This is the peer reviewd version of the followng article:

Gli Stati Uniti e l'unità europea, 1940-1950. Percorsi di un'idea / Bertella Farnetti, P.. - STAMPA. - (2004), pp. 5-302.

Franco Angeli
Terms of use:

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

17/10/2026 14:52

(Article begins on next page)

2. Gli alleati ridisegnano l'Europa

Coudenhove-Kalergi proseguiva infaticabilmente la sua attività di propaganda con una pressione incessante su personaggi in grado di influenzare in qualche modo l'opinione pubblica o i vertici dell'amministrazione. Contemporaneamente, come aveva fatto dalla fondazione del movimento paneuropeo, continuava ad adattare il suo obiettivo – gli Stati Uniti d'Europa – all'evoluzione della situazione politica internazionale. Era una caratteristica costante dell'azione del conte mitteleuropeo, che non rappresentava un interesse particolare, un partito o uno Stato: era al servizio di un'idea generale, di un'idea che avrebbe dovuto appunto trascendere gli interessi di parte e l'assolutezza delle sovranità degli Stati nel nome di un comune interesse europeo.

Nel 1943 nuove possibilità sembravano aprirsi: la resa dell'armata di von Paulus a Stalingrado, preceduta da altre sconfitte della coalizione nazi-fascista a Midway e el-Alamein nel corso del 1942, fece capire a tutto il mondo che ormai Hitler era destinato a una sconfitta sicura. Con questa nuova consapevolezza gli alleati intensificarono il dibattito fra loro e all'interno dei propri governi per affrontare il problema dell'assetto del mondo una volta raggiunta la pace.

La svolta del 1943

Secondo Coudenhove-Kalergi il momento era propizio per nuove iniziative adatte a sensibilizzare alle sue idee gli Stati Uniti, che stavano emergendo dalla guerra come grandi arbitri del destino del mondo postbellico; a questo scopo organizzò a New York il V° Congresso dell'Unione paneuropea, ospitato dalla New York University, nel marzo del 1943[1].

1. I precedenti congressi si erano tenuti a Vienna (1926), Berlino (1930), Basilea (1932), ancora a Vienna (1935).

Un grande aiuto gli venne dato da Winston Churchill, cui Coudenhove aveva chiesto sostegno per l'iniziativa. Il primo ministro inglese, che aveva conosciuto personalmente e stimava il fondatore del movimento paneuropeo, apprezzandone le idee fin dagli anni Trenta, decise di intervenire con un discorso radiofonico il 21 marzo, all'apertura del Congresso paneuropeo. In questa occasione Churchill parlò di una organizzazione regionale dell'Europa dopo la guerra e della costituzione di un organo di politica comune, il Consiglio d'Europa:

Si può ben immaginare che in una organizzazione mondiale che abbracci o rappresenti le Nazioni Unite, e che un giorno dovrà unire tutti i popoli, si potrebbe creare un Consiglio europeo e un Consiglio asiatico.
Poiché la guerra in Giappone durerà ancora a lungo, il primo passo pratico deve essere diretto alla creazione di un Consiglio europeo e all'organizzazione dell'Europa.
[…]
Credo di far parte io stesso di coloro che sono chiamati «i buoni europei». E ritengo sia un nobile compito prendere parte al processo di rinascita del genio fertile e alla restaurazione dell'autentica grandezza d'Europa.
Spero che non considereremo con leggerezza l'immenso lavoro della Società delle Nazioni. Perché dobbiamo prendere per base della nostra impresa i principi luminosi della libertà, del diritto e dell'etica, che erano alla base della Lega delle Nazioni.
Dobbiamo tentare, qui parlo naturalmente solo a titolo personale, dobbiamo tentare di fare del Consiglio europeo, o come si chiamerà, un'unione efficace e incorporare nella sua struttura le forze nazionali, internazionali e alleate, pronte a far rispettare le sue decisioni per evitare nuove aggressioni e nuovi germi di future guerre.
Naturalmente questo consiglio, se si riesce a crearlo, dovrà comprendere alla fine l'intera Europa e tutti i rami principali della famiglia europea dovranno un giorno parteciparvi. Che ne sarebbe altrimenti delle piccole nazioni i cui interessi e diritti devono essere protetti?
[…]
Perciò mi sembra opportuno, dopo un esame approfondito, di contemplare la creazione, accanto ai grandi Stati, di una serie di gruppi di Stati e di unioni, i cui rappresentanti potrebbero avere il loro posto in un consiglio di grandi potenze e di unioni di Stati.
La mia speranza più sincera, anche se difficilmente mi aspetto che venga realizzata nel corso della mia vita, è di raggiungere la più grande misura di unione d'Europa che sia possibile […] Allora soltanto s'innalzerà ancora la gloria d'Europa[2].

2. Winston Churchill, *World Broadcast*, 21 marzo 1943, in Eade, Charles (a cura di), *The War Speeches of Winston S. Churchill. Onwards to Victory, 1943*, Cassell, Londra 1944, p. 33-45.

Questo discorso, fatto da uno dei capi della coalizione antinazista, era un grande passo nella direzione del progetto di Coudenhove; un intervento che contribuì in modo decisivo a far salire l'attenzione sul suo Congresso da parte della stampa.

Il Congresso vide una partecipazione numerosa di nordamericani e europei, con un lavoro portato avanti da tre commissioni: una giuridica, una economica e culturale. Un lavoro che continuò successivamente, anche se saltuariamente, permettendo al comitato costituzionale di presentare l'anno seguente una bozza di costituzione degli Stati Uniti d'Europa. Coudenhove-Kalergi intervenne facendo il punto della situazione:

I piani per l'Unione europea variano secondo il grado di sovranità che intendono riservare agli stati nazionali che ne faranno parte.
Questi piani si muovono sempre fra due estremi, un programma massimo e uno minimo. Il programma minimo mira a costituire una Lega Europea di Nazioni, il programma massimo mira agli Stati Uniti d'Europa.
La Lega Europea organizzerebbe l'Europa come una associazione di Stati sovrani, uniti da un istituto permanente di collaborazione e coordinazione; da riunioni periodiche dei suoi statisti ed esperti; da un sistema di alleanza militare e sicurezza collettiva; da arbitrato obbligatorio, mediazione e cambiamento pacifico; da monete stabilizzate per accordo reciproco, tariffe preferenziali e cooperazione coloniale.
All'interno di una tale Lega Europea, dovrebbero essere stabilite federazioni regionali, per creare un nuovo e solido equilibrio di potere e per controbilanciare qualsiasi nuovo tentativo verso un'egemonia nazionale. La Polonia e la Cecoslovacchia hanno progettato una di queste federazioni regionali; e un'altra la Iugoslavia e la Grecia. Questi due gruppi intendono essere il nucleo di una federazione dell'Europa orientale a Nord – probabilmente arrivando un giorno a comprendere l'Austria e l'Ungheria – e una federazione balcanica a Sud. Altre federazioni potrebbero essere costituite dalla nazioni scandinave e dalle nazioni iberiche. Per controbilanciare la Germania postbellica, le democrazie dell'Europa occidentale potrebbero anche formare una entità più stretta, comprendendo la Francia, il Belgio, l'Olanda, la Svizzera. Così l'Europa sarebbe trasformata in una unione di sette o otto federazioni, con l'obiettivo di evolversi progressivamente in una forma più stretta di unità continentale.
Il programma massimo di unione europea auspica una radicale trasformazione dell'Europa in uno Stato federale, ispirato dagli esempi di successo della Svizzera e degli Stati Uniti d'America. Questo programma si propone di stabilire un governo federale per l'Europa, forte abbastanza per far rispettare la pace, per assicurare prosperità, e per proteggere tutti i cittadini contro la dittatura e l'oppressione. Questo tipo di Stati Uniti d'Europa richiederebbe non soltanto un governo federale, ma anche un parlamento, un esercito e una polizia federali; un tribunale federale e una banca di riserva federale; una politica europea estera, sociale e coloniale, e una unione doganale europea. Una Carta dei diritti dovrebbe essere accettata da tutti gli stati membri e fatta rispettare, se necessario, dal governo federale.

Questi Stati Uniti d'Europa che limitano la sovranità dei loro stati membri non sarebbero in contraddizione con la costituzione di gruppi regionali[3].

Coudenhove, anticipando quello che sarà uno dei conflitti alla base della costruzione europea – la lotta fra federazione o confederazione – si rendeva conto che il programma minimo di confederazione avrebbe incontrato una minore opposizione ma avrebbe risolto meno problemi. Riteneva, anche qui profeticamente, che l'unione europea del domani avrebbe costituito molto probabilmente «una sorta di compromesso fra una Lega Europea e degli Stati Uniti d'Europa».

Il congresso, con la sua risonanza sulla stampa, contribuì a popolarizzare le idee europeiste e a dare una discreta visibilità al pioniere di Paneuropa. Non mancarono polemiche sotterranee con altri esuli e gruppi europeisti che si sentivano in conflitto con il personaggio del conte e le sue idee. Il ben noto e professato anticomunismo di Coudenhove-Kalergi, in un momento in cui l'Urss era diventata molto popolare per il suo contributo essenziale alla guerra, i suoi ascendenti aristocratici e la sua amicizia personale con l'arciduca Otto d'Asburgo avevano creato sospetti; Paneuropa venne accusata di essere reazionaria e di avere come progetto la restaurazione dell'impero austro-ungarico.

In realtà nel comitato organizzativo c'erano socialisti come Fernando de Los Rios, ex ministro della repubblica di Spagna rovesciata da Franco; quanto all'altra accusa era smentita da tutti gli scritti di Coudenhove, ma questi dovette scrivere una lettera personale a Feliks Gross, segretario generale del Central and East European Planning Board, organizzazione di federalisti dell'Europa centrale e orientale, negando che il suo movimento sostenesse una restaurazione della monarchia[4].

Il Congresso si chiuse con la approvazione di cinque principi, che cercavano di tenere conto degli sviluppi bellici e di non contraddire le politiche e il rapporto fra gli alleati:

1. Stiamo lavorando strettamente all'interno degli ampi limiti della Carta Atlantica.
2. Concepiamo qualsiasi federazione europea soltanto come un gruppo regionale all'interno di una organizzazione postbellica che abbracci tutto il mondo, basata su una collaborazione permanente fra le quattro grandi Nazioni Unite.

3. Richard Coudenhove-Kalergi, *Postwar Europe – League or Federation?* in *Postwar European Federation*, Contributions of the Research Seminar for Postwar European Federation, New York, febbraio 1943, p. 17-19.

4. Per una storia del Congresso e dei suoi retroscena vedi Frank Vereecken, *La lutte pour les Etats-Unis d'Europe. Richard Coudenhove-Kalergi en exil 1938-1947*, Lothian Foundation Press, Londra 1996, cap. IV.

3. Prima che questo sistema regionale mondiale sia definitivamente stabilito, l'Europa deve essere organizzata con il sostegno comune e l'attiva partecipazione dei suoi tre grandi vicini – America, Gran Bretagna e Russia. Di conseguenza l'atteggiamento dell'Europa nei confronti di queste tre potenze deve essere il più possibile cooperativo, amichevole e cordiale.
4. Non è accettabile nessun sistema europeo che non escluda definitivamente ogni futura minaccia di aggressione o egemonia della Germania.
5. La federazione d'Europa deve essere basata su principi democratici. Al popolo d'Europa deve essere quindi data la possibilità di decidere da sé il proprio destino. Libere e giuste elezioni dovrebbero essere tenute il più presto possibile dopo la fine delle ostilità[5].

Il banchetto conclusivo del V° Congresso di Paneuropa vide la partecipazione di circa cinquecento fra nordamericani e europei, e fu presieduto da William Bullitt, già ambasciatore in Unione Sovietica (1933-36) e in Francia (1936-40), che fu anche fra gli oratori conclusivi.

Avere ottenuto l'appoggio e l'amicizia di un personaggio come Bullitt sembrava dare grandi opportunità a Coudenhove. Si trattava di un amico di vecchia data di Roosevelt, da tempo uno dei pochi consiglieri ascoltati da un presidente che non amava le decisioni collegiali[6]. È attraverso di lui che riuscì a fare arrivare il suo messaggio al presidente degli Stati Uniti.

William C. Bullitt era un wilsoniano deluso, che dopo essere stato il primo ambasciatore americano nell'Unione Sovietica divenne un accanito anticomunista[7]. Negli anni Venti aveva conosciuto a Vienna Coudenhove-Kalergi. Negli anni del secondo soggiorno americano di questi l'amicizia e le affinità fra i due crebbero, tanto che Bullitt sarà considerato un amico fedele anche dopo il ritorno in Europa del fondatore di Paneuropa[8]. Bullitt fin dal 1936 si era convinto che la soluzione dei problemi europei doveva partire dalla riconciliazione fra Francia e Germania; nel novembre del 1937, davanti alla aggressività della Germania nazista e alle sue pretese su Austria e Cecoslovacchia, aveva affermato: «L'unica strada possibile per

5. Richard Coudenhove-Kalergi, *Crusade for Pan-Europe*, New York 1943, p. 227.
6. Anche Bullitt tentò, senza successo, di organizzare un incontro fra Roosevelt e Coudenhove-Kalergi.
7. Bullitt odiava Wilson perché questi aveva respinto un piano di riconciliazione con il governo sovietico, che lui aveva personalmente discusso e ottenuto da Lenin agli inizi del 1919. Il suo atteggiamento di ostilità nei confronti di Wilson si può vedere chiaramente anche nell'opera che Bullitt scrisse assieme a Sigmund Freud sul presidente americano: S. Freud e W. Bullitt, *Thomas Woodrow Wilson. A Psychological Study*, Houghton Mifflin, Boston 1967.
8. Ancora nel 1950 dalle minute del meeting del 9 marzo del comitato esecutivo dell'American Committee on United Europe, tenuto a New York, emerge come Coudenhove consideri Bullitt uno dei più leali e fidati amici della sua causa. Vedi Archivi delle Comunità europee, Firenze, Jmds 65.

utilizzare la forza della Germania, che considero inevitabile, in una maniera costruttiva invece che distruttiva è attraverso uno sforzo generale per dare queste concessioni alla Germania come parte di un piano generale di unificazione per l'Europa»[9].

Nel gennaio del 1943, in sintonia con le idee di Coudenhove, Bullitt aveva inviato a Roosevelt una lunga lettera dove sottolineava l'importanza di una nuova organizzazione dell'Europa per evitare un vuoto di potere che l'avrebbe messa alla mercé dell'Unione Sovietica, dove fra l'altro scriveva:

Poiché è nostra politica – e giustamente nostra politica – disarmare e mantenere completamente disarmate sia la Germania che l'Italia e distruggere le loro industrie belliche, le due nazioni più popolose d'Europa saranno sottratte dal totale della forza militare in Europa. È dubbio che una combinazione di tutte le altre nazioni dell'Europa continentale possano essere rese abbastanza forti da resistere a un assalto dei sovietici senza il sostegno dell'Inghilterra. La politica di equilibrio fra le potenze che è interesse della Gran Bretagna e nostro perseguire è l'equilibrio fra un'Europa integrata (con la Germania e l'Italia disarmate) e l'Unione Sovietica.

Un'Europa integrata e democratica, pacifica ma armata, è un elemento vitale per la creazione della pace mondiale. Come si può arrivare a un'Europa di questo genere?

Il primo prerequisito è che Churchill e voi stesso siate completamente d'accordo che una tale Europa sia desiderabile. Se vi siete persuaso che adottare una politica di Equilibrio di Impotenza significa soltanto adottare la dittatura sovietica sopra l'Europa, non dovrebbe essere difficile per voi persuadere Churchill.

Se non riuscite a fare in modo che Churchill lavori per un'Europa integrata, non ci sarà Europa integrata. Non abbiamo abbastanza forze e idee per raggiungere un tale obiettivo contro il volere dell'Inghilterra. La cooperazione più profonda fra noi e l'Inghilterra è il sine qua non di ogni passo verso la pace. Naturalmente saremo rivali nel commercio; ma la rivalità fra noi sui grandi temi politici sarà fatale a tutti e due, e fatale alla libertà e alla democrazia del mondo…

L'Europa, integrata e democratica è un elemento essenziale per la costruzione di una pace durevole. Se si può arrivare a questo tipo d'Europa, essa dovrebbe diventare – come una unità (nel suo insieme) – una delle Potenze che si unisce agli Stati Uniti, alla Gran Bretagna, all'Unione Sovietica, alla Cina, ecc., negli accordi mondiali per il mantenimento della pace[10].

9. Lettera di William Bullitt al Segretario di Stato, 20 aprile 1936; lettera dello stesso al presidente Roosevelt, 23 novembre 1937, in Orville H. Bullitt (a cura di), *For the President, Personal and Secret. Correspondence Between Franklin D. Roosevelt and William C. Bullitt*, Houghton Mifflin, Boston 1972, p. 155; p. 237.

10. *Ibidem*, p. 585.

Nel marzo del 1943 Bullitt inviò a Roosevelt un memorandum di Coudenhove che difendeva l'idea di una federazione europea[11]. Ma quello che era stato a lungo l'uomo di fiducia e il consigliere ascoltato di Roosevelt per le faccende europee era proprio allora caduto in disgrazia; e in ogni caso il pensiero di Roosevelt si stava muovendo in una direzione del tutto opposta a quella di Bullitt e Coudenhove[12]. Roosevelt aveva letto con attenzione i messaggi di Bullitt, ma li aveva respinti perché non li condivideva affatto; Coudenhove-Kalergi dovette rassegnarsi al fatto che il presidente degli Stati Uniti era un avversario dell'unità europea, o almeno, lo era decisamente diventato[13]. Il suo atteggiamento fu reso pubblico in un articolo di giornale, strettamente controllato dal presidente in persona, dove veniva ribadita l'importanza dell'asse Usa-Urss per l'assetto postbellico; respingendo coinvolgimenti duraturi in Europa e escludendo che gli Stati Uniti potessero partecipare in futuro a una organizzazione regionale come il Consiglio europeo prefigurato da Churchill, nel suo discorso radiofonico[14].

Interessante è a questo proposito il commento sull'intervento di Bullitt al Congresso di Paneuropa, inviato a Londra dall'ambasciata inglese di Washington nel suo rapporto settimanale: «Le osservazioni di Bullitt erano indirizzate a un congresso tenuto dalla poco importante Pan-European Conference di Coudenhove-Kalergi, alla quale tuttavia sia Hull che Welles hanno inviato messaggi attentamente formulati per non impegnarsi»[15]. In questa osservazione velenosa c'era comunque la corretta constatazione che le alte cariche di governo degli Stati Uniti non erano disposte, a quel punto, a prendere in considerazione soluzioni paneuropee. Coudenhove-Kalergi era riuscito a rendere visibili e a propagandare le sue idee negli Stati Uniti, ma ora doveva arrendersi al nuovo corso dei rapporti fra gli alleati.

11. John L. Harper, *In their Own Image – The Americans and the Question of European Unity, 1943-1954*, cit., p. 65.

12. Bullitt era caduto in disgrazia per avere avuto un ruolo importante nel discreditare Sumner Welles, uno dei più cari amici di Roosevelt nel Dipartimento di Stato. Cfr. prefazione di George F. Kennan a Orville H. Bullitt (a cura di), *For the President,* cit.

13. Roosevelt chiese a Eden cosa ne pensasse delle «tesi di Bullitt»; questi, in una conversazione con Hull del 16 marzo 1943 disse che non le condivideva e che bisognava fare tutto il possibile «per aprire la strada alla cooperazione internazionale con l'Unione Sovietica»; U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States* [d'ora in poi *Frus*, con anno e numero del volume], *1943*, III, Government Printing Office, Washington, D.C., 1963, p.22; Herbert Feis, *Churchill-Roosevelt-Stalin. The War They Waged and the Peace They Sought*, cit., p. 122.

14. Forrest Davis, *Roosevelt World Blueprint* in «Saturday Evening Post», 115, 10 aprile 1943, p. 20-21, 109-11.

15. Nicholas, Herbert G. (a cura di), *Washington Despatches 1941-1945. Weekly Political Reports from the British Embassy*, Weidenfeld & Nicolson, Londra 1981, p. 172.

I piani americani per il dopoguerra

In realtà l'idea di una federazione totale o parziale dell'Europa era stata presa in considerazione dagli americani, e se alla fine non riuscirà a entrare nel *grand design* di Roosevelt, la discussione intorno a questo problema servì comunque a creare le basi per uno sviluppo futuro.

Incaricato della pianificazione del dopoguerra fu il Dipartimento di Stato, dove il sottosegretario Sumner Welles e Adolf Berle, in buoni rapporti con Coudenhove, erano favorevoli a soluzioni federali per l'Europa.

Nel dicembre del 1941 fu istituito un Advisory Committee on Post-War Policy, con membri provenienti dal settore di governo e da quello privato, con l'obiettivo di «studiare i problemi mondiali di interesse per gli Stati Uniti e di sottoporre raccomandazioni per la politica americana del dopoguerra, attraverso il segretario di Stato, al Presidente»[16]. Molte organizzazioni private offrirono il loro contributo alla formulazione del *planning*, come il Federal Council of Churches of Christ in America, con John Foster Dulles come presidente, e la Carnegie Endowement for International Peace. L'organizzazione privata che ebbe maggiore influenza fu il Council on Foreign Relations, dove avevano un ruolo eminente Allen Dulles, fratello di John, e Hamilton Fish Armstrong, direttore di «Foreign Affairs».

Il lavoro del Council si espresse nelle analisi raffinate degli «Studies of American Interests in the War and Peace», con 682 memoranda inviati al Dipartimento di Stato dal 1940 alla fine della guerra. Un aspetto interessante di questi lavori e di quelli del Dipartimento di Stato è la partecipazione di simpatizzanti dell'idea di unità europea come i fratelli Dulles e William L. Clayton, e di alcuni amici e sostenitori di Coudenhove come la giornalista Anne O'Hara McCormick del «New York Times» e il senatore dell'Utah, Elbert Thomas. Vennero anche utilizzati come consulenti alcuni esuli europei di idee federaliste come il polacco Felics Gross[17].

Il problema dell'organizzazione dell'Europa fu affrontato in molti studi e nel giugno del 1943 venne costituito un «sottocomitato sui problemi dell'organizzazione europea», che rifletteva anche i tentativi di cooperazione fra governi europei in esilio, come l'accordo fra Grecia e Iugoslavia del gennaio 1941, il Comitato di coordinamento polacco-cecoslovacco del giugno 1942, il progetto di unione doganale fra olandesi e belgi. Molta at-

16. Harley A. Notter, *Postwar Foreign Policy Preparation*, Government Printing Office, Washington 1950, p. 60.

17. Vedi il suo studio *Poland and the European Settlement*, nel memorandum A-1, *Polish Peace Aims*, 16 giugno 1941, biblioteca del Council on Foreign Relations, New York. Sui lavori del Council vedi *The War and Peace Studies of the Council on Foreign Relations, 1939-1945*, Council on Foreign Relations, New York 1946.

tenzione fu data al possibile effetto di una integrazione economica europea sugli interessi a lungo termine degli Stati Uniti; nel 1942 uno studio del Council si esprimeva in questo modo: «Gli Stati Uniti favorirebbero una eventuale unificazione economica dell'Europa solo se venissero prese misure per evitare la creazione di una economia continentale autarchica. Una politica americana positiva dovrebbe mirare alla interpenetrazione dell'economia d'Europa con quella del resto del mondo, così come all'abbassamento delle barriere economiche dentro l'Europa»[18].

In realtà per quanto raffinati e approfonditi fossero questi studi, la loro capacità di influenzare la grande politica rimase sempre scarsa; l'Advisory Committee, in un modo molto simile al comitato organizzato con lo stesso scopo dai sovietici, aveva un ampio mandato ma poco potere[19]. Fino alla primavera del 1943 si può comunque dire che l'idea federale europea aveva una certa considerazione nei circoli di governo e privati, e lo stesso Roosevelt aveva considerato positivamente un progetto di federazione danubiana.[20] Nel Congresso degli Stati Uniti si trattava di un tema non ignoto; nelle parole, per esempio, del deputato William Lemke, in un intervento del 21 settembre 1943: «C'è una sola soluzione per le nazioni più piccole d'Europa – se ce ne sarà rimasta qualcuna quando il trattato di pace sarà alla fine firmato – ed è che esse formino gli Stati Uniti d'Europa»[21].

Diffidente nei confronti di una possibile integrazione dell'Europa rimaneva Cordell Hull, il Segretario di Stato, per il timore che un blocco economico europeo potesse essere di ostacolo alla sua visione di un mondo aperto al commercio e agli scambi, arrivando alla «eliminazione di tutte le forme di trattamento discriminatorio nel commercio internazionale e alla riduzione delle tariffe e delle altre barriere doganali»[22]. Inoltre Hull credeva nella necessità di una organizzazione internazionale mondiale per il mantenimento della pace, e cercò, con successo, di convincere Roosevelt dei vantaggi di un'organizzazione internazionale universale, incompatibile con organizzazioni su base regionale.

18. Citato in John L. Harper, *In their Own Image – The Americans and the Question of European Unity, 1943-1954*, cit., p. 64.

19. Vedi il saggio di Vladimir O. Pechatnov, *The Big Tree after World War II. New Documents on Soviet Thinking about Post War Relations with the United States and Great Britain*, Working Paper n. 13, luglio 1995, Cold War International History Project, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington.

20. Vedi Elena Aga Rossi, *La divisione dell'Europa nei piani alleati (1941-45)* in Franco de Felice (a cura di), *Antifascismi e resistenze*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1997, p. 342.

21. Joseph Siracusa, *The American Diplomatic Revolution*, Open University Press, Milton Keynes 1978, p. 25. Ancora nel gennaio del 1944 il senatore Wheleer aveva proposto una risoluzione a favore di una federazione europea, vedi Nicholas, Herbert G. (a cura di), *Washington Despatches 1941-1945*, cit., p. 495.

22. *The Memoirs of Cordell Hull*, vol. II, Macmillan, New York 1948, p. 1211.

Hull era contrario alla creazione di federazioni regionali in competizione fra loro, che avrebbero di nuovo introdotto l'equilibrio di potere come concetto regolatore del mondo postbellico. Oltre a essere contrario alle vecchie politiche rappresentate dal *balance of power* e dalle sfere di influenza, Hull pensava che le organizzazioni regionali su base federale avrebbero reso più complicati i conflitti fra gli Stati: per l'organizzazione universale di Nazioni Unite che aveva in mente sarebbe stato più facile «avere a che fare con una nazione sola che con una nazione legata a una organizzazione regionale e sostenuta da questa»[23]. Hull mirava a costituire una organizzazione veramente mondiale – anche se controllata da un ristretto gruppo di potenze – dove anche i piccoli stati avrebbero potuto far sentire la loro voce, e quindi vedeva le federazioni regionali come un'inutile complicazione.

Anche grazie alle idee del suo Segretario di Stato, il presidente Roosevelt, nel corso del 1943, era arrivato a maturare una svolta decisiva alla sua visione di un assetto internazionale postbellico, cercando di tenere gli Stati Uniti lontani dall'Europa, secondo una ben consolidata tradizione.

Roosevelt e Stalin

I progetti di Roosevelt e di Churchill, riguardo al futuro assetto dell'Europa, dovettero misurarsi con quelli di Stalin, fin dall'inizio dell'alleanza, dopo l'attacco nazista all'Unione Sovietica. L'atteggiamento risoluto e intransigente di Stalin fu quello che alla fine si rivelò vincente e finì per essere accettato dagli alleati. Due erano i presupposti fondamentali dell'assetto postbellico secondo i sovietici: mantenere le acquisizioni territoriali fatte dopo il patto Molotov-Ribbentrop dell'agosto 1939 (Polonia orientale, Lituania, Lettonia, Estonia, Bessarabia, una parte della Finlandia orientale), avere a che fare con un'Europa composta da molti stati sovrani, con un'ulteriore frammentazione che doveva venire dagli stati tedeschi provenienti dallo smembramento della Germania. Applicando una politica di potenza l'Urss puntava sul consolidamento del guadagno territoriale e su vicini deboli, divisi e in grado di non nuocere. Nell'incontro con il segretario del Foreign Office a Mosca, nel dicembre del 1941, Stalin subordinò ai suoi obiettivi l'accettazione dell'alleanza con gli Inglesi, nonostante si trovasse in una situazione militare molto difficile, con i nazisti a pochi chilometri dalla capitale. Oltre a proporre a Eden un protocollo segreto, il dittatore sovietico suggerì l'installazione alla fine della guerra di basi militari inglesi e sovietiche in un'Europa divisa in re-

23. *Ibidem*, p. 1644.

ciproche sfere di influenza[24]. Stalin tenne duro sui suoi obiettivi di guerra nonostante le resistenze degli alleati, e alla fine riuscì ad imporre i suoi progetti.

In questa ottica l'Unione Sovietica si oppose con forza a qualsiasi tipo di federazione europea, a partire dal 1942. Se gli Inglesi si erano mostrati favorevoli all'accordo fra Polonia e Cecoslovacchia del gennaio del 1941 e a quello, contemporaneo, tra Grecia e Jugoslavia per costituire un'Unione balcanica, l'Urss non nascose la sua irritazione bocciando i progetti come «federazioni reazionarie» e «cordoni sanitari» organizzati contro di lei. L'Urss espresse chiaramente la propria visione: si potevano progettare federazioni nell'Europa orientale, «ma solo rinunciando alla necessità di amicizia e di collaborazione fra Urss e alleati nel dopoguerra...»[25]. Geoffrey Wilson, funzionario del Foreign Office, scrisse nel 1942: «la tendenza russa sarà di opporsi ai nostri piani non soltanto nell'Europa orientale ma anche nell'Europa occidentale»[26].

L'atteggiamento sovietico fu ribadito più volte, fino a che ogni progetto di federazione regionale europea sparì dai tavoli delle trattative. Nella prima conferenza dei ministri degli esteri dei Tre Grandi, tenuta a Mosca dal 18 ottobre al 1° novembre del 1943, Stati Uniti e Urss insieme bocciarono il tentativo di Anthony Eden. Il segretario del Foreign Office presentò una proposta di dichiarazione in cui i tre paesi promettevano «di assistere altri stati europei nel formare qualsiasi tipo di associazione volta ad aumentare il benessere reciproco e la prosperità generale del continente». Hull e Molotov la respinsero, il primo perché la proposta di Eden contraddiceva l'organizzazione universalistica che aveva in mente (quella che sarebbe diventata l'Onu), il secondo con la consueta motivazione contro un'iniziativa che ricordava la politica ostile ai sovietici del «cordone sanitario»[27].

Nel summit di Teheran del dicembre del 1943, primo incontro fra i tre grandi, Churchill fece un ultimo tentativo per convincere Stalin ad accettare una federazione danubiana, ma il mancato sostegno di Roosevelt rafforzò il netto rifiuto di Stalin[28].

La novità era che, nella primavera-estate del 1943, la diplomazia americana si era allineata a quella dei sovietici: Eden durante una sua visita a Washington nel marzo del 1943 rimase sorpreso dalla completa disponibi-

24. Vedi Elena Aga Rossi, *La divisione dell'Europa nei piani alleati (1941-45)*, cit., p. 332.

25. Vedi David Weigall, *British ideas of European unity and regional confederation in the context of Anglo-Soviet relations, 1941-45*, in Peter Stirk e M.L. Smith (a cura di), *Making the New Europe. European Unity and the Second World War*, Pinter, Londra 1990, p. 159.

26. *Ibidem*, p. 158.

27. *Frus*, *1943*, I, p. 624 sg.

28. *Frus,1943, The Conferences at Cairo and Teheran*, p. 601 sg.

lità di Roosevelt verso le richieste di Stalin. Da questo momento in avanti, anche se senza dichiararlo ufficialmente, inglesi e americani non contrastarono più le richieste sovietiche sui confini del 1941, accogliendo implicitamente il principio delle zone di influenza in Europa.[29]

Il *grand design* di Roosevelt per l'assetto internazionale del dopoguerra, nelle sue linee fondamentali, si basava sulla forza militare delle grandi potenze alleate nella guerra contro il nazifascismo a garanzia della pace, combinato con il disarmo delle altre nazioni. Già nel primo incontro con Churchill dell'agosto del 1941, che produsse la Carta Atlantica, il presidente americano suggerì l'ipotesi che Stati Uniti e Gran Bretagna esercitassero un'azione di polizia sul resto del mondo fino all'allestimento di una organizzazione internazionale per il mantenimento della pace. Nel maggio del 1942, incontrando Molotov, gli disse che tre o forse quattro «poliziotti» – viene aggiunta l'Urss e si prende in considerazione la Cina – avrebbero dovuto garantire l'ordine mondiale e controllare il disarmo delle altre nazioni tramite ispezioni[30].

Questa combinazione fra il controllo delle grandi potenze alleate e il disarmo del resto del mondo rimarrà sempre costante in Roosevelt. La sua concezione dell'Europa all'interno di questa visione si sviluppò nella direzione di una frammentazione, non certo di una unificazione, a parte la sua iniziale adesione a una federazione balcanica, che fu azzerata dall'atteggiamento dei sovietici, e l'abbozzo di schemi di confederazione nell'area della Renania[31]. Come scrisse a Churchill nell'estate del 1941 la pace si sarebbe ottenuta «disarmando tutti i piantagrane e considerando la possibilità di far rivivere piccoli stati»[32]. Voleva disarmare la Francia, la Polonia e molte altre nazioni, separare i Serbi dai Croati, arrivando ad affermare alla Conferenza di Teheran che il mondo stava meglio quando l'Europa era divisa in «107 province»[33].

Contro un'organizzazione europea andava anche lo sviluppo di un organismo mondiale per il mantenimento della pace. Il 12 luglio del 1943 Hull sospese l'Advisory Committee e i suoi sottocomitati per la pianificazione

29. Elena Aga Rossi, *La divisione dell'Europa nei piani alleati (1941-45)*, cit., p. 333. Anche il patto d'alleanza fra Cecoslovacchia e Urss concluso nel dicembre del 1943 contribuì a seppellire definitivamente l'idea di una confederazione fra Cecoslovacchia e Polonia.

30. *Frus, 1942*, III, p. 573-74.

31. Le confederazioni pensate da Roosevelt, Walloonia e Flamingia, vennero accennate a un funzionario inglese nel novembre del 1942 e a Eden e nel marzo del 1943, ma non andarono oltre. Vedi Warren F. Kimball, *The Juggler: Franklin Roosevelt as Wartime Statesman*, Princeton University Press, Princeton (N. J.) 1991, p. 94.

32. Warren F. Kimball, (a cura di), *Churchill and Roosevelt. Their Complete Correspondence,* Princeton University Press, Princeton (N. J.) 1984, vol. 1°, p. 221.

33. *Frus, 1942, III*, p. 568-69, 573; *Frus, Conference at Cairo and Teheran*, p. 603.

postbellica; alla metà di agosto la Division on Special Research su sua richiesta preparò una bozza per la costituzione delle Nazioni Unite che non prevedeva organizzazioni regionali, ma soltanto un'assemblea consultiva rappresentante tutte le nazioni, mentre tutto il potere decisionale veniva concentrato nelle mani dei Quattro.

In una famosa conversazione privata con il cardinale Spellman in settembre, Roosevelt espresse molto chiaramente i suoi progetti: occorreva arrivare all'accordo fra i Grandi Quattro dividendo il mondo in sfere di influenza; la Cina avrebbe avuto l'Estremo Oriente, gli Stati Uniti il Pacifico, la Gran Bretagna e la Russia l'Europa e l'Africa. Ma poiché gli interessi della Gran Bretagna erano soprattutto coloniali, presumibilmente la Russia sarebbe diventata prevalente in Europa. Il presidente previde una dominazione sovietica della Germania, dell'Ungheria, dell'Austria e della Croazia[34]. L'atteggiamento di Roosevelt era sostenuto anche dalle analisi fatte dallo staff militare nell'agosto 1943, che consideravano ormai inevitabile la preponderanza militare dell'Unione Sovietica in Europa alla fine della guerra.

A Teheran (28 novembre-1 dicembre 1943) il destino dell'Europa venne sancito in tutte le sue linee essenziali. Roosevelt, nella sua seconda conversazione privata con Stalin, tratteggiò la forma della futura organizzazione internazionale: 1) un gruppo di quaranta o più paesi, autorizzato a discutere liberamente tutte le questioni internazionali e a dare consigli ai due più piccoli organismi dove risiedeva il potere di decisione e azione; 2) un consiglio esecutivo formato dai rappresentanti dei quattro firmatari della Dichiarazione di Mosca più altri sei paesi a scelta da tutto il mondo; 3) i quattro poliziotti, con l'autorità di intervenire contro ogni pericolo alla pace, o nel caso di qualsiasi emergenza che richiedesse azione. Stalin obiettò che gli europei avrebbero potuto risentirsi di una Cina che interveniva nei loro affari e suggerì come alternativa due comitati regionali, uno europeo e l'altro dell'Estremo Oriente, con Stati Uniti, Urss e Inghilterra presenti in ambedue. Roosevelt ricordò che Churchill aveva un'idea simile, con tre comitati regionali, il terzo riguardante le Americhe. Ma aggiunse che dubitava che il Congresso avrebbe permesso la partecipazione americana a un comitato esclusivamente europeo, che avrebbe potuto costringere gli Stati Uniti a mandare truppe in Europa. Stalin fece notare che anche i quattro poliziotti avrebbero potuto richiedere l'invio di truppe americane in Europa, mentre invece il presidente americano precisò che aveva previsto soltanto l'invio di aerei e navi americani in Europa, e che Inghilterra e Russia

34. Robert I. Gannon, *The Cardinal Spellman Story*, New York 1962, p. 222-25.

avrebbero dovuto impiegare gli eserciti terrestri nel caso di una eventuale minaccia alla pace[35].

In un'altra discussione a tre, il 1° dicembre, Roosevelt propose una divisione della Germania in sette parti, cinque con autogoverno e due parti, fra cui la Ruhr e la Saar, controllate internazionalmente. Churchill delineò invece la separazione della Prussia, cuore del militarismo tedesco, dal resto della Germania. I vari Stati meridionali, divenuti autonomi, sarebbero dovuti entrare a far parte di una confederazione assieme ad altri stati danubiani, o comunque trovare qualche forma di associazione con essa. Stalin respinse la proposta di Churchill, preferendo quella di Roosevelt, perché manteneva i tedeschi più deboli; organizzando una grande federazione di Stati si dava ai tedeschi l'occasione di far rivivere un grande stato sotto il loro controllo. Roosevelt fu abbastanza d'accordo, sostenendo che i tedeschi erano combattenti ostinati, ma avrebbero potuto divenire leali alle piccole unità che egli aveva in mente. Churchill replicò che se la Germania fosse stata divisa in parti indipendenti, non all'interno di altre combinazioni dove potevano trovare nuove lealtà e stabilire un'esistenza possibile, presto o tardi si sarebbero riuniti sfidando i loro avversari. Stalin rispose che l'Unione Sovietica l'avrebbe impedito. Allora il primo ministro inglese chiese se Stalin si aspettasse che tutta l'Europa fosse composta di stati separati, disuniti, deboli: Stalin rispose di no, solo la Germania doveva essere divisa e debole[36].

Un memorandum di Charles E. Bohlen, membro della delegazione americana a Teheran sintetizzò puntualmente l'idea sovietica dell'assetto postbellico dell'Europa continentale: «L'opposizione di Stalin alle federazioni è sufficientemente chiara per dare un'idea della visione sovietica dell'Europa continentale dopo la guerra. La Germania deve essere fatta a pezzi e mantenuta in pezzi. Non sarà permesso agli stati dell'Europa orientale, sud-orientale e centrale di raggrupparsi in qualsiasi tipo di federazione o associazione. La Francia deve essere privata delle sue colonie e delle basi strategiche fuori dai suoi confini e non le sarà permesso di mantenere un apparato militare apprezzabile. La Polonia e l'Italia manterranno approssimativamente la grandezza attuale del loro territorio, ma è dubbio se sarà loro concesso di avere una forza militare apprezzabile. Il risultato sarebbe che l'Unione Sovietica si troverebbe a essere l'unica forza militare e politica importante sul continente europeo. Il resto dell'Europa verrebbe ridotto all'impotenza militare e politica»[37]. La situazione che Bohlen stava

35. Herbert Feis, *Churchill-Roosevelt-Stalin. The War They Waged and the Peace They Sought*, Princeton University Press, Princeton (N.J.) 1957, p. 270.

36. *Ibidem*, p. 274-275; *Frus, Conference at Cairo and Teheran*, p. 879-880.

37. Herbert Feis, *Churchill-Roosevelt-Stalin*, cit., p. 275; Charles E. Bohlen, *Witness to History, 1929-1926*, Norton, New York 1973, p. 153.

descrivendo con allarme e preoccupazione in realtà non dispiaceva a Roosevelt, anche se questi evidentemente contava sugli inglesi per controbilanciare l'influenza dei sovietici.

L'atteggiamento del presidente americano nei confronti dell'Europa si evince anche in quello che era uno dei problemi più scottanti da affrontare per quanto riguardava l'assetto postbellico, il futuro della Germania. Molti erano d'accordo sul fatto che da una parte occorreva impedire che la Germania potesse rinascere come potenza militare e minacciare l'equilibrio degli Stati, dall'altra era necessario evitare gli errori della pace punitiva di Versailles che avrebbero potuto rinfocolare il nazionalismo e il risentimento tedesco. L'oscillazione fra repressione e riabilitazione dei tedeschi caratterizzò a lungo i vertici governativi degli Stati Uniti.

Roosevelt, nel clima irrazionale di una guerra totale all'ultimo sangue, sancita dalla sua controversa dichiarazione di combattere fino alla resa incondizionata delle potenze dell'Asse, sembrò nel 1944 deciso a seguire la linea dura. Nell'agosto di quest'anno accettò il piano sull'assetto tedesco del segretario del tesoro Henry Morgenthau. Per questi l'unico modo di impedire guerre future era, oltre allo smembramento, l'eliminazione non soltanto della potenzialità bellica tedesca, ma di tutto il suo apparato industriale, trasformando la Germania in una nazione agricola e pastorale. Secondo il segretario del Tesoro, il conseguente caos economico avrebbe dovuto portare la disfatta a casa dei tedeschi[38].

Roosevelt ebbe parole durissime per i tedeschi, identificandoli tout court con il nazismo: «ogni persona in Germania deve capire che questa volta la Germania è una nazione sconfitta. […] Il popolo tedesco nella sua interezza deve arrivare a capire che l'intera nazione è stata coinvolta in una cospirazione illegale contro le norme della convivenza civile della civiltà moderna»[39].

Nel settembre del 1944, a Quebec, Roosevelt presentò il «piano» a Churchill, che dissentì fieramente. Per convincere lo scettico alleato inglese si addussero anche motivi economici, come la possibilità dell'aumento delle esportazioni inglesi in sostituzione della perdita di molti investimenti oltremare. Churchill, come scrisse nelle sue memorie, accettò il piano a malincuore, solo dopo le grandi insistenze del presidente americano e del

38. Sul piano Morgenthau cfr. John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*, Columbia University Press, New York 1972, p. 95-132. Una copia del piano si può leggere in US Department of State, *A Decade of American Foreign Policy. Basic Documents, 1941-1949*, Government Printing Office, Washington, DC, 1950, p. 502-505.

39. John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War*, cit., p. 119.

suo ministro del tesoro; inoltre, anche se Churchill non lo menziona, l'Inghilterra aveva un disperato bisogno dei dollari di Morgenthau[40].

Gli obiettivi di Morghenthau condivisi da Roosevelt erano non solo rendere la Germania incapace di nuovi aggressioni, ma anche rassicurare i sovietici, dimostrando che non c'era intenzione di usare la potenza tedesca contro di loro; particolarmente vibrate furono le proteste del segretario di stato Stimson: «Non posso considerare realistico il suggerimento che una tale area nelle attuali condizioni economiche del mondo possa essere trasformata in un "territorio fantasma" non produttivo quando è divenuta il centro di uno dei più industrializzati continenti del mondo, popolati da gente di energia, vigore e progresso…Non posso concepire di trasformare un tale dono di natura in un pugno di polvere»[41].

Fu solo in novembre, di fronte a molte resistenze, che Roosevelt attenuò la sua posizione, finendo per avallare un documento che dichiarava che, se questo non comprometteva la pace, «la capacità produttiva e l'esperienza tedesca dovrebbero essere utilizzati per il benessere economico generale dell'Europa e del mondo»[42].

In definitiva, con poche differenze e al di là delle varie dichiarazioni di principio sottoscritte, come la Carta Atlantica o la Dichiarazione delle quattro Potenze fatta conoscere dopo Teheran, Roosevelt finì per essere completamente d'accordo con gli obiettivi di Stalin: un'egemonia sovietica sull'Europa orientale, una Germania smembrata, un'Europa occidentale debole, possibilmente disarmata e in grado di non nuocere, il mantenimento di buoni rapporti fra i Tre Grandi, unici in grado di preservare la pace con il monopolio della forza. Il mantenimento della stabilità in Europa veniva delegato a Inghilterra e Unione Sovietica, nella più classica anche se non dichiarata divisione in sfere di influenza: gli Stati Uniti, dopo la fine delle ostilità, avrebbero potuto ritirare al più presto le loro truppe impegnate sul territorio europeo, con la possibilità di esercitare un controllo sull'Europa all'interno del consiglio mondiale dei Grandi, standone fisicamente lontani. L'Europa, sotto tutela inglese e sovietica, sarebbe stata

40. Winston Churchill, *La seconda guerra mondiale*, vol. 6°, Mondadori, Milano 1953, p. 187. Nel complesso Churchill è abbastanza laconico sull'argomento.

41. Memo di Stimson, 5 settembre 1944, Archivi storici delle Comunità Europee, Firenze, Jmds 20. In un rapporto sulla Conferenza di Quebec del 19 settembre 1944, in *ibidem*, si descrive la furente reazione iniziale di Churchill: «Fu violento usando un linguaggio sfrenato. Disse che era come incatenare il suo corpo a un cadavere tedesco, che era crudele, non cristiano e quant'altro».

42. John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War*, cit., p. 121.

seriamente ridimensionata e si sarebbe ritirata dalla scena politica, risparmiando al mondo altre guerre terrificanti[43].

Molti furono i motivi che spinsero Roosevelt in questa direzione: l'idea di continuare la tradizionale politica di non coinvolgimento nei confronti dell'Europa, arrivando a una rapida smobilitazione dopo la vittoria, come ardentemente richiedeva l'opinione pubblica del suo paese; l'idea che riducendo all'impotenza tutta l'Europa continentale, con la garanzia militare degli altri due grandi alleati, si allontanava il pericolo di guerre per molto tempo; il desiderio di mantenere un buon rapporto con i sovietici, che stavano sopportando un enorme e sanguinoso impegno bellico, mentre Stalin richiedeva con sempre più impazienza l'apertura di un secondo fronte in Europa, sollecitato fin dal dicembre 1941, che i suoi alleati continuavano a posporre; l'idea che un'organizzazione regionale dell'Europa fosse in contrasto con il progetto di una organizzazione internazionale universalistica portato avanti da Cordell Hull.

Proponendo il frazionamento dell'Europa per metterla maggiormente in grado di non nuocere il presidente americano non si preoccupava di quello che era uno dei maggiori crucci dell'alleato inglese: Churchill si rendeva conto che in questo modo lo spazio europeo si trasformava in un vuoto di potere che poteva essere riempito dai sovietici, non condividendo l'ottimismo di Roosevelt sullo spirito di cooperazione e sulla buona volontà dei sovietici.

Il disegno politico di Roosevelt era fondato sull'assunto non dimostrabile di un duraturo consenso fra gli alleati, e soprattutto dell'intesa fra Stati Uniti e Unione Sovietica. Il presidente americano confidava nelle sue capacità personali per mantenere un rapporto di reciproca fiducia con Stalin ed era ben consapevole che la collaborazione con i russi era il punto debole della sua costruzione. È sicuramente per premunirsi di fronte a possibili sviluppi negativi che Roosevelt decise insieme con Churchill, nell'agosto del 1943, di non dividere il segreto atomico con i sovietici[44]. Pensava di avere anche altri atout per influenzare gli alleati russi, come le grandi risorse degli Stati Uniti e il bisogno di aiuto economico dell'Unione Sovietica dopo le terribili perdite di questa sul piano umano e materiale.

Questo atteggiamento era dovuto in gran parte anche allo «spirito» di collaborazione fra gli alleati contro un avversario come la coalizione nazi-fascista; in questa situazione si era sviluppato un certo ottimismo in una parte dei vertici americani, e anche nell'opinione pubblica, con la diffusio-

43. John Lamberton Harper, *American Visions of Europe. Franklin D. Roosevelt, George F. Kennan, and Dean G. Acheson*, Cambridge University Press, New York 1996, p. 79.

44. Warren F. Kimball, *The Juggler: Franklin Roosevelt as Wartime Statesman*, cit., p. 86.

ne dell'idea che Stalin usasse l'ideologia marxista-leninista solamente come facciata e che avrebbe finito per convivere o addirittura accettare il modello di società occidentale. Episodi come lo scioglimento della Terza internazionale nel 1943 vennero visti come segnali in questa direzione[45].

Roosevelt pensava che offrendo ai sovietici un posto fra i grandi della terra, una leadership mondiale in condominio, tenuto conto del declino visibile dell'impero inglese, ci sarebbe stata una sincera collaborazione nell'interesse di tutti e due i partner; come disse nel 1944: «Sono gente amichevole. Non hanno pazze idee di conquista e roba simile; e adesso che sono arrivati a conoscerci, sono molto più disposti ad accettarci»[46].

Winston Churchill e Coudenhove-Kalergi

Winston Churchill fu il solo a cercare di contrastare i disegni europei di Roosevelt e Stalin. Rientra nella grandezza del personaggio e nella sua capacità di visione il fatto di essere sempre stato un convinto sostenitore dell'unità europea, almeno fin dal 1930, quasi in perfetta solitudine nella classe politica inglese del suo tempo: nel perseguire i suoi convincimenti su questo piano si mostrò spesso più lungimirante dei suoi stessi colleghi di governo[47]. Quando nel maggio del 1940 si trovò a guidare l'Inghilterra scesa in guerra, la stagione del dibattito federalista si stava per concludere. Il successo nazista, con il collasso della Francia e delle altre democrazie dell'Europa occidentale, finì per influenzare profondamente l'opinione pubblica britannica.

L'Inghilterra rimase a combattere da sola contro l'impero continentale di Hitler, riuscendo a resistere, rafforzando il proprio senso di orgoglio nazionale e indipendenza. Ogni speranza di aiuto militare poteva provenire solo fuori dall'Europa, e soprattutto dagli Stati Uniti d'America. Molti che avevano parlato di integrazione europea, ora guardavano con speranza a una unione anglo-americana. Quando nel 1941 gli Inglesi si ritrovarono con gli Stati Uniti e l'Urss al loro fianco, tutta la nazione si sentì unita alle

45. Per una attenta analisi di questo atteggiamento vedi Elena Aga Rossi, *Alle origini del mondo bipolare: la politica di Roosevelt verso l'Europa (1941-1945)*, in «Storia Contemporanea», 25, aprile 1994, p. 223-246.

46. Citato in John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford University Press, New York 1982, p. 9.

47. Come fa notare, per esempio, John Lukacs nel suo *Churchill. Visionary. Statesman. Historian*, Yale University Press, New Haven e Londra 2002, p. 100, il libro «Churchill e l'Europa» deve ancora essere scritto. Una recente e documentata analisi di questo aspetto dello statista inglese si trova in Klaus Larres, *Churchill's Cold War. The Politics of Personal Diplomacy*, Yale University Press, New Haven e Londra, 2002.

potenze extraeuropee e l'idea di una federazione europea perse il parziale richiamo che aveva avuto; e l'opinione pubblica tornò a essere indifferente all'idea di unità europea o contraria a un coinvolgimento britannico in un'unione continentale.

Il primo ministro inglese rimase un europeista a suo modo coerente e non smise di difendere la necessità di una unione continentale, a dispetto di un entourage politico che non lo prendeva sul serio a proposito di questo argomento. Nello stesso modo rimase fedele alle idee e all'amicizia di Coudenhove-Kalergi, da cui aveva tratto ispirazione per la sua visione europeista.

Winston Churchill aveva pubblicamente considerato in modo positivo le idee di Coudenhove-Kalergi fin da un lungo articolo scritto nel 1930:

> La resurrezione dell'idea paneuropea è identificata soprattutto con il conte Coudenhove-Kalergi. Egli ha condotto la sua campagna da Vienna. Il quartiere generale è ben scelto. La triste situazione di Vienna dai tempi della Grande Guerra costituisce l'esempio più amaro dello spreco e della follia del sistema attuale. Questa misera capitale, per secoli la sede di un impero, ora semplicemente il nodo di linee ferroviarie troncate o strozzate, una Londra circondata da irlandesi ostili, invia un appello senza risposta. È giusto che questo appello non rimanga più muto. La forma del conte Kalergi può essere rozza, erronea e impraticabile, ma l'impulso e l'ispirazione sono veri[48].

Churchill in questa occasione si rivelò uno dei pochi uomini politici inglesi ad avere considerato favorevolmente l'appello di Aristide Briand alla Società delle Nazioni nel 1929, in direzione di una qualche forma di unità europea[49]. Secondo il Foreign Office il piano Briand doveva essere accolto con «cautela, anche se cordiale cautela». Veniva suggerito al governo di limitarsi «a una espressione di calda simpatia verso gli alti ideali di cooperazione europea»[50]. Nella risposta ufficiale del governo inglese la simpatia per l'iniziativa veniva mantenuta ma si diceva anche che l'Inghilterra non vedeva necessaria o desiderabile una nuova istituzione internazionale; anzi un'unione europea indipendente avrebbe potuto alimentare le rivalità intercontinentali[51]. Per Churchill, invece: «Il concetto degli Stati Uniti

48. Winston Churchill, *The United States of Europe*, «Saturday Evening Post», 15 febbraio 1930.

49. Churchill in quel momento non occupava cariche politiche. Fra le personalità inglesi favorevoli al «piano Briand» sono da ricordare Norman Angell e Leo Amery.

50. Vedi T. Salmon e W. Nicoll (a cura di), *Building European Union. A documentary history and analysis*, Manchester University Press, Manchester e New York 1997, p. 14-15.

51. «International Conciliation», *European Federal Union. Replies of Twenty-Six Goverments of Europe to M. Briand Memorandum of May 17, 1930*, Carnegie, Worcester, dicembre 1930, n. 265.

d'Europa è giusto. Ogni passo fatto in questa direzione in grado di placare l'odio obsoleto e di far svanire le oppressioni, di rendere più facili il traffico e i servizi reciproci dell'Europa, di incoraggiare le sue nazioni a mettere da parte i loro armamenti cautelativi è buono in se stesso, è buono per loro ed è buono per tutti»[52].

Churchill non condivideva l'atteggiamento del suo governo sfavorevole a una unificazione europea vista come un pericolo che avrebbe potuto danneggiare la Società delle Nazioni, compromettere la politica di equilibrio in Europa e avvicinare l'Inghilterra all'Europa a spese del Commonwealth; nelle sue parole:

La Società delle nazioni, che gli Stati Uniti hanno così imprudentemente – dati i loro vasti e crescenti interessi – disertato, è forzatamente diventata di fatto, se non di forma, soprattutto una istituzione europea. Il conte Coudenhove-Kalergi propone di concentrare le forze, gli interessi e i sentimenti europei in un unico ramo che, se cresce, diventerà il tronco e quindi acquisterà un'ovvia predominanza. Pensate a quanto potente potrebbe essere l'Europa se non ci fossero le sue divisioni! Lasciamo che la Russia scivoli indietro nell'Asia, come propone il conte Kalergi, e come è già largamente avvenuto. Lasciamo che l'impero britannico, escluso nel suo [di Kalergi] piano, realizzi il suo ideale diffuso per il mondo; anche così, la massa dell'Europa, una volta unita, una volta federata o parzialmente federata, una volta consapevole sul piano continentale – l'Europa con i suoi possedimenti e colonie africani e asiatici, costituirebbe un organismo senza pari[53].

Lo statista inglese, pur essendo allora uno dei campioni dell'imperialismo reazionario e un feroce oppositore della politica ufficiale di concessioni e moderazione nei confronti delle colonie, era convinto che un'Europa potente e prospera rappresentasse soltanto un vantaggio per il Regno Unito e i suoi interessi mondiali. Il suo entusiasmo per un'Europa unita e federale è alimentato dalla sua antica ammirazione per il successo degli Stati Uniti – occorre anche ricordare che la madre di Winston Churchill era nordamericana – per l'efficienza della loro società imprenditoriale e per i benefici dell'economia di scala:

Nessun europeo può vedere lo spettacolo incredibile di queste mura di tariffe interne dell'Europa senza stupirsi per l'imbarazzo e le difficoltà nonostante le quali i popoli d'Europa si guadagnano il loro pane quotidiano. Questa viva impressione è stimolata da un'occhiata alla carta geografica degli Stati Uniti e dall'osservare che attraverso la totalità di quel vasto territorio […] non ci sono barriere o ostacoli di nessuna sorta all'infuori di quelli che la natura ha eretto e che la scienza sta superando. Certamente sembrerebbe che il libero interscambio di beni e servizi su

52. Winston Churchill, *The United States of Europe*, cit.
53. *Ibidem*.

un'area il più possibile ampia, o su aree molto ampie, sia un fattore determinante per il rapido aumento della ricchezza materiale[54].

Come si vede Churchill condivideva nelle sue linee principali la visione di Coudenhove-Kalergi, anche se differiva probabilmente sui metodi per raggiungere gli obiettivi. I due erano uniti anche dallo stesso atteggiamento negativo nei confronti dell'Urss e del comunismo e condividevano l'idea che la Gran Bretagna dovesse favorire e incoraggiare l'unità continentale dell'Europa, senza però farne parte. Secondo Churchill: «Noi siamo con l'Europa, ma non facciamo parte di essa. Noi siamo legati, ma non compresi. Noi siamo interessati e associati, ma non assorbiti»[55]. Il Regno Unito, anche se doveva essere favorevole al progetto paneuropeo, apparteneva a un ambito geografico – e a un destino – più grande dell'Europa. Senza nascondere il suo orgoglio, e senza immaginare l'imminente declassamento dell'impero britannico, il grande statista celebrava la grandezza e il ruolo centrale del suo paese:

> Noi non apparteniamo a un singolo continente, ma a tutti. Non a un unico emisfero ma a tutti e due; al Nuovo Mondo e al Vecchio Mondo. L'impero inglese è una delle potenze che guidano l'Europa. È una grande e crescente potenza americana. È una potenza dell'Australasia. È una delle più grandi potenze dell'Asia. È la principale potenza africana. La stessa Gran Bretagna è stata per secoli il campione provato e riconosciuto della libertà europea. Essa è il centro e la guida del Commonwealth delle nazioni britanniche. Essa è un partner uguale nel mondo di lingua inglese[56].

La visione paneuropea di Churchill

Nel 1938 Churchill e Coudenhove-Kalergi si incontrarono per la prima volta, in occasione della presentazione in Inghilterra di un libro di quest'ultimo. Coudenhove racconta che l'incontro ebbe luogo nel febbraio: «Ero felice che Churchill fosse rimasto fedele all'idea di Paneuropa benché non ne avesse più parlato, né scritto in proposito, da anni»[57].

In questa occasione iniziò fra i due un rapporto di reciproca stima, non sempre idilliaco ma duraturo, testimoniato da vari incontri personali e da

54. *Ibidem*.
55. *Ibidem*.
56. *Ibidem*.
57. Richard Coudenhove-Kalergi, *Una vita per l'Europa*, cit., p. 246. Nello stesso 1938 i due si incontrarono di nuovo a casa del comune amico Leo Amery, per un pranzo cui partecipò anche Lord Lothian. Il libro di Coudenhove-Kalergi era l'edizione inglese di *Totaler Staat – Totaler Mensch*, Paneuropa Verlag, Glarona 1937.

un'estesa corrispondenza[58]. Fu in questo anno che Churchill riprese e rinnovò la sua visione europeista. Dopo l'incontro con Coudenhove-Kalergi scrisse che la marcia verso la federazione europea doveva ripartire, osservando che la minaccia di un conflitto indotta dal nazifascismo poteva avvicinare fra loro gli Stati amanti della pace e quindi «contribuire indirettamente allo sviluppo dell'ideale paneuropeo»[59]. Questo sarebbe stato possibile attraverso un sistema di sicurezza collettivo in grado di controllare i nazionalismi espansionistici: un nuovo concerto di nazioni europee all'interno della Società delle Nazioni avrebbe potuto risolvere con un organo collettivo i problemi posti dalle rivendicazioni tedesche[60].

Churchill, dopo essersi battuto contro l'*appeasement* e nonostante una carriera politica fino ad allora sfortunata, venne chiamato a dirigere, il 10 maggio del 1940, giorno dell'invasione nazista della Francia, il governo di coalizione che avrebbe guidato la Gran Bretagna nel corso della guerra. Lo statista aveva ora l'occasione di misurare le sue idee con la realtà, di partecipare alla costruzione del nuovo mondo del dopoguerra, ma per più di un anno la Gran Bretagna rimase sola a resistere all'aggressione nazista, una situazione in cui ogni energia doveva essere subordinata alla difficile sopravvivenza.

Le difficoltà e la complessità della conduzione della guerra giustificano il fatto che la prima esposizione dei progetti postbellici di Churchill avvenne nel corso di conversazioni private con il suo segretario John Colville, nell'agosto del 1940. Churchill parlò della desiderabilità degli Stati Uniti d'Europa, con l'Inghilterra nella posizione di collegamento fra questa federazione e il Nuovo Mondo, in grado di mantenere l'equilibrio fra le due parti[61].

Nel dicembre dello stesso anno lo statista descrisse in modo più dettagliato la sua visione. Nell'Europa del dopoguerra, accanto ai grandi Stati come l'Inghilterra, la Francia, la Prussia, l'Italia e la Spagna, avrebbero dovuto essere create quattro confederazioni per proteggere gli Stati più piccoli. Una confederazione nell'Europa del Nord con L'Aia come capitale, una centro europea intorno a Varsavia o Praga, un'organizzazione bal-

58. Cfr. Martin Gilbert, *Winston Churchill*, vol. 8°, *Never Despair, 1945-1965*, Heinemann, Londra 1988, p. 243. Secondo Coudenhove ci fu un altro incontro nel giugno 1939. Secondo Gilbert, dopo la guerra, Coudenhove visitò Churchill a Ginevra nel settembre del 1946 e a Chartwell nel 1946, 1947 e 1950. Nel 1953 Churchill scrisse la prefazione a un'opera del conte, *An Idea Conquers the World*.

59. Idem, *Why Not a United States of Europe?*, «News of the World», 29 maggio 1938. Vedi anche il discorso del 9 maggio 1938 in W. Churchill, *Into Battle*, Cassell, Londra 1941, p. 12-22.

60. Idem, *Why Not a United States of Europe?*, cit.

61. John Colville, *The Fringes of Power. 10 Downing Street Diaries, 1939-1955*, Hodder & Stoughton, Londra 1985, p. 215-16.

canica guidata dalla Turchia e una confederazione danubiana. Le nove potenze sarebbero state integrate in un Consiglio d'Europa con poteri giudiziari ed economici. Ogni stato o confederazione avrebbe mantenuto un proprio esercito, ma non una forza aerea; tutti avrebbero contribuito a una forza aerea internazionale. L'Unione Sovietica non avrebbe dovuto far parte dell'organizzazione europea, ma avrebbe dominato una confederazione orientale fuori dall'area europea. La Germania avrebbe dovuto essere parzialmente divisa, separando gli austriaci e i tedeschi meridionali dalla Prussia, che sarebbe stata demilitarizzata[62].

Venne allora alla luce l'idea, ribadita anche nel discorso radiofonico a favore del Congresso paneuropeo di New York, di un Consiglio d'Europa, un organo di governo degli stati e delle confederazioni europee, probabilmente su linee puramente intergovernative e con la supervisione dell'Inghilterra. La Germania avrebbe dovuto rinunciare ad alcuni territori e ci sarebbero stati scambi di popolazione, ma, cercando di evitare gli errori del trattato di Versailles, non avrebbero dovuto esserci stati paria e anche alla Prussia disarmata dovevano essere estese le garanzie rappresentate dal Consiglio d'Europa[63].

Lo statista sembrava molto esitante a esprimere agli alleati o all'opinione pubblica la sua visione del dopoguerra, probabilmente perché non riusciva a convincere il suo stesso gabinetto della bontà e realizzabilità delle sue idee. Nel gennaio 1941 Churchill parlò ancora confidenzialmente della necessità degli «Stati Uniti d'Europa» e del ruolo guida che la Gran Bretagna avrebbe avuto nella loro costruzione: «Se fossero i russi a costruirli ci sarebbe comunismo e povertà; se fossero i tedeschi ci sarebbe tirannia e forza bruta». Secondo Colville il primo ministro parlava della futura Federazione europea come di una specie di «Dieta di Worms»; la Gran Bretagna l'avrebbe costituita e avrebbe partecipato, mantenendo nel contempo la sua libertà di scelta e il naturale e indissolubile legame con gli Stati Uniti e il Commonwealth[64].

Quando Churchill decise di prendere qualche iniziativa a questo proposito, era però già tardi, soprattutto di fronte a una ormai strutturata visione degli aspetti postbellici da parte degli Stati Uniti. Nel luglio 1942 gli inglesi avevano ricevuto le prime indicazioni a livello ufficiale del pensiero americano: «una occupazione della Germania e il suo possibile smembra-

62. John Colville, *Churchill as Prime Minister*, in P. Stansky, *Churchill. A Profile*, Hill and Lang, New York 1973, p. 126-27.

63. Martin Gilbert, *Winston Churchill*, vol. 6°, *Finest Hour*, Heinemann, Londra 1983, pp. 943-44; Klaus Larres, *Churchill's Cold War*, cit., p. 62-63.

64. David Weigall, *British ideas of European unity and regional confederation in the context of Anglo-Soviet relations, 1941-45*, cit., p. 159; Avi Shlaim, *Britain and the Origins of European Unity 1940-1951*, Graduate School of Contemporary European Studies, University of Reading, Reading 1978, p. 28.

mento, la Renania la Ruhr e forse la Baviera tendenti, come entità separate, ad associarsi con l'Occidente, e il resto della Germania con qualche specie di Confederazione dell'Europa orientale che avrebbe guardato piuttosto in direzione dell'Unione Sovietica»[65].

Nel Foreign Office guidato da Anthony Eden c'era sostanzialmente un rigetto nei confronti dei piani postbellici di Churchill e una certa adesione allo schema di Roosevelt dei «quattro poliziotti», anche perché era prevalsa l'opinione che l'unico modo per influenzare gli americani era quello di non avere idee troppo dissimili dalle loro. Il Dipartimento per l'economia e la ricostruzione, istituito nel 1942 all'interno del Foreign Office, divenne in breve tempo il forum ufficiale delle discussioni sull'assetto internazionale post-bellico. Il funzionario a capo di questa struttura, Gladwyn Jedd elaborò il primo piano inglese per il riassetto internazionale dopo la guerra, il cosiddetto «Four Power Plan», presentato nell'ottobre del 1942.

Seguendo sostanzialmente gli americani e assumendo come improbabile un ritiro dell'Urss dall'Europa, il piano respingeva le opzioni regionali, e quindi le convinzioni di Churchill. Doveva essere favorita la creazione di una struttura globale dominata da quattro grandi potenze, Stati Uniti, Gran Bretagna, Unione Sovietica e Cina.

Di fronte a questa iniziativa Churchill uscì per la prima volta allo scoperto all'interno del suo gabinetto di guerra, inviando a Eden un promemoria in cui manifestava le sue perplessità, soprattutto in vista delle richieste che avrebbe potuto avanzare l'Unione Sovietica, e delineava il suo pensiero al ministro degli esteri:

[…] Devo ammettere che i miei pensieri sono anzitutto rivolti all'Europa, alla rinascita della gloria dell'Europa, il continente che ha dato vita alle nazioni e alle civiltà moderne. Sarebbe un disastro smisurato se la barbarie russa avesse il sopravvento sulla cultura e l'indipendenza degli antichi Stati europei. Per quanto sia ora difficile prevederlo, confido che la famiglia europea possa agire come un'unica comunità sotto un Consiglio d'Europa. Io anticipo col desiderio l'avvento degli Stati Uniti d'Europa, nei quali le barriere tra le nazioni siano ridotte al minimo e sia possibile viaggiare senza alcuna restrizione. Spero di vedere il giorno in cui l'economia europea sia studiata come una cosa sola; spero di veder nascere un consiglio di forse dieci membri, che comprenda le grandi nazioni d'un tempo e parecchie confederazioni – scandinava, danubiana, balcanica, ecc. – che possegga una polizia internazionale ed abbia il compito di mantenere disarmata la Prussia. Naturalmente, dovremo collaborare con gli americani in molte cose, e per le cose più importanti, ma l'Europa è la nostra prima preoccupazione e noi certamente non vorremmo appartarci con russi e cinesi quando svedesi, norvegesi, danesi, olandesi, belgi, francesi, spagnoli, polacchi, cechi e turchi ci por-

65. *The Memoirs of Lord Gladwyn*, Weidenfeld and Nicolson, Londra 1972, p. 111.

ranno domande scottanti, chiederanno il nostro aiuto e avranno tanta forza da far udire le loro voci. Sarebbe facile dilungarsi su questo argomento; purtroppo la guerra ci costringe ad occuparci anzitutto di essa[66].

Eden manifestò i suoi dubbi di fronte a uno schema paneuropeo; gli sembrava che nulla in Europa potesse funzionare senza l'intervento degli inglesi, dei sovietici e, fino a un certo punto, degli americani[67].

Churchill cercò di resistere al «piano Jedd», inviando al proprio gabinetto delle osservazioni alternative in forma di memorandum nel gennaio 1943, durante una visita al governo turco, documento che chiamò «riflessioni del mattino»:

> È intenzione dei capi delle Nazioni Unite creare un'organizzazione mondiale per il mantenimento della pace, fondata su principi di libertà e di giustizia e sulla rinascita economica. Nel quadro di tale organizzazione sarà creato una sorta di Governo europeo che incarnerà lo spirito dell'ex-Società delle Nazioni ma non ne avrà le debolezze. Di questo organismo faranno parte non soltanto le grandi nazioni dell'Europa e dell'Asia Minore da tempo organizzate in Stati, ma anche un certo numero di confederazioni composte dagli Stati minori, tra le quali sembrano inevitabili una scandinava, una danubiana e una balcanica. Un organismo analogo dovrà essere costituito nell'Estremo Oriente, con una diversa composizione, e l'intero sistema dovrà essere tenuto insieme dal fatto che le grandi Potenze vittoriose intendono continuare ad essere armate, soprattutto per quel che riguarda l'aviazione, mentre imporranno ai colpevoli un disarmo totale[68].

Queste considerazioni furono accolte con costernazione dal Foreign Office. Gladwyn Jebb fece sapere che «il solo aspetto che lasciava qualche speranza era che là dove le proposte del primo ministro erano vaghe, esse erano, come la Carta Atlantica, capaci di essere adattate a quasi tutti gli schemi di sistema mondiali che potrebbero essere approvati dal gabinetto, e là dove erano specifiche erano così impraticabili da non meritare di essere prese sul serio»[69]. Anche Washington accolse male il documento di Churchill: in esso si vedevano i segni di quella vecchia politica fatta di sfere di interesse e di *balance of power* che Roosevelt e Hull pensavano di ripudiare. Le stesse accoglienze ebbe il discorso radiofonico sul Consiglio

66. Winston Churchill, *La seconda guerra mondiale*, vol. 4°, Mondadori, Milano 1951, p. 682.

67. Dutton, David, *Anthony Eden. A Life and Reputation*, Arnold, Londra 1997, p. 282. All'inizio della guerra Eden era favorevole a soluzioni federali per l'Europa.

68. Winston Churchill, *La seconda guerra mondiale*, vol. 4°, cit., p. 844. Nel seguito della citazione Churchill afferma che gli Stati Uniti «forse assumeranno la direzione del mondo».

69. *The Memoirs of Lord Gladwyn*, cit., p. 122.

d'Europa, fatto in concomitanza con il Congresso paneuropeo di New York, che suscitò molte perplessità negli Stati Uniti.

In Inghilterra il Foreign Office aveva tentato di convincere Churchill a non sostenere l'iniziativa di Kalergi attraverso la radio. Al fondatore di Paneuropa si rimproverava di essere troppo favorevolmente inclinato verso la Germania e di avere il vizio «di formare Unioni fra partner male assortiti»[70]. Il Foreign Office aveva scoraggiato qualsiasi partecipazione ufficiale inglese all'avvenimento, istruendo il suo ambasciatore a Washington «a somministrare una doccia d'acqua fredda negli appropriati quartieri ufficiali» facendo sapere che Kalergi «ci era ben noto da tempo come una persona eccentrica anche se bene intenzionata»[71].

Insomma, all'interno del Ministero degli esteri inglese l'«europeismo» di Churchill, così come la sua amicizia e il sostegno dato a Coudenhove-Kalergi, venivano considerati come la fissazione irritante di un grande statista, qualcosa da compatire e da sabotare educatamente. Inoltre Eden era dichiaratamente avverso all'idea di unità europea. Il capo del Foreign Office si trovava negli Stati Uniti nel marzo del 1943, proprio quando il suo capo di governo si era espresso nel discorso radiofonico a favore del Consiglio e dell'integrazione d'Europa. Fu lui a tranquillizzare gli alleati affermando che Churchill nel suo discorso non intendeva escludere gli Stati Uniti, e che lui era d'accordo con gli Stati Uniti che le Nazioni Unite si dovessero organizzare a livello globale, sposando quindi l'universalismo combattuto da Churchill[72]. Eden comunicò al suo primo ministro che Roosevelt non era favorevole alla costituzione di un Consiglio d'Europa perché sarebbe stato osteggiato dagli isolazionisti[73].

Il primo ministro inglese fece un altro tentativo e, nella sua terza visita a Washington, colse l'occasione per illustrare la sua visione a un gruppo di influenti statisti nordamericani fra i quali erano presenti il vicepresidente Wallace, il ministro della guerra Stimson, il sottosegretario di stato Welles. La riunione ebbe luogo il 22 maggio del 1943 all'ambasciata inglese e Churchill, consapevole di non avere l'appoggio del suo gabinetto, sottolineò che si trattava di opinioni personali. Per Churchill, Stati Uniti Gran Bretagna Russia e Cina, quest'ultima considerata di gran lunga meno importante, avrebbero dovuto costituire, insieme ad alcune altre potenze non specificate, un Consiglio supremo mondiale, in sottordine al quale avrebbero dovuto esistere tre Consigli regionali, uno per l'Europa, uno per le

70. Klaus Larres, *Churchill's Cold War*, cit., p.426, nota 14.

71. David Weigall, *British ideas of European unity and regional confederation in the context of Anglo-Soviet relations, 1941-45*, cit., p. 163.

72. Herbert Feis, *Churchill-Roosevelt-Stalin*, cit., p. 121.

73. Dutton, David, *Anthony Eden. A Life and Reputation*, cit., p. 282.

Americhe e uno per l'area del Pacifico. Per quel che riguarda l'area europea, scriveva Churchill:

Quanto all'Europa, ritenevo che dopo la guerra essa avrebbe dovuto constare di una dozzina di Stati o confederazioni, che avrebbero costituito il Consiglio regionale europeo. Era importante far risorgere una Francia potente, perché la prospettiva di non avere alcun paese forte nello spazio compreso tra l'Inghilterra e la Russia non era davvero attraente. Dissi inoltre di non prevedere che gli Stati Uniti potessero tenere indefinitamente in Europa ingenti presidi; la Gran Bretagna non avrebbe certo potuto fare altrettanto. Sarebbe stato anche necessario che gli Stati Uniti partecipassero in qualche modo al mantenimento dell'ordine in Europa, compito al quale avrebbe evidentemente contribuito anche la Gran Bretagna.
Speravo inoltre che nell'Europa sud-orientale si formassero varie confederazioni, tra le quali una Federazione danubiana, con centro a Vienna, che avrebbe dovuto in qualche modo riempire il vuoto lasciato dallo scomparso Impero austro-ungarico; la Baviera avrebbe dovuto far parte di tale Federazione. Avrebbe dovuto esserci anche una Federazione balcanica[74].

Belgio e Olanda avrebbero potuto costituire con la Danimarca il gruppo dei Paesi Bassi. La Germania sarebbe stata separata dalla Prussia. Polonia e Cecoslovacchia avrebbero dovuto rimanere alleate e in rapporti amichevoli con la Russia. Dallo schema rimanevano fuori i paesi scandinavi, mentre la Turchia, insieme alla Grecia, avrebbe potuto unirsi al sistema balcanico. Continuava Churchill:

Ciascuno dei dodici o più paesi europei avrebbe dovuto nominare un suo rappresentante al Consiglio regionale europeo, creando in tal modo una specie di Stati Uniti d'Europa. Personalmente, ritenevo che le idee in proposito del conte Coudenhove Kalergi fossero assai raccomandabili.
Analogamente, avrebbe potuto costituirsi un Consiglio regionale per le Americhe, di cui il Canada avrebbe naturalmente fatto parte in rappresentanza del Commonwealth britannico. Avrebbe dovuto esserci pure un Consiglio regionale per il Pacifico, al quale a mio giudizio avrebbe potuto aderire la Russia[75].

Rispondendo a un'obiezione di Wallace, Churchill riconobbe l'opportunità di aggiungere altre potenze, scelte a turno dai Consigli regionali, all'interno del Consiglio mondiale:

Il criterio fondamentale di tutto il sistema era quello di uno sgabello a tre piedi: il Consiglio Supremo mondiale che poggiava su tre Consigli regionali. Annettevo

74. Winston Churchill, *La seconda guerra mondiale*, vol. 4°, *La svolta fatale*, Mondadori, Milano 1971, p. 942.
75. *Ibidem*, p. 942-943.

però molta importanza anche al principio regionale: solo infatti dai paesi i cui interessi erano direttamente minacciati da una controversia ci si poteva attendere che si dedicassero con sufficiente energia alla ricerca di un accordo. Se si fossero invitati in prima istanza a ricercare le basi di un accordo paesi non direttamente interessati alla controversia, era probabile che ne sarebbe risultata una discussione del tutto inutile e accademica[76].

Per Churchill era stata utile l'esperienza della Società delle Nazioni, che non era venuta meno ai suoi scopi ma era fallita perché gli Stati non avevano mantenuto gli impegni nei suoi confronti. Per mantenere la pace ci sarebbe voluta la forza:

Io suggerivo un accordo fra le Nazioni Unite per fissare il massimo e il minimo dei contingenti che ciascuna nazione avrebbe dovuto tenere pronti per ogni evenienza. Le forze di ciascuna nazione avrebbero potuto essere distinte in due gruppi: l'uno destinato a costituire l'esercito nazionale, l'altro destinato a far parte di un'armata internazionale di polizia a disposizione del Consiglio regionale, sotto il controllo del Consiglio Supremo mondiale. In tal modo, se uno qualsiasi dei dodici paesi europei avesse minacciato la pace, sarebbero stati pronti undici contingenti armati per ridurlo, se necessario, all'obbedienza. Il contingente fornito da ciascun paese all'esercito internazionale avrebbe avuto l'obbligo di agire, se fosse stato deciso in tal senso dal Consiglio Supremo mondiale, contro qualsiasi nazione a esclusione della propria[77].

Sempre rispondendo a domande di Wallace, Churchill introduceva un altro perno sostanziale su cui secondo lui si poggiava l'affidabilità dell'intero sistema: l'amicizia e il rapporto speciale tra Stati Uniti e Gran Bretagna:

Secondo me, infatti, ci sarebbero state ben poche speranze per la pace nel mondo senza una fraterna collaborazione tra gli Stati Uniti e il Commonwealth britannico; ero convinto che ciò avrebbe potuto assumere una forma tale da recare vantaggi a entrambi i paesi senza alcun sacrificio corrispettivo.
Avrei visto con piacere che i cittadini dei due paesi, senza perdere la nazionalità originaria, potessero viaggiare, commerciare e stabilirsi in entrambi i paesi godendo di eguali libertà e di eguali diritti. Avrebbe potuto anche esserci un passaporto comune o un tipo speciale di passaporto o di visto; si poteva anche escogitare un tipo di cittadinanza comune, in base al quale i cittadini degli Stati Uniti e del Commonwealth britannico, purché in possesso del certificato di residenza, avrebbero potuto godere dei diritti elettorali attivi e passivi alle cariche pubbliche d'entrambi i paesi, in base naturalmente alle leggi e alle istituzioni vigenti in ciascuno di essi[78].

76. *Ibidem*, p. 943.
77. *Ibidem*, p. 945.
78. *Ibidem*, p. 945.

Nonostante l'impressione del primo ministro inglese che le sue idee venissero recepite positivamente, la sua visione non era quella destinata a prevalere. Churchill si illudeva che si potesse tenere fuori la Russia dall'Europa, relegandola al solo Consiglio regionale del Pacifico mentre gli Stati Uniti avrebbero partecipato a quelli delle Americhe e del Pacifico; la Gran Bretagna, per l'estensione coloniale e la diffusione del Commonwealth, avrebbe addirittura partecipato a tutti e tre i Consigli, con uno status che non corrispondeva certamente alla sua posizione di potenza in decadenza di fronte alle due nuove superpotenze. Roosevelt rimase freddo di fronte a queste prospettive.

La visione regionalista di Churchill, nonostante tutti gli sforzi di quest'ultimo, finì per venire definitivamente sconfitta anche all'interno del suo governo. Eden era consapevole, come Roosevelt, che l'opinione pubblica americana non avrebbe accettato la partecipazione degli Usa in consigli regionali esclusivamente europei o asiatici.

Nella primavera del 1944, dopo varie scaramucce, Eden riuscì a ottenere il sostegno del «Four Power Plan» da parte di una schiacciante maggioranza del gabinetto.

Churchill tentò l'ultima difesa con un memorandum che sintetizzava e specificava le sue idee precedenti: appena era possibile doveva formarsi un Consiglio per la pace mondiale, formato dalle quattro grandi potenze, con il compito di organizzare il passaggio alla fine delle ostilità e di creare una organizzazione mondiale per la pace. In questa ci sarebbe stato un Consiglio mondiale permanente delle quattro potenze, un Tribunale mondiale, un'Assemblea consultiva degli Stati e dei Consigli regionali in Europa, Asia e Americhe. Ogni Consiglio regionale sarebbe stato formato da un numero di stati tra i 12 e i 20, con il diritto di inviare un membro al Consiglio mondiale, membro che non doveva provenire dalle quattro potenze. Queste ultime dovevano essere rappresentate in quei Consigli regionali dove avevano interessi, e quindi la Gran Bretagna doveva essere presente in tutti. Le organizzazioni regionali dovevano impedire i conflitti interni, implementare le decisioni del Consiglio mondiale e del Tribunale, impegnandosi nel miglioramento dei rapporti e delle condizioni economiche all'interno della loro area.

Dopo che il regionalismo di Churchill fu respinto anche dai Dominions, che vi vedevano un ostacolo che impediva loro di essere rappresentati in altre aree, il primo ministro si arrese e accettò il «Four Power Plan» come linea ufficiale del suo governo[79]. La sconfitta della visione del premier inglese è percepibile nella sua accettazione di un condominio anglo-

79. Anthony Eden, *The Reckoning*, Cassell, Londra 1965, p. 443; Llewellyn Woodward, *British Foreign Policy in the Second World War*, Hmso, Londra 1962, p. 455-56.

sovietico sull'Europa, nella logica antica delle sfere di influenza e dell'equilibrio di potenza. Con l'Armata rossa che avanzava verso il centro dell'Europa e la dichiarata intenzione di Roosevelt di ritirare al più presto le proprie truppe, dopo la fine delle ostilità, Churchill era consapevole del vuoto di potere che si sarebbe aperto nell'Europa occidentale, e dell'inadeguatezza dell'Inghilterra, duramente provata dalla guerra, a controbilanciare i sovietici. Si spiegano così le insistenze con gli americani per ridare uno status autorevole alla Francia, e i suoi tentativi, nell'ottobre del 1944 a Mosca, di arrivare a un accordo in extremis con Stalin – le famose percentuali di influenza – tentando di tenere all'oscuro il partner americano.

Verso un nuovo ordine mondiale

Solo verso la fine della guerra, e pochi mesi prima di morire, nel gennaio del 1945, Roosevelt sembrò avere un ripensamento sui suggerimenti avanzati da Bullitt che aveva respinto. L'episodio venne raccontato da Bernard Baruch: «Una delle idee che discusse con me fu la creazione degli Stati Uniti d'Europa – un'unione federale – che, secondo lui, poteva essere la risposta a numerosi e antichi problemi economici e politici di quest'ultima». E Baruch rispose come avrebbe fatto lo stesso Roosevelt venti mesi prima: che esistevano troppi ostacoli a questo tipo di unione e che ci si poteva aspettare migliori prospettive da una efficiente organizzazione internazionale destinata a mantenere la pace. In un memorandum successivo farà sapere al suo presidente che l'unione federale degli stati europei sarebbe stato un obiettivo desiderabile, ma da una parte esisteva la possibilità di urtare i sovietici mentre dall'altra una «potente Europa unificata» avrebbe potuto costituire una minaccia per gli Stati Uniti, che in fondo erano entrati in guerra per impedire a un'Europa ostile di minacciarli.[80]

Ma ormai il destino dell'Europa era stato deciso, ancor prima della conferenza di Jalta. Il nuovo ordine mondiale uscito dalla guerra, retorica a parte, declassava e puniva l'Europa. La tragica unificazione compiuta dai nazisti era stata sconfitta, ma gli europei ora dovevano fare i conti con nuove egemonie:

> Per trovare la principale ragione dell'odierna minaccia di guerra, dobbiamo tornare all'anno 1945, a Jalta. Fu qui che un'Europa impotente fu divisa; fu qui che furono raggiunti accordi per zone d'occupazione militare che sarebbero diventate altrettante sfere di influenza politica. Jalta fece nascere un sistema di relazioni in-

80. Pierre Melandri, *Les Etats Unis face à l'unification européenne*, cit., p. 33.

ternazionali basate su uno stato di rivalità e equilibrio fra l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti. Che i tre vecchi signori che qui si incontrarono ne fossero consapevoli o no, l'idea della «cortina di ferro» nacque a Jalta, un simbolo della logica delle grandi potenze. Tre vecchi uomini – Roosevelt, Stalin e Churchill – decisero il destino di centinaia di milioni per i decenni a venire, con centinaia di milioni costretti a rispettare le loro decisioni[81].

Coudenhove-Kalergi e i suoi collaboratori continuarono nonostante tutto il loro lavoro; il Seminario di ricerca della New York University, sotto la guida di Arnold Zurcher, presentò nel marzo del 1944 l'abbozzo completo di una «Draft Constitution of the United States of Europe», che prevedeva un'organizzazione soprattutto confederale, cioè una unione di Stati sovrani, con alcuni elementi federali[82]. Il combattivo fondatore di Paneuropa inviò, tramite l'ambasciata inglese, il progetto a Churchill – «come uno strumento per la costituzione del vostro Consiglio d'Europa» – e a Eden. Secondo Zurcher il progetto di costituzione era meno avanzato del federalismo svizzero, che era stato preso a modello da Coudenhove:

Sostanzialmente il progetto di costituzione era l'abbozzo di quel che la Svizzera era stata prima della Rivoluzione Francese, o di quel che erano stati gli Stati Uniti durante il periodo degli Articoli della Confederazione, vale a dire un'associazione permanente di Stati sovrani, o ciò che la scienza politica chiama una confederazione. Il progetto non era concepito per l'applicazione pratica. I suoi autori pensarono anzitutto di stimolare discussioni sui problemi molto difficili che sarebbero sorti per i sostenitori dell'integrazione, una volta che gli entusiasti si fossero allontanati dalle facili generalità, e si fossero trovati di fronte alla dura realtà di costruire un piano pratico di associazione per gli stati sovrani d'Europa[83].

Coudenhove-Kalergi, come accompagnamento al progetto, scrisse a Churchill:

Questo rappresenta le speranze di molti milioni di europei che stanno ora lottando nella Resistenza per una nuova e democratica Europa di pace, libertà e prosperità. Se questa proposta riesce ad avere il sostegno morale del vostro governo, potrebbe anche servire come un'arma potente di guerra psicologica, paragonabile ai Quattordici Punti di Wilson nella guerra precedente. Perché la grande maggioranza dei tedeschi che sono ora determinati a lottare fino all'ultimo piuttosto che arrendersi a un destino oscuro e sconosciuto sarebbe pronta a gettare le armi per far

81. Gyorgy Konrad, scrittore dissidente ungherese, cit. in Charles Maier (a cura di), *The Cold War in Europe. Era of a Divided Continent*, Markus Wiener Publishers, Princeton (N. J.) 1996 (1991), p. 11.

82. Il testo completo si può trovare in Arnold J. Zurcher, *La lotta per l'Europa unita 1940-1958*, cit.

83. *Ibidem*, p. 33.

parte degli Stati Uniti d'Europa democratici; perché anche se questo distruggerebbe per sempre i loro sogni imperialistici assicurerebbe un futuro decente per se stessi e le loro famiglie[84].

Il documento fu accolto causticamente e con fastidio all'interno del Foreign Office e non vi fu risposta da parte di Churchill, ormai in minoranza su questo problema[85].

Quando fu ormai chiaro, dopo Jalta, che i giochi erano stati fatti, Coudenhove promosse un meeting della Paneuropean Conference nel marzo 1945 che espresse una «Dichiarazione di interdipendenza europea», nella quale si protestava vibratamente contro la divisione d'Europa in sfere di influenza:

Noi Europei, consapevoli della nostra comune civiltà e del nostro comune destino, ci appelliamo al Presidente e al Congresso degli Stati Uniti perché sostengano i nostri sforzi verso la costituzione di una Confederazione europea alla fine della guerra.
Esprimiamo la nostra convinzione che uno smembramento del nostro continente o la sua divisione in sfere di influenza condurrebbe inevitabilmente, in un prossimo futuro, alla terza guerra mondiale; e che la pace, la libertà e la prosperità dell'Europa possono essere assicurate solo coordinando l'Organizzazione mondiale di sicurezza che è stata progettata con i seguenti principi:
1. Le nazioni dell'Europa costituiscono, per motivi di geografia e di storia, una regione interdipendente del mondo. Dovrebbe essere riconosciuta come tale all'interno della struttura della futura Organizzazione mondiale.
2. Solamente una Confederazione può assicurare per l'Europa una pace duratura, libertà personale e una ripresa veloce. Quindi si dovrebbe costituire una Confederazione europea intorno a un Consiglio europeo e a una Corte suprema, per coordinare i comuni interessi politici, militari ed economici dell'Europa e garantire gli interessi personali di tutti gli europei.
3. Si dovrebbe organizzare una forza militare, composta di soldati degli Stati membri sotto l'autorità della Confederazione, per proteggere tutti i popoli europei contro l'aggressione e la tirannia, e mettere in grado l'Europa di ridurre drasticamente il peso schiacciante degli armamenti.
4. Nessuna «libertà dalla paura» in Europa è compatibile con qualsiasi Quarto Reich. Quindi il Reich tedesco come potere centralizzato dovrebbe essere liquidato. Soltanto dopo aver superato lo spirito dell'hitlerismo e dell'imperialismo pan-

84. Pro, Londra, FO371, 40608. In Walter Lipgens (a cura di), *Documents on the History of European Integration*, vol. 2°, cit., p. 811.

85. Gladwyn Jebb, autore dell'omonimo «piano», scrisse in una minuta del maggio 1944: «Per dirla in breve, mi rincresce dirlo, sia il piano del conte Coudenhove-Kalergi sia quello del Primo ministro sono completamente sballati (haywire)». *Ibidem*, p. 812. Vedi anche *The Memoirs of Lord Gladwyn*, cit., p. 141.

germanico dovrebbe essere garantita agli Stati tedeschi la piena appartenenza alla Confederazione europea.
5. Una Carta dei Diritti dovrebbe proteggere tutti gli europei dalla discriminazione razziale, sociale e religiosa o da qualsiasi forma di tirannia e garantire libertà di religione, di parola e di informazione. Tutte le minoranze europee dovrebbero essere libere di usare la loro madrelingua nelle chiese, nelle scuole, nei tribunali e in pubblico. Le nazionalità che soffrono sotto un'oppressione dovrebbero avere diritto all'autogoverno.
6. Una Carta dei diritti sociali dovrebbe mirare ad assicurare a tutti gli europei «libertà dal bisogno», attraverso una serie di riforme sociali ed economiche basilari.
7. Per promuovere un più alto standard di vita, la Confederazione europea dovrebbe liquidare gradualmente tutte le barriere commerciali interstatali, per trasformare l'Europa in un mercato unico con una moneta comune e un sistema di trasporto coordinato.
8. Dentro questi limiti di solidarietà continentale, la Confederazione dovrebbe rispettare le varie costituzioni dei suoi Stati membri e garantire la loro sovranità nazionale, sicurezza e uguaglianza[86].

Il destino dell'Europa non era più nelle mani degli europei. Chi, come Coudenhove-Kalergi, credeva negli Stati Uniti d'Europa, avrebbe dovuto adattare le sue idee al nuovo ordine scaturito dalla guerra e agli esiti del rapporto di forza fra le grandi potenze extraeuropee. L'Europa, dopo due guerre «intestine» senza precedenti nella storia umana era stata declassata a regione puramente geografica e economica, sotto la stretta tutela delle potenze vincitrici.

86. Walter Lipgens (a cura di), *Documents on the History of European Integration*, vol. 2°, cit., p. 822-23.