

## Le istituzioni europee e la Comunità Europea di Difesa Il contributo della classe dirigente italiana

TERESA CASTRO

La ricostruzione dell'atteggiamento della classe dirigente italiana, di fronte alle nuove istituzioni europee e alla CED, si inserisce nel dibattito storiografico sulla partecipazione del nostro Paese alla costruzione dell'Europa. Finora è prevalso un giudizio riduttivo sull'azione dell'Italia, ritenuta un partner 'minore' rispetto agli altri Stati continentali e atlantici. Tale valutazione, tradizionalmente diffusa tra opinionisti e diplomatici, è stata accolta largamente dalla storiografia europea a tal punto da essere accettata anche da parte italiana<sup>1</sup>.

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 agli attori nazionali. È sorto un rinnovato interesse di ricerca che individua nel nesso nazionale-internazionale una categoria decisiva per la comprensione del ruolo dell'Italia nella costruzione europea. Un posto di primo piano è stato occupato da alcuni lavori, che hanno individuato prima nella 'scelta europea' e poi nella costruzione dell'Europa un ruolo attivo dell'Italia<sup>2</sup>.

Rotto il blocco storiografico, che ha condizionato il processo di innovazione metodologica in questo settore di studi, bisogna cogliere e coniugare l'attività della classe dirigente italiana con particolare riferimento alle istituzioni europee. Si tratta di un tema rilevante che, sinora, ha trovato poca attenzione tra gli studiosi, attenti prevalentemente ad analizzare l'impegno degli attori europei nelle trattative diplomatiche.

In questo lavoro, si analizza il ruolo della classe dirigente e delle forze sociali italiane nel corso delle vicende che, con il Trattato della CED, aprirono la prospettiva di integrazione su un versante federalista o semifederalista. Certo, le proposte perdenti hanno, quasi sempre, scarso interesse tra gli studiosi. Eppure il progetto della Comunità Politica Europea, rappresentando un passo importante sulla via del superamento della sovranità nazionale, non può non sollecitare la riflessione storiografica in rapporto al presente segnato dalla necessità di un rilancio delle istituzioni europee.

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

Le autorità francesi, con il Piano Schuman e con la creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), avviarono il processo di integrazione europea,

---

<sup>1</sup> Cfr. almeno R. GIRAULT (a cura di), *Les Europe des Européens*, Paris, Publication de la Sorbonne, 1993; W. LIPGENS, *A History of European Integration*, Oxford, Clarendon Press, 1982; D. SPIERENBURG, R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant, 1983; 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*, Padova, CEDAM, 2004 e A. ISONI, *L'Alta Autorità del carbone e dell'acciaio. Alle origini di una istituzione pubblica*, Lecce, Argo, 2006.

<sup>2</sup> Cfr. A. VARSORI, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010; M. TELÒ, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, *L'ultimo ventennio*, Torino, Einaudi, 1996, pp. 131-248.

mantenendo sotto controllo la rinascita economica della Repubblica federale tedesca. La 'piccola Europa', però, non risolse il problema essenziale del dopoguerra, il riarmo tedesco, divenuto impellente a seguito di un evento imprevisto. Il 25 giugno 1950, scoppiata in Estremo Oriente la guerra in Corea, si apriva una fase di tensione tra Est e Ovest in Europa. L'amministrazione americana, ritenendo imminente un conflitto militare con l'URSS ormai in possesso dell'arma nucleare, si apprestò a lanciare una politica di riarmo, che avrebbe dovuto coinvolgere gli alleati europei<sup>3</sup>.

Durante l'estate del 1950 si tennero negli USA degli incontri ai quali parteciparono i ministri degli Esteri della Gran Bretagna e della Francia e il segretario di Stato americano Dean Acheson, il quale, con il sostegno degli inglesi, 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. Si temeva che la Germania, acquisita la piena sovranità, avrebbe assunto la tradizionale leadership del Vecchio continente<sup>4</sup>.

Di fronte all'esigenza del rafforzamento militare, si fece strada la possibilità di utilizzare l'approccio funzionalista anche per la formazione di un esercito europeo, integrato da contingenti tedeschi e inserito in una struttura istituzionale ideata secondo il modello della CECA. Il progetto, preparato da Jean Monnet e dai suoi collaboratori, fu avanzato pubblicamente alla fine di ottobre del 1950 dal presidente del Consiglio francese René Pleven, prendendo così il nome di 'Piano Pleven'<sup>5</sup>.

Il governo italiano preferiva il riarmo tedesco nell'ambito dell'Alleanza atlantica, soprattutto perché in questo modo non avrebbe comportato oneri finanziari. Durante la conferenza franco-italiana di Santa Margherita Ligure (12-13 febbraio 1951), alla quale parteciparono Alcide De Gasperi e Carlo Sforza, da una parte, e Pleven e Robert Schuman, dall'altra, si discusse anche del piano militare francese<sup>6</sup>. Preso atto delle insistenze francesi, De Gasperi decise di iniziare le trattative e di partecipare, nel febbraio 1951, con gli altri Paesi della CECA, alla riunione di Parigi per l'avvio dei negoziati sulla CED.

I lavori della conferenza di Parigi proseguirono a rilento per tutto il primo semestre del 1951. A ciò contribuirono sia il rifiuto francese di concedere ai tedeschi pari dignità diplomatica, sia l'indecisione dei Paesi Bassi di partecipare ai negoziati, nonché la diffidenza americana e britannica nei confronti della CED. La rappresentanza italiana, guidata da Paolo Emilio Taviani, seguì le istruzioni provenienti da Roma che suggerivano di assumere una posizione di prudente attesa riguardo all'iniziativa<sup>7</sup>.

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

---

<sup>3</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)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 9 sgg.; ID., *L'Italia fra Alleanza atlantica e CED (1949-1954)*, in «Storia delle relazioni internazionali», 4, 1988, pp. 125-166.

<sup>4</sup> Cfr. almeno G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia politica dell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 63 sgg.; E. FURSDON, *The European Defence Community: a History*, London, Macmillan, 1980; A. CLESSE, *Le projet de CED du Plan Pleven au 'crime' du 30 août: histoire d'un malentendu européen*, Baden Baden, Nomos, 1989; S. BERTOZZI, *La comunità europea di difesa. Profili storici, istituzionali e giuridici*, Torino, Giappichelli, 2003.

<sup>5</sup> D. PREDA, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Book, 1993, pp. 45 sgg.

<sup>6</sup> B. BAGNATO, *Storia di una illusione europea. Il progetto di unione doganale italo-francese*, London, Lothian Foundation Press, 1995, pp. 213 sgg.

<sup>7</sup> M. TELÒ, *L'Italia nel processo di costruzione europea*, cit., pp. 186 sgg.

Washington per convincere gli USA della validità di un esercito europeo, mentre nel mese di giugno Monnet incontrò il generale Dwight Eisenhower, di recente nominato dal presidente americano Harry Truman alla guida della struttura militare del Patto atlantico. A questo punto, il governo americano, preso atto della serietà delle intenzioni francesi sull'esercito europeo e sulla diversa ripartizione degli oneri per la sicurezza del Vecchio continente, cominciò a rivedere le sue posizioni sul 'Piano Pleven'<sup>8</sup>.

Le tre Potenze occidentali, di fronte alla nuova politica dell'amministrazione Truman, cominciarono a porre in discussione le loro decisioni sulla possibile restituzione della sovranità alla Germania. Nell'estate del 1951, riaperti i negoziati, le delegazioni trasmisero ai rispettivi governi un *Rapport Intérimaire*, nel quale si elencavano 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>9</sup>.

Questi cambiamenti suscitarono perplessità nelle autorità italiane, le quali non vedevano in modo favorevole la costituzione della CED, specie perché ciò avrebbe comportato il rafforzamento della Francia e della Germania e lo spostamento di risorse dall'opera di ricostruzione a quella del riarmo. De Gasperi, però, non poteva mutare la sua politica favorevole alla costruzione europea. 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.

#### *De Gasperi, i federalisti e l'art. 38 della CED*

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, la proposta francese della CED fece maturare le convinzioni federaliste dello statista trentino, il quale ormai vedeva la difesa degli interessi italiani più tramite forme di integrazione europea che con accordi intergovernativi incentrati sulle cooperazioni settoriali. Questa visione apparve in modo più netto a partire dall'estate del 1951, quando De Gasperi, dopo le dimissioni di Sforza, assunse la diretta responsabilità del ministero degli Esteri<sup>10</sup>.

La DC, al momento della presentazione del Piano Pleven, sosteneva, in larga maggioranza, la linea filoatlantica del governo. Durante il Consiglio nazionale di

<sup>8</sup> A. Breccia, *L'Italia e la difesa dell'Europa. Alle origini del Piano Pleven*, Roma, Istituto di Studi Europei De Gasperi, 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*, Roma, Cinque Lune, 1984, pp. 243-257.

<sup>9</sup> *Rapport Intérimaire des Délégués aux gouvernements 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.

<sup>10</sup> Cfr. almeno M.R. CATTI DE GASPERI, *La nostra patria Europa*, Milano, Mondadori, 1969; 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*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 249-293; D. PREDA, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004; G. FORMIGONI, *La Democrazia cristiana e l'alleanza occidentale*, Bologna, Il Mulino, 2006; E. CONZE, G. CORNI, P. POMBENI (a cura di), *Alcide De Gasperi: un percorso europeo*, Bologna, Il Mulino, 2005; M.R. CATTI DE GASPERI, P.L. BALLINI (a cura di), *Alcide De Gasperi. Un europeo venuto dal futuro*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.

Grottaferrata del 29 luglio 1951, svoltosi dopo l'insuccesso elettorale della DC alle amministrative di giugno, il dibattito si incentrò sulla politica economica del ministro Pella, criticata dalle correnti di sinistra per il suo immobilismo e per l'incapacità di correggere gli squilibri sociali del Paese. Nello stesso tempo, si registrarono dei giudizi negativi sulle scelte internazionali di De Gasperi e di Sforza e sulla partecipazione italiana all'Alleanza atlantica. Gli interventi della sinistra (Giovanni Gronchi e Giuseppe Dossetti) non giungevano a definire un preciso piano, ma rivendicavano un avvicendamento nella composizione del governo<sup>11</sup>.

Frattanto, Altiero Spinelli, conquistato un ruolo centrale all'interno del movimento federalista, divenne uno dei principali promotori del progetto per una Costituente europea. In occasione delle trattative sulla CED, pubblicò un memorandum dai forti connotati federalisti, nel quale, prendendo le distanze dal *Rapport Interiminaire*, criticava la creazione di una forza militare senza la contemporanea limitazione delle sovranità nazionali. Tale impostazione non avrebbe condotto a un esercito integrato, bensì a una mera giustapposizione di contingenti militari sotto le direttive dei Paesi di appartenenza. Sarebbe stata necessaria, secondo Spinelli, la presenza di un'autorità politica ultrastatale, nella forma di uno Stato federale europeo, alla quale sarebbe spettata la guida delle forze militari unificate. L'esponente federalista, nell'agosto del 1951, incontrò Paolo Emilio Taviani, al quale promise di inviare un memorandum sulla CED e sulla creazione di un governo europeo<sup>12</sup>.

De Gasperi, che dal 26 luglio 1951 ricopriva la carica di ministro degli Esteri nel suo VII ministero in sostituzione di Sforza, ricevette il documento nel settembre. In questo stesso periodo si recò in visita negli USA, dove incontrò Truman, che si dimostrò orientato a sostenere la CED e le richieste italiane su Trieste a condizione che il nostro Paese si impegnasse attivamente per la costruzione europea<sup>13</sup>. La linea politica degli americani spinse lo statista trentino a valutare positivamente l'ipotesi dell'integrazione politica, che avrebbe svuotato la CED del prevalente carattere di alleanza militare, ma anche assegnato all'Italia 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 (CPE), che prevedeva un'Assemblea europea, eletta a suffragio universale, con poteri sia di controllo del bilancio sia di nomina e revoca dell'esecutivo. A testimonianza di questa svolta De Gasperi associò la presenza attiva dell'Italia nel negoziato di Parigi con la nomina di Ivan Matteo 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>14</sup>.

Diversi ministri democristiani, in questi mesi, furono critici nei confronti della linea degasperiana. Il 6 dicembre 1951 si tenne un Consiglio dei ministri, voluto da De Gasperi in vista della riunione dei ministri degli Esteri prevista a Strasburgo nei giorni 11 e 12

---

<sup>11</sup> Archivio storico dell'Istituto Luigi Sturzo, Roma (=ASILS), Archivio della Democrazia Cristiana (=ADC), Consiglio nazionale (=CN), sc. 11, seduta antimeridiana del 3 luglio 1951. Cfr. anche G. FORMIGONI, *La Democrazia cristiana e l'alleanza occidentale*, cit., pp. 377 sgg.; F. MALGERI, *Storia della democrazia cristiana*, vol. II, *De Gasperi e l'età del centrismo 1948-1954*, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1987, pp. 124 sgg.

<sup>12</sup> Cfr. A. SPINELLI, *Diario europeo*, vol. I, 1948-1969, a cura di E. Paolini, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 97 sgg.; P. GRAGLIA, *Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 345 sgg.

<sup>13</sup> P. PASTORELLI, *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 190 sgg.

<sup>14</sup> D. PREDA, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, cit., 2004, pp. 537 sgg.

dicembre. Il presidente del Consiglio, nel suo discorso introduttivo, ripercosse l'iter della trattativa, evidenziando la necessità di dar vita a un'Assemblea responsabile dell'approvazione del bilancio. Alcuni ministri, nel corso della discussione, espressero delle perplessità sulla denazionalizzazione dell'esercito (il ministro Giuseppe Pella) e sostennero la necessità di far precedere l'organizzazione politica rispetto a quella militare (il ministro Ezio Vanoni).

Nella replica, De Gasperi, mostrandosi disponibile a conformarsi alle indicazioni del Consiglio dei ministri, affermò che nel caso di voto negativo avrebbe rinunciato a recarsi a Strasburgo. Dichiarò di volere modificare il progetto originario della CED, ponendo «la questione federalista e costituzionale», e di non lasciar cadere l'occasione favorevole «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>15</sup>.

Ottenuto l'assenso del Consiglio dei ministri, De Gasperi sostenne a Strasburgo l'iniziativa italiana a favore della costituzione della CPE. Questa ipotesi non era centrale nel negoziato sulla CED. Schuman e Konrad Adenauer, consci del sostegno degli USA al piano italiano, si mostrarono favorevoli. 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 CPE capace di garantire alla CED uno sviluppo di carattere federale o confederale<sup>16</sup>.

Durante l'incontro di Strasburgo rimasero aperte le questioni sulla struttura degli organi della CED e sulla creazione o meno di un bilancio comune per il funzionamento dell'esercito europeo, la cui soluzione fu rinviata alle riunioni previste a Parigi tra la fine di dicembre del 1952 e gli inizi di gennaio del 1953. Sullo spinoso tema del bilancio, che sollevava molte preoccupazioni in Italia, il 22 dicembre 1952 si riunì il Consiglio dei ministri. Nell'introduzione De Gasperi illustrò la proposta, elaborata dagli uffici del 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 insicurezza, il Consiglio dei ministri si dichiarò favorevole<sup>17</sup>. Nelle conferenze tenute a Parigi (dicembre 1951 e gennaio 1952), i ministri degli Esteri accolsero molti suggerimenti italiani.

Il movimento federalista, di fronte a questi nuovi eventi, rilanciò l'ipotesi di un'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 nuova linea politica si manifestò nel momento in cui Spaak, dimessosi dalla presidenza dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, assumeva il ruolo di presidente del Movimento Europeo (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>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Archivio Centrale dello Stato, Roma (=ACS), Presidenza del Consiglio dei ministri (=PCM), *Verbali delle adunanze*, 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*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2007, pp. 158-162.

<sup>16</sup> D. PREDA, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in «Il Politico», 54, 1989, pp. 575-595.

<sup>17</sup> ACS, PCM, *Verbali delle adunanze*, Seduta pomeridiana del 22 dicembre 1951, b. 39.

<sup>18</sup> Cfr. M. DUMOULIN, *Spaak*, Bruxelles, Racine, pp. 355 sgg.; D. PREDA (a cura di), *Per una Costituzione federale dell'Unione: lavori preparatori del Comitato di studi presieduta da P.H. Spaak 1952-1953*,

Nel frattempo, si entrò nella fase conclusiva dei negoziati sul Trattato, che fu firmato il 27 maggio 1952. La struttura istituzionale, riprendendo in buona misura il 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 della Comunità, proponendo modifiche o anche la sua bocciatura. 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<sup>19</sup>.

Lo statista trentino, consapevole delle difficoltà e preoccupato dell'allungamento dei tempi, nell'estate del 1952 cercò di accelerare i tempi per l'elaborazione dello Statuto della CPE. Accolta la proposta, 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. 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 Assemblea ad hoc<sup>20</sup>.

Per preparare il progetto, che si doveva approvare e consegnare ai governi dei Sei entro il 10 marzo 1953, l'Assemblea 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<sup>21</sup>.

### *Benvenuti e l'Assemblea ad hoc*

Al momento di assumere l'incarico nella commissione costituzionale, Benvenuti vantava una solida esperienza maturata a contatto con i movimenti federalisti europei e con gli esponenti di primo piano come Spinelli e Richard Coudenhove-Kalergi. Tra il 1948 e il 1949 aveva svolto 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 era impegnato in modo deciso nella diffusione della coscienza federalista all'interno della DC. Il suo impegno europeista era poi proseguito nella veste di sottosegretario al ministero per il Commercio con l'Estero<sup>22</sup>.

---

Padova, Cedam, 1996.

<sup>19</sup> D. PREDA, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Milano, Jaca Book, 1990.

<sup>20</sup> Institut Universitaire Europeen (=IUE), Archives Historiques de l'Union Europeen (=AHUE), Assemblée ad hoc (=AH), File: AH 28, *Session de la commission préconstituente*, le 22 septembre 1952.

<sup>21</sup> R.T. GRIFFITHS, *Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952-1954*, London, Federal Trust, 2000.

<sup>22</sup> Cfr. D. PREDA, *Verso l'Europa unita. Il ruolo di Ludovico Benvenuti nella costruzione della Comunità europea*, in «Clio», 35, 1999, pp. 449-503; F. BONINI, *Il Parlamento italiano e l'integrazione europea*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, Roma, Carocci, 2004, pp. 185-205.

Tra il 12 e il 15 novembre 1952 si svolse la prima fase dei lavori delle sottocommissioni. Benvenuti, impegnato nella sottocommissione per le Attribuzioni, fin dai primi interventi si occupò del completamento della CPE con l'obiettivo di armonizzare tutti gli accordi comunitari in una sola struttura. L'andamento dei lavori si giocò tra l'accettazione incondizionata di una soluzione minimalista, tendente ad affidare alla Comunità politica le competenze limitate della CECA e della CED, e una soluzione più avanzata in senso 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 fu il primo ad avere la meglio, anche se furono fatte alcune concessioni sull'estensione dei poteri della Comunità<sup>23</sup>.

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<sup>24</sup>. Dopo aver sciolto i maggiori nodi, quest'ultima elaborò un rapporto finale, che fu presentato all'Assemblea ad hoc, riunita a Strasburgo dal 7 al 10 gennaio 1953.

In questa riunione si dovevano colmare le lacune e sciogliere i problemi più controversi, al fine di impartire le direttive l'elaborazione finale di un progetto della CPE, che sarebbe stato redatto in seguito dalla commissione costituzionale e poi approvato definitivamente dall'Assemblea 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>25</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>26</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>27</sup>.

---

<sup>23</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)*.

<sup>24</sup> Ivi, File AH, 122 (15 novembre 1952), *Suite des discussions concernant les compétences de la Communauté politique. Notes de Pierre Blaisse e Ludovico Benvenuti*; Ivi, File AH, 125 (1 dicembre 1952), *Introduction du rapport intérimaire de Ludovico Benvenuti sur les attributions d'une Communauté politique européenne*.

<sup>25</sup> Ivi, File AH, 2, 3, 4, 5 (7-10 gennaio 1953), *Présentation et discussion du rapport de la Commission constitutionnelle*.

<sup>26</sup> «Giorni fa – scriveva Spinelli l'11 novembre 1952 – 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, cit., p. 159).

<sup>27</sup> IUE, AHUE, AH, File AH, 25 (8 ottobre 1952-10 marzo 1953), *Statut de la Communauté politique européenne. Projet définitif*.

*Lo Statuto della Comunità Politica Europea*

Il progetto di Statuto fu poi approvato dall'Assemblea 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>28</sup>.

Nella relazione introduttiva allo Statuto, von Brentano affermò che la Comunità Politica Europea non era né una Confederazione né una Federazione, ma un Trattato internazionale con 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), soprattutto grazie all'elezione a suffragio universale di uno dei due rami in cui era articolato aspetto che ne rafforzava notevolmente la legittimità. Gli aspetti federali erano controbilanciati dalla presenza del Consiglio dei ministri, organo di salvaguardia delle sovranità nazionali<sup>29</sup>.

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 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 del Consiglio (non più di due della medesima nazionalità). 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. I rappresentanti (uno per ogni Stato) a turno, per una durata di tre mesi, esercitavano la presidenza. 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.

Alla Comunità europea erano affidate altre competenze. In tema di relazioni internazionali, essa poteva firmare trattati e accordi internazionali o aderirvi nei limiti

---

<sup>28</sup> Ivi, 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.*

<sup>29</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.*

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.

L'Europa era a un passo dall'Unione. Con dedizione e impegno, i membri dell'Assemblea ad hoc avevano cercato le soluzioni migliori per 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 annotava 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>30</sup>.

Si aspettava ora la riunione intergovernativa di Parigi, fissata per il 12 maggio 1953, per l'approvazione dello Statuto. Il problema principale, però, consisteva proprio nella ratifica, dalla quale dipendeva la nascita della CPE. Frattanto, nei mesi intercorsi per l'elaborazione e per l'approvazione del progetto dello Statuto della CPE, si era aperto un dibattito e un conflitto tra i sostenitori e gli oppositori della CED.

#### *Le forze economiche e sindacali*

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 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>31</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>32</sup>. Tuttavia, cominciavano 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

---

<sup>30</sup> A. SPINELLI, *Diario europeo*, vol. I, cit., p. 170.

<sup>31</sup> Cfr. 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*, Bologna, Il Mulino, 1991; A. MILWARD, *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 1992.

<sup>32</sup> A. VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 95 sgg.

negoziati sulla creazione del Mercato Comune<sup>33</sup>.

I sindacati, nelle principali componenti (la CGIL, la CISL e la UIL), ebbero posizioni distanti e contrastanti di fronte alla CED, le quali rientravano nell'ambito delle loro scelte tra il piano nazionale e quello internazionale. Mentre la CISL, a partire dalla sua nascita, 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. All'interno di questo quadro va posta la diversità delle motivazioni dei sindacati intorno al futuro dell'Europa<sup>34</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. Da qui derivava la condanna 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>35</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. I temi utilizzati 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>36</sup>.

Su un piano diverso si collocò la CISL che, in nome di un sindacalismo democratico e indipendente dai partiti, si poneva nel campo occidentale. Il suo leader, Giulio Pastore, fautore di un riformismo sociale nell'ambito del sistema capitalistico e democratico, fu un sostenitore dell'Alleanza atlantica e dell'integrazione europea, in contrasto con le iniziative socialiste e comuniste. L'approccio della CISL si era sviluppato attorno a un giudizio positivo sulla creazione della CECA. Fin dal maggio 1950, Pastore propose e ottenne dal governo italiano la presenza di esperti sindacalisti nelle trattative del Piano Schuman<sup>37</sup>. Dopo l'elaborazione del Trattato sulla Comunità Politica Europea, la CISL ribadì il proprio impegno per la difesa della libertà e delle istituzioni democratiche.

<sup>33</sup> F. PETRINI, *Il liberismo a una dimensione. La Confindustria e l'integrazione europea 1947-1957*, Milano, Franco Angeli, 2005.

<sup>34</sup> A. CIAMPANI, *I cleavage del sindacalismo italiano nella realtà internazionale*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., pp. 259-276; M. ANTONIOLI, M. BERGAMASCHI, F. ROMERO (a cura di), *Le scissioni sindacali. Italia e Europa*, Pisa, BFS, 1999; V. SABA, *L'integrazione europea e i sindacati*, in R.H. RAINERO (a cura di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. I, Roma, Marzorati, 1997, pp. 671-703.

<sup>35</sup> M. MAGGIORANI, P. FERRARI (a cura di), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti*, Bologna, Il Mulino, 2005.

<sup>36</sup> 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*, Roma, Ediesse, 2001.

<sup>37</sup> Cfr. 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; G. FORMIGONI, *La scelta occidentale della CISL. Giulio Pastore e l'azione sindacale tra guerra fredda e ricostruzione (1947-1951)*, Milano, Franco Angeli, 1991.

*I partiti della maggioranza*

Molto vicini al movimento federalista furono i partiti laici, i quali esercitarono un peso considerevole nella diffusione dei valori dell'unità europea. 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. Il Partito repubblicano vide nella CED, che prevedeva la creazione di forze armate europee, lo strumento più idoneo per il coinvolgimento attivo della Germania nella difesa dell'Europa e un fattore propulsivo del disegno di un'Europa federale sovranazionale. 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 critica pregiudiziale della politica estera americana. Il nesso inscindibile con gli Stati Uniti, unitamente a una pregiudiziale antitotalitaria, costituì il nucleo forte della visione dei repubblicani<sup>38</sup>.

Sin dal momento in cui il tema dell'Europa prese forma e divenne oggetto di aspri confronti politici, i liberali, a differenza dei repubblicani, non ebbero una forte e chiara posizione. Le convinzioni più filoeuropeiste 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. Il PLI, fin dall'inizio degli anni Cinquanta, dopo aver aderito alle iniziative del Movimento Federalista Europeo, accettò pienamente il Trattato della CED<sup>39</sup>.

La svolta in questa direzione si registrò con l'intervento di Malagodi 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>40</sup>. Raggiunta una posizione di prestigio nel partito, Malagodi (eletto segretario il 3 aprile 1954), riprese queste posizioni nel Consiglio Nazionale del 13-15 dicembre 1953, il quale approvò una mozione federalista a sostegno della CED<sup>41</sup>.

Sulle posizioni della DC la letteratura è molto ampia. Le scelte politiche dei cattolici, caratterizzate dall'intreccio tra europeismo e atlantismo, si basavano su istanze culturali peculiari. Da questo punto di vista, molto importante fu la riflessione incentrata sulla civiltà latina e cristiana e sull'idea di Europa come nuova patria. Questa matrice identitaria, consolidatasi 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<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Cfr. U. LA MALFA, *Scritti 1925-1953*, Milano, Mondadori, 1988; L. MECHI, *L'Europa di Ugo La Malfa: la via italiana alla modernizzazione. 1942-1979*, Milano, Franco Angeli, 2003; P. SODDU, *Ugo La Malfa e il nesso nazionale/internazionale dal Patto Atlantico alla presidenza Carter*, in P. CRAVERI, G. QUAGLIARELLO (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 381-402; G. GIORDANO, *Carlo Sforza. La politica 1922-1952*, Milano, Franco Angeli, 1992.

<sup>39</sup> A. GUIO, *I partiti laici e la CED*, in P.L. BALLINI (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, cit., pp. 99-136.

<sup>40</sup> G. MALAGODI, *Discorsi parlamentari*, vol. I, Roma, Senato della Repubblica, 2001, p. 23.

<sup>41</sup> 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, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 57 sgg.

<sup>42</sup> Cfr. F. TRANIELLO, *Civiltà cristiana e civiltà europea: sviluppi e metamorfosi di un'idea nella cultura*

Alla fine della Seconda guerra mondiale, però, solo alcune personalità (Enzo Giacchero, Lodovico Benvenuti, Celeste Bastianetto 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. 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 nell'allocuzione ai cardinali del 2 giugno 1948 rese pubblica tale scelta simbolica. Il consenso vaticano alla specifica iniziativa cementò le tradizionali propensioni cattoliche all'europismo<sup>43</sup>.

Il tema europeo, superate alcune spaccature, alla fine del 1950 occupò una posizione centrale all'interno del mondo cattolico. In questo clima si superarono le tensioni apertesi dopo lo scoppio della guerra di Corea sul problema del riarmo tedesco. Certo, alcuni settori del mondo cattolico (soprattutto la sinistra DC) espressero delle critiche nei confronti del Piano Plevén. Anche in questo caso Pio XII non fece mancare il suo sostegno nel corso del 1951, portando avanti degli interventi diplomatici favorevoli all'integrazione europea<sup>44</sup>. La stessa direttrice 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.

### *I partiti dell'opposizione*

Sul piano della politica estera, il Partito comunista italiano, come gli altri partiti della sinistra, si allineò alle scelte internazionaliste sostenute dall'Unione Sovietica, mentre in politica interna la strategia di Palmiro 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'Est, criticando l'adesione dell'Italia al Patto atlantico e poi alla CECA. La stessa posizione adottarono nei confronti della CED. I comunisti, identificando l'atlantismo con l'europismo, non colsero la possibilità di creare nuove e autonome istituzioni federaliste insite nella CPE<sup>45</sup>.

La logica conseguenza di questo approccio portò alla mancanza di interesse intorno al 'Piano Plevén' 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 si cercava di saldare alleanze trasversali tra forze favorevoli all'appello pacifista, all'antigermanesimo e alla modifica degli indirizzi della politica estera dei

---

*cattolica italiana fra anteguerra e dopoguerra*, in G.E. RUSCONI, H. WOLLER (a cura di), *Italia e Germania, 1945-2000*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 142 sgg.; P. ACANFORA, *Miti e ideologia nella politica estera DC. Nazione, Europa e Comunità atlantica (1943-1954)*, Bologna, il Mulino, 2013.

<sup>43</sup> P. CHENAUX, *Une Europe Vaticane? Entre le plan Marshall et les traités de Rome*, Bruxelles, Ciaco, 1990.

<sup>44</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)*, Milano, Marzorati, 1992, pp. 155 sgg.

<sup>45</sup> Cfr. A. ROSSI, V. ZASLAVSKY, *Togliatti e Stalin. Il PCI e la politica estera staliniana negli archivi di Mosca*, Bologna, il Mulino, 1997; S. PONS, *L'impossibile egemonia. L'URSS, il PCI e le origini della guerra fredda (1934-1953)*, Roma, Carocci, 1999; S. GALANTE, *Il Partito comunista italiano e l'integrazione europea. Il decennio del rifiuto 1947-1957*, Padova, Liviana, 1988.

governi filoatlantici<sup>46</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 alla sinistra DC schierata contro la CED e contro il riarmo tedesco<sup>47</sup>.

Anche di fronte alla CPE, che presentava un impianto federalista, il Partito comunista non mutò atteggiamento. 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>48</sup>.

Dopo la morte di Iosif 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 Vjacheslav 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 nazionale. I comunisti italiani temevano che l'apertura all'Europa potesse incidere negativamente sulla situazione occupazionale per lo stato di debolezza dell'industria italiana<sup>49</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>50</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 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). La socialdemocrazia tedesca, in particolare, 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>51</sup>.

L'opposizione di destra, rappresentata dal Partito nazionale monarchico (PNM) e dal

<sup>46</sup> A. GUIISO, *La colomba e la spada. 'Lotta per la pace' e antiamericanesimo nella politica del PCI (1949-1954)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

<sup>47</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, Milano, Vangelista, 1984; L. BRUNORI, *I partigiani della pace e la CED. Il caso italiano (1950-1954)*, in «Storia delle Relazioni internazionali», 7, 1991, pp. 299-332.

<sup>48</sup> D. PREDI, *Sulla soglia dell'Unione*, cit., pp. 311 sgg.

<sup>49</sup> D. SASSOON, *La sinistra, l'Europa e il PCI*, in R. GUALTIERI (a cura di), *Il PCI nell'Italia repubblicana (1943-1991)*, Roma, Carocci, 2001, pp. 223-249.

<sup>50</sup> D. FELISINI, *1943-1957. Il partito socialista italiano e l'integrazione europea*, in «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. QUAGLIARELLO, *Atlantismo ed Europeismo*, cit., pp. 135-204.

<sup>51</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. MENUDIER, G. SCHNEILIN (coordiné par), *La République fédérale d'Allemagne et la construction de l'Europe (1949-1963)*, Paris, Editions du Temps, 1999, pp. 157-179.

Movimento sociale italiano (MSI), anche se in modo meno rilevante rispetto ai comunisti, pesò parecchio nella storia dell'Italia repubblicana. Il primo coagulò la confusa 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<sup>52</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. Monarchici e neofascisti avanzarono le medesime richieste sulla revisione dei confini, sul recupero delle colonie e sul riarmo militare<sup>53</sup>.

Le destre unite, di fronte all'indebolimento della formula centrista, posero la loro candidatura per la partecipazione al governo nella prospettiva di un blocco d'ordine contro l'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. 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<sup>54</sup>.

### *I governi italiani 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) chiamata a pronunciarsi sulla ratifica del Trattato CED. I lavori terminarono il 5 marzo con l'approvazione di una relazione ampiamente favorevole. Alla fine di febbraio, poiché il Parlamento era impegnato nella discussione e nell'approvazione della nuova legge elettorale, il Consiglio dei ministri decise di rinviare il dibattito e la votazione sul Trattato<sup>55</sup>.

Il governo, non avendo ottenuto il premio di maggioranza, uscì notevolmente indebolito dalle elezioni. Dopo molte difficoltà, il 23 giugno 1953 De Gasperi formò il suo VIII ministero, un monocolore democristiano, che non ottenne la fiducia. Il presidente della

---

<sup>52</sup> Cfr. D.A. UNGARI, *In nome del re. I monarchici italiani dal 1943 al 1948*, Firenze, Le Lettere, 2004; P. IGNAZI, *Il polo escluso. Profilo del Movimento sociale italiano*, Bologna, Il Mulino, 1989; R. CHIARINI, *Destra italiana*, Venezia, Marsilio, 1995; G. PARLATO, *Fascisti senza Mussolini. Le origini del neofascismo in Italia 1943-1948*, Bologna, il Mulino, 2006.

<sup>53</sup> Cfr. S. FINOTTI, *Difesa occidentale e Patto atlantico. La scelta internazionale del MSI (1948-1952)*, in «Storia delle relazioni internazionali», 4, 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. QUAGLIARELLO (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, cit., pp. 435-462.

<sup>54</sup> G. QUAGLIARELLO, *La CED, l'ultima spina di De Gasperi*, in «Ventunesimo secolo», 3, 2004, pp. 255 sgg.

<sup>55</sup> ACS, PCM, *Verballi del Consiglio dei ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, vol. III, cit., Verbale della seduta del 28 febbraio 1953.

Repubblica, Luigi Einaudi, preso atto dell'esito elettorale e dell'impossibilità di individuare una figura degna di ereditare il ruolo di De Gasperi, incaricò Pella di formare un "governo di affari" nell'attesa di una soluzione definitiva<sup>56</sup>.

Il 19 agosto 1953 il nuovo presidente del Consiglio si presentò al Parlamento, dichiarando di volere 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.

L'attenzione del governo, come si evince dagli studi esistenti, fu concentrata prevalentemente sulla questione giuliana<sup>57</sup>. Di fronte agli annunci di Tito, che chiedeva 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 del problema avrebbe facilitato la ratifica della CED. In tal modo si voleva condizionare la volontà degli alleati, ponendo la soluzione dei problemi giuliani come *conditio sine qua non* della ratifica italiana del Trattato CED. Ne derivò un clima di diffidenza palpabile tra l'Italia e i suoi alleati occidentali<sup>58</sup>.

Tali circostanze resero impraticabile l'iter di ratifica del Trattato della CED da parte del Parlamento italiano, provocando voci di dissenso all'interno della DC. 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, criticò il governo, accusandolo di non avere «lo stile, il tono, il temperamento della politica estera»<sup>59</sup>. Il 12 dicembre 1954 l'ex ministro dell'Interno Mario Scelba, favorevole a un ministero quadripartito di centro, attaccò di nuovo il governo. La crisi di governo, aperta il 5 gennaio del 1954 con le dimissioni di Pella, dipese soprattutto da un dissenso all'interno della maggioranza centrista<sup>60</sup>.

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 di alleanza atlantica e la difesa dell'italianità di Trieste, la scelta europeista e la volontà di ratifica la 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>61</sup>. Il Consiglio dei ministri fece proprie le indicazioni di Piccioni, stabilendo l'impegno a presentare il disegno di legge senza indicare il momento

---

<sup>56</sup> G. FANELLO MARCUCCI, *Giuseppe Pella: un liberista cristiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 155 sgg.

<sup>57</sup> Cfr. almeno M. DE LEONARDIS, *La diplomazia atlantica e la soluzione del problema di Trieste (1952-1954)*, Napoli, Esi, 1992; P. NELLO, *La questione di Trieste e la politica italiana nel secondo dopoguerra*, Torino, CIDAS, 2005.

<sup>58</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)*, cit., pp. 417 ss.

<sup>59</sup> ASILS, ADC, DN, sc. 17, f. 218, Direzione centrale, adunanza del 12 novembre 1953.

<sup>60</sup> F. MALGERI, *La stagione del centrismo*, cit., pp. 157 sgg.

<sup>61</sup> ACS, PCM, *Verballi delle adunanze*, 23 gennaio 1954, b. 46.

preciso. Il tentativo di Fanfani, però, fallì, poiché il politico toscano ottenne il consenso dei repubblicani, ma non quello dei socialdemocratici.

Dopo il rifiuto di De Gasperi, il quale preferì la carica di segretario della DC, toccò a Scelba il compito di 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. 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>62</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 della Jugoslavia. Altri, invece, premevano per la scissione della 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 Trieste, sia pure con uno stile più aperto e privo del tono ricattatorio di Pella<sup>63</sup>.

A rendere maggiormente fluida la politica italiana contribuì l'instabilità del quadro internazionale. Dal 4 al 7 dicembre 1953, alla conferenza delle Bermude delle grandi potenze occidentali, il disaccordo sulla CED affiorò in tutta la sua gravità. 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, viceversa, insistevano sulle difficoltà della ratifica del Trattato in Parlamento, preferendo che i colloqui con i sovietici avvenissero prima della creazione dell'esercito europeo. Il segretario di Stato John Foster 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<sup>64</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 sulla costituzionalità del Trattato, che fu approvato il 26 febbraio 1954. Poi arrivò la ratifica dei Paesi Bassi e del Lussemburgo. Le incertezze venivano dall'Italia e dalla Francia.

Mentre in Francia erano in corso aspri conflitti sulla ratifica legati alle vicende militari dell'Indocina, l'Italia avviava una fase più incisiva. De Gasperi, divenuto segretario della DC e convocata il 31 marzo del 1954 la Direzione, sollevò la questione della propaganda a favore della ratifica della CED<sup>65</sup>. L'iniziativa propagandistica era necessaria in considerazione del fatto che il governo, pur continuando a muoversi con cautela, aveva avviato in sede parlamentare le procedure per la ratifica del Trattato. Il provvedimento

<sup>62</sup> F. MALGERI, *Storia della democrazia cristiana*, cit., pp. 215 ss.

<sup>63</sup> A. CANAVERO, *La politica estera di Scelba*, in P.L. BALLINI (a cura di), *Mario Scelba. Contributi per una biografia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, pp. 328 sgg.

<sup>64</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 sgg.

<sup>65</sup> ASILS, ADC, DN, sc. 19, f. 231, adunanza del 31 marzo 1954.

arrivò alla Camera il 6 aprile 1954. Il dibattito si prolungò per alcuni mesi in seno alle quattro Commissioni competenti: Finanze e Tesoro, Giustizia, Difesa ed Esteri<sup>66</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.

### *Verso la bocciatura della CED*

Spaak, presidente dell'Assemblea Comune tra il 1952 e il 1953, nell'aprile del 1954 si dimise poiché era entrato come ministro degli Esteri del governo belga formato dall'alleanza tra socialisti e liberali. Dopo due anni di presidenza socialista, il gruppo democristiano, essendo 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<sup>67</sup>.

De Gasperi, insediatosi alla presidenza l'11 maggio 1954, nel suo discorso esaltò il processo di integrazione della CECA e il metodo seguito «di porre in comune i materiali siderurgici, e di coordinarne la produzione e il mercato», auspicando che esso si sarebbe dovuto estendere ad altri settori produttivi. 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 sarebbero diventati carta straccia, «come quella sessantina di trattati internazionali conclusi fra il 1919 e il 1939»<sup>68</sup>.

Durante la sessione ordinaria, rispetto al passato, si affrontarono alcune questioni importanti per l'Italia che riguardavano gli aiuti finanziari per fronteggiare i licenziamenti e i problemi dell'emigrazione. In chiusura di sessione, il presidente De Gasperi, dichiaratosi soddisfatto per lo svolgimento dei lavori, 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>69</sup>. Con un lungo applauso i rappresentanti resero omaggio alla figura del grande europeista.

Frattanto, la procedura per la ratifica del Trattato, condizionata dalle posizioni francesi, andava avanti con difficoltà. Il 16 giugno 1954 De Gasperi, preoccupato per la scarsa attenzione del governo Scelba nei confronti della CED, convocò la Direzione centrale del partito. Aprendo la discussione, osservò che la ratifica non poteva essere rinviata dopo il chiarimento francese. A conclusione dei lavori fu approvato un ordine del giorno nel quale si sanciva il sostegno dell'Italia alla politica di pace e di tutela degli interessi nazionali, «in presenza di una energica e conseguente politica di solidarietà europea»<sup>70</sup>.

Durante il Congresso della DC, svoltosi a Napoli (26-29 giugno 1954), De Gasperi nella relazione insistette sulla politica estera italiana e sull'obiettivo dell'unità europea anche in riferimento agli interessi nazionali. Nell'ordine del giorno, approvato dal Congresso,

---

<sup>66</sup> P. PASTORELLI, *La politica europeista dell'Italia negli anni cinquanta*, in «Storia contemporanea», 1984, pp. 723-743.

<sup>67</sup> S. GUERRIERI, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 169-170.

<sup>68</sup> Assemblea Comune, *Discussioni*, 11 maggio 1954, p. 9.

<sup>69</sup> Ivi, 21 maggio 1954, p. 290.

<sup>70</sup> ASILS, ADC, DN, sc. 20, f. 237, adunanza del 16 giugno 1954.

infatti, si sosteneva la necessità della ratifica del Trattato della CED al fine di evitare vuoti e «pericolosi slittamenti verso posizioni isolazioniste e rinunciarie»<sup>71</sup>. Il Congresso, inoltre, affermato il diritto dell'Italia sull'intero Territorio Libero di Trieste, invocava l'affermazione del principio dell'autodeterminazione come soluzione «temporanea» e l'affidamento dell'amministrazione della zona A all'Italia.

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>72</sup>. Ormai in Francia prevalevano le forze politiche antieuropee. I nazionalisti, scettici verso ogni forma sovranazionale e dubbiosi di cedere la sovranità in materia militare, 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 della potenza sovietica. Vi erano, infine, i neutralisti, dai gruppi francesi legati al «Monde» e all'«Observateur», ai socialisti in genere<sup>73</sup>.

Il 18 giugno 1954 nacque il governo di Pierre Mendès-France con i gollisti nella coalizione governativa e all'opposizione i democristiani del Movimento Repubblicano Popolare. Per i condizionamenti politici Mendès-France dovette governare con una maggioranza avventurosa e sempre disposta alle defezioni. 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 sospeso) snaturavano le caratteristiche del Trattato<sup>74</sup>.

L'atteggiamento di Parigi ebbe forti ripercussioni in Italia, condizionando l'approvazione del Trattato da parte del Parlamento, il quale rinviò la decisione in attesa dell'esito delle trattative in corso. 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 fosse 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>75</sup>.

Fanfani, ricevuta la lettera, incontrò Scelba, che si impegnò a far approvare il Trattato nei suoi caratteri originari, e convocò la Direzione per l'adozione di questa linea. Durante la riunione, tenuta il 18 agosto 1954, alcuni esponenti sollevarono alcune perplessità sulle indicazioni di De Gasperi. Aldo Moro, ad esempio, sostenne che non bisognava assumere

<sup>71</sup> A. DAMILANO (a cura di), *Atti e Documenti della Democrazia cristiana (1943-1967)*, vol. I, Roma, Cinque Lune, 1968, p. 684.

<sup>72</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.

<sup>73</sup> M. DELL'OMODARME, *Europa. Mito e realtà del processo di integrazione*, Milano, Giuffré, 1984.

<sup>74</sup> P. ROUANET, *Mendès-France au pouvoir 18 juin 1954-6 février 1955*, Paris, R. Laffont, 1965, pp. 52 sgg.

<sup>75</sup> M.R. CATTI DE GASPERI, *De Gasperi scrive*, cit., vol. II, pp. 336-338.

una linea intransigente nei confronti delle proposte del governo francese «altrimenti si cadeva nell'asse Roma-Berlino»<sup>76</sup>. A conclusione della Direzione, comunque, fu approvato un comunicato, predisposto peraltro da De Gasperi prima della partenza per Sella Valsugana. Nel documento si 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>77</sup>. De Gasperi non conobbe questa risoluzione poiché nei giorni precedenti le sue condizioni di salute erano peggiorate. Morì durante la notte del 19 agosto.

Frattanto la conferenza di Bruxelles terminò con un fallimento. Di fronte alle proposte francesi, gli altri governi europei ebbero una posizione conciliante, cercando un compromesso senza cambiare profondamente il testo. Mendès-France, divenuto intransigente, non volle negoziare. Non essendo stato raggiunto alcun compromesso a Bruxelles, egli 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. Il governo italiano, dopo la decisione francese, interruppe la procedura per la ratifica, anche se il disegno di legge sarà ritirato formalmente il 13 luglio 1955<sup>78</sup>.

*Quali le conseguenze? 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 un'irripetibile occasione. La CED fu un affare francese, ma fu vissuto come un capitolo della storia europea*<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> ASILS, ADC, DN, sc. 20, f. 244, adunanza del 18 agosto 1954.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</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. 94-95.

<sup>79</sup> G. ELGEY, *Histoire de la IV République*, Paris 1968.

