

LA COMUNITA' EUROPEA DI DIFESA

di Federico Roberti

Nel 1954 l'Europa fu ad un passo dalla realizzazione di un primo embrione di difesa comune in campo militare, progetto che recava in sé anche una forte valenza di unità politica. La storia della Comunità Europea di Difesa (più brevemente, CED) comincia nel 1949 su iniziativa francese per poi terminare, con gli strascichi successivi al suo fallimento determinato formalmente dalla bocciatura del Parlamento transalpino, nel 1955. Una molteplicità di fattori, attinenti sia alle singole politiche nazionali dei paesi europei che alla politica internazionale, si combinarono in modo tale da svuotare di contenuti un progetto di unione federalista e condurre definitivamente tutta l'Europa occidentale nella sfera di influenza statunitense.

Il nodo dei destini europei nel 1949 era, ancora una volta, la Germania e precisamente la questione del suo riarmo post-bellico. Gli statunitensi, da tempo favorevoli almeno in parte al riarmo tedesco, si indirizzarono verso una soluzione europea del problema. Dal canto loro, i tedeschi, per bocca del Cancelliere Adenauer, si dichiararono contrari ad ogni ipotesi di riarmo che non prevedesse l'inserimento di un eventuale esercito tedesco in un sistema di difesa europeo, in cui la Repubblica Federale Tedesca (RFT) potesse ottenere la parità di diritti con gli altri stati.

Nel giugno 1950, allo scoppio della guerra di Corea, la RFT, divisa in zone di occupazione, diventava agli occhi di tutti l'anello debole della difesa occidentale. In Europa, i paesi satelliti dell'Unione Sovietica si erano ormai riarmati. Gli USA comunicarono allora ufficialmente che non avrebbero potuto più a lungo sostenere due fronti e che si aspettavano quindi che gli europei contribuissero alla difesa del proprio territorio. Gli stessi francesi, impegnati in Indocina, si rendevano ormai conto che fosse inopportuno mantenere un atteggiamento negativo riguardo la responsabilizzazione dei tedeschi in campo militare. L'assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, riunitasi nell'agosto seguente, approvò a larga maggioranza una risoluzione proposta da Churchill che prevedeva l'immediata creazione di un esercito europeo unificato operante in piena cooperazione con gli Stati Uniti, risoluzione che godette di una enorme risonanza internazionale nonostante la successiva bocciatura da parte del Consiglio dei Ministri.

Nell'ottobre 1950 Jean Monnet, esponente di punta del federalismo europeo insieme ad Altiero Spinelli, presentò ai vertici politici francesi un progetto di dichiarazione governativa sulla difesa comune. Il progetto, rivisto e modificato più volte, passo poi alla fase operativa quando il Primo Ministro francese Pleven dichiarò l'intenzione del suo paese di impegnarsi per la costituzione di un esercito europeo. Nell'ambito di quello che prese il nome di "Piano Pleven", si sosteneva la necessità di risolvere il problema del riarmo tedesco all'interno di un quadro europeo, superando le coalizioni tradizionali, risultanti dalla semplice sovrapposizione di unità militari nazionali. L'auspicato nuovo esercito europeo comportava la fusione completa degli elementi umani e materiali dei rispettivi eserciti nazionali e l'appoggio a specifiche istituzioni politiche europee. Nel progetto erano presenti tutti gli elementi che avrebbero costituito la base delle discussioni della conferenza per la costituzione della CED, convocata per l'inizio del 1951.

Messo alla prova del Consiglio Atlantico, il Piano Pleven si trovò di fronte come proposta concorrente il cosiddetto one package del presidente Truman, ossia la formazione di un esercito integrato in cui l'Europa avrebbe dovuto partecipare con sessanta divisioni – fra cui un numero imprecisato di divisioni tedesche - sotto il comando statunitense e con uno stato maggiore internazionale. Mentre il one package era un'alleanza di tipo tradizionale, il progetto francese possedeva come peculiarità non negoziabile un carattere sovranazionale che metteva in gioco la sovranità degli Stati aderenti in settori cruciali della loro esistenza. Dopo lunghe dispute, per scongiurare una crisi in seno all'Alleanza Atlantica venne approvata una risoluzione che affidava ad una apposita commissione lo studio delle diverse proposte. I francesi, pur disponibili alla trattativa sulle modalità organizzative del nuovo esercito, non cedevano sul fatto che esso dovesse essere un

esercito europeo integrato, rispondente ad un ministro europeo della Difesa e controllato da un Parlamento Europeo.

Ne nacque un negoziato su doppio binario: il primo al castello di Petersberg, presso Bonn, dove gli alti commissari delle potenze occupanti ed i rappresentanti del governo tedesco avrebbero dovuto definire la partecipazione tedesca alla NATO; il secondo a Parigi, per elaborare i principi della costituzione di un esercito europeo in cui la RFT sarebbe stata sottoposta alle medesime restrizioni degli altri paesi. La conferenza per la CED si aprì dunque nel febbraio 1951, con cinque Stati rappresentati con pieni poteri – RFT, Belgio, Francia, Italia e Lussemburgo – e, in qualità di osservatori, Olanda, Gran Bretagna, Portogallo, Danimarca, Canada e Stati Uniti. Era evidente che soltanto un atteggiamento favorevole degli USA avrebbe permesso alla conferenza di decollare. Già dalle prime battute si palesò la preoccupazione italiana, espressa da De Gasperi, di non ledere il rafforzamento atlantico in atto. Dopo l'apertura dei lavori, si dovette comunque attendere il mese di aprile perché avessero luogo nuove riunioni dei vari comitati istituiti. Questa lentezza testimoniava le difficoltà in cui si svolgeva la conferenza, le diffidenze serpeggianti tra gli stessi Stati partecipanti e l'incertezza dei singoli governi sugli obiettivi da realizzare, che lasciava i delegati impreparati ad affrontare la delicata questione della limitazione delle rispettive sovranità nazionali. Si rafforzavano nel frattempo un po' ovunque le opposizioni interne alla CED, ad esempio in Francia dove i comunisti e De Gaulle (il cui RPF alle elezioni del giugno 1951 aumentava i suoi consensi) si ritrovavano uniti a combatterla poiché identificata con il riarmo tedesco. Per effetto di tutte queste circostanze, all'inizio dell'estate si iniziò a parlare di impasse del Piano Plevén e di possibile ritorno ad una concezione esclusivamente atlantica. Ci si trovava ad un punto di svolta: o si ricalcavano i consueti modelli di alleanza militare, senza dotare la CED di un vero e proprio bilancio economico, cioè del potere di costituire risorse autonome, e mantenendo ad un livello assai modesto l'integrazione degli eserciti, oppure ci si volgeva decisamente verso un nuovo tipo di esercito sovranazionale, che avrebbe richiesto la creazione di organi federali nel campo della politica estera e dell'economia e finanza, oltre che naturalmente in quello militare. Inevitabilmente la battaglia per la CED passava in secondo piano e portava alla ribalta, prepotentemente, la lotta per l'unità politica europea.

I lavori della conferenza ripresero a pieno ritmo dopo l'estate, con numerosi contatti a livello europeo ed internazionale in vista di scelte decisive. In Italia, il movimento federalista di Spinelli elaborò un memorandum per indurre il governo ad abbandonare l'approccio quasi ostruzionistico, e comunque mai costruttivo, tenuto sino ad allora ed a prendere posizione a favore di un esercito europeo inserito in una comunità politica. Questa mossa produsse gli effetti sperati con la presentazione, da parte della delegazione italiana alla conferenza, di un promemoria nel quale, sottolineando l'inadeguatezza degli strumenti già utilizzati per la CECA (Comunità Europea per il Carbone e l'Acciaio), dichiarava di essere favorevoli all'unificazione federale europea, attraverso la creazione di un'assemblea rappresentativa eletta a suffragio universale. L'Italia si trovò comunque in gran parte isolata nel portare avanti questa linea. Nello stesso periodo costante fu la pressione statunitense sugli osservatori britannici affinché partecipassero più attivamente ai lavori. In questo quadro si può anche collocare la decisione degli olandesi di passare da osservatori a partecipanti. Il dibattito se da un lato si arricchiva di nuovi spunti, dall'altro rimaneva impantanato nel dissidio fra coalizione e federazione.

Il collegamento dell'esercito europeo ad organismi che avrebbero potuto preludere alla creazione di una comunità politica divenne il motivo essenziale degli interventi che De Gasperi tenne a Strasburgo, sia durante l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa del 10 dicembre 1951, sia nel corso della conferenza dei sei Ministri degli Esteri il giorno dopo. In occasione di quest'ultima, egli avanzò senza mezzi termini la richiesta che nel progetto di trattato fosse affermata la volontà di creare, per il periodo definitivo, le indispensabili istituzioni politiche di una Comunità democratica, in particolare un'assemblea rappresentativa verso la quale l'organo esecutivo della Comunità sarebbe stato responsabile. Solo una volta stabiliti questi obiettivi il governo italiano avrebbe potuto trasferire il suo esercito e parte delle proprie competenze ad un potere continentale. Nonostante la

decisa ostilità dei ministri del Benelux, a notte ormai inoltrata De Gasperi riuscì ad ottenere l'assenso ad una nuova redazione dell'articolo 7H della convenzione transitoria che affidava appunto all'Assemblea della futura CED un mandato costituente.

A spiegare la determinazione di De Gasperi era soprattutto la pressione d'oltreoceano, così almeno pensava Altiero Spinelli commentando il significato del Piano Marshall ad un congresso di federalisti tenutosi qualche anno prima: "L'America è spinta verso una politica che cerca di spezzare i mercati riservati, le economie chiuse e pianificate su basi nazionali, le autarchie. Essa può perciò avere interesse ad un'Europa prospera e può indirizzarsi ai paesi europei promettendo il suo aiuto alla sola condizione che siano capaci di sviluppare un'economia aperta. E' questo il senso fondamentale del Piano Marshall (...). Essa può accettare la formazione di un'unione europea che ridurrebbe i suoi impegni militari nel Vecchio continente, che diminuirebbe la superficie di contatto e di conflitto con l'Unione Sovietica e che le sarebbe economicamente conveniente. Ma non può costruire essa stessa tale unione..."

All'inizio del 1952, grandi erano le speranze di un rapido scioglimento dei contrasti in seno alla conferenza per la CED. Il problema più controverso continuava ad essere quello relativo al bilancio comune. Alla fine di gennaio i Ministri degli Esteri dei sei Stati partecipanti si accordarono sulla composizione dell'autorità esecutiva e dell'assemblea rappresentativa, mentre nessuna decisione definitiva fu presa a proposito dei rapporti tra CED e NATO che sarebbero comunque stati oggetto di un protocollo annesso al trattato. Se la conferenza trovava ancora qualche ostacolo sul suo spedito cammino, ciò era dovuto a tardive richieste presentate da Francia e Germania, che lasciavano intravedere il diffondersi nei due paesi di atteggiamenti poco entusiastici nei confronti della CED. Si giunse così al test più probante, l'approvazione da parte dei rispettivi parlamenti nazionali. Le condizioni poste dal parlamento tedesco alla partecipazione della RFT intimorirono le autorità francesi, che a loro volta diedero parere favorevole alla creazione della CED ma chiesero una serie di garanzie per la salvaguardia da eventuali "ripensamenti" tedeschi. Inoltre, il governo francese autorizzò la firma del trattato nel maggio di quell'anno, ma il suo deposito in parlamento avvenne, per motivi tecnici, solo nel gennaio 1953, quando gli avversari della CED erano già entrati nella maggioranza.

La crescente ritrosia del governo francese ad impegnarsi senza tergiversazioni nella costruzione dell'esercito europeo si manifestò anche al Consiglio Atlantico di Lisbona, indetto per esaminare il progetto di trattato della CED. In quella sede gli USA si impegnarono a finanziare gran parte dello sforzo dei paesi europei, ma le incertezze francesi furono vinte solo dalla successiva proposta formulata dal governo britannico di instaurare meccanismi di reciproca garanzia fra CED e Regno Unito. Il 27 maggio 1952 veniva firmato a Parigi il trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa. La parola passava quindi ai singoli parlamenti nazionali per l'ancor più difficile fase della ratifica.

Nel successivo mese di settembre si insediava l'Assemblea costituente, formalmente invitata a redigere entro sei mesi un progetto di trattato per istituire una Comunità Politica Europea (CPE). Effettivamente sei mesi più tardi, entro il termine previsto, era pronto il progetto di statuto della CPE, che prevedeva l'elezione a suffragio universale diretto di uno dei due rami del legislativo comunitario, la Camera dei Popoli, e demandava alla CPE non solo le competenze della CECA e della CED, ma anche il potere di levare imposte direttamente sui cittadini e quello di realizzare progressivamente un mercato comune. I Ministri degli Esteri dei Sei, accolto tale progetto di statuto in maniera tiepida, se non del tutto negativa, dopo mesi di incertezze lo rimisero ad un conferenza intergovernativa, che non aveva né la competenza né il potere di redigere una costituzione europea, vanificando così la speranza coltivata dagli ambienti federalisti che esso passasse direttamente agli organi competenti degli Stati membri. Lo statuto fu largamente rimaneggiato, perdendo via via i suoi caratteri federali, per poi essere completamente ignorato dalle diplomazie nazionali che ne legarono il destino a quello della CED.

La morte di Stalin, avvenuta nel marzo 1953, fu vista da molti, in particolare dagli avversari della CED, come foriera di cambiamenti nella politica sovietica, che si riteneva avrebbero diminuito la

tensione fra i blocchi contrapposti e facilitato la cooperazione, specialmente riguardo la questione tedesca. Alcuni addirittura pensavano che non sarebbe stato più necessario istituire la CED, ma non gli Stati Uniti del nuovo Segretario di Stato Foster Dulles che, per accelerare il processo di ratifica, introdusse una risoluzione speciale al Consiglio Atlantico di fine aprile. Sul versante opposto, Winston Churchill, riconfermando le intenzioni britanniche di non fare parte della CED e tanto meno di un'unione politica di tipo federale, lanciò l'idea di un vertice fra le maggiori potenze mondiali. Tale iniziativa contribuì a ritardare qualsiasi progresso verso la ratifica dei parlamenti nazionali, che dovette apparire veramente lontana quando Bidault, nuovo Ministro degli Esteri francese, dichiarò che il suo paese non era disposto a compiere il sacrificio di sovranità richiesto dalla CED fino a quando non si fosse avuta la prova finale dell'intransigenza sovietica. Erano praticamente inesistenti le probabilità che la ratifica francese giungesse prima della conferenza di Ginevra che avrebbe affrontato gli scottanti problemi dell'Estremo Oriente, compresa la guerra in Indocina. Anzi, lo stesso governo francese decise che la relativa procedura sarebbe iniziata alla fine di maggio.

Il 26 aprile 1954 si aprì la conferenza di Ginevra, la cui riuscita risultava essere preconditione ineludibile per qualsiasi progresso sulla strada della CED. I lavori della conferenza invece si prolungarono a dismisura, tanto che nel giugno successivo l'esecutivo in carica fu sfiduciato dal Parlamento francese e venne eletto come Primo Ministro Pierre Mendès-France. Mentre nei paesi del Benelux e nella RFT il trattato istitutivo della CED era stato ratificato e poco tempo mancava alla sua accettazione anche da parte italiana, in Francia, nazione inizialmente promotrice di tutto il processo, l'indecisione regnava sovrana. Gli Stati Uniti, desiderosi di arrivare ad una veloce conclusione della procedura, modificarono i criteri di applicazione degli aiuti promessi, che non sarebbero stati elargiti solo a quei paesi che avessero mancato di ratificare.

Quando a luglio si concluse la conferenza di Ginevra, con la firma dell'armistizio della guerra in Indocina, l'attenzione si spostò sull'annosa vicenda della CED. A questo proposito vanno ricordate le supposizioni di coloro i quali fanno riferimento ad un accordo segreto raggiunto ai margini della conferenza di Ginevra fra Molotov, Ministro degli Esteri sovietico, e Mendès-France, secondo il quale il primo avrebbe dato il suo assenso alla sistemazione del problema indocinese a patto che il secondo silurasse la CED. Il Primo Ministro francese, conscio d'altra parte che il trattato così com'era difficilmente avrebbe trovato nel suo paese una maggioranza pronta ad accettarlo, istituì un gruppo di lavoro sotto la sua personale direzione per elaborare una serie di emendamenti da presentare ad una successiva riunione con i suoi cinque colleghi. Essa ebbe luogo a Bruxelles fra il 19 ed il 22 agosto 1954, e fu ben presto evidente che l'accettazione degli emendamenti francesi avrebbe comportato la perdita totale delle fondamenta sovranazionali su cui era stata ideata la CED, ed in particolar modo l'idea di una Comunità Politica Europea. Brutalmente, si chiedeva un esercito europeo per la RFT ed un esercito francese per la Francia. Era altrettanto chiaro che gli emendamenti non potevano essere considerati semplicemente come interpretativi, ma che invece modificavano alle radici la CED, costringendo – nel caso venissero accettati - gli altri paesi aderenti a ricominciare ex novo la procedura di ratifica.

Il 27, il giorno prima dell'apertura del dibattito parlamentare francese, affinché potessero tenersi nuovi negoziati fra i Sei, un gruppo di importanti sostenitori della CED tentò di posporre la discussione. Essi furono però presi in contropiede da una mozione preliminare presentata da un deputato indipendente, che mirava a rigettare direttamente la CED senza che i suoi sostenitori avessero la possibilità di difenderla. Questi allora avanzarono una loro mozione pregiudiziale per il rinvio del dibattito, ma poiché il regolamento parlamentare prevedeva che si sarebbe dovuto votare prima sulla mozione preliminare, si decise consensualmente di ritirare entrambe le mozioni al fine di instaurare un vero e proprio dibattito. Essendosi ripetuta il giorno successivo la stessa dinamica, si dovette però in questo caso procedere al voto sulla mozione preliminare, che raccolse 319 voti a favore e 264 contrari. In realtà, non era stato condotto alcun dibattito o voto sulla CED, ma si era votato unicamente su una mozione di carattere procedurale, senza fra l'altro che nessuno dei

protagonisti di tutta la vicenda avesse avuto l'opportunità di parlare a favore o contro. Il 30 agosto 1954 la Comunità Europea di Difesa moriva prima ancora di nascere.

Solo dopo un mese, si teneva a Londra una riunione dei Sei con Stati Uniti, Gran Bretagna e Canada che terminava con l'accordo di costituire l'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) e di ammettere la RFT nella NATO, accordo poi siglato nel successivo ottobre. Non serve far notare la rapidità con la quale questa iniziativa del Ministro degli Esteri britannico Anthony Eden riuscì in soli due mesi a porre rimedio al fallimento della CED, la cui vicenda, trascinatasi per ben cinque anni, aveva comunque contribuito a focalizzare i problemi della difesa comune europea, un prezioso lavoro preliminare di cui a Londra si tenne conto. Inoltre premeva fortemente su tutti i paesi coinvolti il bisogno di accordarsi velocemente su una questione che era improvvisamente rimasta insoluta. Il processo di ratifica da parte dei paesi firmatari si concluse nel maggio 1955, ufficializzando l'entrata della RFT nella NATO come quindicesimo membro dell'organizzazione.

In risposta al riconoscimento della sovranità militare tedesca implicita in questo atto, e come essa aveva precedentemente minacciato, l'Unione Sovietica di lì a poco siglò il Patto di Varsavia con i suoi sette satelliti. Erano state così poste le fondamenta del sistema bipolare perdurato sino agli sconvolgimenti del periodo 1989-1991.

Le ambiguità e le ambivalenze da parte degli attori coinvolti in questa intricata storia non mancano di colpire chi, senza voler necessariamente formulare un giudizio, ne tenti una sintesi a più di cinquanta anni di distanza. Ancora più impressionante è che in questo cinquantennio (ed in particolare negli ultimi quindici anni di unipolarismo) non si siano fatti sostanziali passi in avanti nella direzione di una autonomia militare del continente europeo rispetto al tutore americano, e che anzi la struttura della NATO tenda ad espandersi sempre più ad oriente venendo così a configurare un surrogato di quello che potrebbe invece essere un giorno un vero e proprio esercito europeo od addirittura eurasiatico.

BIBLIOGRAFIA:

- Daniela Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Edizioni universitarie Jaca, Milano 1990
- Edward Furdson, *The European Defense Community: a history*, Macmillan, Londra 1980