognoni Vercelli, P.G. Fontana, D. Preda, *Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la resistenza*, Il Mulino, Bologna 2012, pp. 319 ss.

G. Valdevit, *La questione di Trieste 1941-1954. Politica internazionale e contesto locale*, Franco Angeli, Milano 1987.

G. Valdevit, *Il dilemma Trieste: guerra e dopoguerra in uno scenario europeo*, Ed. Goriziana, Gorizia 1999.

A. Varsori, *La scelta occidentale dell'Italia (1948-1949)*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1985, nn. 1-2, pp. 150 ss.

A. Varsori, *Italian Diplomacy and Contrasting Perception of American Policy after World War II (1947-1950)*, in «Storia Nordamericana», n. 2, 1986, pp. 70-91.

A. Varsori, *L'Italia tra Alleanza Atlantica e Ced (1949-1954)*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1988, n. 1, pp. 125-165.

A. Varsori, *Il Patto di Bruxelles (1948): tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Bonacci, Roma 1988.

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

A. Varsori, *Il Congresso dell'Europa dell'Aja (7-10 maggio 1948)*, in «Storia contemporanea», 1990, n. 3, pp. 463-493.



- A. Varsori, *L'Europe de l'Italie dans les années de la guerre froide*, in R. Girault (a cura di), *Les Europe des Européens*, Publication de la Sorbonne, Paris 1993, pp. 13-25.
- A. Varsori, *Italy's Policy towards European Integration (1947-58)*, in C. Duggan-C. Wagstaff (a cura di), *Italy in the Cold War Politics, Culture and Society 1948-1958*, Berg, Oxford 1995, pp. 47-66.
- A. Varsori, *Jean Monnet e il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa dalle origini ai Trattati di Roma (1955-1957)*, 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, pp. 153-168.
- A. Varsori, *Italy and the Messina Conference*, in L.V. Majocchi (a cura di), *Messina quarant'anni dopo*, Cacucci, Bari 1996, pp. 91-106.
- A. Varsori, *Jean Monnet e il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa fra Mec ed Euratom (1955-1957)*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1954-1969)*, Pavia 1996, pp. 349-371.
- A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma-Bari 1998.
- A. Varsori, *Politica e amministrazione nel Comitato economico e sociale europeo (1957-1998)*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, 2000, 8, pp. 105-133.
- A. Varsori, *La storiografia sull'integrazione europea*, in «Europa Europe», n. 1, 2001, pp. 69-93.
- A. Varsori, *La scelta europea*, in P.L. Ballini, S. Guerrieri (a cura di), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*, Carocci, Roma 2006, pp. 276-290.

A. Varsori, *Il Piano Marshall: un dibattito storiografico concluso?*, in «Ventunesimo secolo», Giugno 2007, n. 13.

A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010.

A. Varsori, *Stati Uniti e Gran Bretagna: la questione della difesa europea dopo lo scoppio della guerra di Corea*, in P.L. Ballini (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009, pp. 9-26.

L. Valiani, *L'Italia di De Gasperi (1945-1954)*, Le Monnier, Firenze 1982.

B. Vigezzi, *La dimensione atlantica e le relazioni internazionali nel secondo dopoguerra (1947-1949)*, Jaca Book, Milano 1987.

A. Villani, *Un liberale sulla scena internazionale. Gaetano Martino e la politica estera italiana 1954-1967*, Triform, Messina 2008.

V. Zamagni, *Dalla rivoluzione industriale all'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna 1999.

L. Zeno, *Ritratto di Carlo Sforza*, Le Monnier, Firenze 1976.

F. Zucca, *Autonomie e federalismo europeista*, in C. Rognoni Vercelli, P.G. Fontana, D. Preda, *Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la resistenza*, Il Mulino, Bologna 2012, pp. 119 ss.

S.B. Wells, *Jean Monnet. Unconventional Statesman*, Lynne Publishers, Boulder 2011.

G. Woodbridge (a cura di), *UNRRA: The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, vol. II, Columbia University Press, New York 1950.