

AUTORE: Maria Daniela Poli*

DE GASPERI (1948-1953) E ADENAUER (1949-1963): “CANCELLIERI” EUROPEISTI**

1. *La dimensione sovranazionale europea: opzione “intrinseca” ed “immanente” della Costituzione italiana e del Grundgesetz.* – 2. *Il ruolo di De Gasperi e Adenauer nel periodo anteriore all’entrata in vigore della Costituzione e del Grundgesetz.* – 3. *La politica estera ed europea dei due “Cancellieri”.* – 4. *L’europeismo di De Gasperi e Adenauer in ottica comparata.* – 5. *L’attualità dei due “Cancellieri”.*

1. La dimensione sovranazionale europea: opzione “intrinseca” ed “immanente” della Costituzione italiana e del *Grundgesetz*

La dimensione sovranazionale europea può essere, a ragione, definita una opzione “intrinseca” ed “immanente” tanto nella Costituzione italiana che in quella tedesca. Entrambe le Costituzioni si contraddistinguono per il superamento delle chiusure nazionalistiche, che avevano caratterizzato il sistema fascista e nazionalsocialista, e per l’apertura verso l’esterno, ritenuta essenziale per assicurare la pace tra le Nazioni e per prevenire lo scoppio di nuove devastanti guerre mondiali¹.

* *Marie Curie Postdoctoral Fellow – Zukunftskolleg*, Università di Costanza, Germania

** Relazione per la Giornata di Studi su “Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer e le politiche economiche per la ricostruzione in Italia e in Germania”, organizzata dall’Università degli Studi *Link Campus University* di Roma il 26 gennaio 2015. L’Autore ringrazia la Prof.ssa Carmela Decaro (Professore ordinario di Diritto Pubblico Comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche della LUISS Guido Carli – Roma), per averla coinvolta nella manifestazione e per i preziosi suggerimenti forniti nel corso della stesura del lavoro.

¹ Scrive, al riguardo, G. BOGNETTI, *La rinascita di due democrazie: convergenze e divergenze nelle costituzioni italiana e tedesca*, in E. RUSCONI, H. WOLLER (cur.), *Italia e Germania 1945-2000. La costruzione dell’Europa*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 265: «la persuasione che ad assicurare la pace tra le nazioni fossero necessarie organizzazioni internazionali con poteri di comando ed eventualmente di coercizione (l’ONU da poco costituito ne rappresentava il massimo esempio in potenza) determinò l’adozione di clausole contemplanti limitazioni a loro vantaggio per la sovranità esterna dello Stato (Cost. it., art. 11; *Grundgesetz*, art. 24). La Costituzione tedesca, indirettamente, accennava all’auspicabilità di un’Europa unita. Insomma, dal lato dei rapporti con le altre

Nonostante l'assenza di un esplicito riferimento nel testo della Costituzione italiana, «l'Europa era ben presente nel pensiero dei Costituenti»². Dalla consultazione dei poderosi volumi dei lavori dell'Assemblea costituente³, emerge come il tema fu oggetto di numerosi interventi. Se ne parlò già nella fase iniziale del dibattito, quando nella seduta del 3 dicembre 1946, durante l'esame dell'art. 5 dell'on. Dossetti (DC) («Lo Stato rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli. Lo Stato consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione e alla difesa della Patria»), il Presidente della I Sottocommissione, l'on. Tupini (DC), suggerì di aggiungere accanto al concetto di un'autolimitazione della sovranità per l'organizzazione e la difesa della pace, quello di un'eventuale autolimitazione ai fini della collaborazione tra le Nazioni, dichiarandosi favorevole all'idea degli Stati Uniti d'Europa⁴. Sull'aspirazione alla creazione di vincoli federali tra gli Stati europei si soffermò, poi, a lungo nella seduta del 15 marzo 1947 l'on. Pieri (PSI), il quale non solo ricordò l'origine italiana del movimento federalista, ma rimarcò come nella deprecabile ipotesi di un confronto tra i due blocchi russo e americano – ipotesi effettivamente realizzatasi con la guerra fredda – un blocco federalista centro occidentale europeo avrebbe assolto la funzione di cuneo interposto tra le due aree configgenti in modo da «stornare dall'Europa la tempesta»⁵. L'argomento, quindi, fu trattato varie volte sia in Commissione sia in Assemblea⁶. Non si può non rammentare al riguardo che in più di un'occasione e da parte di esponenti diversi vennero presentati emendamenti volti ad inserire una menzione espressa all'Europa nella redigenda Costituzione. In particolare, durante l'Adunanza plenaria della Commissione del 24 gennaio 1947 l'on. Lussu (Partito Sardo d'Azione – Gruppo Autonomista) chiese, in nome dell'esigenza di dar vita ad un'organizzazione federalistica europea, di sostituire l'espressione «organizzazione interna-

nazioni, nasceva in quei due testi costituzionali un concetto nuovo di Stato; un concetto inaudito dai tempi della pace di Westfalia in poi».

² L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in www.costituzionalismo.it. Il contributo è stato anche pubblicato in N. RONZITTI (cur.), *L'art. 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 1 ss.

³ CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII*, Roma, 1970.

⁴ Cfr.: 44. *Resoconto sommario. Seduta di martedì 3 dicembre 1946*, in CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, VI*, cit., pp. 753-754. Si riportano di seguito le parole dell'on. Tupini e dell'on. Moro: «PRESIDENTE osserva che di coordinamento si potrà decidere sulla collocazione più idonea da dare all'articolo che, a suo avviso, dovrebbe essere collegato alla parte relativa alle questioni di diritto internazionale. Al concetto, già contenuto nell'articolo, di una autolimitazione della sovranità per l'organizzazione e la difesa della pace, aggiungerebbe quello di una eventuale autolimitazione ai fini della collaborazione tra le nazioni. Premesso che egli è favorevole all'idea degli Stati Uniti d'Europa, ritiene opportuno esprimere fin d'ora il concetto della collaborazione tra le nazioni, affermando così un principio originale che non è compreso in nessuna delle Costituzioni moderne. MORO ritiene che quanto propone l'onorevole Presidente sia già implicito nell'articolo dell'onorevole Dossetti» (Ivi, 754).

⁵ LXIV. *Seduta pomeridiana di sabato 15 marzo 1947*, in CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, I*, cit., p. 429.

⁶ Sul punto: L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit.

zionale» con «organizzazione europea ed internazionale»⁷, mentre nella discussione in Assemblea del 24 marzo 1947 l'on. Bastianetto (DC) insisté con forza sull'opportunità di aggiungere dopo la locuzione «limitazioni di sovranità necessarie» un richiamo «all'unità dell'Europa», in quanto così facendo si sarebbe “incastonato un gioiello” nella Carta costituzionale⁸. Se tali proposte non trovarono accoglimento⁹, non fu per un loro rifiuto contenutistico né tanto meno per un disinteresse per la questione, ma per la constatazione del carattere implicito dell'aspirazione e/o ispirazione europeista della Costituzione. In questo senso si indirizzano sia le affermazioni dell'on. Moro (DC), che riteneva ricompresa nell'espressione «organizzazione internazionale» anche l'ipotesi prospettata dall'on Lussu di una federazione

⁷ Così l'on. Lussu motivò il suo emendamento: «Il desiderio è quello di non escludere la possibilità che, in un futuro prossimo o lontano, sia possibile dare un'organizzazione federalistica all'Europa. Per questa esigenza, appunto, sarebbe opportuno introdurre nella Costituzione questo riferimento ad una concezione federalistica limitata eventualmente anche all'ambito europeo»: 18. *Resoconto sommario. Seduta di venerdì 24 gennaio 1947*, in CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, VI, cit., p. 166.

⁸ «Ora, noi non sappiamo quello che ci darà l'avvenire in materia di organizzazioni internazionali. Noi al presente vediamo una sola organizzazione internazionale, l'O.N.U., che è mondiale, e non consideriamo i problemi a noi più vicini che sono quelli europei. Per questo propongo di inserire in questo articolo 4, dopo la parola “necessarie” quelle mie modestissime parole “alla unità della Europa o”. Perché questo, onorevoli colleghi? Perché questo emendamento? Lasciamo stare l'abbondante letteratura sui problemi dell'unità europea, lasciamo stare tutti i discorsi che sono stati fatti in quest'ultimo secolo dagli uomini politici più eminenti in tutti i Paesi d'Europa, lasciamo stare quelli che sono stati i tentativi di Kovenhoe Kalergi e di Briand, lasciamo stare i più recenti discorsi di Smuts e di Churchill, e fermiamoci a considerare il sogno, l'aspirazione di Mazzini, che aveva visto la salvezza dell'Europa nella sua unità. Ora, onorevoli colleghi, noi non sappiamo quale sarà l'avvenire dell'Europa; quello che sentiamo profondamente in noi è che alla unità si dovrà arrivare. Noi qui siamo uniti per dare alla nostra Patria una grande Carta costituzionale; questa è la nostra speranza; e, se in questa Carta costituzionale potremo inserire la parola “Europa”, noi incasteremo in essa un gioiello, perché inseriremo quanto di più bello per la civiltà e la pace dell'Europa. Perché, badate, onorevoli colleghi, dal punto di vista economico questa Europa non si scinde più; dal punto di vista politico-militare, nemmeno si scinde più: dal punto di vista ideologico noi vediamo già che i partiti politici hanno una grande funzione in questa unità europea. Quando l'altro giorno il Presidente onorevole Terracini, dopo la lettura del telegramma Herriot, disse che quella era stata la prima manifestazione in cui si è vista stendere una mano al di sopra delle frontiere, io ho pensato che questa mano possono stenderla tutti i partiti politici per proprio conto. L'altra settimana abbiamo visto i laburisti inglesi che la stendevano con il loro ordine del giorno. Qualche giorno fa in Francia il M.R.P. votava un ordine del giorno auspicante gli Stati Uniti d'Europa. In tutti i Paesi del centro d'Europa c'è questa aspirazione. Ora, se tutti i partiti politici – perché non c'è dubbio che i partiti politici hanno questa altissima e grandissima funzione di moralizzare la vita, la politica, l'avvenire dell'Europa – se tutti i partiti hanno questa funzione e la sentono profondamente, non c'è dubbio, o colleghi, che noi potremo anche veder realizzata l'unità europea; ed è con questo augurio e con questa speranza che io auspico che l'emendamento sia accolto. Non sappiamo quale sarà l'avvenire dell'Europa ed è forse prematuro pensare – non però per mio conto – agli Stati Uniti d'Europa o ad una Federazione di Repubbliche europee; a me basta inserire il concetto che, come nella Costituzione consideriamo l'uomo, e sopra l'uomo la famiglia, e poi la Regione e lo Stato, così sopra lo Stato e prima dell'organizzazione mondiale internazionale, vi sia l'Europa, la nostra grande Patria, perché, prima di tutto, noi siamo cittadini europei. Per questo chiedo che l'emendamento sia accolto e vi insisto»: LXXIV. *Seduta pomeridiana di lunedì 24 marzo 1947*, in CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, I, cit., 608-609.

⁹ L'emendamento dell'on. Lussu non fu approvato e quello dell'on. Bastianetto fu ritirato.

europea¹⁰, sia quelle dell'on. Ruini (Unione Democratica Nazionale – Gruppo Misto), Presidente della Commissione per La Costituzione, a detta del quale:

L'aspirazione all'unità europea è un principio italianissimo; pensatori italiani hanno messo in luce che l'Europa è per noi una seconda Patria. È parso però che, anche in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare anche oltre i confini d'Europa. Limitarsi a tali confini non è opportuno di fronte ad altri continenti, come l'America, che desiderano di partecipare all'organizzazione internazionale.

Credo che, se noi vogliamo raggiungere la concordia, possiamo fermarci al testo della Commissione, che, mentre non esclude la formazione di più stretti rapporti nell'ambito europeo, non ne fa un limite ed apre tutte le vie ad organizzare la pace e la giustizia fra tutti i popoli¹¹.

L'appartenenza della finalità dell'integrazione europea alla volontà dei padri costituenti è stata messa in luce anche dalla Corte costituzionale, che ha «rinvenuto una “attenzione europeista” ... nella nostra Carta costituzionale»¹² e ha sottolineato la «ottica *inclusiva* e non *esclusiva*»¹³ sottesa all'art. 11 Cost.¹⁴. Nella sentenza del 27/12/1973, n. 183, si legge, infatti, che

Questa disposizione, che non a caso venne collocata tra i “principi fondamentali” della Costituzione, segna un chiaro e preciso indirizzo politico: il Costituente si riferiva, nel porla, all'adesione dell'Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite, ma si ispirava a principi programmatici di valore generale, di cui la Comunità economica e le altre Organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione. [...]

Il Costituente, dopo aver stabilito all'articolo 10 che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generale, ha inteso con l'art. 11 definire l'apertura dell'Italia alle più impegnative forme di collaborazione e organizzazione internazionale: ed a tale scopo ha formalmente auto-

¹⁰ «MORO mentre è d'accordo sulla sostanza della proposta di Lussu, in quanto tutti desiderano un'organizzazione internazionale, limitata magari all'Europa, non crede che fare nell'articolo un richiamo espresso a questa concezione sia conveniente. Dicendo infatti “internazionale”, sono già comprese tutte le ipotesi, e quindi anche quella prospettata dall'on Lussu»: 18. *Resoconto sommario. Seduta di venerdì 24 gennaio 1947*, cit., p. 166. Dopo l'intervento dell'on. Moro, malgrado la replica dell'on. Lussu, nella quale si accennava alle correnti federaliste presenti in Italia e assenti in Francia, l'emendamento – come già sottolineato nella precedente nota – non fu approvato.

¹¹ LXXIV. *Seduta pomeridiana di lunedì 24 marzo 1947*, cit., p. 610. Le parole dell'on. Ruini indussero l'on. Bastianetto a fare marcia indietro: «A seguito delle dichiarazioni del Presidente, seppure a malincuore, ritiro il mio emendamento. Pensavo che, nel quadro delle organizzazioni internazionali, e nel quadro soprattutto dei regionalismi internazionali, previsti dalla stessa O.N.U., fosse stata possibile questa affermazione di fede europea. Il Presidente mi ha persuaso. Però faccio voto, colleghi, che si avveri questo sogno della unità, e lo faccio non soltanto come deputato ma come mutilato di guerra, a nome dei mutilati di guerra, facendo presente che il Presidente dell'Associazione nazionale fra mutilati e invalidi di guerra mi ha inviato in questo senso un ordine del giorno. La mia affermazione sia quindi affermazione di fede per ciò che sarà il domani: non sappiamo se gli Stati Uniti d'Europa o una Federazione di Stati europei; comunque, voto per la unità di questa Europa di cui siamo cittadini. (*Applausi*)» (ivi, p. 611).

¹² I. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 482.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Art. 11 Cost.: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

rizzato l'accettazione, in via convenzionale, a condizioni di parità con gli altri Stati e per le finalità ivi precisate, alle limitazioni dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio della funzione legislativa, esecutiva e giurisdizionale, quali si rendevano necessarie per l'istituzione di una Comunità tra gli Stati europei, ossia di una nuova organizzazione interstatale, di tipo sovranazionale, a carattere permanente, con personalità giuridica e capacità di rappresentanza internazionale¹⁵.

Sebbene negli anni non siano mancate proposte di modifica dell'art. 11 Cost.¹⁶, sulla scia del fenomeno della cosiddetta costituzionalizzazione della clausola europea (l'esempio più noto è quello tedesco dell'art. 23 GG¹⁷, come novellato dalla legge di revisione costituzionale del 21/12/1992), tale disposizione è rimasta immutata. Tuttavia, in seguito alla riforma del Titolo V (l. cost. 18/10/2001, n. 3), i «vincoli comunitari derivanti dall'ordinamento comunitario» sono espressamente configurati dall'art. 117, c. 1, Cost.¹⁸ – insieme agli obblighi internazionali – come un limite alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. Nonostante tale modifica, la Corte costituzionale nelle celeberrime sentenze nn. 348 e 349 del 24/10/2007¹⁹ ha ribadito, allineandosi alla sua pregressa giurisprudenza, che il fondamento costituzionale dell'ordinamento europeo riposa a tutt'oggi nell'art. 11 della Costituzione²⁰.

¹⁵ Corte cost., sent. 27/12/1973, n. 183, in *Giur. cost.*, 1973, pp. 2411-2412.

¹⁶ Tra le varie proposte si ricordano quella della Commissione bicamerale D'Alema e, più recentemente, la proposta di legge costituzionale di iniziativa dei deputati Cota, Luciano Dussin, Dal Lago e altri presentata il 18 giugno 2008 (ATTI PARLAMENTARI, XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI – DOCUMENTI, *Camera dei Deputati n. 1329, Proposta di legge costituzionale. Modifica all'articolo 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, in <http://leg16.camera.it/>). Su tentativi di riforma dell'art. 11 Cost. si rinvia a: C. CURTI GIALDINO, *Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1998; T.E. FROSINI, *Un confronto sulla proposta di modifica dell'art. 11 della Costituzione in materia di partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, p. 1520 s.; IDEM, *Alcune osservazioni sull'Europa nella Costituzione italiana e la modifica dell'art. 11*, ivi, pp. 1532 ss.

¹⁷ In questo senso: G. DE VERGOTTINI, in *Enc. dir., Annali I*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 463. La strada della clausola europea è stata percorsa anche da altri Stati membri come l'Austria (artt. 23A – 23F) e la Francia (artt. 88-1 – 88-4).

¹⁸ Art. 117, c. 1, Cost.: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Per completezza occorre sottolineare che si fa riferimento all'ordinamento europeo anche nei cc. 2, 3 e 5 dell'art. 117 Cost. nonché nell'art. 120, c. 5, Cost.

¹⁹ Corte cost., sent. 24/10/2007, n. 348, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 3475 ss.; Corte cost., sent. 24/10/2007, n. 349, ivi, pp. 3535 ss. Su tali pronunce esiste una letteratura sterminata; tra i numerosi contributi si segnalano: V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, ivi, pp. 3579 ss.; F.A. CANCELLA, *Norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e art. 117, comma 1, della Costituzione. Brevi note a margine delle sentenze della Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007*, in *Nuove Autonomie*, 2007, pp. 630 ss.; C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in www.giurcost.org; A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale di inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in www.forumcostituzionale.it; T.F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, ivi; D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, ivi; G. PILI, *Il nuovo "smalto costituzionale" della CEDU agli occhi della Consulta...*, ivi, 4/03/2008; D. SCHEFOLD, *L'osservanza dei diritti dell'uomo garantiti nei trattati internazionali da parte del giudice italiano*, ivi; R. DICKMANN, *Corte costituzionale e*

L'idea di un'Europa unita, sebbene il significato concreto di questo concetto non venne esplicitato nel corso delle discussioni, influenzò fortemente anche i lavori del Consiglio parlamentare in Germania. Se l'ancoraggio alla dignità umana e ai diritti fondamentali all'inizio del testo costituzionale costituiva una risposta ai crimini del nazionalsocialismo, la disponibilità all'integrazione (*Integrationsbereitschaft*) dello Stato tedesco che si riorganizzava serviva a contrastare l'aspirazione egemonica nazionale responsabile della seconda guerra mondiale e a rendere possibile il rientro della Repubblica federale nella comunità internazionale²¹. Di qui, l'estrema chiarezza con la quale il *Grundgesetz* rende esplicita la sua scelta a favore di una statualità aperta (*offene Staatlichkeit*) all'interno del continente europeo²². A differenza della Costituzione italiana, infatti, già nella sua versione originaria del 1949 (e quindi molto prima dell'introduzione nel 1992 della *Sonderregelung* dell'art. 23 GG relativa all'Unione europea, il cosiddetto *Europa-Artikel*), contiene un puntuale riferimento all'Europa sia nel Preambolo²³ sia in una precisa disposizione, l'art. 24 GG²⁴. Sebbene la controversia

diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in www.federalismi.it, 19/11/2007; C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa congenti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; F. DONATI, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in www.osservatoriosullefonti.it; C. NAPOLI, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la nuova collocazione della Cedu e le conseguenti prospettive di dialogo fra le Corti*, in *Quad. cost.*, 2008, pp. 137 ss.; R. CALVANO, *La Corte costituzionale e la CEDU nella sentenza n. 348/2007: Orgoglio e pregiudizio?*, in *Giur. it.*, 2008, pp. 573 ss.; M. SAVINO, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *Riv. it. dir. pubb. comunitario*, 2008, pp. 747 ss.; C. SALAZAR, A. SPADARO (cur.), *Riflessioni sulle sentenze 348-349/2007 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2009.

²⁰ «Questa Corte ha chiarito come le norme comunitarie “debbono avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari” (sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984). Il fondamento costituzionale di tale efficacia diretta è stato individuato nell'art. 11 Cost., nella parte in cui consente le limitazioni della sovranità nazionale necessarie per promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni. [...] L'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto nel 2001 con la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, ha confermato il precipitato orientamento giurisprudenziale di questa Corte. La disposizione costituzionale ora richiamata distingue infatti, in modo significativo, i vincoli derivanti dallo “ordinamento comunitario” da quelli riconducibili agli “obblighi internazionali”. Si tratta di una differenza non soltanto terminologica, ma anche sostanziale. Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un “ordinamento” più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione»: Corte cost., sent. 24/10/2007, n. 348, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 3504-3505.

²¹ Cfr. K.-P. SOMMERMANN, *Offene Staatlichkeit: Deutschland*, in A. VON BOGDANDY, P.C. VILLALÓN, P.M. HUBER (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band II. Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht*, Heidelberg, C.F. Müller Verlag, 2008, pp. 4-5.

²² Tale chiarezza – come ben rileva K.-P. SOMMERMANN – rappresenta un *novum* nel panorama delle Costituzioni europee del secondo dopoguerra. Ivi, p. 7.

²³ Nella versione originaria del *Grundgesetz* del 1949 il Preambolo era il seguente: «Consapevole della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini, animato dalla volontà di salvaguardare la propria unità nazionale e statale e di servire la pace del mondo quale membro, equiparato nei diritti, di un'Europa unita, il popolo tedesco nei Länder Baden, Baviera, Brema, Amburgo, Assia, Bassa Sassonia, Renania Settentrionale-Vestfalia, Re-

sul valore normativo dei preamboli sia tutt'altro che sopita²⁵, obliterarne il significato non sarebbe corretto. Al suo interno, l'integrazione europea viene configurata, accanto alla riunificazione, come un obiettivo da perseguire («als Staatsziel»)²⁶, essendo la volontà del popolo tedesco quella di «servire la pace del mondo quale membro, equiparato nei diritti, di un'Europa unita» («als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen»). Gli scopi dell'integrazione e della riunificazione si pongono con uguale valore l'uno accanto all'altro, completandosi: del resto, l'evoluzione storico-politica tedesca ha dimostrato come l'inclusione della Germania in un'Europa unita abbia costituito un presupposto essenziale per la riunificazione²⁷. È importante anche notare che, se con la riunificazione tedesca del 1990, il Preambolo è stato modificato²⁸, il fine della collaborazione in un'Europa unita è rimasto invariato, confermando la vocazione permanente della Legge fondamentale per il processo di integrazione comunitaria. È interessante, altresì, rimarcare – soprattutto dopo la *Lissabon-Urteil*²⁹ – come, da una parte, la genericità della formula «Euro-

pania-Palatinato, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden e Württemberg-Hohenzollern, al fine di dare alla vita statale per un periodo transitorio un nuovo ordinamento, in virtù del suo potere costituente, ha deliberato la presente Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca, agendo anche per quei tedeschi a cui è stato negato di collaborare. Tutto il popolo tedesco è esortato a realizzare, mediante libera autodeterminazione, l'unità e la libertà della Germania». Il testo è riportato nella traduzione utilizzata da F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 267, nt. 2.

²⁴ Art. 24 GG (testo del 1949): «1. Lo Stato federale può, con legge, trasferire poteri sovrani a organizzazioni internazionali. – 2. Lo Stato federale può, al fine di salvaguardare la pace, entrare a far parte di un sistema di sicurezza comune e reciproca; al riguardo esso acconsentirà alle limitazioni della sua sovranità necessarie a stabilire e preservare un ordine pacifico e durevole in Europa e tra le Nazioni del mondo. – 3. Per la composizione di controversie internazionali, lo Stato federale aderirà alle convenzioni relative a una giurisdizione arbitrale internazionale generale, estesa e obbligatoria». Per la traduzione vale quanto detto nella nota precedente (ivi, pp. 279-280).

²⁵ Sul tema: J. TAJADURA TEJADA, *Funzione e valore dei preamboli costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 509 ss.

²⁶ Così: H. MAURER, *Staatsrecht I*, München, Verlag C.H. Beck, 2007, p. 110.

²⁷ *Ibidem* («Beide Staatsziele – die Wiedervereinigung und die europäische Integration – standen gleichrangig nebeneinander. Sie bildeten keine Gegensätze, wie verschiedentlich befürchtet wurde, weil entweder die europäische Integration oder die Wiedervereinigung, nicht aber beide zusammen zu erreichen seien, sondern ergänzten sich. Die Einbeziehung Gesamtdeutschlands in ein vereintes Europa war – historisch-politisch betrachtet – eine wesentliche Voraussetzung für die Wiedervereinigung»).

²⁸ L'attuale Preambolo, come modificato sulla base dell'*Einigungsvertrag* tra RFT e RDT del 31/08/1990, recita: «Consapevole della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini, animato dalla volontà di mettersi al servizio della pace nel mondo quale membro a pari diritti di un'Europa unita, il popolo tedesco ha adottato, in virtù del proprio potere costituente, la presente Legge Fondamentale. I tedeschi nei Länder Baden-Württemberg, Baviera, Berlino, Brandeburgo, Brema, Amburgo, Assia, Meclemburgo-Pomerania Occidentale, Bassa Sassonia, Renania Settentrionale-Vestfalia, Renania Palatinato, Saar, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Schleswig-Holstein e Turingia hanno portato a compimento, in libera autodeterminazione, l'unità e la libertà della Germania. La presente Legge fondamentale vale pertanto per l'intero popolo tedesco». Il testo è riportato nella traduzione utilizzata da F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., pp. 267-268.

²⁹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08, in www.bundesverfassungsgericht.de. La sentenza ha suscitato numerosissimi commenti; tra i tanti: K.F. GÄRDITZ, C. HILLGRUBER, *Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG*, in *JuristenZeitung*, 2009, pp. 872 ss.; C.D. CLASSEN, *Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches*

pa unita» («vereiten Europa») e, dall'altra, l'uso del concetto di «membro» («Gleid»), che nel diritto tedesco indica comunemente il rapporto tra i *Länder* e la Federazione, siano la prova tangibile che il *Grundgesetz* non pone alcun divieto di aderire ad uno Stato federale europeo («ein europäischer Bundestaat»)³⁰.

La dimensione sovranazionale europea trova, poi, ulteriore riconoscimento nell'art. 24 GG³¹, che non solo al comma 2 acconsente – similmente all'art. 11 della Costituzione italiana, ma con un'esplicita menzione dell'Europa – alle «limitazioni di sovranità necessarie a stabilire e preservare un ordine pacifico e durevole in Europa e tra le Nazioni del mondo»,

Prokrustesbett?, ivi, pp. 881 ss.; C. SCHÖNBERGER, *Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones At Sea*, in *German Law Journal*, 2009, pp. 1201 ss.; F. SCHORKOPF, *The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe's Ruling on the Treaty of Lisbon*, ivi, pp. 1219 ss.; D. HALBERSTAM, C. MÖLLERS, *The German Constitutional Court says "Ja zu Deutschland!"*, ivi, pp. 1241 ss.; C. TOMUSCHAT, *The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon*, ivi, pp. 1259 ss.; A. GROSSER, *The Federal Constitutional Court's Lisbon Case: Germany's "Sonderweg" – An Outsider's Perspective*, ivi, pp. 1263 ss.; M. NIEDOBITEK, *The Lisbon Case of 30 June 2009 – A Comment from the European Law Perspective*, ivi, pp. 1267 ss.; C. WOHLFAHRT, *The Lisbon Case: A Critical Summary*, ivi, pp. 1277 ss.; P. KIIVER, *German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures*, ivi, pp. 1287 ss.; S. LEIBFRIED, K. VAN ELDEREN, *"And they shall Beat their Swords into Plowshares" – The Dutch Genesis of a European Icon and the German Fate of the Treaty of Lisbon*, ivi, pp. 1297 ss.; F. POCAR, *La Corte costituzionale tedesca ingabbia un trattato che sconta previsioni incerte e difficili intese*, in *Guida dir.*, 5/09/2009, n. 35, pp. 9 ss.; J. ZILLER, *Solange III (or the Bundesverfassungsgericht's Europefriendliness) On the decision of the German Federal Constitutional Court over the ratification of the Treaty of Lisbon*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, pp. 973 ss.; S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, pp. 1003 ss.; M.P. CHITI, *Am Deutschen Volke*, ivi, pp. 1008 ss.; E. BEST, *Lisbon Treaty – Karlsruhe Rules*, in *Intereconomics*, July/August, 2009, pp. 194 ss.; S. BONFIGLIO, *Prime note sulla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sul Trattato di Lisbona*, in www.astrid-online.it; R. PERISSICH, *Germania: svolta gollista sul Trattato di Lisbona?*, ivi; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"*, ivi; G. GUARINO, *Per una Costituzione europea. Riflessioni sulla costruzione europea dopo la sentenza tedesca sul Trattato di Lisbona*, ivi; L. CASSETTI, *Il "Sì, ma" del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla ratifica del Trattato di Lisbona tra passato e futuro dell'integrazione europea*, in www.federalismi.it, 15/07/2009; R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, ivi, 15/07/2009; F. LIBERATI, *La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con il Grundgesetz: una guida alla lettura*, ivi, 15/07/2009; A. DI MARTINO, *BVerfG, 2 BvE 2/08, "BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, sent. del 30 giugno 2009 (Trattato di Lisbona)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 9/09/2009; L.S. ROSSI, *Il processo di integrazione al capolinea? La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona*, in www.europeanrights.eu; F. ZAMPINI, *Décision «Lisbonne» du 30 juin 2009 du Bundesverfassungsgericht: «oui» avec quelques réserves essentielles...*, in www.forumcostituzionale.it; M.D. POLI, *Stato nazionale versus Stato europeo. La "mitizzazione" della sovranità nazionale e il "disconoscimento" implicito della Verfassungsentwicklung tedesca*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2010, pp. 31 ss.

³⁰ In questo senso: C.O. LENZ, *Der europäische Bundestaat: Das Grundgesetz hätte nichts dagegen*, in www.verfassungsblog.de, 5/11/2012. Similmente M. BONINI, *Il potere costituente del popolo tedesco*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 197: «Nella prospettiva del 1949, la meta dell'"Europa unita" non era sottoposta ad alcun limite. Adottando l'espressione "vereintes Europa" il Preambolo sembrava far riferimento proprio al fenomeno espresso letteralmente, ossia un progetto regionale senza confini».

³¹ Sull'art. 24 GG si veda: H. RISSE, *Artikel 24 [Zwischenstaatliche Einrichtungen]*, in D. HÖMIG (Hrsg.), *Grundgesetz*, Baden-Baden, Nomos, 2007, pp. 265 ss. Cfr. anche: M. BONINI, *Il potere costituente del popolo tedesco*, cit., pp. 193-203.

ma al comma 1 contempla espressamente la possibilità di trasferire con legge poteri sovrani ad organizzazioni interstatali. Tale autorizzazione a cedere «Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen», che cristallizzava già nel 1949 la «Öffnung der deutschen Staatlichkeit für eine supranationale Ordnung»³², si riferiva originariamente ed in primo luogo all'integrazione europea³³, come emerge chiaramente da quanto scrive lo stesso Adenauer nelle sue memorie in relazione alla Costituzione tedesca:

Sono sempre stato convinto che la nostra epoca, che spesso sembra così desolata, produrrà alla fine dei frutti sotto forma di nuove strutture nazionali e soprannazionali che affonderanno le loro radici nel suolo fecondo dell'eguaglianza totale dei diritti. La meta suprema doveva essere quella di riunire tutta la Germania sul terreno del diritto e della libertà e di integrarla in un ordine europeo. [...]

Speravo che la Repubblica federale venisse accettata al più presto nell'Unione europea. Noi avremmo collaborato volentieri e alacramente per questo nobile fine. L'articolo 24 dello statuto tedesco [*rectius*: *Grundgesetz*] prevedeva la possibilità di trasferire i diritti di sovranità a delle istituzioni supranazionali e l'integrazione in un sistema di sicurezza collettiva destinato a preservare la pace. L'articolo dice letteralmente: «La Federazione potrà permettere delle limitazioni dei suoi poteri sovrani allo scopo di promuovere e assicurare un ordine pacifico e duraturo in Europa e tra i popoli del mondo».

Il governo federale era deciso a fare tutto quanto fosse stato nelle sue possibilità per percorrere la strada indicata da quell'articolo verso la sicurezza della pace nell'Europa e nel mondo. Nel nostro lavoro, noi saremmo stati sorretti dallo spirito della civiltà cristiana occidentale come dal rispetto dei diritti e della dignità dell'uomo. Speravo che, con l'aiuto di Dio, il popolo tedesco riunito potesse contribuire alla pace dell'Europa e del mondo³⁴.

L'art. 24 GG «costituì in quel momento un fatto senza precedenti nella storia costituzionale europea»³⁵. La portata costituzionale della norma divenne immediatamente palpabile con la creazione e il successivo ampliamento della Comunità europea e da ultimo con l'Atto unico europeo del 1986. A partire dal 1992, stante l'introduzione della clausola europea di cui all'art. 23 GG³⁶, il suo campo di applicazione resta confinato al periodo anteriore alla cre-

³² H. RISSE, *Artikel 24 [Zwischenstaatliche Einrichtungen]*, cit., p. 265.

³³ Cfr. H. MAURER, *Staatsrecht I*, cit., p. 110.

³⁴ K. ADENAUER, *Memorie 1945-1953*, trad. it. E. CICOGLIA, Verona, Arnoldo Mondadori Editore, 1966, p. 283.

³⁵ W. BAUMGART, *La politica europeista di Adenauer 1945-1963*, in U. CORSINI, K. REGEN (cur.), *Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi: due esperienze di rifondazione della democrazia*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 388.

³⁶ L'art. 23 GG, come novellato sulla base dell'*Einigungsvertrag* tra RFT e RDT e della legge di revisione costituzionale del 21/12/1992 statuisce: «1. Al fine di realizzare un'Europa unita la Repubblica federale di Germania contribuisce allo sviluppo dell'Unione Europea, la quale è vincolata al rispetto dei principi di democrazia, dello stato di diritto, sociale e federale e del principio di sussidiarietà e garantisce una tutela dei diritti fondamentali analoga, nella sostanza, a quella della presente Legge fondamentale. All'uopo, lo Stato federale può trasferire poteri sovrani con legge soggetta ad approvazione del *Bundesrat*. Per l'istituzione dell'Unione Europea nonché per le modificazioni dei Trattati istitutivi di quest'ultima e per normative analoghe, attraverso le quali il contenuto della presente Legge fondamentale sia modificato o integrato, o siano rese possibili tali modificazioni o integrazioni, si applica l'articolo 79, commi 2 e 3. – 2. Alle questioni attinenti all'Unione europea partecipano il *Bundestag* e, attraverso il *Bundesrat*, i *Länder*. Il Governo federale riferisce in modo circostanziato e senza indugio al *Bundestag* e al *Bundesrat*. – 3. Il Governo federale, prima di prendere parte all'adozione di atti normativi dell'Unione europea, consente al *Bundestag* l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista. Nel corso dei negoziati, il Go-

azione dell'Unione europea e ad un ambito che si colloca al di fuori e accanto a quest'ultima³⁷.

2. Il ruolo di De Gasperi e Adenauer nel periodo anteriore all'entrata in vigore della Costituzione e del *Grundgesetz*

La prima attuazione della sovranazionalità europea, realizzatasi nel solco della guerra fredda, è stata accompagnata in Italia e in Germania da Alcide De Gasperi e da Konrad Adenauer. Essi svolsero un ruolo essenziale per il cammino comunitario tanto da meritarsi oggi l'appellativo di «padri fondatori dell'Unione europea»³⁸.

La loro politica europeista non può essere compresa se non la si inquadra nell'ambito della più generale politica estera da essi adottata alla luce del panorama storico-politico post-bellico e della contrapposizione tra il blocco occidentale e sovietico. Dopo i totalitarismi e la pesante sconfitta della seconda guerra mondiale, infatti, l'Italia e ancor più la Germania do-

verno federale deve tener conto delle posizioni espresse dal *Bundestag*. La regolamentazione è stabilita con legge. – 4. Il *Bundesrat* deve poter intervenire nel processo di formazione della volontà dello Stato federale, in quanto debba prender parte ad un provvedimento nazionale corrispondente o in quanto spetti ai *Länder* la competenza sul piano interno. – 5. Quando in un settore rientrante nella competenza esclusiva dello Stato federale siano toccati interessi dei *Länder*, o lo Stato federale abbia per il resto il potere di legiferare, il Governo federale tiene conto del parere del *Bundesrat*. Se sono principalmente interessate le competenze legislative dei *Länder*, la loro organizzazione amministrativa o il loro procedimento amministrativo, il parere del *Bundesrat* nel processo di formazione della volontà dello Stato federale deve considerarsi determinante; resta ferma, al riguardo, la responsabilità dello Stato federale per lo Stato nel suo complesso. Per le questioni che possono comportare aumenti di spesa o riduzioni delle entrate per lo Stato federale, è necessaria l'approvazione del Governo federale. – 6. Se sono principalmente interessate competenze legislative esclusive dei *Länder*, l'esercizio dei poteri che spettano alla Repubblica federale di Germania quale Stato membro dell'Unione Europea va trasferito dallo Stato federale a un rappresentante dei *Länder* nominato dal *Bundesrat*. L'esercizio dei poteri ha luogo con la partecipazione e l'accordo del Governo federale; resta ferma, al riguardo, la responsabilità dello Stato federale per lo Stato nel suo complesso. – 7. La regolamentazione in ordine ai precedenti nn. 4-6 è stabilita con legge soggetta ad approvazione del *Bundesrat*». La versione originaria dell'art. 23 GG era: «La presente Legge fondamentale ha vigore per adesso nel territorio dei Länder Baden, Baviera, Brema, Grande Berlino, Amburgo, Assia, Bassa Sassonia, Renania Settentrionale-Vestfalia, Renania-Palatinato, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden e Württemberg-Hohenzollern. Nelle altre parti della Germania la presente Legge fondamentale avrà valore dopo la loro accessione». La traduzione del testo è tratta sempre da: F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., pp. 278-279 e p. 278 nt. 22. Sull'attuale art. 23 GG: H. RISSE, *Artikel 23 [Entwicklung der Europäischen Union]*, in D. HÖMIG (Hrsg.), *Grundgesetz*, cit., pp. 260 ss.

³⁷ Per completezza occorre ricordare che, contestualmente alla riforma dell'art. 23 GG, è stato introdotto nell'art. 24 GG un nuovo comma, che così prevede: «1a. Qualora per l'esercizio dei poteri e l'attuazione dei compiti statali siano competenti i *Länder*, questi possono, con l'assenso del Governo federale, trasferire poteri sovrani a istituzioni regionali transfrontaliere» (la traduzione è tratta da: F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., p. 278). I restanti commi sono rimasti invariati.

³⁸ *I padri fondatori dell'UE*, in www.europa.eu. Si veda anche l'e-book realizzato dalla Commissione europea, *I padri fondatori dell'UE*, Bruxelles, 2012.

vevano riaccreditarsi come democrazie sul piano internazionale. In questo processo il «farsi Europa» era in un certo senso «una scelta obbligata»³⁹.

L'azione di De Gasperi e Adenauer può essere sintetizzata con tre concetti: occidentalismo, atlantismo e, appunto, europeismo⁴⁰. Quanto alle coordinate temporali di riferimento, esse non possono essere circoscritte al periodo della direzione dell'esecutivo delle due Repubbliche, che va per De Gasperi dal 1948 al 1953 e per Adenauer dal 1949 al 1963, dovendosi ricomprendere anche il periodo antecedente all'entrata in vigore della Costituzione e del *Grundgesetz*, nel quale essi ricoprirono incarichi decisivi. Ed infatti, De Gasperi fu Ministro degli Esteri nel secondo Governo Bonomi e nel Governo Parri (1944-1945) e Presidente del Consiglio prima e durante la stagione costituente (1945-1948), mentre Adenauer, oltre ad essere tra gli ideatori della CDU, fu presidente del Consiglio parlamentare (1948-1949).

La carica di Ministro degli Esteri, mantenuta poi *ad interim* nel I e II Governo da lui presieduto (durante quest'ultimo fino al subentro di Pietro Nenni il 18 ottobre 1946), conferì a De Gasperi una posizione di primo piano, che egli comprese fin da subito, intravedendo nella politica estera del dopoguerra la chiave della politica interna ed economica⁴¹. Come ben rileva Piero Craveri, essa era «la porta di accesso a tre scenari decisivi»⁴²: la ridefinizione del rapporto con le potenze alleate, la ricollocazione dell'Italia nel sistema delle relazioni internazionali e il suo conseguente ruolo nell'ambito della sfera occidentale. Fin da subito, mentre affrontava la delicata questione del Trattato di pace, che costrinse l'Italia a subire clausole pesanti, restando inascoltata la sua richiesta di una pace giusta e non punitiva anche in considerazione del contributo reso dalla Resistenza alla liberazione del Paese⁴³, De Gasperi cercò innanzitutto un rapporto più stretto con gli americani. Il viaggio negli Stati Uniti del gennaio 1947⁴⁴ con la sua ampia eco e la forte pregiudiziale che impose sul piano interno, implicando la successiva estromissione (a partire dal maggio 1947) delle sinistre dal governo, suggellò tale determinazione. La scelta occidentale trovò il consenso dell'opinione pubblica, che associava al legame con gli Stati Uniti e al piano Marshall le prospettive di benessere e di sviluppo: le elezioni dell'aprile 1948 si risolsero, infatti, in un travolgente successo del partito cattolico, che ottenne il 48,5% dei voti e la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera.

³⁹ G. CRACCO, *L'Istituto storico italo-germanico in Trento: un progetto per l'Europa*, in G.E. RUSCONI, H. WOLLER (cur.), *Italia e Germania 1945-2000. La costruzione dell'Europa*, cit., p. V.

⁴⁰ Su di essi: G.E. RUSCONI, *Un ciclo concluso e la sua eredità*, in G.E. RUSCONI, H. WOLLER (cur.), *Italia e Germania 1945-2000. La costruzione dell'Europa*, cit., p. 12.

⁴¹ In questo senso: P. CRAVERI, *De Gasperi*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 171.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Il discorso pronunciato il 10 agosto 1946 alla Conferenza di pace di Parigi è paradigmatico in questo senso. Cfr.: A. DE GASPERI, *Per una pace nella fraterna collaborazione di popoli liberi*, *Discorso pronunciato al Palazzo del Lussemburgo a Parigi, all'Assemblea Generale della Conferenza della pace il 10 agosto 1946*, in *Alcide De Gasperi e la politica internazionale*, Roma, Cinque Lune, 1990, vol. III, pp. 3567 ss.

⁴⁴ Su di esso: A. GIOVAGNOLI, *Il viaggio di De Gasperi in USA*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, vol. 14, Milano, Nuova CEI, 1989, pp. 257 ss.

In Germania, invece, Adenauer, reintegrato nel maggio 1945 come sindaco della città di Colonia da parte delle potenze militari americane, aderì subito alla CDU. Dopo la destituzione da quella carica nell'ottobre del medesimo anno e la temporanea proibizione di qualsiasi attività politica da parte degli inglesi⁴⁵, tornò a dedicarsi al partito, divenendone nel 1946 presidente nella zona di occupazione britannica e partecipando il 5-6 febbraio 1947 alla seduta costitutiva del gruppo di lavoro della CDU/CSU nella piccola città di Königstein im Taunus. Le sue prime riflessioni sull'Europa risalgono già a questo periodo. In una lettera del 31 ottobre 1945 indirizzata al borgomastro di Duisburg (Sig. Weitz), si legge, infatti, come il problema tedesco e l'aspirazione alla sicurezza potevano essere risolti solo creando una connessione economica tra la Germania occidentale, la Francia, il Belgio, il Lussemburgo e l'Olanda e nel lungo periodo un'unione di Stati europei occidentali con l'adesione del Regno Unito⁴⁶. Il 6 marzo 1946, enunciando durante una trasmissione radiofonica il programma della CDU, esprime *apertis verbis* la sua speranza in ordine alla nascita degli Stati Uniti d'Europa («die Vereinigten Staaten von Europa»):

Io spero che in un futuro non troppo lontano gli Stati Uniti d'Europa, a cui la Germania appartiene, saranno creati e che l'Europa, questo continente così spesso infuriato dalle guerre, potrà godere le benedizioni di una pace duratura⁴⁷.

Trattasi di una speranza che viene più volte ribadita; il 28 agosto 1948 (e, dunque, ancora in un periodo anteriore all'entrata in vigore del *Grundgesetz*) nel discorso di apertura come presidente della CDU della zona britannica, Adenauer afferma:

Ci è giunta una nuova speranza per l'Europa, ed è l'idea di un'Unione europea, di un'Europa unita⁴⁸.

⁴⁵ Il 21 giugno 1945 gli americani lasciarono Colonia e subentrarono gli inglesi. Come racconta lo stesso Adenauer nelle sue memorie, mentre il rapporto con gli americani era ottimo, quello con gli inglesi si deteriorò quasi subito e sfociò, a causa di una controversia relativa all'abbattimento degli alberi delle zone verdi e dei viali della periferia della città per sopperire col legname al fabbisogno di combustibile della popolazione, nella sua destituzione e nel correlativo divieto di svolgere attività politica. Cfr.: K. ADENAUER, *Memorie 1945-1953*, cit., pp. 24-38.

⁴⁶ «La parte di Germania non occupata dalla Russia è parte integrante dell'Europa occidentale. Se questa parte si ammala, le conseguenze saranno gravi per tutta l'Europa occidentale e anche per l'Inghilterra e per la Francia. Sarebbe interesse non soltanto delle zone della Germania non occupate dalla Russia, ma anche dell'Inghilterra e della Francia, che queste due potenze riunissero l'Europa occidentale sotto la loro guida e sistemassero i problemi politici dei territori non soggetti al controllo russo, per guarire così la parte malata. La separazione della Renania e della Westfalia dalla Germania non serve a questo scopo: produrrebbe piuttosto l'effetto contrario. Si provocherebbe, cioè, una tendenza delle zone tedesche non occupate dalla Russia alla politica orientale. L'aspirazione alla sicurezza da parte della Francia e del Belgio può essere soddisfatta a lungo andare soltanto grazie ad una connessione economica tra la Germania occidentale, la Francia, il Belgio, il Lussemburgo e l'Olanda. Se anche l'Inghilterra ritenesse di prendere parte a questa connessione economica, ci si avvicinerebbe ancor più alla meta finale tanto auspicata: l'unione degli Stati europei occidentali». Il passo della lettera è riportato in K. ADENAUER, *Memorie 1945-1953*, cit., p. 39. È interessante rimarcare come la lettera non contenga alcun riferimento all'Italia.

⁴⁷ K. ADENAUER, 6. März 1946: *Grundsatzrede im Nordwestdeutschen Rundfunk über das Programm der CDU*, in www.konrad-adenauer.de (trad. mia).

Fin dall'inizio il tema del futuro europeo è concepito come indissolubilmente legato a quello del futuro tedesco: l'integrazione europea è, al contempo, il modo migliore per realizzare la sicurezza tra i popoli e per tranquillizzare le potenze vincitrici sulle mire tedesche nonché la strada più efficace per conseguire l'obiettivo della riabilitazione della Germania nella comunità internazionale come membro dotato di pieni diritti. Nel primo capitolo delle sue memorie relative agli anni 1945-1953 (dedicate "Alla mia patria"), capitolo intitolato significativamente "profondamente piegati ma non spezzati", scrive:

Consideravo anche il problema degli Stati Uniti d'Europa, di cui anche la Germania doveva far parte, e vedevo in questi futuri Stati Uniti d'Europa la sicurezza migliore e più duratura dei vicini occidentali della Germania. La preoccupazione dei francesi, che temevano la ricostruzione di una Germania forte e chiedevano il suo spezzettamento, mi sembrava enormemente esagerata. Dopo il 1945 la Germania era militarmente, economicamente e politicamente, in condizioni disastrose e, secondo il mio parere, questo stato di cose doveva essere sufficiente a tranquillizzare la Francia sulla eventualità di qualsiasi pericolo da parte nostra. Nei futuri Stati Uniti d'Europa io vedevo la grande speranza per l'Europa e quindi anche per la Germania: dovevano perciò cercare di rammentare alla Francia, all'Olanda e al Belgio e agli altri Paesi europei che anche loro appartenevano, come noi, all'Europa occidentale, che erano e sarebbero eternamente rimasti i nostri vicini, che ogni violenza praticata nei nostri confronti avrebbe condotto alla fine al male, e che non si può parlare di pace duratura in Europa se la pace è costruita sulla violenza. [...]

Mi rendevo conto che, almeno per i primi tempi, la nostra politica estera non avrebbe potuto avere una grande portata. La meta della nostra politica estera doveva essere quella di poter partecipare con uguali diritti alla pacifica collaborazione dei popoli nell'unione delle nazioni. Gli oneri cui la Germania avrebbe dovuto essere sottoposta nei confronti degli altri Paesi, per la guerra perduta, avrebbero dovuto essere calcolati in modo tale da consentirci di sopportarli e di soddisfarli con equità, perché anche il vinto ha diritto di vivere e di lavorare. La miseria durissima e senza speranza è l'ostacolo più forte per ogni sviluppo pacifico. Secondo la legge umana e divina, anche il vincitore che amministra la forza ha dei doveri nei confronti del vinto.

Ero convinto che un'Europa unita sarebbe stata possibile soltanto nel caso della realizzazione di una comunità di popoli europei dove ogni popolo avrebbe contribuito, col suo personale e insostituibile apporto, alla formazione della economia e della cultura europea, dei pensieri, della spiritualità e della creazione occidentali.

La Germania è situata nel cuore dell'Europa. In virtù della sua posizione geografica, l'Europa può plasmarsi in una forma politicamente sana e vitale soltanto se si accetta pienamente la Germania come membro politicamente ed economicamente sano. Il cammino verso questa meta sarebbe stato lungo e avrebbe richiesto molta tenacia e perseveranza da parte nostra. Ma la esperienza politica mi diceva che tale fine si poteva realizzare⁴⁹.

Mentre durante la stagione costituente italiana De Gasperi era già Presidente del Consiglio, durante l'elaborazione della Legge fondamentale tedesca secondo le direttive dei governatori militari delle tre zone di occupazione occidentale Adenauer presiedette il Consi-

⁴⁸ K. ADENAUER, 28. August 1948: „Eine Hoffnung für Europa“. Eröffnungsrede zum 2. Parteitag der CDU der Britischen Zone in Recklinghausen, in www.konrad-adenauer.de (trad. mia).

⁴⁹ K. ADENAUER, *Memorie 1945-1953*, cit., pp. 40-41.

glio parlamentare ossia l'organo deputato alla redazione del testo costituzionale⁵⁰. La sua elezione fu determinata da diversi fattori: l'età, il peso numerico della CDU/CSU nonché l'esperienza come sindaco di Colonia dal 1917 al 1933 e come presidente dello *Staatsrat* prussiano dal 1921 al 1933. Se a causa dell'influenza delle potenze vincitrici egli non poté esercitare pienamente il proprio peso personale e le proprie capacità politiche⁵¹, il suo ruolo fu comunque determinante. Vero è che la dissoluzione della Prussia e la nuova ripartizione dei *Länder* avevano già orientato ad Occidente le sorti della costituenda Repubblica federale tedesca, ma è altrettanto vero che l'obiettivo primario di Adenauer, consistente nell'uscita repentina della Germania dalla sua impotenza e dal suo isolamento attraverso il legame, come membro dotato di pieni diritti all'Europa, trovò consacrazione espressa nel preambolo del *Grundgesetz*.

3. La politica estera ed europea dei due "Cancellieri"

Come sottolinea Sara Lorenzini, «la questione dell'Europa divenne veramente attuale solo a metà 1948, quando ricevette un nuovo slancio con il congresso dei movimenti per l'unità europea riunitosi all'Aja, tra il 7 e il 10 maggio 1948»⁵² (e dunque dopo l'entrata in vigore della Costituzione italiana, ma prima di quella del *Grundgesetz*). Ad esso parteciparono sia De Gasperi sia Adenauer, i quali ebbero la possibilità in questa sede di confrontarsi con personalità di chiara fede europeista come Jean Monnet, Robert Schuman, Altiero Spinelli e Adriano Olivetti. Il più importante risultato di tale Congresso fu, come è noto, la creazione con il Trattato di Londra del 5 maggio 1949 del Consiglio di Europa. Di qui si dipana la politica europea dei due "Cancellieri"⁵³, che furono alla direzione dell'Esecutivo dello Stato costi-

⁵⁰ Come è noto, il Consiglio parlamentare non era un'Assemblea costituente nel vero senso della parola. Di ciò, peraltro, erano ben consapevoli i suoi stessi componenti (i sessantacinque membri designati nell'agosto 1948 dalle assemblee rappresentative degli undici *Länder* situati nelle zone di occupazione statunitense, britannica e francese), i quali rifiutarono siffatto appellativo, ben sapendo di essere espressione solo di una parte del popolo tedesco (quella occidentale), di essere sottoposti all'interferenza delle autorità militari alleate e di aver, pertanto, elaborato un testo di carattere provvisorio destinato ad essere sostituito al momento della riunificazione della Germania. Di qui la qualificazione originaria della Costituzione di Bonn come *Grundgesetz* anziché *Verfassung*. La Legge fondamentale, adottata dal *Parlamentarischer Rat* l'8 maggio 1949 e approvata dai tre Governatori militari alleati nonché da dieci degli undici *Länder* (la Baviera diede voto negativo, ma l'art. 144 del Documento di Francoforte considerava sufficienti i 2/3 dei *Länder*), è entrata in vigore il 23 maggio 1949 ed è attualmente in vigore, non essendo stata sostituita a seguito della riunificazione come era nelle intenzioni originarie dei "padri costituenti". Sul Consiglio parlamentare si rinvia a M.F. FELDKAMP, *Der Parlamentarische Rat 1948-1949*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1998.

⁵¹ Così: R. MORSEY, *Die Rolle Konrad Adenauers im parlamentarischen Rat*, in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 1/1970, p. 94.

⁵² S. LORENZINI, *L'impegno di De Gasperi per un'Europa unita*, in E. CONZE, G. CORNI, P. POMBENI (cur.), *Alcide De Gasperi: un percorso europeo*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 205-206.

⁵³ Sulla politica europea di De Gasperi si rinvia a: G. PETRILLI, *La politica estera ed europea di De Gasperi*, Roma, Cinque Lune, 1975; P. PASTORELLI, *La politica europeistica di De Gasperi*, in U. CORSINI, K. REPGEN (cur.), *Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi: due esperienze di rifondazione della democrazia*, cit., pp. 295 ss.; P.L. BALLINI, A. VARSORI, *L'europeismo degasperiano tra ideali e realismo (1950-1953)*, in IDEM (cur.), *L'Italia e*

tuzionale italiano e tedesco rispettivamente per cinque anni (De Gasperi: 1948-1953) e per ben quattordici anni (Adenauer: 1949-1963).

Nel biennio 1948-1949, gli sforzi di De Gasperi furono tesi soprattutto all'approvazione del Patto Atlantico⁵⁴. Ciò, tuttavia, non gli impedì di sostenere con forza il progetto di integrazione europea e di cogliere la grande possibilità che gli veniva offerta dalla Francia di associarsi al Consiglio d'Europa⁵⁵. La rivendicazione della funzione di garanzia della pace dell'Unione europea contro le critiche lanciate dalla sinistra italiana (che la considerava un precipitato dell'imperialismo americano), contenuta in un articolo pubblicato il 16 febbraio 1949 su *Il Popolo*, è paradigmatica in questo senso:

L'Unione europea vuole la pace

Si sta facendo il tentativo di unire i paesi d'Europa in una rappresentanza comune di governi e Parlamenti.

Il "Comitato dei Ministri" dovrebbe accordarsi su provvedimenti di intesa e di collaborazione e il "Consiglio dei Delegati dei Parlamenti" sarebbe chiamato a dare parere sulle proposte del Comitato.

Per intanto si comincia cogli Stati che sono più affini, tanto politicamente che civilmente, poi si vedrà.

A costituire il nucleo iniziale sarà chiamata anche l'Italia e presto ci sarà una riunione costitutiva che dovrà elaborare lo Statuto di questa società di popoli. Pare che si preveda un Comitato di sette ministri degli Esteri e un Consiglio di un centinaio di delegati circa.

In Italia, governo e opinione pubblica hanno accolto con soddisfazione l'invito. Finalmente usciamo dalla situazione umiliante del dopoguerra e rientriamo, come tutti gli altri, nella famiglia europea nella quale potremo far valere le nostre tendenze conciliative e universalistiche che mirano al consolidamento della pace e alla sicurezza delle nazioni minori: e potremo dire una parola ragionevole sulle questioni del dopoguerra, rimaste ancora insolute, quali ad esempio la questione germanica e la questione delle colonie. Il Trattato di pace prevedeva che in riconoscimento del contributo dato dall'Italia alla guerra di liberazione, avremmo potuto partecipare al consesso mondiale dell'ONU: ma la Russia ce l'ha impedito. Ecco ora l'Unione Europea come un parziale surrogato, perché badate, essa non vuole essere che uno di quegli organismi supplementari e integrativi che sono previsti dalla stessa Carta di San Francisco. Non era logico supporre che "tutta la nazione", senza differenza di partito, si sarebbe pronunciata favorevole a questo primo concreto tentativo di unità o di federazione europea, tanto invocata da scrittori, politici e pensatori di tutte le fedi, lungo tutto un periodo di cento anni?

Invece comunisti e paracomunisti mobilitano di nuovo le folle ignare in nome della pace, ed entrano in lizza le donne dell'UDI e i giovani del Fronte, e di nuovo in Parlamento e sulle piazze si griderà contro il tradimento del governo e della borghesia capitalista che vuole la guerra. [...]

No, la cosa è troppo chiara. Noi speriamo, anzi siamo convinti che nessun popolo vuole la guerra né in Oriente né in Occidente; ma se mai ci sono degli Stati che possono subire la tentazione di ritentare la

l'Europa (1947-1979), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 73 ss.; E. CONZE, G. CORNI, P. POMBENI (cur.), *Alcide De Gasperi: un percorso europeo*, cit.; T. DI MAIO, *La scelta europeistica di Alcide De Gasperi*, in V. DEPKAT, P. GRAGLIA (cur.), *Entscheidung für Europa. Decidere l'Europa*, Berlino – New York, Walter de Gruyter, 2010, pp. 63 ss. Su quella di Adenauer: H.-P. SCHWARZ, *Adenauer und Europa*, in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 4/1979, pp. 471 ss.; W. BAUMGART, *La politica europeistica di Adenauer 1945-1963*, in U. CORSINI, K. REPGEN (cur.), *Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi: due esperienze di rifondazione della democrazia*, cit., pp. 363 ss.; T. GEIGER, *Konrad Adenauer e l'Europa*, in E. CONZE, G. CORNI, P. POMBENI (cur.), *Alcide De Gasperi: un percorso europeo*, cit., pp. 231 ss.

⁵⁴ Si veda: A. DE GASPERI, *L'Italia atlantica*, Roma, manifestolibri s.r.l., 1996.

⁵⁵ Sulle fasi del passaggio dalla fedeltà occidentale al blocco americano alla necessità di costruire un'Europa integrata, pur restando sotto "l'ombrello" del Patto atlantico: G. FORMIGONI, *La Democrazia Cristiana e l'Alleanza Occidentale (1943-1953)*, Bologna, il Mulino, 1996.

fortuna delle armi, sono quelli che tali armi possiedono in grande copia, sono i marescialli, sono i dittatori, che non si sentono imbarazzati né da consigli europei né da delegazioni parlamentari.

Ma, obiettano gli oppositori, dietro l'Unione europea c'è l'America, c'è l'imperialismo americano. E qui converrebbe rifare tutta la polemica pro e contro il Piano Marshall. La Russia ha commesso il primo errore, quello di estraniarsi da tale comune sforzo economico, anzi di combatterlo ferocemente, creando un blocco ideologico contro di esso. Ora Molotov fa un altro sbaglio, lanciandosi come un toro furioso contro il debole steccato di buona volontà che si chiama Unione europea. E dietro a lui, si lanciano all'impazzata anche i Nenni, i Togliatti e i Secchia senza riflettere un momento che un'Europa unita in un programma di ricostruzione economica e di giustizia sociale, governata da democrazia parlamentare, non può essere che un fattore di intesa, di mediazione, di pace⁵⁶.

È significativo, peraltro, che l'Unione europea fosse espressamente menzionata anche nel discorso sul Patto Atlantico pronunciato alla Camera dei deputati nella seduta dell'11 marzo 1949, all'interno del quale viene rimarcata la sua complementarità rispetto a quest'ultimo:

È un patto di sicurezza, una garanzia di pace, una misura preventiva contro la guerra. Nessun Paese o blocco di Paesi fino a quando non avrà mire aggressive ha nulla da temere da esso. L'Italia, che si trova malauguratamente sulle linee strategiche fatali dei possibili conflitti mondiali, si assocerà a tutti gli sforzi per evitare una nuova e irreparabile sciagura. Con tale spirito intendiamo partecipare all'elaborazione della formula definitiva del trattato che sottoporremo poi all'approvazione delle due Camere.

Contemporaneamente due altri avvenimenti richiamano la nostra attenzione: la prossima firma del trattato per l'unione doganale italo-francese, trattato elaborato col concorso di parlamentari e di tecnici che verrà poi sottoposto all'approvazione dei due rami del parlamento; e l'imminente elaborazione, a Londra, dello statuto dell'Unione europea in cui noi porteremo la nostra tradizione parlamentare e democratica, tendente all'elettività della rappresentanza, dalla quale un sistema federale auspichiamo nasca un giorno e nella quale riporteremo anche il nostro spirito realizzatore e costruttivo, che preferisce decisioni della più vasta e volenterosa concordia, le sole capaci di superare in modo fecondo eventuali contrasti particolaristici, creando così quell'atmosfera fiduciosa dell'Europa nuova che i più alti spiriti d'Italia hanno sempre sognato.

Con tali sentimenti di collaborazione leale, ci accingiamo a quest'opera di ricostruzione europea, che, per mutare, ha un solo supremo bisogno: la pace. Il nostro contributo di iniziative riguardanti l'Oece, l'unione doganale italo-francese, l'Unione europea, dovute alla politica attivista e ricostruttiva del nostro esperto ministro degli affari esteri (*Commenti e interruzioni all'estrema sinistra – Vivissimi applausi al centro e a destra*) è disinteressato; paghi, ora degli alti riconoscimenti ottenuti noi non chiederemo, nelle assise in cui entreremo, una formale revisione del trattato di pace; non possiamo vincolare infatti il nostro atteggiamento collaborazionista al soddisfacimento di ogni nostro pur legittimo postulato (*Commenti all'estrema sinistra*), ma aspettiamo sicuri il pacifico svolgimento degli eventi, come attendiamo fiduciosi dal tempo e dalla migliorata situazione ambientale, che le nostre sacrosante rivendicazioni, come quella del territorio di Trieste (*Commenti all'estrema sinistra*), trovino in via pacifica il loro risolvimento. Così intendiamo collaborare con pazienza e moderazione, perché i problemi più generali dei rapporti tra occidente ed oriente si risolvano nella pace e nella distensione (*Vivi applausi al centro e a destra*)⁵⁷.

⁵⁶ L'articolo è riportato da M.R. CATTI DE GASPERI, *La nostra patria Europa*, Verona, Arnoldo Mondadori Editore, 1969, pp. 17-19.

⁵⁷ A. DE GASPERI, *Per il Patto Atlantico*, Roma 11 e 16 marzo 1949, in IDEM, *L'Italia atlantica*, cit., pp. 23-24.

De Gasperi, inoltre, guardando con favore i movimenti europeisti⁵⁸, investito della carica di presidente onorario del Movimento Europeo, ne sollecitava il coordinamento⁵⁹. Allo stesso tempo, si faceva promotore del metodo gradualista sotteso all'approccio funzionalista⁶⁰. Se in questi primi anni De Gasperi attribuiva centralità soprattutto all'aspetto economico dell'integrazione, in virtù delle misere condizioni dell'economia italiana e del ricordo delle passate esperienze di collaborazione internazionale sviluppatasi proprio in ambito economico, la sua lungimiranza lo portava a guardare oltre: verso un'unione politica, come fu chiaro di lì a poco nei negoziati della Comunità europea di difesa. La medesima lungimiranza, unita alla considerazione che si trattava di un'occasione per diluire il problema italiano dell'eccesso di manodopera, lo indusse ad aderire al piano Schuman, sebbene la CECA non fosse certo pensata per l'Italia ma per risolvere il rapporto franco-tedesco⁶¹.

Al 15 novembre 1950 risale uno dei discorsi più spiccatamente europeisti (e federalisti) del Presidente del Consiglio De Gasperi. Pronunciato nel Senato della Repubblica a conclusione di un dibattito parlamentare, suscitato da una mozione dei senatori Boggiano Pico (DC), Parri (PRI) e altri sull'Unione europea, è un manifesto all'unità europea, "mito" positivo da perseguire:

Voi dite: nell'Europa non c'è l'unità: lo sappiamo. Neanche in Italia c'è l'unità, nemmeno in qualsiasi altra nazione troverete l'unità psicologica, l'unità della convinzione religiosa. Lo scetticismo, il positivismo e il razionalismo hanno ovunque creato situazioni contraddittorie. Ma quale è lo sforzo che oggi si chiama democrazia? Non rappresenta solamente la forma in cui la rappresentanza politica deve manifestarsi ed inverarsi, ma anche il tentativo di creare una legge fondamentale di convivenza civile, in cui tutti quelli che credono possono lavorare assieme per la ricostruzione del mondo.

Questo è il nostro sforzo. Prego anche voi, che diffidate della mia politica e della nostra politica in genere, di non diffidare di questa che è veramente qualcosa di nuovo, di questo elemento nuovo che c'è nel nostro sforzo, nel nostro spirito. Accettatelo – non accettatelo per il vostro o per il nostro interesse, ma accettatelo perché è l'interesse della nazione italiana come Italia, dell'Europa come Europa, del mondo in genere che ha bisogno della collaborazione di tutti i suoi figli. E per essere più chiaro ancora, io dico che non comprendo come vi lasciate trascinare innanzi a una mozione che potreste dichiarate sempli-

⁵⁸ «Scrivo De Gasperi al conte Kalergi, presidente del Movimento Paneuropeo, che lo invitava a far parte del comitato d'onore: "Seguo con grande simpatia l'attività del vostro Movimento e tengo a farvi sapere che mi associo al vostro sforzo per la realizzazione dei nobili ideali per l'unità dell'Europa"» (M.R. CATTI DE GASPERI, *La nostra patria Europa*, cit., p. 24).

⁵⁹ «"Io vi pregherei di mettervi d'accordo" raccomandava De Gasperi nel 1950 ad un gruppo di rappresentanti italiani del Movimento per l'unità europea»: ivi, p. 38.

⁶⁰ «Vi è chi si preoccupa di una certa lentezza, di una eccessiva gradualità, nel cammino verso l'integrazione economica e l'unificazione politica dell'Europa. Una ragionevole gradualità deve essere invece per i nostri amici un motivo non di sfiducia ma di affidamento. Si tratta di conseguire una unione politica ed economica che, per essere seria e solida, esige uno scambio dettagliato d'idee e di proposte e un meditato studio delle scambievoli concessioni. L'essere stati stimolati a discutere e a far concessioni in un campo così delicato e, per il passato, così gelosamente vigilato come quello degli interessi economici nazionali dimostra quanto forte sia l'impulso, quanto convinti noi siamo che sia necessario realizzare l'unità in Europa». Il passo è tratto da una lettera chiarificatrice sui tempi e sui modi di proseguimento del lavoro unitario indirizzata all'*American Committee of United Europe* il 20 gennaio 1950, riportata nel suo libro da M.R. CATTI DE GASPERI, *La nostra patria Europa*, cit., p. 25.

⁶¹ Cfr.: S. LORENZINI, *L'impegno di De Gasperi per un'Europa unita*, cit., pp. 211-212.

cemente irrealistica. Io capirei questo scetticismo nei confronti della possibilità della realizzazione pratica della mozione. Ma di fronte al principio, no: il principio non potete negarlo voi che siete stati in una certa sfera, in un certo periodo, pionieri di questa idea. Siate invece orgogliosi di accettare questo tentativo di dilatazione nella vita politica, questa affermazione di fraternità; accettate questo principio perché tutti assieme crederete nell'umanità e crederete nella vita libera. [...]

Ma quale alternativa scegliete voi? Io dico che questo problema di dilatazione, di allargamento, è il problema del progresso, perché va parallelamente col progresso delle comunicazioni, col progresso meccanico in genere: è l'apertura verso l'avvenire. Non vi è dubbio, ché, altrimenti, non ci sarebbe che da rinserrarsi, diventare nazionalisti, cercare la soluzione di tutti i problemi all'interno. Badate bene che quando diciamo che non siamo nazionalisti, lo intendiamo in questo senso, che cioè non vogliamo la soluzione di tutti i problemi attraverso la forza della nazione, attraverso l'iniziativa nazionale, e non diciamo qualche cosa che limiti le nostre forze reali, che diminuisca, comprima e deprima il nostro sentimento nazionale italiano: la base di tutte le cooperazioni è la nazione, in un consorzio di nazioni libere. (*Vivissimi applausi*) [...]

A me pare che in via generale questa mozione si debba accettare, perché secondo la mia convinzione essa si trova sulla via della realtà. Quando affermo questo, vorrei aggiungere subito che non è detto che la realizzazione si accompagni alla nostra vita e alla nostra generazione, non è detto che noi avremo la gioia di assistere all'attuazione di quello che pensiamo o auspichiamo in una mozione, in un progetto, o in una convenzione internazionale. È detto, con ciò, che quella è la strada giusta, su quei binari ci dobbiamo mettere con tutto il nostro sforzo, lavorando con tenacia. (*Vivissimi applausi*).

Ed ecco l'altro pericolo. Io credo di dover respingere gli schermi e la minimizzazione del problema, ma credo anche di dover respingere l'opinione di coloro che mancano di prospettiva nei confronti di questo problema. Ci vuole un certo senso della prospettiva e delle proporzioni. In questi giorni mi sono visto capitare addosso – scusate la parola – prima le riunioni dei federalisti; e poi, quando mi ero aggiornato – aggiornato riguardo al testo e non al contenuto, perché, grazie a Dio, ero di questa tendenza anche prima – è venuta fuori la federazione mondiale. Son tutte idee, queste, che hanno diritto di cittadinanza, che io non respingo, che nessun uomo politico serio deve respingere, che nessun corpo rappresentativo può escludere dalle sue considerazioni. Vanno però considerate, ripeto, attraverso un certo senso della prospettiva, e la loro realizzazione deve essere vista a mano a mano, secondo i limiti delle possibilità storiche.

Ora, io credo che la federazione europea sia quella la cui possibilità di pratica realizzazione è la più vicina.

Qualcuno ha detto che la federazione europea è un mito. È vero, è un mito nel senso soreliano. E se volete che un mito ci sia, ditemi un po' quale mito dobbiamo dare alla nostra gioventù per quanto riguarda i rapporti fra Stato e Stato, l'avvenire della nostra Europa, l'avvenire del mondo, la sicurezza, la pace, se non questo sforzo verso l'unione? Volete il mito della dittatura, il mito della forza, il mito della propria bandiera, sia pure accompagnato dall'eroismo? Ma noi, allora, creeremmo di nuovo quel conflitto che porta fatalmente alla guerra. Io vi dico che questo mito è mito di pace; questa è la pace, questa è la strada che dobbiamo seguire (*Applausi vivissimi dal centro e dalla destra*)⁶².

Tale intervento può essere forse considerato lo spartiacque tra due diversi modi di intendere l'europeismo, sicché possono distinguersi due fasi – entrambe iscritte sotto l'egida americana – della politica degasperiana. Nella prima egli considera l'integrazione uno strumento per conseguire altri obiettivi: il riaccreditamento dell'Italia come interlocutore politico sul piano internazionale, la pace e la sicurezza nel continente, il miglioramento delle condizioni economiche interne, un argomento contro le sinistre e allo stesso tempo per compatta-

⁶² SENATO DELLA REPUBBLICA, *DXXXIII. Seduta. Mercoledì 15 novembre 1950*, in *Atti parlamentari 1948-50*, pp. 20783-20786.

re il dissenso interno al partito democristiano⁶³; nella seconda fase, invece, interpreta l'integrazione europea come un fine in sé, diventando europeista nel vero senso della parola. Tale "metamorfosi" si coglie con chiarezza se si analizza il suo atteggiamento nei confronti della questione dell'esercito europeo e della CED. La diffidenza iniziale nei confronti del piano Pleven viene superata non solo grazie alle rassicurazioni sul fatto che esso non avrebbe indebolito il Patto Atlantico e alla constatazione – di cui De Gasperi ha personale contezza in seguito al suo secondo viaggio negli Stati Uniti del 1951 – del *favor* americano nei confronti dell'Europa, ma soprattutto perché viene percepito come un "trampolino" verso l'integrazione politica. Nel cosiddetto *memorandum* Lombardo⁶⁴, la posizione italiana è così sintetizzata:

il Governo italiano considera la Comunità europea di difesa come solo mezzo di protezione della nostra civiltà e come mezzo per pervenire alla Federazione Europea⁶⁵.

È interessante rimarcare che in questo frangente, De Gasperi avesse assunto, sostituendo Sforza, l'*interim* degli Affari Esteri, e si fosse impegnato a garantire un'azione più risoluta per l'Italia, confermando la funzione strategica della politica estera, di cui già si è detto. In questo quadro si iscrive il famoso discorso tenuto all'Assemblea del Consiglio d'Europa il 10 dicembre 1951:

[...] La costruzione degli strumenti e dei mezzi tecnici, le soluzioni amministrative sono senza dubbio necessarie: e noi dobbiamo essere grati a coloro che ne assumono il compito. Queste costruzioni formano la armatura: rappresentano ciò che lo scheletro rappresenta per il corpo umano.

Ma non corriamo il rischio che si decompongano se un soffio vitale non vi penetri per vivificarle oggi stesso? Se noi costruiremo soltanto amministrazioni comuni, senza una volontà politica superiore vivificata da un organismo centrale, nel quale le volontà nazionali si incontrino, si precisino e si animino in una sintesi superiore – non rischieremo che questa attività europea appaia, al confronto della vitalità nazionale particolare, senza calore, senza vita ideale potrebbe anche apparire ad un certo momento una sovrastruttura superflua e forse anche oppressiva quale appare in certi periodi del suo declino il Sacro Romano Impero. In questo caso le nuove generazioni, prese dalla spinta più ardente del loro sangue e della loro terra, guarderebbero alla costruzione europea come ad uno strumento di imbarazzo ed oppressione. In questo caso il pericolo di involuzione è evidente.

Ecco perché, pure avendo una coscienza chiara della necessità di creare la costruzione, noi giudichiamo che in nessun momento bisognerà agire e costruire in maniera che il fine da raggiungere non risulti chiaro, determinato e garantito. Questo è tanto più necessario quando si viene a mettere in comune quello strumento così essenziale e così tradizionale della sovranità nazionale che è l'esercito. [...]

⁶³ La corrente dossettiana e gronchiana spingevano, infatti, per una maggiore neutralità dell'Italia rispetto alla scelta occidentale e atlantica. Sul punto si rinvia ai contributi di V. CAPPERUCCI, *La sinistra democristiana e la difficile integrazione tra Europa e America (1945-1958)*, in P. CRAVERI, G. QUAGLIARELLO (cur.), *Atlantismo ed europeismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 71 ss.; V. CAPPERUCCI, *Le correnti nella stagione del centrismo*, in EADEM, *Il partito dei cattolici. Dall'Italia degasperiana alle correnti democristiane*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 169 ss.

⁶⁴ Il *memorandum*, di chiara impronta federalista, prende il nome dal presidente della delegazione italiana ai negoziati a Parigi per la CED, Ivan Matteo Lombardo, che aveva sostituito Paolo Emilio Taviani, divenuto sottosegretario al Ministero degli Esteri.

⁶⁵ Il passo riportato è tratto da S. LORENZINI, *L'impegno di De Gasperi per un'Europa unita*, cit., p. 217.

Si presenta ora il problema dell'esercito europeo, problema, come ho detto, delicato, che tocca le stesse fibre più intime dell'organismo nazionale, io non posso esprimere qui in questo momento che il mio personale avviso: ma credo che il Parlamento italiano non rifiuterà il suo assenso al meritorio sforzo di uomini generosi ed antiveggenti per creare uno stabile ponte fra nazioni, separate spesso nel passato da un abisso nel quale precipitò tutta l'Europa. L'approvazione non mancherà, se questo ponte sarà solidamente gettato ed appoggiato sui pilastri del sentimento popolare, e costituirà veramente il vincolo fra nazioni libere ed eguali. Per creare questo ponte è dunque evidente che il primo, il principale pilastro dev'essere rappresentato da un Corpo eletto comune e deliberante, anche con attribuzioni di decisioni e di controllo limitato a ciò che è amministrato in comune, e dal quale dipenda un organismo esecutivo collegiale.

Il secondo pilastro sarebbe costituito da un bilancio comune che tragga considerevole le sue entrate da contributi individuali, cioè dal sistema di tassazione. La storia ci insegna che la forma di contribuzione degli Stati, come sistema esclusivo per sopportare spese comuni, può provocare pericolose divergenze e contenere germi di dissoluzione. Non è poi così difficile per ciascun Stato devolvere il prodotto di un monopolio o di una imposta di altra natura a profitto del bilancio comune. Questo sistema mi sembra costituire un minimo necessario perché il progetto ottenga l'approvazione dei Parlamenti e il consenso delle popolazioni⁶⁶.

La questione dell'esercito europeo diventa un pretesto per affrontare l'idea di Europa. Attraverso la metafora del corpo umano, dello scheletro e del soffio vitale, De Gasperi rivendica l'esigenza di dare un'anima alle strutture sovranazionali *in progress*. La proposta si fa concreta con l'art. 38 del Trattato CED, che attribuiva all'Assemblea della CED (e poi, in virtù di un protocollo speciale e in attesa dell'entrata in vigore del Trattato CED, all'Assemblea della CECA) un mandato costituente. Tale disposizione, che il Governo italiano riteneva imprescindibile, dimostrava che la Comunità politica europea non era «soltanto mera speranza o addirittura uno specchio per le allodole»⁶⁷. Che l'obiettivo fosse la creazione di una comunità politica è chiarito ulteriormente nel successivo discorso all'Assemblea del Consiglio d'Europa del 15 settembre 1952:

Ma soprattutto nel nostro lavoro, è la volontà di realizzare l'Unione Europea che deve essere il fattore determinante, la forza di propulsione. La cooperazione economica è necessariamente un compromesso fra le esigenze autonome naturali di ogni partecipante e una volontà politica superiore. Se la realizzazione della solidarietà economica europea dovesse dipendere dalle formule di compromesso elaborate dalle differenti amministrazioni interessate, questo ci condurrebbe molto probabilmente a debolezze e a contraddizioni.

È la volontà politica unitaria che deve dunque prevalere. È l'imperativo categorico che bisogna fare l'Europa per assicurare la pace, il nostro progresso e la nostra giustizia sociale che deve innanzitutto servirci di guida. Ed ecco la ragione per cui, come ho già detto, la Comunità di Difesa deve essere il nucleo centrale intorno a cui devono sorgere e svilupparsi gli altri legami federali e confederali che si stabiliranno tra gli stati nazionali, questi restano sempre dei corpi animati da una vitalità propria e originale, da una vitalità che sarà trasmessa soltanto in parte a un'amministrazione centrale comune ed elastica.

Sono queste alcune idee che potrebbero essere utili all'Assemblea del carbone e dell'acciaio per i suoi lavori; e ho piena fiducia che le sue proposte rappresenteranno una solida base per le decisioni finali

⁶⁶ *La politica europea: discorso di Alcide De Gasperi all'Assemblea del Consiglio d'Europa (Strasburgo, 10 dicembre 1951)*, in www.storiadc.it.

⁶⁷ L'affermazione è contenuta in un telegramma per Parigi del 14 luglio 1952 ed è riportata nel suo saggio da S. LORENZINI, *L'impegno di De Gasperi per un'Europa unita*, cit., p. 222.

degli Stati partecipanti. Vedete che possiamo già parlare, senza essere accusati di utopia, di decisioni finali con la creazione di una comunità politica.

Se siamo già a questo punto, signor Presidente, è in gran parte grazie agli sforzi costanti di questa Assemblea che ha creato in Europa, in quattro anni, un'atmosfera nuova che ha suscitato intorno al problema dell'unificazione dell'Europa correnti irresistibili dell'opinione pubblica, che ha attirato nel modo più energico l'attenzione dei governi sui bisogni di unità dell'ora attuale.

Ma il risultato finale, signor presidente, signori, è ancora nelle vostre mani. Per riuscire bisogna che il vostro sforzo continui. Bisogna che l'opera dei governi sia sostenuta dai vostri saggi consigli, dalla vostra tenace volontà, dall'appoggio prezioso che apporterebbe direttamente o indirettamente, qui e altrove, a Strasburgo e nei vostri Paesi, dovunque la vostra voce si leverà per mantenere e per rafforzare le correnti di opinione pubblica che ci sono indispensabili per agire e per concludere.

È con fede sincera che vi rivolgo queste parole. Ho piena fiducia che con la volontà dei nostri popoli liberi e col vostro appoggio, con l'aiuto di Dio, una nuova era per l'Europa non tarderà ad aprirsi⁶⁸.

Tuttavia, dopo la firma del Trattato CED il 27 maggio 1952, il progetto si arenò in sede di ratifica da parte dei Parlamenti nazionali con la bocciatura francese. De Gasperi, che aveva dovuto affrontare la turbolenta questione interna dell'approvazione della legge elettorale con premio di maggioranza (la cosiddetta legge truffa), dovette rimandare la stessa ratifica italiana del Trattato CED. Dopo le elezioni del 7 giugno 1953, incaricato dal Presidente della Repubblica Luigi Einaudi di formare il suo VIII Governo, non ottenne la fiducia. Si concludeva così la sua esperienza alla direzione dell'esecutivo italiano. Divenuto frattanto nel maggio 1954 Presidente dell'Assemblea della CECA, morì nell'agosto del 1954⁶⁹, poco prima che il rifiuto francese sulla Comunità europea di difesa fosse ufficializzato⁷⁰, ma con la consapevolezza di questo fallimento, che egli stesso definì la sua «spina»⁷¹ nel cuore.

⁶⁸ Il discorso è riportato da M.R. CATTI DE GASPERI, *La nostra patria Europa*, cit., pp. 85-86.

⁶⁹ Una morte definita da Adenauer "prematura" per l'Europa: «La collaborazione tra Alcide De Gasperi, Robert Schuman e me, guidata dalla convinzione che l'Europa doveva essere unita, si è interrotta con l'improvvisa scomparsa di De Gasperi nell'agosto 1954. De Gasperi è morto troppo presto». Cfr.: K. ADENAUER, *Erinnerungen 1955-59, III*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1967, p. 259; il passo è riportato nella traduzione contenuta nel saggio di G.E. RUSCONI, *Adenauer e De Gasperi: convergenze e dissimmetrie*, in M. CAU (cur.), *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 437.

⁷⁰ L'Assemblea Nazionale francese rifiutò di ratificare il Trattato istitutivo della CED il 30 agosto 1954.

⁷¹ «La mia spina è la CED»: *Lettera di A. De Gasperi a A. Fanfani, Sella di Valsugana 9 agosto 1954*, in M.R. CATTI DE GASPERI (cur.), *De Gasperi scrive: corrispondenza con Capi di Stato, cardinali, uomini politici, giornalisti, diplomatici*, Brescia, Morcelliana, 1974, p. 334. Estremamente significativa, anche per le considerazioni sviluppate sulla Germania di Adenauer, è l'ulteriore lettera inviata sempre a Fanfani il 14 agosto 1954 ovvero cinque giorni prima di morire, pubblicata da M.R. CATTI DE GASPERI, *La nostra patria Europa*, cit., pp. 141-143: «Se le notizie che giungono oggi dalla Francia sono vere, anche solo per metà, ritengo che la causa della CED sia perduta e ritardato di qualche lustro ogni avviamento all'Unione europea. Che una causa così decisiva e universale sia divenuta oggetto di contrattazione ministeriale proprio fra gruppi democristiani e gruppi nazionalisti, che sognano ancora la gloria militare degli imperatori è veramente spettacolo desolante e di triste presagio per l'avvenire. Tu puoi appena immaginare la mia pena aggravata dal fatto che non ho la forza né la possibilità di levare la voce, almeno per allontanare dal nostro Paese la corresponsabilità di una simile iattura. Te ne ho già accennato nell'ultima mia né comprendo perché lo stesso partito, che pure nel Congresso di Napoli ha definito in modo in equivoco la nostra visione del problema, non abbia creduto di dire una parola in codeste sue ultime sedute. Certamente avrete avuto delle ragioni tattiche che non conosco e di lontano non posso giudicare. Ciò che temo è che anche il governo si tenga in seconda linea, contando sulle reazioni degli altri e facendo l'impressione

Se l'era degasperiana si conclude nel 1953, quella di Adenauer dura fino al 1963, ma dopo la morte di De Gasperi l'intensità dell'impegno europeista tedesco si attenua grandemente. Come è stato evidenziato nel paragrafo precedente, il concetto di Stati Uniti d'Europa, malgrado il suo carattere indefinito e indeterminato, appartiene alla politica adenaueriana fin dagli anni 1945-1946. Decisiva per il suo "orientamento europeo" era la consapevolezza che il secondo dopoguerra aveva determinato un mutamento rivoluzionario dei rapporti tra gli Stati europei, che esigeva di inaugurare un nuovo corso nella politica estera tedesca⁷². Per comprendere la politica europea dell'era Adenauer, pertanto, non si può prescindere dalla rappresentazione della realtà dell'epoca. In essa egli scorgeva i seguenti elementi: la presenza di un sistema antagonista quale quello sovietico che minacciava la Germania Ovest, l'esistenza di un potenziale sentimento anti-tedesco ad Occidente e la protezione americana come indispensabile fattore di stabilità⁷³. In questo quadro l'integrazione europea rappresentava uno strumento per combattere il pericolo sovietico, un modo per risolvere le difficili relazioni franco-tedesche ed un centro di forza atto a supplire eventualmente l'assenza americana. Secondo la definizione dello storico e letterato tedesco Golo Mann, richiamata da Gabriele D'Ottavio nella sua recente monografia, Adenauer è lo «statista della preoccupazione» («*Staatsmann der Sorge*»):

In particolare, tre timori assediavano lo statista renano. La prima preoccupazione scaturiva dalla visione di uno scenario catastrofico: un nuovo conflitto mondiale che, con ogni probabilità, sarebbe risultato fatale al suo paese situato lungo la linea di demarcazione tra Est e Ovest. La seconda ossessione consisteva in ciò che lo stesso Adenauer definì l'«incubo di Potsdam», ovvero il ripetersi di una coalizione internazionale ostile ai tedeschi che trasformasse la Repubblica Federale nuovamente in un oggetto delle decisioni altrui [...] Infine, la terza preoccupazione riguardava la tenuta dell'alleanza occidentale, ovvero

di essere interessato nella faccenda solo subordinatamente. Ora si badi bene: Adenauer può forse essere disposto ad inghiottire i rospi più grossi, per due ragioni: la prima quella di dissimulare una sconfitta che, se ammessa, farebbe crollare immediatamente e pericolosamente tutta la sua posizione interna; la seconda perché qualunque sia la forma finale della CED, quello che resta è il riarmo tedesco: ed è ciò che più gli importa, sia per l'unificazione tedesca, sia per i suoi rapporti coll'America. Dopo tutto anche le proposte di Mendès-France mantengono la difesa sull'Elba, impediscono l'attacco russo e danno alla Germania un certo esercito. Ma la povera Italia che ci sta a fare? Noi dovremmo sottoporci al semidissolvimento del nostro esercito solo per poter partecipare al campionario di truppe dislocate in Germania, ed avere l'onore di un più infranciosato comando a Parigi? Ma soprattutto le proposte (secondo la stampa) lasciano capire che la Francia tenta di creare un provvisorio, per trarsi ora dall'imbarazzo ed esser libera domani di mutar fronte: essa vuole salvare ora il sistema atlantico, ma colla riserva domani di poterlo abbandonare. Tutto il progetto è ispirato da diffidenza estrema verso quelle nazioni che sono chiamate oggi alla comune difesa; e qui sta la delusione più amara. Come sperare con questi sentimenti, né ora né mai, di fare l'Europa? E allora, torno a chiedere, che ci stiamo a fare noi? Perciò, se le proposte (di) Mendès-France sono queste, è meglio che l'Italia dichiari senz'altro e subito di non accettarle, e ne avverta preventivamente gli altri contraenti. Forse il ritardo della ratifica, fonte della nostra debolezza, può d'altro canto essere utilizzato per dire che il Parlamento italiano non accoglierebbe mai le proposte modificazioni. Sarebbe bene anche richiamare in quest'occasione alla memoria la circostanza che l'Italia non si è mai opposta alla partecipazione della Germania alla NATO; che anzi Sforza non obiettò, quando gli USA fecero tale suggerimento...».

⁷² Così: H.-P. SCHWARZ, *Adenauer und Europa*, cit., p. 474.

⁷³ Ivi, pp. 474-475.

l'eventualità di una sua disintegrazione per effetto di un possibile ritorno degli Stati Uniti all'isolazionismo o della Francia ad un rapporto privilegiato con la Russia sovietica⁷⁴.

Ma il desiderio di Europa non era dettato soltanto dalla paura e dall'esigenza di sicurezza. Dietro di esso campeggiava l'obiettivo della riacquisizione della sovranità perduta. Adenauer riteneva – intuizione rivelatasi corretta – che all'accettazione di vincoli e obbligazioni all'interno di strutture internazionali e/o sovranazionali e alla conseguente rinuncia preventiva a competenze sul piano interno avrebbe fatto da contraltare il progressivo recupero da parte della Repubblica federale tedesca di pieni diritti: era la *Politik der Vorleistungen* (politica delle concessioni preventive)⁷⁵. Vi era, poi, l'aspirazione a realizzare nel lungo periodo la riunificazione delle due Germanie: secondo la cosiddetta teoria del magnete, «il consolidamento politico, economico e ideologico della Repubblica Federale all'interno del blocco occidentale avrebbe esercitato l'effetto di un "magnete" sulla popolazione della Germania Est, tale da agevolare la caduta del regime comunista»⁷⁶; in questo processo la prospettiva di una futura Comunità europea acquistava una funzione strategica fondamentale⁷⁷.

Aderendo, pur con qualche opportuna precisazione, alla periodizzazione elaborata da Winfried Baumgart⁷⁸, possono distinguersi quattro fasi nella politica europea di Adenauer: la fase renana dal 1945 al 1950; la fase europea con l'accettazione del piano Schuman dal 1950 al 1954; la fase americana, all'interno della quale viene conseguita l'importante tappa dell'approvazione dei Trattati di Roma, dal 1954 al 1959; e, infine, la fase francese dal 1959 al 1963.

Durante la prima fase, che precede l'inizio del Cancellierato, egli, cercando di riconquistare la fiducia delle potenze occidentali⁷⁹, tentò innanzitutto una "riconciliazione" con la Francia. Nel discorso di insediamento al *Bundestag* del 20 settembre 1949, la centralità del problema delle relazioni franco-tedesche in Europa emerge con forza e chiarezza:

Non esiste alcun dubbio, che noi per le nostra origine e il nostro orientamento politico apparteniamo al mondo occidentale. Noi vogliamo intrattenere buone relazioni, anche di natura personale, con tutti i Paesi, ma soprattutto con i Paesi a noi vicini, gli Stati del Benelux, la Francia, l'Italia, l'Inghilterra e gli Stati nordici.

La contrapposizione franco-tedesca, che ha dominato la politica europea per centinaia di anni e ha causato tante guerre, distruzione e spargimento di sangue, deve essere superata definitivamente⁸⁰.

⁷⁴ G. D'OTTAVIO, *L'Europa dei tedeschi. La Repubblica Federale di Germania e l'integrazione europea, 1949-1966*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 22.

⁷⁵ Ivi, p. 30.

⁷⁶ Ivi, p. 34.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ W. BAUMGART, *La politica europeistica di Adenauer 1945-1963*, cit., spec. pp. 381-387.

⁷⁹ Nelle sue memorie si legge: «Le più importanti premesse di una società si basano sulla fiducia. Il compito primordiale, essenziale, era dunque quello di restaurare la fede nella Germania» (K. ADENAUER, *Memorie 1945-1953*, cit., p. 286).

⁸⁰ K. ADENAUER, *20. September 1949: Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag*, in www.konrad-adenauer.de (trad. mia).

I *leitmotiv* di questo periodo sono il rifiuto del prussianesimo e del nazionalismo e la necessità di soddisfare le esigenze di sicurezza dei francesi. Nelle sue memorie, richiamando un'intervista rilasciata il 7 novembre 1949 all'inviato del giornale americano *Baltimore Sun* per far conoscere al Presidente Truman la sua opinione sul "complesso della sicurezza" dei francesi, scrive:

Sottolineai di nuovo che io ero deciso a fare del miglioramento dei rapporti franco-tedeschi il perno della mia politica. Senza una profonda comprensione tra la Francia e la Germania non poteva essere raggiunta una cooperazione europea. Il problema era psicologico. La Francia cercava una sicurezza concreta, e il fatto che a noi questo desiderio sembrasse superato o che lo fosse realmente non aveva un'importanza decisiva.

Feci notare, nel corso dell'intervista, che l'opinione pubblica francese era dominata attualmente dalla necessità della sicurezza nei confronti della Germania, e che questa opinione pubblica esercitava a sua volta un'influenza considerevole sulla politica francese. Dichiarai: «Come tedeschi, noi dobbiamo adottare una politica che rispetti questo senso di insicurezza dei francesi [...]»⁸¹

Dal 1950 al 1954, «l'accento, tutto teso nelle prime fasi a tranquillizzare soprattutto la Francia, si sposta nel corso della guerra fredda alla difesa del comunismo»⁸². In questi anni, prende concretamente forma con il piano Schuman il progetto di integrazione europea. Se Adenauer fu per lo più «un *partner* ricettivo»⁸³ (e qui l'influenza di De Gasperi, facilitata dalla comune lingua tedesca, con cui comunicavano tra loro, è significativa), la sua fu comunque un'adesione convinta:

Il Piano Schuman corrispondeva in pieno alle mie idee, da lungo tempo cullate, di una fusione delle industrie chiave europee. Comunicai immediatamente a Robert Schuman che approvavo con tutto il cuore la sua proposta⁸⁴.

Le ragioni di questa accettazione piena vanno rintracciate essenzialmente in due fattori: da una parte, il Cancelliere nel marzo 1950 si era visto rifiutare dal Ministro degli Esteri francese una proposta volta a risolvere la questione della Saar attraverso la creazione di un'unione economica franco-tedesca⁸⁵ e, dall'altra, il varo della Comunità economica del Carbone e dell'acciaio comportava la fine del regime di controllo delle potenze occupanti sulla industria carbo-siderurgica⁸⁶. Lo scoppio della guerra di Corea riportò, intanto, all'attenzione il problema del riarmo tedesco. In questo quadro si colloca l'adesione tedesca alla CED del 1952, che era strettamente legata alla stipula del *Deutschlandvertrag*, con il quale le tre potenze occupanti occidentali riconoscevano la piena sovranità nazionale alla Repubblica federale tedesca, salvo riservarsi un potere decisionale di ultima istanza sulla

⁸¹ K. ADENAUER, *Memorie 1945-1953*, cit., p. 300.

⁸² W. BAUMGART, *La politica europeistica di Adenauer 1945-1963*, cit., p. 383.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ K. ADENAUER, *Memorie 1945-1953*, cit., p. 377.

⁸⁵ G. D'OTTAVIO, *L'Europa dei tedeschi. La Repubblica Federale di Germania e l'integrazione europea, 1949-1966*, cit., p. 40.

⁸⁶ *Ivi*, pp. 40-41.

questione dell'unificazione, sullo *status* della città di Berlino, sulla stipula di un futuro trattato di pace e sullo stanziamento delle truppe alleate. Il fallimento della CED, ripercuotendosi sulle sorti del Trattato tedesco, conduceva su un sentiero diverso: su impulso del Regno Unito, con gli accordi di Parigi del 1954, il Patto di Bruxelles veniva trasformato nell'Unione europea occidentale e il *Deutschlandvertrag* veniva rinegoziato, entrando in vigore nel 1955 contestualmente all'ammissione della Repubblica federale tedesca nella NATO. Oltre al conseguimento dell'agognata sovranità, Adenauer conseguiva un altro importante risultato: l'accordo di Londra (*Londoner Schuldenabkommen*)⁸⁷ del 27 febbraio 1953 (firmato da Belgio, Ceylon, Danimarca, Francia, Grecia, Gran Bretagna, Iran, Irlanda, Italia, Jugoslavia, Canada, Liechtenstein, Lussemburgo, Norvegia, Pakistan, Svezia, Svizzera, Spagna, Sudafrica e Stati Uniti⁸⁸), col quale i debiti prebellici dell'Impero tedesco e della Prussia vennero in parte ridotti e in parte rateizzati mentre i debiti della seconda guerra mondiale vennero congelati fino alla riunificazione (quando sarebbero stati, in realtà, cancellati), il che ha avuto un'influenza determinante sulla futura riaffermazione della Germania come potenza economica mondiale.

Nel periodo successivo (1954-1959), in considerazione della debolezza dei governi francesi della IV Repubblica e del disinteresse inglese per l'Europa, la politica estera di Adenauer fu soprattutto atlantica⁸⁹. Egli percepì, infatti, la forte dipendenza dell'Europa dagli Stati Uniti nel contesto del mondo bipolare. Ciò non inficiò, però, l'impegno per il processo di integrazione, che divenne anzi più intenso nel momento in cui sembrava venire a mancare, durante il conflitto del canale di Suez, l'appoggio americano in Europa. I Trattati di Roma del 1957 e la nascita della Comunità economica europea furono accolti, pertanto, con viva soddisfazione.

Nella quarta fase (1959-1963), segnata dalla fine dell'egemonia americana a favore di un'Unione europea a direzione francese, «Adenauer fu completamente all'ombra della politica di De Gaulle»⁹⁰.

4. L'europeismo di De Gasperi e Adenauer in ottica comparata.

Le politiche estera ed europea di De Gasperi e Adenauer, come è emerso dall'analisi condotta, viaggiano su piani paralleli⁹¹. I due "Cancellieri" mirano ad ancorare i loro Paesi

⁸⁷ Su di esso specificatamente: H. WEITNAUER, *Das Londoner Schuldenabkommen und seine Ausführung*, Düsseldorf, Handelsblatt, 1953; H.-P. SCHWARZ (Hrsg.), *Die Wiederherstellung des deutschen Kredits. Das Londoner Schuldenabkommen*, Stuttgart, Belser, 1982; U. ROMBECK-JASCHINSKY, *Das Londoner Schuldenabkommen*, München, Oldenbourg, 2005; K. KÜHLEM, *Wie die Bundesrepublik kreditwürdig wurde. Das Londoner Schuldenabkommen 1953*, in *Die Politische Meinung*, 2013, pp. 62 ss.

⁸⁸ Successivamente aderirono al Trattato anche i seguenti Paesi: Cambogia nel 1953; Australia nel 1954; Finlandia, Israele, Nuova Zelanda e Perù nel 1955; Argentina, Paesi Bassi, Austria e Thailandia nel 1958; Siria nel 1960; Cile nel 1963.

⁸⁹ H.-P. SCHWARZ, *Adenauer und Europa*, cit., p. 485.

⁹⁰ W. BAUMGART, *La politica europeistica di Adenauer 1945-1963*, cit., p. 386.

all'Occidente e all'Europa (anche contro il pericolo comunista), opponendosi al neutralismo, ed intravedono nell'Europa politica il coronamento istituzionale di importanti intese economiche nonché la soluzione dei problemi cruciali della difesa e della sicurezza⁹². Tale convergenza di intenti affonda le sue radici sia nella comune situazione di Paesi sconfitti e distrutti, in cui si trovavano – sia pure con le dovute differenze⁹³ – l'Italia e la Germania, sia nell'inevitabile esigenza di chiudere con i passati regimi totalitari, sia in alcune importanti similitudini tra i due *leaders*, che si assomigliavano per la provenienza da regioni di confine (il Trentino e la Renania), per la formazione cattolica e per la funzione di guida (dello Stato, ma anche del partito) che erano stati chiamati ad assolvere nella delicata congiuntura storico-politica del secondo dopoguerra. Ad indirizzarli nella stessa direzione contribuì, inoltre, la convinzione di cui ambedue erano persuasi secondo cui la pace e la sicurezza del continente europeo non sarebbero stati obiettivi concretamente perseguibili e realizzabili senza la preventiva risoluzione del “problema tedesco”. A questo proposito deve rimarcarsi come il Governo De Gasperi si spese più volte, a partire dal 1948, anche se con una certa prudenza volta a non indispettere la Francia, a favore del reinserimento della Germania nel contesto europeo e fu il primo a riaprire nel 1951 le relazioni diplomatiche con la Repubblica federale tedesca (le quali erano state precedute dagli incontri tra i partiti democristiani dei due Paesi nelle cosiddette “riunioni di Ginevra” e nelle *Nouvelles Equipes Internationales*). Tale atteggiamento, ricordato da Adenauer nelle sue memorie⁹⁴, scaturiva dall'idea che la Germania fosse una necessità per l'Europa e l'Europa una necessità per l'Italia⁹⁵. Il rapporto tra i due uomini e il tributo di riconoscenza che il Cancelliere tedesco nutriva nei confronti del Presidente del Consiglio italiano, è stato efficacemente ricordato da Maria Romana Catti De Gasperi:

Dal 22 al 24 settembre del '52 mio padre partì per Colonia e Aquisgrana. Era la prima visita di un capo di governo europeo alla Repubblica Federale Tedesca dopo la guerra. De Gasperi aveva sempre ritenuto importante il ruolo della Germania di Bonn nella costituzione di una Europa unita e quindi indispensabili i

⁹¹ La comparazione tra De Gasperi e Adenauer è diventata, per ovvie ragioni, un *topos* ricorrente degli studi storici e giuridici. Si vedano, tra gli altri: U. CORSINI, K. REPGEN (cur.), *Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi: due esperienze di rifondazione della democrazia*, cit.; T. DI MAIO, *Tra superamento del passato e processo di integrazione europea (1945-1954)*, Torino, Giappichelli, 2004; T. JANSEN, *Alcide De Gasperi und Konrad Adenauer, Italien und Deutschland in Europa*, in www.kas.de, 13/08/2004; M. CAU (cur.), *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, cit.

⁹² Così: G.E. RUSCONI, *Adenauer e De Gasperi: convergenze e dissimmetrie*, cit., p. 438.

⁹³ Sulle «diverse dimensioni delle disfatte»: M. GUIOTTO, *Italia e Germania occidentale dalla fine della seconda guerra mondiale alla fine degli anni Cinquanta*, in M. GUIOTTO, J. LILL, *Italia-Germania Deutschland-Italien 1948-1958. Riavvicinamenti – Wiederannäherungen*, Firenze, Leo S. Olschki, 1997, spec. pp. 23 ss.

⁹⁴ «Non ho mai dimenticato che molto presto dopo la fondazione della Repubblica Federale Tedesca il governo italiano, sotto la guida di Alcide De Gasperi, si era impegnato in modo splendido per il rientro della Germania nella comunità delle nazioni europee»: K. ADENAUER, *Erinnerungen 1955-59, III*, cit., p. 259 (sempre nella traduzione di G.E. RUSCONI, *Adenauer e De Gasperi: convergenze e dissimmetrie*, cit., p. 437, nt. 1).

⁹⁵ Cfr.: M. GUIOTTO, *La tradizione europeista dei partiti cristiano-democratici: CDU/CSU e DC negli anni Cinquanta*, in E. RUSCONI, H. WOLLER (cur.), *Italia e Germania 1945-2000. La costruzione dell'Europa*, cit., pp. 156-160; P. SCOPPOLA, *Alcide De Gasperi e Konrad Adenauer: analogie e differenze*, ivi, p. 188.

buoni rapporti fra tedeschi e francesi. Cancelliere federale era allora Adenauer e la reciproca stima tra i due uomini di Stato servì a migliorare i rapporti tra i due Paesi; disse Adenauer a mio padre durante una cena offerta nella propria abitazione: «Non verrà da noi dimenticato che lei, dopo gli infelici anni del dopoguerra, ebbe ad invitarmi a Roma quale rappresentante del popolo tedesco, un invito che doveva visibilmente suggellare il passato».

Il consolidamento di questa amicizia venne messo al servizio dell'Unione europea ogni volta che ciò fu possibile. Proprio dal cancelliere tedesco ci viene una delle testimonianze più vive sul lavoro europeo compiuto da Alcide De Gasperi.

«In tutta questa azione, signor Presidente, lei ha una parte decisiva. Si deve soprattutto alla sua iniziativa se in questi giorni i deputati della CECA a Strasburgo affrontano la grande opera, cioè il progetto della costituzione politica dell'Europa. Come difficilmente alcun altro, lei ha dedicato la sua vita alla costruzione di questa nuova Europa. Lei persegue una via che è stimolo agli stanchi e agli indifferenti, è sprone ai contrari e sorgente di forza a tutti i benpensanti. Alla fine di questa strada sta il superamento dell'egoismo nazionale e la sottomissione degli interessi particolari dei popoli ad una reale comunità di europei».

I due uomini si strinsero la mano; davanti a loro il Reno, caldo dei colori d'autunno, trascinava lontano le chiatte pesanti, vive di richiami e di voci. Adenauer ricordò più volte mio padre nei suoi discorsi, mi sembra però di maggior valore pubblicare questa lettera che rivela un attaccamento profondo per un compagno di lavoro ed insieme il rammarico di non averlo più vicino. Mio padre infatti, nel '53, quando scrive il cancelliere, non aveva più nessun incarico di governo.

«Stimatissimo caro Amico,

alla vigilia della conferenza dei ministri degli Esteri a Baden-Baden, sento la necessità di dirle quanto volentieri io penso al tempo passato del nostro comune lavoro e quanto io senta la sua assenza. Io nutro l'assillante desiderio che lei, uno dei primi combattenti per l'Europa, si possa nuovamente e presto interessare con tutta la forza per il nostro comune lavoro e per le nostre comuni preoccupazioni»⁹⁶.

Dietro le analogie tra i due *leaders*, si celano anche profonde divergenze. In primo luogo, come sottolinea Gian Enrico Rusconi, mentre «le decisioni politicamente cruciali per la neonata democrazia italiana, con tutte le loro contraddizioni, sono prese in (relativa) autonomia dai governi guidati da De Gasperi»⁹⁷, «nel novembre 1949 quando Adenauer diventa il primo Cancelliere della Repubblica Federale di Germania sono già state prese direttamente dalle potenze occupanti (dagli Stati Uniti innanzitutto) le decisioni che determineranno il destino dei tedeschi occidentali: riforma monetaria, rilancio dell'economia grazie al piano Marshall, divisione di fatto della nazione»⁹⁸. Questa situazione è il precipitato della diversa legittimazione e del differente grado di autonomia di cui godettero l'Assemblea costituente italiana e il Consiglio parlamentare tedesco nella redazione delle rispettive Costituzioni.

In secondo luogo, negli anni del dopoguerra le priorità dei due statisti sono diverse: per Adenauer l'integrazione europea è strumentale alla riacquisizione della massima sovranità possibile e al raggiungimento della parità di diritti con gli altri Paesi europei da parte della Germania Ovest nonché alla sicurezza militare; per De Gasperi, invece, essa è funzionale alla stabilizzazione della politica interna⁹⁹. Tuttavia, «con ciò sarebbe semplicistico parlare di "primato della politica estera" per la Germania adenaueriana e di "primato della politica inter-

⁹⁶ M.R. CATTI DE GASPERI, *La nostra patria Europa*, cit., pp. 86-88.

⁹⁷ G.E. RUSCONI, *Adenauer e De Gasperi: convergenze e dissimmetrie*, cit. p. 442.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ivi*, pp. 438-439.

na” per l’Italia degasperiana. Nel caso tedesco infatti la politica “estera” occidentalista ed europeista diventa immediatamente fattore trainante della ripresa e dello sviluppo economico interno, mentre nel caso italiano la stabilizzazione politica interna e la ricostruzione economica sono tutt’uno con il superamento della marginalità internazionale del Paese»¹⁰⁰. Ancora se il progetto europeo assume sia per l’uno che per l’altro una chiara connotazione anticomunista, mentre in Italia il “nemico” opera all’interno del Paese attraverso la presenza fortemente radicata del partito comunista, per il contenimento del quale sarà utilizzata la formula della *conventio ad excludendum*, in Germania opera all’esterno, in un diverso Stato, la Repubblica democratica tedesca, soggetta al controllo dell’Unione sovietica¹⁰¹. Inoltre, è opportuno rammentare che tra le competenze del *Bundesverfassungsgericht*, quale espressione della cosiddetta *streitbare Demokratie*, vi è quella di dichiarare l’incostituzionalità dei partiti in contrasto con l’ordinamento liberal-democratico¹⁰² e che tale competenza fu utilizzata nel 1956 per sciogliere il Partito comunista (*Kommunistische Partei Deutschlands - KPD*)¹⁰³. La Corte costituzionale italiana non ha, invece, un potere analogo¹⁰⁴.

Infine, nel confronto Adenauer appare più pragmatico e più proiettato verso gli interessi del proprio Paese, mentre De Gasperi più idealista e più proteso verso un futuro politico comune.

5. L’attualità dei due “Cancellieri”

Il contributo dato da De Gasperi ed Adenauer al processo di integrazione europea è indiscutibile: settant’anni dopo la loro lezione europeista è quanto mai attuale. In una fase resa ancora più complessa dalla crisi finanziaria ed economica globale e dai movimenti antieuropeisti¹⁰⁵, che trovano sempre maggiore consenso anche per gli effetti di quella crisi, le parole pronunciate da De Gasperi all’Assemblea del Consiglio d’Europa del 10 dicembre 1951 sulla necessità di un bilancio comune europeo e la vicenda tedesca del Trattato di Londra del 1953, sintomatica di una solidarietà tra popoli (vicenda che non a caso è stata più

¹⁰⁰ Ivi, p. 439.

¹⁰¹ Cfr.: P. SCOPPOLA, *Alcide De Gasperi e Konrad Adenauer: analogie e differenze*, cit., pp. 186-187; G.E. RUSCONI, *Adenauer e De Gasperi: convergenze e dissimmetrie*, cit., pp. 439-440.

¹⁰² Art. 21, c. 2, GG: «I partiti che, alla luce delle loro finalità o dei comportamenti dei loro aderenti, mirano a pregiudicare o a sovvertire l’ordinamento fondato sui principi di libertà e di democrazia, o a porre in pericolo la stabilità della Repubblica federale di Germania, sono incostituzionali. Sulla questione di incostituzionalità decide la Corte costituzionale federale». (L’articolo è riportato nella traduzione utilizzata da F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., p. 278).

¹⁰³ In precedenza, nel 1952 il Tribunale costituzionale federale aveva dichiarato incostituzionale il Partito socialista dell’Impero (*Sozialistische Reichspartei - SRP*), un piccolo partito neonazista nostalgico del regime.

¹⁰⁴ Per completezza, è doveroso menzionare la XII Disposizione transitoria e finale della Costituzione italiana (comma primo), la quale pone il divieto di riorganizzare sotto qualsiasi forma il disciolto partito fascista, e la legge 20/06/1952, n. 645, che ad essa ha dato concreta attuazione.

¹⁰⁵ Il riferimento in Italia e in Germania è rispettivamente al Movimento 5 Stelle in Italia e all’*Alternative für Deutschland (AfG)*, ma il discorso riguarda la maggior parte degli Stati membri dell’Unione europea.

volte richiamata dal *leader* greco del Partito per la sinistra europea, Alexīs Tsipras), inducono a riflettere. Adesso, come allora, «L'Europa esiste, ma è incatenata, sono questi ferri che bisogna spezzare. Le nostre strutture politiche accusano terribilmente la loro arteriosclerosi»¹⁰⁶.

¹⁰⁶ L'affermazione è tratta dal discorso tenuto da De Gasperi il 13 ottobre 1953 alla Tavola Rotonda di Roma indetta dal Consiglio d'Europa, riportato nel suo libro da M.R. CATTI DE GASPERI, *La nostra patria Europa*, cit., p. 113.