

Nicolò Carandini e Grigore Gafencu al Congresso d'Europa (1948)*

di Andrea Carteny

La necessità di “unire” le nazioni europee è stato tra i più importanti lasciti delle lotte per le libertà nazionali del XIX secolo, almeno fino all'immane tragedia umana e materiale che è stata la Prima guerra mondiale. L'idea di un'unione “pan-europea” (autonoma tanto dal bolscevismo russo quanto dalle nuove potenze, quali Stati Uniti e Giappone) veniva riproposta all'indomani della fine della Grande guerra dal conte austro-ungarico Richard Coudenhove-Kalergi sulla base di una collaborazione franco-tedesca¹. Anche l'azione di Aristide Briand, alla fine degli anni Venti, dava corpo a una prospettiva unitaria in Europa, ma gli anni Trenta si caratterizzavano più che altro come vigilia dello scoppio di un nuovo conflitto mondiale.

La rinascita dell'idea di un'Europa unita fondata sulle parole d'ordine di “giustizia” e di “libertà” rinasce dunque dalla resistenza al fascismo e al nazismo, nelle prigioni e nella clandestinità. Ecco che in Italia, Francia, Belgio emerge negli ambienti della Resistenza l'obiettivo – comune a cattolici, socialisti, liberali – dell'Europa federata: questa sensibilità politica comune e trasversale rispetto alle ideologie politiche di appartenenza si concretizza tra il '41 e il '42 in Italia, nell'isola di Ventotene (confino del regime per oppositori politici), nella redazione del *Manifesto* “per un'Europa libera e unita” redatto da Altiero Spinelli con Ernesto Rossi e il contributo di Eugenio Colorni. La condanna del fascismo – e insieme del nazionalismo, del razzismo e del

* Questo contributo costituisce una parte della ricerca specifica su “Federalismo ed europeismo in Europa orientale”, condotta sotto la supervisione del prof. Antonello Biagini nell'ambito delle attività di ricerca del Comitato nazionale per il centenario della nascita di Altiero Spinelli, 1907-2007), proseguita poi con la ricerca coordinata dal prof. Francesco Gui su “Il Congresso d'Europa (1948) e il contributo delle personalità – politici, intellettuali – dell'Europa orientale al dibattito sul federalismo europeo”, svolta presso il Dipartimento di Storia moderna e contemporanea della Sapienza Università di Roma.

¹ Movimenti, come quello di Coudenhove-Kalergi, avrebbero continuato la propria attività negli Stati Uniti, mentre nel Vecchio Continente un altro tipo di unità europea era forgiato dalla violenza dell'idea forza del Volk unita alla “razza”, di ispirazione fascista e realizzazione nazista.

militarismo – si unisce qui alla lungimirante critica allo stato nazionale e sovrano, per cui soltanto con la “creazione di un saldo stato federale europeo” si sarebbe potuta garantire “la pace e il progresso sociale dei popoli”².

Nell'estate del '44 in una dichiarazione dei movimenti europei di Resistenza emerge e si rafforza il concetto che “solo un'unione federale può assicurare la conservazione della libertà e della civiltà” in Europa, comprendente una Germania democratica. Il sogno europeista, all'indomani della fine della guerra, è frenato dalla forza delle ideologie storiche: il movimento federalista, però, si forma tra il '46 e il '47 nei vari paesi dell'Europa occidentale e con qualche richiamo anche nell'Europa orientale ancora non totalmente sotto il controllo dell'Armata rossa.

Da movimento intellettuale, politicamente di minoranza, il federalismo europeo tenta di darsi un'organizzazione internazionale. Alle iniziative promosse in tal senso dall'Unione europea dei federalisti (Uef), presieduta dall'olandese Hendrik Brugmans nel dicembre '46, si associano anche il Movimento Europa Unita (United Europe Movement) di Winston Churchill, il Consiglio francese per l'Europa unita (Conseil français pour l'Europe Unie), la Lega europea di cooperazione economica creata da Van Zeeland, oltre alle

² Si vedano le tante edizioni del *Manifesto di Ventotene* o *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, a firma di Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Eugenio Colorni, 1943 e sgg., in cui gli autori appaiono in maniera differente (spesso solo Spinelli, altre volte Spinelli e Rossi); tra le ultime edizioni con prefazione di Colorni si segnala A. Spinelli – E. Rossi, *Il manifesto di Ventotene*, prefazione di E. Colorni, A. Mondadori, Milano 2006. I percorsi intellettuali di Spinelli e Rossi si sarebbero distinti poi per parabola e azione politica, orientati in maniera particolare per Ernesto Rossi dagli specifici interessi sul liberalismo economico (come emerge in un testo di ampia visione quale *Abolire la miseria*, La Fiaccola, Milano 1946, poi Laterza, Roma-Bari 1977). Nella molteplice produzione pubblicistica di Altiero Spinelli si segnalano testi come *Dagli stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, La Nuova Italia, Firenze 1950 e l'autobiografia *Come ho tentato di diventare saggio* (tra le varie edizioni il Mulino, Bologna 1988 e A. Mondadori, Milano 1993). Tra gli ultimi volumi pubblicati sul pensiero e l'attività di Spinelli e Rossi si segnalano – oltre ad *Altiero Spinelli e l'Europa* di G. Napolitano, il Mulino, Bologna 2007 – il profilo biografico e politico di P. Graglia, *Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna 2008, mentre su Rossi la recente pubblicazione di A. Braga, *Un federalista giacobino: Ernesto Rossi pioniere degli Stati Uniti d'Europa*, il Mulino, Bologna 2007. Inoltre nel 2007 le celebrazioni promosse dal Comitato nazionale per il centesimo anniversario della nascita di Altiero Spinelli hanno riportato al centro del dibattito sull'Unione europea l'importanza dell'iniziativa federalista nata a Ventotene. Nell'ambito del processo di allargamento dell'Unione europea cfr. A. Biagini, “La Romania e l'Unione europea”, in S. Fagiolo – G. Ravasi (a cura di), *Il futuro dell'Europa e l'attualità di Altiero Spinelli*, Nagard, Milano 2008.

Nouvelles équipes internationales di ispirazione cattolica e al Mouvement socialiste pour les États Unis d'Europe³.

Nello stesso tempo, però, la contrapposizione Est-Ovest prelude allo scoppio di un nuovo conflitto globale combattuto con armi differenti, ideologiche e culturali: il 19 settembre 1946 Churchill pronuncia un discorso all'Università di Zurigo in cui richiama alla necessità storica di un'associazione tra europei per l'utilizzo comune e coordinato delle risorse (come quelle strategiche siderurgiche della Ruhr), al fine di contenere l'espansionismo sovietico.

Il federalismo europeo è dunque movimento di *élite*, ma animato da personalità dal notevole profilo politico-intellettuale. In seno al movimento federalista, nel dicembre '47, si costituisce un comitato promotore per un primo congresso dell'Europa: il Congresso d'Europa dell'Aja, dal 7 al 11 maggio 1948, riunisce così in un unico Movimento europeo i differenti gruppi ed organizzazioni politiche che avevano per obiettivo "l'unione dell'Europa".

Gli atti dei lavori sono una testimonianza straordinaria dell'ultimo consesso europeo a cui partecipavano personalità della politica, della cultura e della società civile dell'Europa occidentale ed orientale⁴. Le delegazioni registrate provengono dalla maggioranza dei paesi europei: Austria, Belgio (numerossima, con Paul Van Zeeland), Danimarca, Irlanda, Francia (numerossima, tra cui spiccano Raymond Aron, il conte Coudenhove-Kalergi, Francois Mitterrand, Jean Monnet, Paul Ramadier), "Saar" (allora amministrativamente regione a sé), Germania (numerossima, con Konrad Adenauer, Walter Hallstein), Gran Bretagna (molto cospicua, in cui risaltano i nomi di Winston Churchill, Bertrand Russell), Islanda, Italia (delegazione folta, guidata da Nicolò Carandini e comprendente Adriano Olivetti, Salvatore Quasimodo, Ernesto Rossi, Ignazio Silone, Ursula Hirschmann-Spinelli, Altiero Spinelli, Giuseppe Ungaretti), Liechtenstein, Lussemburgo, Olanda (molto numerosa, con Hendrik Brugmans), Norvegia, Svezia, Svizzera, Turchia (con un rappresentante), Grecia.

Poi gli "osservatori", provenienti – oltre che dal Canada e dagli Stati Uniti – da paesi con regimi e governi dittatoriali⁵: Bulgaria, Cecoslovacchia, Finlandia

³ L'Unione promuove un primo congresso federalista nell'agosto del 1947 a Montreux. Cfr. S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*, Atti del Convegno internazionale, Pavia, 19-20-21 ottobre 1989, Jaca book, Milano 1992.

⁴ *Congress of Europe/Congrès de l'Europe (May/Mai 1948)*, Council of Europe, Strasbourg 1999: l'edizione celebra i 50 anni dall'istituzione del Consiglio d'Europa (1949), vero risultato del Congresso d'Europa dell'anno precedente.

⁵ Sull'instaurazione dei regimi comunisti in Europa orientale, cfr. A. Biagini – F. Guida, *Mezzo secolo di socialismo reale. L'Europa centro-orientale dal secondo conflitto mondiale alla caduta dei regimi*

(con un ex ministro), Ungheria, Polonia, Romania, Spagna, Jugoslavia. Ex-ministri, *leader* politici, ambasciatori, scrittori e noti intellettuali dei paesi del costituendo blocco socialista e dalla Spagna franchista (tra cui Salvador de Madariaga e Indalecio Prieto) testimoniano come l'Europa, prima ancora che dai governi, è costituita dalle coscienze e dagli uomini⁶.

Tra le delegazioni occidentali, quella italiana si stringe intorno all'imponente figura di Nicolò Carandini (1895-1972), ambasciatore dell'Italia finalmente liberata dal fascismo a Londra. Di famiglia nobile di origine modenese trasferita in Piemonte, aveva partecipato come ufficiale degli alpini alla Grande Guerra. Con il cognato Leonardo Albertini – figlio del senatore Luigi, già direttore del *Corriere della Sera* – si era occupato con successo di trasformare la proprietà agricola nei pressi di Roma in una moderna azienda. Entrava in questo periodo in contatto con Benedetto Croce e con altri liberali italiani. Dopo la caduta del fascismo, con altre personalità antifasciste e liberali era fondatore del Partito liberale italiano (Pli) ed esponente di punta del Comitato di liberazione nazionale (Cnl) di Roma. Veniva nominato ministro del governo Bonomi, subito dopo ambasciatore a Londra (dal 1944), e risultava uno dei principali artefici dell'accordo De Gasperi-Gruber sulla questione altoatesina.

Dei cinque rappresentanti romeni, la personalità più importante è sicuramente Grigore Gafencu (1892-1957), ex ministro degli Esteri, figura che dà spessore alla presenza romena dell'Aja. Nato a Bucarest da famiglia d'origine moldava, Gafencu aveva studiato diritto in Francia. Dopo aver combattuto come ufficiale d'aviazione, dopo la fine della I guerra mondiale si era distinto come avvocato e giornalista. Attivista del Partito nazional-contadino (PnŃ) ed eletto deputato, dalla fine degli anni Venti si era distinto con incarichi di governo di primo piano (segretario generale del ministero degli Esteri, sottosegretario di Stato) fino alla nomina a ministro degli Esteri, durata dal dicembre '38 fino al giugno '40. Ambasciatore a Mosca fino all'entrata in guerra dell'URSS, lasciava ogni incarico ritirandosi prima in Svizzera, poi alla fine della guerra in Francia, dove svolgeva una fervida attività pubblicistica sulla situazione interna della Romania. Condannato a 20 anni di prigione in Romania, in esilio sosteneva il Comitato nazionale romeno ed era attivo in Europa e negli Stati Uniti.

L'avvio dei lavori assume fin dalle prime parole degli illustri relatori il ruolo di tracciare i termini della discussione. Per gli interventi d'apertura

comunisti, Giappichelli, Torino 1997; sulla Romania in particolare cfr. A. Biagini, *Storia della Romania contemporanea*, Bompiani, Milano 2004.

⁶ Per l'esilio romeno cfr. in particolare F. Manolescu, *Enciclopedia exilului literar românesc. 1945-1989*, Compania, BucuresŃi 2003.

prendono la parola il presidente d'onore, Winston Churchill, poi l'ex primo ministro francese Paul Ramadier, Coudenhove-Kalergi (con un messaggio del senatore William Fulbright, come presidente dell'American Committee for a Free and United Europe), l'Ambasciatore Nicolò Carandini, Hendrik Brugmans, quindi Grigore Gafencu. Gli interventi di Carandini e Gafencu costituiscono la cifra del pensiero europeista italiano e romeno dell'epoca. Carandini apre il suo intervento specificando che, con gli altri italiani presenti, essi sono al Congresso d'Europa in quanto "cittadini che rappresentano un largo settore del pensiero nazionale", per esprimere "una professione di fede nella resurrezione di un'Europa unita, resa alla sua piena efficienza e indispensabile alla stabilità di un Governo del mondo". L'elemento più importante che l'esponente italiano sottolinea riguardo al Congresso dell'Europa è quello di prendere contatti con le altre delegazioni europee, perché si possa "al nostro ritorno, fare conoscere il vostro pensiero nel nostro Paese" e quindi divulgare "la concezione ideale così come il progetto pratico di una solidarietà continentale", unico vero rimedio per superare i "vecchi antagonismi nazionalistici".

L'Italia, poi, è per Carandini il paese dell'Europa occidentale con il maggiore "problema economico e demografico" interno, contando 46 milioni d'abitanti e nessuna materia prima: è dunque necessaria la garanzia "di un accordo politico collettivo e di una disciplina sovranazionale". Bisogna però andare oltre gli accordi economici e doganali, a cui l'Italia già partecipa convinta che rappresentino "un progresso sulla strada dell'unificazione dei mercati europei": la maggiore "importanza del Piano Marshall non consiste nell'aiuto materiale, provvidenziale che ci offre, ma nel suggerire un'associazione permanente e più intima delle nazioni interessate". L'esponente italiano pensa ad una "unione politica superiore, che preceda e accompagni lo sviluppo dell'unità economica". Anche mettendosi d'accordo "su un progetto d'utilizzazione collettiva delle nostre risorse continentali, questo miracolo avrebbe vita precaria e imperfetta" a causa delle sovranità nazionali.

Questa visione non è una visione personale in quanto "federalista", ma al contrario egli è consapevole "d'essere qui l'interprete di una opinione largamente condivisa dai promotori italiani dell'unità europea". La "possibilità di un'unificazione economica dell'Europa" risiede in "una federazione politica vera e disciplinata degli Stati europei, ... che si elevi al di sopra della sovranità stessa, che rimetta tra le mani dei poteri federali il compito di obbligare ogni nazione ad accettare i sacrifici iniziali che esige stabilire una comunità europea, non illusoria". L'Italia, "tra decadenza individuale e rinascita collettiva", deve optare per quest'ultima scelta fino alle estreme conseguenze e aderire "alla cittadinanza europea". L'obiettivo federalista si riassume nella triplice formula conclusiva: "l'unione federale di tutti i popoli d'Europa governati

democraticamente” quale contropartita delle loro sovranità; “un’unione doganale ed economica sancita dai poteri federali” per la libera circolazione di uomini, materie prime e capitali all’interno dell’Europa; “la concezione di un’Europa unita, elemento di distensione e di garanzia reciproca tra Oriente e Occidente”.

D’altro lato, l’intervento di Grigore Gafencu – che precede quello di Paul Van Zeeland a chiusura della prima sessione plenaria – assume il ruolo di dar libera voce all’Europa dell’Est: “Come europeo dell’Est sono felice di poter rendere omaggio all’idea dell’Unione europea che ci ha riuniti qui”. Inoltre, sottolinea l’esponente romeno, “non mi sento legato all’epiteto d’osservatore” proprio perché “non ci sono più specie di europei”, secondo le sofferenze e le lotte che ogni paese ha sostenuto. “Perché c’è una sola Europa”, che non può “nascere a vita nuova ad Ovest se essa muore all’Est”. Ecco che “l’idea dell’unità europea” significa per metà del continente anche una “promessa di liberazione”. Convinto di esprimere il sentimento del proprio paese, la Romania, così come degli altri paesi vicini, egli dichiara “solennemente la loro fedeltà all’Europa, la loro volontà di far parte integrante di un’Europa unita”.

Gafencu identifica in tre tipi di ragioni le cause per “un grande movimento a favore dell’Unione europea”: la necessità di uno sforzo comune per il rilancio economico; il pericolo della pressione proveniente da Est, che può essere contenuta solo da forze comuni; la pace e l’esistenza stessa dell’umanità, esposte alla minaccia di armi di distruzione totale, che possono essere assicurate solo da organismi politici estesi e di carattere universale. Sono tutte ragioni “a favore di una soluzione d’insieme del problema europeo”: in ognuna di queste prospettive, deve dunque rientrare anche la metà orientale dell’Europa. “Però non basta lasciare la porta aperta” di una futura organizzazione continentale ai paesi dell’Est, perché questi paesi “non potranno passare questa porta” in quanto sotto il giogo di regimi totalitari, che ne opprimono “lo spirito europeo più ancora che il sentimento nazionale, sopprimendo ogni libertà, minando i fondamenti dell’idea di diritto e della fede religiosa”.

L’idea europea potrebbe venire in soccorso dei popoli oppressi e il “principio di unione realmente efficace” è in questo senso “il principio federalista”, mentre “una semplice unione o alleanza tra Stati pienamente sovrani mi sembra dover essere insufficiente per creare nelle condizioni attuali un’organizzazione realmente unitaria”. Inoltre, il “principio della sovranità” della nazione, utilizzato strumentalmente da Mosca per far coincidere lo stato con il partito comunista, non riesce ad “impedire l’opera di totale uniformazione perseguita da Mosca”.

Le discussioni reali del Congresso si sarebbero svolte nelle commissioni tematiche, *in primis* quella politica (presieduta da Ramadier), quella economica

e sociale (affidata a Van Zeeland) e quella culturale (de Madariaga). I lavori avrebbero portato come risultato più significativo il “Messaggio agli europei”, espressione della volontà di un’Europa unita, aperta in tutta la sua estensione alla “libera circolazione di uomini, idee e beni” e dotata quindi di una Carta dei diritti dell’Uomo (che garantisse la libertà di pensiero, di riunione e d’espressione), di una Corte di giustizia (capace di sanzionare in ottemperanza ai principi della Carta), infine di un’Assemblea europea. L’impegno di ognuno dei circa 750 partecipanti all’Aja sarebbe stato quello di portare lo sforzo per il raggiungimento di tali obiettivi nelle società dei propri paesi, per dare un avvenire alle future generazioni.

La proclamazione della necessità di creare un’unione politica ed economica per garantire la sicurezza e il progresso sociale spinge dunque l’assise dell’Aja a convocare un’Assemblea europea, composta dai delegati dei vari parlamenti nazionali. Di fronte al sostegno di tale iniziativa da parte francese e belga, però, emerge anche la freddezza del governo laburista inglese, impegnato ad avviare il processo diplomatico che si sarebbe concretizzato nel Patto Atlantico. La crisi di Berlino, con il blocco sovietico terrestre delle zone occidentali della città e il ponte aereo anglo-americano per il suo approvvigionamento, già dal mese successivo al Congresso dimostra come lo scontro Est-Ovest avrebbe relegato su un piano secondario la soluzione federalista dell’Europa, subordinandola all’integrazione politico-militare nel blocco occidentale a guida americana.

La primavera del 1949 sarebbe stata così foriera di un nuovo scenario internazionale: il 4 aprile la firma del Patto Atlantico ampliava il trattato di Bruxelles dell’anno precedente (stretto tra Francia e Gran Bretagna con Belgio, Olanda e Lussemburgo) ad altri paesi chiave europei (Italia, Norvegia, Danimarca, Islanda, Portogallo) sull’asse con le democrazie nord-americane (Stati Uniti e Canada). Contemporaneamente alla fine della crisi tedesca, il 5 maggio 1949, si arrivava a dar seguito ai propositi del Congresso dell’Aja con l’istituzione di un Consiglio d’Europa: le sue prerogative, però, risultavano fortemente limitate. Si prevedeva la costituzione di un’Assemblea consultiva (composta da membri designati dai governi nazionali) e da un Comitato dei ministri (costituito dai ministri degli Esteri dei Paesi membri), che avrebbe preso le decisioni due volte l’anno, all’unanimità. Il Consiglio d’Europa si profilava così come un foro di dibattito internazionale più che come primo nucleo del governo europeo.

Come indiscutibile risultato dello storico congresso del maggio ’48 sarebbero rimaste sul campo anche le divisioni che si erano palesate all’interno del movimento europeista: in particolare quella tra “unionisti” e “federalisti”. I primi propendevano per un’unione anche confederale di stati, che però

preservasse le identità e le sovranità nazionali: in questa prospettiva si inquadra il progetto degli “Stati Uniti d’Europa” di Churchill, pensato soprattutto come una forte alleanza europea strutturata intorno all’asse franco-tedesco in funzione anti-sovietica e anti-comunista. I secondi, invece, postulavano una liquidazione delle strutture nazionali per la creazione di un nuovo soggetto internazionale: e soprattutto nella fase iniziale, i federalisti pensavano quest’Europa come una terza forza, neutrale e autonoma sia dal blocco orientale sia da quello occidentale. Ma anche all’interno di tale schieramento c’erano ulteriori divisioni: tra chi tendeva a uno stato plurinazionale con organi esecutivi forti (sul modello statunitense) e chi intendeva fondare un forte stato sovranazionale attraverso un “federalismo integrale” dal basso e comunque accompagnato dall’allargamento delle autonomie di base (sul modello della confederazione elvetica).

Il funzionalismo di Jean Monnet, basato sull’integrazione di funzioni e settori quali tappe intermedie per la realizzazione di una federazione, da metodologia sarebbe diventato sostanza: d’altra parte il Movimento federalista, lacerato dai contrasti interni, sarebbe rimasto fattore di stimolo culturale più che motore d’azione politica. L’irrigidirsi della contrapposizione Est-Ovest e la guerra fredda avrebbero paradossalmente sostenuto con vigore l’incipiente processo di integrazione economica e produttiva. Gli Stati Uniti, infatti, di fronte all’obiettivo del contenimento del comunismo, ma anche alla mancata ripresa post-bellica delle singole nazioni europee distrutte dalla guerra, si convincevano della necessità di un rilancio economico della Germania e dell’Europa occidentale. Nel marzo ’47, con la dottrina Truman – che aveva promesso il sostegno americano ai “popoli liberi” – si erano poste le basi della ricostruzione dell’Europa: sarebbe stato infatti il Piano Marshall (European Recovery Program) la grande occasione per l’avvio dell’integrazione economica e produttiva dell’Europa occidentale.

Ancora nel 1949 il totale degli iscritti al movimento federalista è di circa 225 mila (di cui 75 mila nella sola Italia, 55 mila nella Germania occupata, 15 mila in Svizzera, mentre solo qualche migliaio in Belgio, Danimarca, Paesi scandinavi). Rimaneva però una testimonianza storicamente importante la grande visione europeista di personalità come Nicolò Carandini e Grigore Gafencu. Nel momento in cui la cristallizzazione della divisione dell’Europa in due blocchi infrangeva il sogno di un’Europa autonoma e indipendente recentemente uscita dalle tragedie del secondo conflitto mondiale, gli esponenti dei paesi sconfitti e di quelli delle nazioni cadute sotto il giogo comunista erano

consapevoli che solo una federazione europea avrebbe – prima o poi – ridato agli europei un futuro di progresso, di pace e di libertà⁷.

⁷ Nella vasta bibliografia sul tema cfr. L. Levi - S. Pistone (a cura di), *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, FrancoAngeli, Milano 1973; G. Mammarella, *Storia d'Europa dal 1945 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 1980; id., *Imparare l'Europa*, il Mulino, Bologna 1994.