

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTA' DI STUDI UMANISTICI

Corso di Dottorato in Storia, Cultura, Teorie della società e delle istituzioni

XXIX CICLO

**L'EUROPEISMO ITALIANO NELL' "ETA' DELLE CRISI"
IL CONTRIBUTO DEI POLITICI DEMOCRISTIANI ALLA COMMISSIONE
ESECUTIVA CE (1967-1984)**

TUTOR: Chiar.mo Prof. Alfredo CANAVERO

COTUTOR: Chiar.ma Prof.ssa Daniela PREDA

Coordinatore: Chiar.ma Prof.ssa Daniela SARESELLA

**Tesi di:
LORENZO MELI
Matricola n°: R10491**

Anno Accademico 2015-2016

INDICE

Indice delle abbreviazioni.....	p. 5
Introduzione.....	p. 7
L'Italia, l'Europa e la Commissione tra 1957 e 1967: una breve premessa.....	p.19
Parte I - La Comunità in salvo	
I. Il secondo fallimento inglese e il Trattato di Non Proliferazione nucleare	
1. Edoardo Martino e l'Europa.....	p. 25
2. Riunirsi per ripartire: la Commissione Rey.....	p. 29
3. Prove di negoziato.....	p. 33
4. I Sei e il primo disarmo.....	p. 40
5. L'Aja: e "il rilancio".....	p. 47
II. La dimensione mediterranea	
1. Le relazioni esterne nel primo decennio della Comunità.....	p. 51
2. I rapporti con la Grecia dei colonelli.....	p. 53
3. Il protocollo addizionale CE-TURCHIA.....	p. 58
4. Europa e "nuovo" grande Medioriente.....	p. 62
III. La "scoperta" del Terzo Mondo	
1. La nuova Europa e il "nuovo" Terzo Mondo.....	p. 70
2. La nascita della Cooperazione allo Sviluppo.....	p. 71
3. L'ultima "Eurafrique": Yaoundé II	p. 77
4. L'America Latina, alleato scomodo.....	p. 80
Parte II - <i>Vexata Quaestio</i>	
IV. L'avvio della Commissione Malfatti e la CPE	
1. Una formazione europea ?	p. 86
2. L'arrivo a Bruxelles.....	p. 88
3. Porte aperte a Londra.....	p. 94
4. La CPE e la persistenza dell'impronta gollista.....	p. 96
5. Risorse ed Istituzioni proprie.....	p. 102

V. L'Unione economica e monetaria: falsa partenza ?

1. Il Rapporto Werner.....p. 107
2. “Malfatti Round”.....p. 109
3. Reagire alla tempesta.....p. 115
4. La coda del serpente.....p. 117

VI. Tra nuovi ingressi e dimissioni: proiezione internazionale ed epilogo

1. L'Europa Oltremanica.....p. 120
2. Bruxelles e “gli altri”.....p. 127
3. L'UNCTAD III.....p. 131
4. Genesi della *Politique Globale Méditerranéenne*.....p. 133
5. Le ragioni dell'addio.....p. 137

Parte III - L'Europa tra ambiente e petrolio

VII. La PAC, dieci anni dopo

1. Carlo Scarascia Mugnozza a Strasburgo.....p. 143
2. L'eredità di Sicco Mansholt.....p. 148
3. Note politiche.....p. 154
4. Il ventennale della CECA sulla strada per Parigi.....p. 156
5. Nuovi assetti per i Nove.....p. 160

VIII. Una nuova coscienza ambientalista

1. Le politiche ambientali Ce.....p. 163
2. I trasporti.....p. 171
3. Il nuovo Mediterraneo.....p. 172
4. Velleità e pericoli del dialogo euro-arabo.....p. 176
5. Nuova cooperazione per una nuova Comunità: Lomé p. 180

IX. Informare sull'Europa

1. La nascita dell'Eurobarometro e le linee guida sull'informazione.....p. 186
2. La nuova difesa del cittadino europeo.....p. 192
3. Reazioni comuni al primo disastro “europeo”: Seveso..... p. 194

Parte IV - Ultime sfide

X. Lorenzo Natali e l'apertura CE a Sud

1. Da Firenze a Bruxellesp. 201
2. La lunga durata: gli allargamenti delle Commissioni Jenkins e Thorn.....p. 204

3. Di nuovo la Grecia.....	p. 206
4. Il negoziato entra nel vivo.....	p. 208
5. Una solidarietà da ritrovare.....	p. 218

XI. L'Allargamento si completa

1. Il Portogallo: dall'Atlantico all'Europa.....	p. 221
2. Il gigante iberico.....	p. 227
3. L'Europa raddoppia: I Programmi Integrati Mediterranei.....	p. 234
4. L'evoluzione nei rapporti con il Terzo Mondo: Lomé III e IV.....	p. 236
5. Il ritiro.....	p. 240

Fonti e Bibliografia	p. 245
-----------------------------------	--------

Indice delle abbreviazioni

ACP	Paesi del gruppo Africa-Caraibi-Pacifico
AIEA	Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica
ASUE	Archivi Storici dell'Unione Europea
AHCE	Archives Historiques de la Commission Européenne
AILS	Archivio storico dell'Istituto Luigi Sturzo
CAP	Common Agricultural Policy
CCRE	Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa
CIHEAM	Centre International des Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes
COREPER	Comitato dei Rappresentanti permanenti (al Consiglio delle Comunità europee)
CPE	Cooperazione Politica Europea
CSM	Carlo Scarascia Mugnozza
EFTA	European Free Trade Area
EM	Edoardo Martino
EN	Emile Noël
FMM	Franco Maria Malfatti
FRUS	Foreign Relations of United States
LN	Lorenzo Natali
MFE	Movimento Federalista Europeo
OAPEC	Organization of Arab Petroleum Exporting Countries
PAA	Piano d'Azione Ambientale Ce
PGM	Politique Globale Méditerranéenne
PE	Parlamento Europeo
PVS	Paesi in via di Sviluppo
RFT	Repubblica Federale Tedesca
SAMA	Stati Africani e Malgascio Associati
s.d.	senza data
s.f	senza firma
SME	Sistema Monetario Europeo
SYSMIN	Système Minière
STABEX	Système de Stabilisation des Recettes d'Exportation
TNP	Trattato di Non proliferazione nucleare

UEM Unione economica e monetaria

UEO Unione europea occidentale

UNCTAD/CNUCED United Nations Conference on Trade and Development/ Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement

Introduzione

Natura e scopi della ricerca

Scrivere di storia dell'integrazione europea tra 2016 e 2017 potrebbe essere considerato a prima vista un esercizio anacronistico, quasi una battaglia di retroguardia, in un biennio segnato dalle vicende di un'Unione apparentemente sempre più in balia delle proprie debolezze, antiche e recenti, e che pare sul più classico "punto di non ritorno" come mai in passato.

L'Europa che sessantacinque anni dopo la nascita della CECA, e a sessanta dal momento fondante dei trattati di Roma, perde clamorosamente il Regno Unito e ha rischiato di perdere - stando almeno alla propaganda delle recenti elezioni presidenziali - il suo pilastro più antico nella Francia repubblicana non pare proprio godere di grande fortuna, anzitutto a livello della stessa opinione pubblica comunitaria.

Molto spesso negli ultimi anni ci si è interrogati, anche a livello accademico, tramite politologi ed economisti in massima parte, sul *come* si sia potuti arrivare a questo punto, in quello che viene sempre più percepito e ostentato come un tradimento del sogno originario dei padri fondatori. Una risposta definitiva ad una simile domanda non rientra ovviamente, né può rientrare, tra le ambizioni di questo lavoro. L'analisi storiografica come quella che si propone qui può tuttavia cercare di proiettare una luce in più almeno sul *quando* tutto abbia cominciato a complicarsi. Quando, cioè, l'Europa abbia smesso i panni dell'antica Comunità a Sei membri, che, tenuta insieme certo da vincoli ideali e culturali, ma ancor più da regolamentazioni di natura essenzialmente commerciale ed economica, abbia cominciato a nutrire ambizioni di segno politico, ponendosi progressivamente in competizione e in contrasto - poi rivelatosi dalle conseguenze esiziali - con le autorità governative dei suoi componenti, e con gli altri attori della scena internazionale inseriti nel quadro geopolitico della Guerra fredda.

All'interno del grande dibattito sulle trasformazioni conosciute dalla Comunità originaria, sul suo procedere a tratti incerto e contraddittorio tra "allargamenti" e "approfondimenti", si pone l'altro nodo tematico, che mette in relazione il precedente con una dimensione più nazionale, attorno al quale si è deciso di impostare questa ricerca: vale a dire in quale misura si possa collocare l'apporto dell'Italia a questa controversa fase di costruzione della "seconda Europa" degli anni Settanta e Ottanta.

Si è ritenuto che una delle prospettive più interessanti e innovative che potesse venire offerta su questa materia fosse proprio quella dei quattro protagonisti delle pagine che seguono. Mettere a fuoco l'esperienza di questi veri e propri punti di incontro tra la politica dell'Italia repubblicana e quella del continente implica innanzitutto invertire un punto di vista che ha spesso privilegiato l'analisi delle dinamiche operanti all'interno del governo italiano nel suo relazionarsi con le istituzioni comuni. Significa tuttavia anche contribuire a completare, e magari a rileggere in parte, l'interpretazione storiografica che si è imposta fino a circa una decina di anni fa, secondo cui la Repubblica italiana sarebbe stata protagonista della scena dell'integrazione europea soltanto nel suo momento d'origine, più o meno dal 1951 al 1962, per poi ripiegare, distratta dalle sue grandi difficoltà interne, in un più modesto ruolo di comprimaria, di fronte allo stabilirsi dell'asse franco-tedesco e all'ingresso del Regno Unito.

A compensare una reale perdita di rilevanza e di centralità politica soprattutto nella crisi dei pieni anni Settanta e del primo scorcio del decennio seguente, sarebbe stato adottato da parte della sua classe dirigente politica un europeismo tanto retorico quanto il più delle volte svuotato di vero significato.

Campione di questo atteggiamento si sarebbe dimostrata immancabilmente proprio la Democrazia cristiana di governo, erede della scelta atlantista ed europeista della lunga stagione degasperiana, che negli stessi anni avrebbe peraltro visto il suo principale avversario, il Partito comunista, cominciare a distanziarsi progressivamente dalla linea seguita fino a quel momento, lasciando cadere la sua antica pregiudiziale antieuropea.

Quanto precede contribuisce ad argomentare un ulteriore aspetto del lavoro che viene presentato. Escludere dalla ricerca le figure di politici non appartenenti alla Dc non ha inteso naturalmente ridimensionarne l'importanza o l'impatto da questi avuti sulla scena continentale. Al contrario, percorsi pubblici quali quelli di Lionello Levi Sandri o di Antonio Giolitti hanno apportato un contributo fondamentale all'incardinarsi di alcune politiche centrali e per questo distintive per la Comunità, quali quelle sociali e regionali, che sono state già al centro della recente riflessione storiografica ad opera di alcuni studiosi italiani¹. Un discorso del tutto peculiare in questo ambito è poi quello riguardante la figura di Altiero Spinelli, pure per lungo tempo membro della Commissione, ma il cui lascito politico e ideale ha inevitabilmente trascorso quella particolare stagione della sua attività pubblica, come si dirà oltre.

¹ Sul primo si veda L. MECHI-A. VARSORI (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, FrancoAngeli, Milano 2008. Su Antonio Giolitti un valido e ampio contributo è offerto dalla recente biografia di G. SCROCCU, *La sinistra credibile: Antonio Giolitti tra socialismo, riformismo ed europeismo (1964-2010)*, Carocci, Roma 2016.

In realtà, la scelta di questi percorsi è stata dettata proprio dalla volontà d'indagare un possibile “contraltare” della politica di governo nazionale, e di conseguenza del partito che ne formava la componente essenziale, talvolta persino l'unica nel corso degli anni presi in esame.

Una preponderanza evidente anche sotto il profilo meramente numerico, dal momento che delle numerose figure di nazionalità italiana avvicendatesi nei palazzi della politica di Bruxelles fino al 1989 ben otto provenivano dagli ambienti di Piazza del Gesù, contro le quattro indicate dagli altri partiti (Levi Sandri, Spinelli, Antonio Giolitti, Carlo Ripa di Meana), e i due indipendenti provenienti dalla carriera diplomatica, Guido Colonna di Paliano e Cesidio Guazzaroni. Concentrarsi sulle figure direttamente designate dal governo e dal partito democratico-cristiano ha inteso poi voler ricercare se non una piena uniformità, quantomeno qualche forma di continuità di vedute e opinioni su come dovesse procedere la costruzione dell'Europa, e su quale effettivo contributo in questo senso avrebbero potuto continuare a dare le forze cattoliche e moderate, che così tanto avevano concorso a farla sorgere.

Benché si possa far risalire l'origine dell'attuale Europa politica a non prima dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht, il 1° novembre 1993 - con tutto quello che al riguardo è stato scritto² - non pare del tutto privo di utilità risalire ancora più indietro nel percorso di unificazione continentale, e ad una fase relativamente circoscritta della sua storia.

Il punto di partenza di questa ricerca è infatti stato fissato all'anno 1967. Questo essenzialmente per tre ragioni. Da un lato, questa data segna, anche simbolicamente, la chiusura della prima stagione seguita alla fondazione di Cee ed Euratom, che proprio allora festeggiavano un altro anniversario, quello del decennale. Un passaggio che non fu certo indolore, e che al contrario dovette notoriamente superare la prima crisi profonda, e una delle più laceranti in assoluto, conosciute dalla Comunità a Sei³.

La cesura rappresentata dal 1967 viene poi a consolidarsi con il significativo riordino conosciuto a livello istituzionale ed organizzativo tramite l'entrata in funzione del cosiddetto *Merger Treaty* dell'aprile 1965. Il trattato di fusione degli esecutivi delle tre Comunità allora esistenti poneva infatti

² Sul trattato del 7 febbraio 1992 la letteratura scientifica è naturalmente molto vasta, comprendendo studi in pratica di tutti i Dodici Stati membri di quella che da allora sarebbe divenuta l'Unione europea. La materia è stata tuttavia affrontata prevalentemente dal punto di vista giuridico e delle scienze economiche. Limitandosi alle sole analisi critiche, si rimanda a titolo esemplificativo al lavoro di prospettiva federalista di P.V. DASTOLI-G. VILELLA, *La nuova Europa*, il Mulino, Bologna 1992.

³ Tra le tante manifestazioni di disorientamento e di sconforto per le recenti crisi si può ricordare la mancata partecipazione di uno dei padri dell'Europa, Paul Henry Spaak - in pratica l'unico ancora in vita insieme allo stesso Jean Monnet - alle celebrazioni del decennale svoltesi nel maggio 1967. In H. MIKKELI, *Europa. Storia di un'idea e di un'identità*, il Mulino, Bologna 1998, p. 113.

all'ordine del giorno l'efficienza della macchina decisionale e burocratica dell'Europa, traducibile con un auspicato, conseguente aumento del suo peso specifico a livello politico. Un'aspirazione che dovrà presto scontrarsi con una realtà assai meno lusinghiera.

In terzo luogo, il 1967 rappresenta anche l'arrivo alla Commissione europea del primo politico italiano, Edoardo Martino, la cui attività si è deciso di approfondire in questa sede.

Una figura che al pari delle altre, ma con ruoli più di rilievo, aveva già avuto modo di confrontarsi con la scena europea ed internazionale a partire dai tardi anni Cinquanta.

Similmente, anche la scelta del termine *ad quem* deriva da considerazioni affini. Sin dalla fase preliminare della ricerca, si è inteso fissare il limite temporale dello scavo archivistico al 1984, dal momento che in quell'anno si colloca, nell'opinione di chi scrive, un altro spartiacque di rilievo nella storia della Comunità. Il 1984 è innanzitutto la data che segna di fatto la svolta politica dell'estenuante negoziato sul terzo allargamento, invero concretizzatosi dopo la rimozione degli ultimi ostacoli tecnici a metà dell'anno seguente, ma che comunque solo allora si cominciò a comprendere a portata di mano, in virtù dell'ammorbidente delle posizioni dubbiose, ne non apertamente ostili, manifestate fino a pochi anni prima dalla Francia di Giscard d'Estaing.

Sul piano interno, l'anno si può definire del pari periodizzante anche per la conclusione della tormentata vicenda del *rebate* britannico, una delle molte ferite lasciate aperte dall'adesione di Londra nel 1973, poi assurta come è noto ad argomento cardine della polemica anti-comunitaria condotta da Margaret Thatcher contro la Commissione Thorn, durante il suo primo mandato a *Downing Street*.

Una data che assume maggiore importanza nel momento in cui si consideri il 1984 anche come l'inizio del lungo processo che avrebbe portato alla più generale e complessa riforma dei trattati precedente Maastricht, confluita nell'Atto Unico del 1987, tramite l'avvio dei lavori dei comitati Dooge e Adonnino, e della seguente conferenza intergovernativa. Questo senza tenere conto del termine, pure giunto nello stesso periodo, della prima legislatura al nuovo Parlamento di Strasburgo eletto tramite suffragio diretto, e non più con il tradizionale metodo della designazione dei suoi componenti da parte delle varie Camere nazionali.

In questo caso, tuttavia, la motivazione da cui è discesa la scelta della periodizzazione si colora anche di toni più prosaici, per non dire pratici. Dovendo la ricerca storica confrontarsi, ineludibilmente, con la realtà archivistica, la quantità di fonti e il loro limite di consultazione hanno influito non poco sulla pianificazione di questo lavoro. E in effetti la disponibilità e la reperibilità della documentazione in particolare di Lorenzo Natali, il quarto dei politici e commissari italiani che si è deciso di prendere in esame, al momento dell'elaborazione del progetto di ricerca diminuiva

drasticamente a partire dal 1985, non consentendone l'estensione del termine fino alla conclusione della sua rilevante esperienza a Bruxelles, giunta qualche anno più tardi.

Una lacuna che si è cercato ad ogni modo di colmare, almeno per brevi cenni, attraverso l'utilizzo di fonti secondarie e bibliografiche.

La struttura della tesi rispecchia pertanto la quadripartizione delle figure di commissari della Dc che susseguendosi nel loro incarico hanno percorso i quasi vent'anni di storia europea compresi tra il '67 e l'84. Ogni sezione vede poi al suo interno un primo, breve paragrafo introduttivo dove si è tentato di ricostruire le diverse forme e declinazioni delle rispettive formazioni "europee" dei protagonisti di questa storia, talvolta di notevole spessore ed anticipatrici di un impegno consapevole profuso in seguito negli anni di attività presso la massima istituzione comunitaria.

Come si avrà modo di notare, si tratta di percorsi biografici inevitabilmente differenti, ma all'interno dei quali si possono riscontrare con relativa facilità degli elementi accomunanti. Quello generazionale anzitutto, che parla di uomini nati tra il 1910 (Martino) e il 1927 (Malfatti), perlopiù formati pertanto nell'esperienza della guerra, prima, e della Resistenza poi, combattuta in prima persona, nel caso di Martino e Natali, nei ranghi delle formazioni cattoliche e dei reparti regolari del Regio Esercito.

Un altro comune denominatore è offerto dall'arrivo alla politica nazionale all'indomani delle esperienze maturate nell'immediato dopoguerra negli organi amministrativi provinciali e in quelli periferici del partito: Alessandria nel caso di Martino, Brindisi e l'Aquila rispettivamente per Scarascia Mugnozza e Natali. Con la rilevante eccezione offerta da Franco Maria Malfatti, che per ragioni anagrafiche si distanzia in parte dalle altre figure, tutti vengono eletti alla Camera dei Deputati tra la prima e la seconda legislatura, partecipando dunque alla stagione del centrismo degasperiano. Ricoprono poi incarichi governativi, dapprima con compiti minori, di sottosegretariato, e che solo nel caso di Lorenzo Natali e Franco Malfatti raggiungono il rango ministeriale prima dell'approdo sulla scena europea.

Quanto alle dinamiche più interne alla Democrazia cristiana come partito, non si è inteso approfondire troppo quest'aspetto nel corso della ricerca per non deviare dal nucleo argomentativo scelto, ma si può affermare che Edoardo Martino (il più legato fra tutti a De Gasperi, dei cui governi fece parte fin dal '47), Franco Maria Malfatti e Lorenzo Natali condividessero una comune appartenenza alla corrente o comunque all'ambito fanfaniano, mentre Scarascia Mugnozza fosse più vicino alle posizioni di Aldo Moro, nei confronti del quale manifestava una consuetudine e una confidenza che sembrano travalicare le rispettive vesti istituzionali, in particolare quella di ministro

degli Esteri, come noto assunta da quest'ultimo, pur in modo discontinuo, dall'estate 1969 fino alla fine del 1974⁴.

E tuttavia l'elemento aggregante più di rilievo, che non può essere eluso in questa sede, è un altro. E' infatti la scarsa, e a volte del tutto assente, notorietà all'interno del panorama politico italiano che accomunerà a lungo queste biografie, con Malfatti ancora una volta a distanziarsi sensibilmente da questo quadro per ragioni non certo positive. A riprova del paradosso dato dall'oblio in cui spesso si era relegati una volta varcati i confini della politica nazionale, che però trovava compensazione in una ben maggiore fortuna all'estero, basterà ricordare come la figura di Martino fosse stata celebrata in alcune zone dell'Africa, che lui e l'Europa che rappresentava avevano contribuito a far in parte emergere dalla povertà, o ancor più quanto Lorenzo Natali sia ancora oggi meglio ricordato nei Paesi che ha "fatto entrare" nella Comunità, per esempio in Spagna, e in generale molto più a Bruxelles che a Roma o a L'Aquila⁵.

Entrando nel merito, la prima parte segue una breve ricognizione sulla fase antecedente ed è dunque dedicata al già evocato Edoardo Martino, commissario alle Relazioni esterne nella prima Commissione unificata dal 1967 al 1970. E' intitolata *La Comunità in salvo*, a rimarcare l'importanza del superamento della *Chaise vide* golliana e una volontà di primo rilancio dopo la paralisi della metà degli anni Sessanta. Volontà che raggiunse l'apice al noto vertice dell'Aja, vero e proprio momento di nascita di una "seconda Europa", che si prefiggeva, non senza precari equilibri subito notati da Martino, di completarsi tramite l'Unione doganale e approfondire i legami esistenti al suo interno, realizzando però al contempo la sua prima, storica apertura.

Un ruolo che porterà proprio Martino a battersi per non interrompere, nonostante tutto, i numerosi contatti avviati con i Paesi che avevano appena visto bloccata dalla Francia, per la seconda volta, la loro rinnovata candidatura all'ingresso nelle Comunità. Seguirà di pari passo la firma di svariati accordi tra i Sei da lui rappresentati e gli Stati del bacino del Mediterraneo e del mondo in via di sviluppo, oltre ad un primo, lento posizionarsi anche nel continente sudamericano, poi formalizzato ufficialmente diverso tempo più tardi.

⁴ Lo testimonia il tono delle missive riservate scambiate tra i due tra 1972 e 1974, e la stessa intervista rilasciata a Maria Eleonora Guasconi nel 1998. In ASUE, CSM 65. Sugli anni di Moro alla Farnesina cfr. G. FORMIGONI, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, il Mulino, Bologna 2016, pp. 243-281.

⁵ Sul punto si rinvia a G. GRAMAGLIA, (a cura di), *Lorenzo Natali in Europa. Ricordi e testimonianze*, IAI, Roma 2010. Una prova della considerazione goduta in vita dal commissario italiano è costituita ad esempio dall'istituzione di un premio giornalistico a lui dedicato, voluta dalla Commissione Delors nel 1991 e rimasto in vigore per molti anni, da tributare annualmente a *reporter* che si fossero interessati e distinti nel campo dell'informazione su temi inerenti al mondo in via di sviluppo. Cfr. *Ibidem*, p. 24.

Segue la parte dedicata alla ricostruzione dell'esperienza di Franco Maria Malfatti, arrivato alla massima carica - la presidenza della Commissione - a metà del 1970 su indicazione di Mariano Rumor, per poi dimettersi nella primavera del 1972 per partecipare in Italia alle elezioni politiche anticipate, con un clamore il cui eco - e annesso dibattito sulle reali motivazioni di tale azione dirompente e inedita - è giunto in sostanza fino agli anni Duemila, da cui la scelta del titolo *Vexata Quaestio*.

Un'esperienza che si può anticipare fin qui essere stata per niente insignificante, e al contrario, al di là dell'allargamento a Nove solo allora realizzatosi, il vero momento iniziale di un tormentato processo di "politicizzazione" dell'organo che si voleva tecnico per eccellenza, quale era la Commissione, rivendicato e avviato proprio su impulso del suo giovane presidente italiano.

Lo scontro ingaggiato con alcuni membri, e segnatamente con la solita Francia, per la partecipazione dei rappresentanti del *Berlaymont* alle nuove riunioni periodiche dei ministri degli Esteri previsti dal Rapporto Davignon e alla lunga preparazione della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa costituì forse l'esempio più significativo del perseguimento di questa linea da parte di Malfatti. Un'impostazione che tuttavia trovò altrettante manifestazioni di peso nel ricercato riposizionamento della Comunità nel mondo, e specialmente nei confronti dell'alleato statunitense, tanto in materia normativa sul commercio mondiale, quanto sul piano fiscale, con il lancio del grande progetto di Unione economica e monetaria, pur costretta nella sua prima e convulsa fase a ridimensionarsi nel cosiddetto *Serpente* monetario.

Il 1972 è quindi l'anno del traumatico passaggio di testimone da Malfatti al suo collega di partito Carlo Scarascia Mugnozza, che trovandosi già al Parlamento di Strasburgo da diversi anni viene individuato e nominato dal primo governo Andreotti, con Moro agli Esteri, come l'uomo di un'auspicata "normalizzazione" dei rapporti tra Roma e Bruxelles, rimasti così scossi dall'abbandono del suo predecessore. I quasi cinque anni intercorsi dall'aprile del '72 alla fine del 1976 sono quindi consegnati all'analisi del lungo incarico affidato al politico di origini pugliesi, che assieme alla vicepresidenza lo vede prima, per alcuni mesi, alla testa della cruciale politica agricola comune, e in seguito affidatario delle deleghe su ambiente, trasporti, informazioni e tutela dei consumatori.

Non una posizione tra le più in vista, e parlando *apertis verbis* nemmeno particolarmente ambita in generale, ma che tuttavia si rivelò di significativa innovazione nel quadro di allora, e che Scarascia seppe ricoprire con grande efficacia, descritta nella terza parte intitolata *L'Europa tra ambiente e petrolio*.

Proprio nel momento in cui la nuova Europa a Nove Stati doveva far fronte alla prima drammatica crisi petrolifera, resa più complessa anche per le sue conseguenze in tema di coesione interna, recependo uno dei molti lasciti teorici del secondo grande *Sommet* intergovernativo dell'ottobre 1972 a Parigi, Scarascia e gli uffici che a lui facevano capo permisero il varo del primo Piano d'azione ambientale comune tra '73 e '74, dando perciò vita *ex novo* a quella che si sarebbe affermata nel corso dei due decenni seguenti - e ancora di più dopo Maastricht - una delle politiche più caratterizzanti della Comunità europea.

Un merito che non rimase isolato, e forse tra i pochi in grado di ridare lustro alle istituzioni comuni che si stavano avvicinando a celebrare allora il loro primo quarto di secolo, pur in un contesto in cui, nonostante tutto, tra 1974 e 1977 l'Europa riuscì comunque ad ottenere successi internazionali come l'ammissione ufficiale della propria delegazione alle Nazioni Unite, e l'ingresso della Commissione - nella figura del suo presidente Roy Jenkins - ai primi G7⁶. Di grande importanza proprio per un confronto con l'opinione pubblica del continente nell'era ancora precedente l'elezione diretta del Parlamento fu poi la messa in opera e la veloce stabilizzazione di un altro strumento divenuto poi fondamentale, quello dell'Eurobarometro, sorto sotto gli auspici e anche grazie all'interessamento del commissario italiano all'informazione.

Le questioni rimaste irrisolte, anche sul piano internazionale, mano a mano che la cosiddetta "eurosclerosi"⁷ avanzava, furono rimandate e lasciate in eredità agli ultimi esecutivi comuni che si è preso in considerazione nella ricerca, affrontando l'operato di Lorenzo Natali dal 1977 al 1984, che si è inteso riassumere sotto la definizione di *Ultime sfide*. Sfide che si profilavano non esclusivamente nella direzione dell'allargamento mediterraneo, seguito da Natali passo a passo in una realizzazione difficilissima in particolare per Portogallo e Spagna, ma che coinvolgevano la tenuta stessa delle istituzioni comuni, che tra SME e la "battaglia d'Inghilterra"⁸ portata avanti dal governo Thatcher, sembravano oggettivamente impantanate nel più completo impasse.

La prima metà degli anni Ottanta rappresenterà a un tempo il momento più duro ma anche l'inizio della ripresa, o se si vuole dell'ennesimo "rilancio" che conoscerà l'Europa unita, che auspice la

⁶ A questo tema è rivolto il lavoro dottorale di Lorenzo FERRARI, *Speaking with a Single Voice. The Assertion of the EC as a Distinctive International Actor, 1969-1979*, IMT Lucca 2014.

⁷ Sulla definizione del periodo e la sua seguente problematizzazione cfr. in primo luogo K. MIDDLEMAS, *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the EU (1973-1995)*, Harper Collins, London 1995, *passim*. Sulla parziale rilettura della cosiddetta *Stagnant Decade* si veda M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2008, pp. 95-128.

⁸ L'espressione si deve a G. MAMMARELLA-P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2013)*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 185-188.

successiva presidenza di Jacques Delors alla Commissione aprirà la strada, senza soluzione di continuità, prima all'Atto Unico e poi alla svolta del 1992-1993.

Un insieme di cambiamenti che Natali, vicepresidente tra i più stimati e autorevoli a fianco prima di Gaston Thorn e poi di Delors, avrà modo di vivere in prima persona ricoprendo diversi incarichi, e che cominceranno ad interessare anche il rapporto tra istituzioni e popoli europei, come noto chiamati a partire dal 1979 all'elezione a suffragio diretto del Parlamento comune. La nuova strada intrapresa tuttavia andrà nella direzione di una forma intergovernativa e confederale mai più messa davvero in discussione, e anzi consolidatasi in modo sempre più ineluttabile con il traino del rinnovato asse franco-tedesco tra François Mitterrand e Helmut Kohl. Ancora una volta, il 1984 si rivelerà anche in questo senso periodizzante, considerata la storica ratifica giunta in febbraio da parte parlamentare del Progetto di trattato sull'Unione europea, portato avanti da tempo da Altiero Spinelli e dal suo *club del Coccodrillo*, in quello che si rivelerà tuttavia essere il canto del cigno della sua quarantennale azione politica, destinato ad essere per molto tempo accantonato nei suoi disegni più avanzati e ambiziosi.

Il principale rischio di questa tipologia di ricerche, noto *in primis* a chi scrive sin dall'inizio, è senza dubbio quello di incorrere, magari senza rendersene conto, in toni eccessivamente elogiativi, se non di vago taglio "agiografico". Nel corso del lavoro si è cercato in ogni modo di rifuggire da tale pericolo, restando sempre fermi sul piano dell'analisi e interpretazione delle fonti disponibili.

E nondimeno, un primo dato che emerge e che vale la pena ribadire qui consiste nella risposta ad un implicito interrogativo avanzato nelle pagine iniziali, che può dirsi nella sostanza positiva. Ben lungi da quanto si è spesso teorizzato, l'apporto della politica italiana alla complessa costruzione dell'identità comunitaria è invece proseguito, e si può dire in modo più che significativo, ben al di là del tornante del 1955-1962. Questo nonostante l'Italia avesse allora conosciuto oggettivamente il momento di maggiore difficoltà nella sua storia repubblicana, e fosse spesso stata oggetto di critiche e di preoccupazioni, più o meno manifeste, da parte degli altri membri dell'Europa, in un quadro che peraltro la rendeva un caso tutt'altro che isolato nel vecchio continente⁹.

Gli "Italiani in Europa" avrebbero dato un contributo essenziale alla sua storia, in anni di una complessità tale da richiamare da vicino quella odierna. E nel farlo si sarebbero posti in una continuità reale, effettiva, con il lascito dei Padri fondatori che li avevano preceduti.

⁹ Sul progressivo passaggio dell'Italia da attore a oggetto delle preoccupate attenzioni da parte degli altri otto membri comunitari, specie a partire dall'uscita dal Serpente monetario sancita dal governo Andreotti nel febbraio 1973, insiste tra gli altri A. VARSORI, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 260 e ss.

Si trattava in definitiva di portare avanti la Comunità con la concretezza dei mezzi - crescenti ma giudicati sempre insufficienti - che si avevano a disposizione, magari non sempre quelli auspicati ma gli unici presenti al momento, in attesa di una futura, vera unificazione politica che però, nonostante gli sforzi profusi da loro e da molti con loro, non giunse mai a compimento, come la realtà ancora oggi, a diversi decenni di distanza, non smette di ricordarci quotidianamente.

La consapevolezza dell'insufficienza delle risposte messe in campo dalle Comunità in effetti attraversa come un *fil rouge* tutta l'esperienza compiuta da queste persone a Bruxelles, che pur nella diversità degli incarichi ricoperti, nella documentazione d'archivio lasciano trapelare più volte la loro insoddisfazione per come la politica europea fosse spesso ostacolata da limiti oggettivi, (normativi, procedurali, politici) e in apparenza invalicabili, almeno sul medio termine. Al di là delle singole azioni, è forse questo a rappresentare uno degli aspetti più importanti dell'apporto dato da questi uomini all'Europa. Nella stagione segnata dal precoce disincanto seguito all'entusiasmo della sua creazione, la consapevolezza di come la Comunità europea fosse certo piena di difetti e sempre troppo subalterna ai suoi membri, e nonostante tutto una delle più grandi realizzazioni mai avutesi nella storia.

Un lascito che, fuor di retorica, sembra molto utile ancora oggi.

Le Fonti

Nucleo fondamentale di questa ricerca è stata l'ormai sconfinata documentazione reperibile negli Archivi storici dell'Unione custoditi presso l'Istituto Universitario Europeo di Firenze.

La base è stata ovviamente offerta dai fondi personali dei quattro commissari italiani, tre dei quali inediti, interamente consultabili e raccolti in quella sede tra gli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, che sono stati corredati anche dal sostegno della copiosa documentazione ufficiale - verbali di sedute del Consiglio delle Ce (fino al 1974) e Atti Parlamentari su tutti - fatta affluire lì dalle varie sedi archivistiche comunitarie. Risorsa molto utile si è poi rivelata essere quella delle numerose interviste a funzionari e ad altre figure attive a vario titolo nell'Europa di quegli anni, raccolte sempre presso gli archivi storici dell'Unione già dalla fine degli anni Novanta e confluite poi all'interno di un grande progetto di storia orale, articolato in vari programmi, di cui *Voices on Europe* figura tra i più significativi.

Un panorama documentario dunque vasto ma al contempo disomogeneo per consistenza, che ha finito inevitabilmente per influire sulla trasposizione della ricerca nel presente lavoro.

Se infatti la documentazione di Edoardo Martino e Carlo Scarascia Mugnozza ha consentito una ricostruzione temporalmente più ampia e approfondita dei rispettivi percorsi, risalendo persino agli anni Quaranta in entrambi i casi, i fondi Malfatti e Natali sono invece risultati molto più lacunosi, sin dalle prime ricognizioni.

Per quanto riguarda il presidente Malfatti si è trattato in realtà di una mancanza confinata agli anni precedenti il suo arrivo a Bruxelles, e quindi concernenti la prima parte della sua attività politica in Italia. Una lacuna compensata del resto da una grande disponibilità di documenti inerenti al suo biennio alla presidenza della Commissione, e che in realtà comprendono anche le prime fasi successive al suo abbandono e alla presidenza *ad interim* ricoperta da Sicco Mansholt dal marzo al dicembre 1972.

Un discorso alquanto differente riguarda invece la consistenza e la fruibilità del fondo fiorentino di Lorenzo Natali, che si limita pressoché interamente a riportare testi di discorsi tenuti in varie occasioni, per giunta quasi sempre italiane, durante il suo mandato alla Commissione fino al 1984, lasciando peraltro esclusi alcuni anni, del tutto non riportati¹⁰.

A fronte di questa situazione, si è quindi deciso di affrontare lo studio di una parte delle carte ancora conservate agli archivi della Commissione europea di Bruxelles. Nella fattispecie, grazie alla consulenza del personale d'archivio, sono state individuate tra le molte emesse dall'istituzione di *Palais Berlaymont* due serie in particolare (BAC 250/1980 e BAC 147/1991) in grado di integrare l'analisi della documentazione fiorentina, e di proiettare da una prospettiva diversa una luce che permettesse di indagare meglio il lavoro del commissario agli Allargamenti e del gruppo di alti funzionari a lui più vicino attivo tra il 1977/78 e il 1984. Una delega tra le più importanti, insieme all'ambiente e alle politiche mediterranee, assunta dal politico aquilano nei suoi primi anni europei.

Una volta imbastita questa intelaiatura "istituzionale", completata anche da documentazione emessa dal Consiglio delle Comunità di cui si trova copia nelle sedi e nei fondi sopra evocati, verso la fine della ricerca si è cercato di affrontare un altro filone archivistico, nel tentativo di completare un quadro che fosse più generale, anche sotto il profilo della politica interna italiana.

Un ultimo sostegno archivistico è stato in effetti fornito dall'indagine delle carte della Democrazia cristiana conservate all'interno delle scatole e dei faldoni dell'Archivio storico dell'Istituto Luigi Sturzo di Roma. Uno scavo che non è stato possibile affrontare in modo capillare, dovendosi concentrare forzatamente sui momenti di nomina e abbandono dell'incarico delle figure coinvolte, ma che nondimeno ha contribuito ad aumentare la profondità di alcuni aspetti di questa fase

¹⁰ All'interno del Fondo Lorenzo Natali degli Archivi Storici dell'Unione europea di Firenze risultano infatti mancanti *in toto* - almeno al 2015 - testimonianze per l'anno 1979, e gran parte di quelle del 1977 e 1983.

storica. In virtù di una maggiore abbondanza di materiali antecedenti il 1975 e inerenti di conseguenza alle segreterie politiche ricoperte da Mariano Rumor prima e Arnaldo Forlani poi, si è potuto trovare conferma di come almeno i due più navigati politici inviati all'esecutivo di Bruxelles - Martino e Scarascia - fossero risultati scelta non solo ascrivibile a Palazzo Chigi e alla Farnesina, ma che trovava piena corrispondenza con le indicazioni in arrivo dai vertici del partito. Diversamente, se per Malfatti si può avere tramite Angelo Bernassola una testimonianza diretta delle dinamiche che portarono il governo Rumor alla sua designazione¹¹, nel caso di Natali non è stato possibile, almeno al momento, rintracciare informazioni di questo tipo, complice anche una maggiore lacunosità archivistica lasciata dalla Segreteria Zaccagnini del 1975-1980.

La lunga stagione demitiana non è stata presa in considerazione, dal momento che prese le mosse quasi alla fine dell'arco temporale della presente ricerca, e che si trovò pertanto quasi costretta a dover confermare, almeno nel tornante del 1984-85, l'opera che Natali stava così faticosamente conseguendo, salvo poi, come si ricorderà nel testo, decidere diversamente quattro anni più tardi, una volta giunto De Mita al governo, contro i *desiderata* dello stesso presidente Delors.

Infine, si è cercato di raccogliere quante più informazioni possibili sul modo in cui la politica comunitaria e l'azione dei propri rappresentanti inviati a Bruxelles venissero raccontati al proprio elettorato di riferimento concentrandosi soprattutto sulle pagine internazionali degli organi di stampa del Partito, e segnatamente de "Il Popolo".

Per quanto riguarda la bibliografia utilizzata, si rimanda a fine lavoro.

¹¹ ASUE, INT 580, intervista ad Angelo Bernassola rilasciata a Daniela Preda, Roma, 16 aprile 1998, pp. 12-14.

L'Italia, l'Europa e la Commissione tra 1957 e 1967: una breve premessa

Uno studio sul ruolo indirettamente ricoperto dall'Italia, tramite i suoi commissari, all'interno del processo d'integrazione europea nel quindicennio circa qui preso in esame non può prescindere da una pur sommaria disamina di quanto avvenuto nella fase immediatamente precedente, in merito alla quale, come si è visto, soprattutto negli ultimi anni non sono peraltro mancati validi contributi storiografici.

Si è pertanto deciso di affrontare in questa sede i tratti fondamentali delle articolate relazioni tra Roma e Bruxelles all'indomani della firma dei trattati di Roma e fino all'entrata in vigore del trattato di fusione degli esecutivi, che segna il termine *a quo* del presente lavoro.

Una tale periodizzazione intende fare seguito in primo luogo ad un criterio di coerenza interna, sotto due aspetti. Benché sia evidente come i primi passi del percorso comune dei Sei risalgano almeno alla fine degli anni Quaranta e agli inizi dei Cinquanta, in parte con la nascita del Consiglio d'Europa nel 1949 e soprattutto della CECA nel 1952, è infatti con la nascita di Cee ed Euratom e delle relative istituzioni chiamate a governarle che si può cominciare a parlare davvero di un'Europa sorretta da un disegno di più ampie ambizioni, e in definitiva che avrebbe voluto dirsi sempre più "unita", dal punto di vista pratico ed economico non meno che da quello ideale.

Essendo poi questa ricerca rivolta in particolare allo studio della Commissione esecutiva unificata, erede principale dell'organo direttivo della Comunità Economica Europea, è sembrato più opportuno circoscrivere una sintesi dei rapporti tra questa istituzione e il governo italiano al periodo successivo al 1° gennaio 1958, che ritornerà più spesso nel corso del lavoro.

Addentrarsi nel primo decennio di esistenza delle Comunità europee ha anche un altro significato in termini simbolici, non del tutto scontato. Implica affrontare a un tempo la fase dell'entusiasmo e quella del pessimismo, alternatesi quasi senza soluzione di continuità nel breve lasso di tempo compreso tra la prima delle tante conferenze del "rilancio" seguita al trauma originario della vicenda CED/Comunità Politica Europea, e il raggiungimento dell'accordo che riuscì a tamponare la prima crisi potenzialmente fatale per l'Europa dei Sei. Un andamento che - *mutatis mutandis* - può dirsi a buon titolo precursore di quello che accadrà tra il 1967 e il 1984, quando da una prima fase di sollievo generale e di relativo ottimismo per lo scampato pericolo della Crisi della Sedia vuota e per la fine dell'ostilità francese manifestata nei confronti del primo allargamento, che vide il suo momento apicale nel *Sommet* de l'Aja, si passerà ad un periodo segnato da nuove, crescenti difficoltà, ma non per questo privo del tutto di sviluppi proficui, come si cercherà di evidenziare.

E' noto come a questa stagione di rallentamento o, per la maggior parte degli studiosi, di vera e propria "crisi" dell'integrazione comunitaria, abbia fatto seguito un'altra età del rinnovamento, che dalla metà degli anni Ottanta avrebbe condotto i Dodici ai traguardi che contrassegnarono la lunga esperienza politica di Jacques Delors alla guida delle istituzioni comunitarie fino al 1995.

Delineare appieno gli orientamenti della politica italiana e la sua dialettica nei confronti della neonata Europa dei Sei richiederebbe naturalmente uno spazio ben maggiore rispetto a quanto si proverà a fare qui. E del resto, sul tema non sono mancati contributi storiografici di spessore, più o meno recenti, come si accennava nell'Introduzione¹². Tuttavia, dal momento che l'oggetto della ricerca che si presenta qui segue questa fase, basterà darne conto nei suoi termini essenziali.

Si può affermare in sintesi che l'onda lunga del ritrovato entusiasmo dopo lo scacco del 1954 sia proseguita dopo la conferenza di Messina fino alla fine degli anni Cinquanta, per poi esaurirsi progressivamente già intorno al 1961-1962. Anche dopo quel passaggio, segnato dal varo della PAC e dal noto eclissamento dei due *Piani Fouchet* voluti da De Gaulle per lo stabilirsi di un modello di Comunità più consono alla sua visione del vecchio continente, Roma, la sua classe politica e la sua diplomazia avrebbero però proseguito in modo differente, forse meno evidente rispetto al passato ma non per questo di minore peso, la loro azione politica a Bruxelles, nel tentativo di conciliare le posizioni della Francia con quelle delle altre capitali, Bonn su tutte, sempre più divergenti.

Una linea che avrebbe contrassegnato tutta la metà dei Sessanta, trovando il suo coronamento nel secondo semestre del 1965, quando - è utile ricordarlo - la presidenza di turno del Consiglio della Cee toccò nei mesi più caldi della *Chaise vide* golliana proprio all'Italia, con Aldo Moro alla guida del suo secondo governo di Centro-sinistra, e Amintore Fanfani di nuovo alla Farnesina¹³.

Lo "spirito di Roma" non può che permeare, dunque, innanzitutto la prima Commissione Hallstein, in carica dal gennaio 1958 all'agosto 1962. Ne è prova la composizione stessa dell'esecutivo comune, a cominciare dalla sua guida, già capo della delegazione di Bonn durante i negoziati precedenti i due trattati fondativi¹⁴.

I primi politici italiani designati dal governo Zoli (con Giuseppe Pella agli Esteri) per fare parte dell'organo preposto a custodire proprio i trattati romani sono Piero Malvestiti e Giuseppe Petrilli, entrambi esponenti di lungo corso della Democrazia cristiana. Se, per quanto riguarda il primo,

¹² G.H. SOUTOU, *L'Italie et le "couple" franco-allemand*, in P. CRAVERI-A. VARSORI (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 26-43.

¹³ Sul tema si è concentrato di recente F. DI NUNNO, *L'Italia e il compromesso di Lussemburgo (1965-1966)*, Edizioni Nuova Cultura, Roma 2012, *passim*, e in particolare pp. 28-51.

¹⁴ C. MALANDRINO, *"Tut Etwas Tapferes" - Compì un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein, 1948-1982*, il Mulino, Bologna 2005, pp. 97-142.

come si anticipava nell'Introduzione è comparso di recente uno studio di rilievo ad opera di Anna Maria Fiorentini¹⁵, il secondo - pure attore di primo piano in Europa e dalla lunga militanza federalistica, giunta sino alla presidenza del MFE - non pare godere, almeno al momento, di altrettanta fortuna storiografica, benché diverse informazioni sul suo conto si possano ricavare, oltre che dai suoi lavori, anche dalla testimonianza diretta resa poco prima della sua scomparsa nel 1999 a Daniela Preda¹⁶.

A questi uomini vengono affidati *dossier* di particolare rilevanza, rispettivamente il Mercato interno da incardinare nella sua fase transitoria - quintessenza stessa della nuova Cee - , e gli Affari sociali, che contraddistinguono sin dal primo momento la sensibilità e l'attenzione della nuova Commissione.

Curiosamente, nessuno dei due concluderà però il proprio mandato. Meno di due anni più tardi, nel novembre 1959, al primo sarà infatti proposta la presidenza della prima, prestigiosa istituzione comune, quell'Alta Autorità della Comunità del Carbone e dell'Acciaio dove si sarebbe trattenuto fino al 1963¹⁷. Al suo posto arriverà al *Berlaymont* Giuseppe Caron. Per Petrilli invece si sarebbe dischiusa dal gennaio 1961 una lunga esperienza alla presidenza dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale, terminata solo nel 1979¹⁸.

Proprio la sostituzione di Giuseppe Petrilli costituirà peraltro l'inizio della prassi, invalsa poi per decenni, della designazione di un esponente di riconosciuto prestigio, che potesse quindi incontrare il favore del principale partito di governo, da lasciare esprimere alle forze che presto avrebbero cominciato ad abbandonare l'area di opposizione. In quell'occasione tale profilo sarà trovato nella persona del socialista Lionello Levi Sandri¹⁹. Quest'ultimo sarebbe rimasto in carica fino al 1970, dunque incrociando nella sua ultima stagione al *Berlaymont* Edoardo Martino.

Caron, a sua volta, rassegnerà le proprie dimissioni da commissario al Mercato interno dopo oltre quattro anni, alla fine del 1963, chiamato da Aldo Moro a far parte del suo primo governo in qualità

¹⁵ A. FIORENTINI, *Piero Malvestiti. Storia di un'idea clandestina: dall'antifascismo gueffo all'attività europeista*, Edizioni Unicopli, Milano 2011.

¹⁶ ASUE, INT 590, *Giuseppe Petrilli*, intervista di Daniela Preda, registrata a Roma il 1° marzo 1999.

¹⁷ A. FIORENTINI, *Piero Malvestiti*, cit., pp. 101-133. E' poi da non trascurare come anche dopo il novembre del 1963 la presidenza dell'Alta Autorità sia rimasta nelle mani di un politico italiano della Dc, Dino Del Bo, che la accompagnò in sostanza nella sua ultima esistenza autonoma, prima della fusione degli esecutivi realizzatasi nell'estate 1967.

¹⁸ Sull'Istituto negli anni di presidenza Petrilli si rimanda in generale a F. SILVA (a cura di), *Storia dell'IRI. Il "miracolo" economico e il ruolo dell'IRI 1948-1970*, vol. II, Laterza, Roma-Bari 2013, e a F. AMATORI (a cura di), *Storia dell'IRI. I difficili anni '70 e i tentativi di rilancio negli anni '80*, vol. III, Laterza, Roma-Bari 2013.

¹⁹ A. BECHERUCCI, *Lionello Levi Sandri al servizio dell'Europa*, in L. MECHI-A. VARSORI (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, FrancoAngeli, Milano 2008, pp. 41-70.

di sottosegretario al Bilancio²⁰. In questo caso, a subentrargli sarà individuato, non senza difficoltà e facendo passare un discreto intervallo di tempo anche per via dell'instabilità politica interna, un diplomatico di carriera, già nella delegazione italiana all'OECE/OCSE e soprattutto vice Segretario generale della NATO con Stikker, l'ambasciatore Guido Colonna di Paliano, incaricato prima del MEC e poi della Politica industriale fino alla primavera del 1970²¹.

A partire dalla metà del 1964, Colonna e Levi Sandri rappresenteranno dunque l'Italia nella seconda Commissione presieduta da Walter Hallstein, che si apprestava ad affrontare la riforma degli esecutivi, e soprattutto il terremoto politico che avrebbe scatenato l'anno seguente il presidente De Gaulle per il finanziamento della politica agricola. Due figure che pur non provenendo dalla Dc avevano incontrato in entrambi i casi il consenso dei governi dei “due cavalli di razza” di Piazza del Gesù, rispettivamente con Fanfani prima, nel '61, e poi con Moro nel '64.

Senza avventurarsi in considerazioni azzardate, non si può tuttavia trascurare come soprattutto l'invio a Bruxelles di Levi Sandri avesse rappresentato un'innovazione di grande peso - creando oltretutto un precedente nel binomio “governo-opposizione” delle nomine poi affermatosi come prassi comune fino al recente trattato di Nizza²² - con riflessi percepibili anche sugli equilibri politici interni italiani, proprio nei primi anni Sessanta che vedevano Amintore Fanfani a Palazzo Chigi e stavano per preparare il terreno, come noto, all' “apertura a sinistra”. D'impatto certamente minore la scelta di Colonna, arrivata nel bel mezzo della crisi di passaggio tra il primo e il secondo governo Moro, che vedeva ancora confermato Giuseppe Saragat agli Esteri, e nelle stesse settimane della malattia che colpì improvvisamente il presidente Antonio Segni.

Nel frattempo però, anche il clima politico a Bruxelles stava volgendo al peggio. Ricevuto da Parigi e oramai consolidatosi il primo diniego all'ingresso del Regno Unito (con Irlanda, Danimarca, Norvegia), una volta tornato Fanfani alla Farnesina all'inizio del 1965 l'Italia e la sua diplomazia si troveranno a dover mantenere un precario equilibrio tra le note, e in parte strumentali almeno in quella fase, posizioni filo-britanniche da un lato, e l'asse franco-tedesco dall'altro, cercando sponde

²⁰ Per una breve sinossi dei suoi incarichi si veda sito: www.senato.it/leg/04/BGT/Schede/Attsen/00006627.htm, portale online del Senato della Repubblica (ultima consultazione: maggio 2017).

²¹ Su Guido Colonna di Paliano le informazioni di cui si dispone sono purtroppo molto ristrette. Si può solo indicare come fonte il portale web della NATO, che lo annovera tra i *Deputy Secretaries General*: <http://www.nato.int/cv/depsecgen.htm> (ultima consultazione: maggio 2017).

²² E' il trattato di Nizza del 2001 (in vigore dal 2003), ad aver infatti modificato i criteri di nomina dei membri della Commissione da parte dei vari governi nazionali, complici i negoziati allora in corso verso il grande allargamento ad est del 1° maggio 2004, introducendo da allora in avanti la norma della designazione di un solo commissario per Paese membro. Il testo è riportato per intero al sito: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT&qid=1495808151764>, (ultima consultazione: maggio 2017).

all'interno di quest'ultimo soprattutto verso Bonn, per spingere insieme la Francia ad ammorbidire la sua linea²³.

Il compromesso di Lussemburgo raggiunto il 30 gennaio 1966 dopo trattative febbrili, per quanto interpretabile come un risultato al ribasso, non poté che maturare quindi anche grazie al ruolo moderatore esercitato dalla presidenza di turno italiana chiusasi nel semestre precedente, con Moro e Fanfani attivatisi in prima persona, in questo senso.

Alla luce di una documentazione archivistica che non è stato possibile consultare, per evidenti limiti di ricerca, non pare corretto esprimere qui giudizi su un'eventuale azione facilitatrice dispiegata in quel periodo al *Berlaymont* dai due commissari italiani, nei confronti dei vari rappresentanti francesi alle istituzioni comuni.

Si possono nondimeno delineare altre considerazioni, più vicine all'argomento di questo lavoro. Due su tutte sembrano imporsi. La prima attiene alla centralità dei ruoli dati ai primi politici italiani che arrivarono ai palazzi della scena comunitaria. Sin dalla stessa fondazione di CECA, Cee ed Euratom, ai profili scelti per identificare la presenza italiana nelle nuove istituzioni, al di là delle rispettive formazioni e inclinazioni, vengono affidati compiti di assoluto rilievo, che spesso raggiungono perfino ranghi di presidenza, e che in ogni caso sembrano contrassegnare una centralità oramai guadagnata all'Italia dalla sua azione nel percorso integrativo compiuto fino a quel momento.

E' rilevante notare come questa tradizione non si sarebbe interrotta nel quindicennio seguito alla fusione degli esecutivi, che sarà affrontato in questo lavoro. Dalle Relazioni esterne alla presidenza della Commissione, dall'Agricoltura, all'Ambiente e agli Allargamenti o ai rapporti con il Terzo Mondo, si avrà modo di vedere come non mancheranno, fino alla fine del periodo preso in considerazione, uomini provenienti dalla politica italiana designati a ricoprire posizioni d'importanza essenziale e di grande prestigio all'interno della Comunità.

La seconda considerazione che sembra opportuno accennare qui è l'abitudine all'avvicendamento, che certo non è soltanto italiana ma che contribuisce forse a spiegare meglio l'ondata di indignazione collettiva che avrebbe investito uno degli episodi più noti della stagione seguente, vale a dire l'abbandono di Malfatti dei primi di marzo 1972.

²³ Sulle dinamiche anglo-italiane cfr. N.P. LUDLOW, *In search of a balance. Italy, Britain and the dream of another European Axis?*, in P. CRAVERI- A.VARSORI, (a cura di), *L'Italia e l'Europa. Un bilancio storico 1957-2007*, Franco Angeli, Milano 2009. Si veda inoltre in generale N. P. LUDLOW, *The EC and the Crisis of the 1960's. Negotiating the Gaullist Challenge*, Routledge, London 2006, pp. 52 e ss.

In meno di un decennio, compreso tra il gennaio 1958 e il giugno 1967, saranno ben quattro - compreso Dino Del Bo, dimessosi nel marzo '67 dall'Alta Autorità - i commissari italiani di CECA e Cee a non terminare il proprio mandato. E tra questi, tolto il caso di Malvestiti, il cui trasferimento come detto avverrà all'interno delle istituzioni comunitarie, nella metà dei casi si tratterà di ritorni, e in sostanza di un riaffacciarsi a ruoli pubblici sulla scena nazionale: Petrilli all'IRI, Giuseppe Caron al governo; ritorni peraltro arrivati a seguito di dirette richieste giunte proprio dalla politica nazionale.

Non deve quindi sorprendere che una certa fama riguardo ad un europeismo italiano ormai solo confinato alla retorica, e in realtà pronto a cedere alla prima "tentazione" del potere nazionale si stesse diffondendo già in quel periodo, andando così a gettare le basi di un lungo giudizio negativo espresso sul grado di reale coinvolgimento e partecipazione delle autorità italiane nei confronti della politica comunitaria, che sarebbe andato consolidandosi a partire dagli anni Settanta, complice soprattutto la vicenda personale di Franco Maria Malfatti, segnata in particolare da una tempistica oggettivamente infelice, e dalla compresenza delle prime elezioni politiche anticipate, come si dirà.

E' proprio a partire da questi spunti, se si vuole da questa lontana tradizione negativa, che si è cercato perciò di indagare meglio la sua e le altre figure italiane protagoniste dell'integrazione europea negli anni che seguirono il 1967, nel tentativo di metterne al centro l'operato, e magari di contribuire alla diffusione della sua conoscenza.

I. Il secondo fallimento inglese e il TNP

1.1 Edoardo Martino e l'Europa

L'incarico che il deputato alessandrino Edoardo Martino venne chiamato ad assolvere a Bruxelles, nel 1967, all'età di 57 anni, si può considerare a tutti gli effetti il coronamento di un percorso partito da lontano, come si accennava in precedenza.

Una carriera pubblica, cioè, che al pari delle altre che si considereranno prendeva sì le mosse dalla dimensione nazionale, ma che prima e più a lungo rispetto agli altri casi virò presto al di fuori dei confini italiani.

La presenza di Martino nelle istituzioni internazionali risaliva infatti al cruciale 1957. Un elemento significativo, che lo distingue da molte altre figure, è però dato dal luogo in cui questo primo incarico fu disimpegnato. Dal settembre di quell'anno, infatti, il politico democristiano venne designato a fare parte della delegazione italiana all'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York²⁴. Un incarico di prestigio, se si considera che arrivava a meno di due anni dall'ammissione ufficiale della Repubblica italiana come membro dell'ONU²⁵, e che quindi doveva presupporre una certa selezione delle figure più adatte a quel ruolo, da operare da parte del governo di Adone Zoli allora in carica.

E' in effetti lecito sostenere che questa nomina giungesse a seguito dei vari compiti istituzionali in cui Martino aveva già avuto modo di distinguersi nel decennio precedente.

L'inizio della carriera politica nazionale del professore normalista datava infatti già al 1947, anno in cui Alcide De Gasperi lo aveva voluto come membro del suo quarto gabinetto per affidargli il ruolo di sottosegretario alla presidenza con delega all'assistenza ai reduci di guerra. Una nomina giunta sulla scorta della sua esperienza prima come ufficiale d'artiglieria della tragica spedizione dell'ARMIR, e in seguito in veste di capo partigiano delle formazioni cattoliche attive nell'Alessandrino dalla fine del '43, con nome di battaglia "Malerba"²⁶. A seguito delle prime elezioni legislative dell'aprile '48, Edoardo Martino ebbe modo di entrare nella vita parlamentare, in quella che sarebbe divenuta la prima delle sue quattro legislature di attività alla Camera dei Deputati.

²⁴ ASUE, Fondo Edoardo MARTINO, scheda biografica.

²⁵ Si veda sul tema in generale L. TOSI-M.ROSSI (a cura di), *Sulla scena del mondo. L'Italia all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 1955-2009*, ESI, Napoli 2010.

²⁶ ASUE, Fondo Edoardo Martino, (EM), EM 3 " *Resistance*".

L'impegno nella compagine governativa, proseguito poi con l'attività di sottosegretario alla Difesa, rimase costante, e sempre segnato da uno stretto rapporto con il presidente De Gasperi protrattosi fino allo stesso 1953, che darà anche l'inizio alla sua lunga permanenza nella struttura organizzativa del Consiglio Supremo di Difesa. A questo si sarebbe affiancato anche il coinvolgimento nella Direzione nazionale della Democrazia Cristiana, con compiti in seguito anche di ambito culturale, affidatigli agli inizi della prima segreteria di Amintore Fanfani²⁷.

Si può affermare con relativa facilità che l'impegno in senso europeistico di Martino abbia preceduto il suo arrivo nelle istituzioni comuni, e anzi per certi versi aiuti a comprenderlo. Sarà proprio il deputato alessandrino, infatti, a farsi relatore di maggioranza per la ratifica parlamentare dei trattati del 25 marzo, guadagnando così una diffusa notorietà alla Camera.

[...] Questa integrazione volontaria, raggiunta ripudiando l'uso della forza e facendo unicamente appello all'intelligenza e alla solidarietà, è opera altamente politica e profondamente umana. [...] E' u'opera destinata ad abbattere le barriere della sfiducia, dell'incomprensione e dei risentimenti che hanno determinato nel volgere di una generazione due sanguinosissime guerre. E' quindi un'opera di pace e rappresenta per il popolo nostro un bene decisamente irrinunciabile.²⁸

Seguirà infatti pochi mesi più avanti, come detto, l'impegno in sede ONU. L'anno trascorso nella rappresentanza delle Nazioni Unite tra l'autunno del 1957 e quello del 1958 può essere considerato il vero tornante della sua formazione in campo internazionale, e per certi versi un primo banco di prova per i compiti che gli sarebbero stati affidati in seguito.

Con le elezioni per la terza legislatura prese avvio la sua partecipazione ai lavori dell'Assemblea parlamentare comune di Strasburgo, che com'è noto continuavano ad accompagnarsi in parallelo a quelli romani. La prima esperienza significativa di questa fase avvenne nell'ottobre 1961, quando Martino fu nominato capo di una Missione parlamentare italiana in Sudamerica, che toccò principalmente il Perù²⁹.

Una maggiore centralità all'interno della politica comunitaria fu però guadagnata dal politico italiano solo successivamente, e in particolare a partire dal 1964, quando nel riordino seguito alla fine della

²⁷ A Martino, già animatore e direttore del periodico letterario "Il Poligono", furono in effetti affidate le deleghe alla politica culturale del partito tra 1955 e 1956, e in seguito la supervisione della casa editrice Cinque Lune. In ASUE, EM 4 "Democratie chrétienne".

²⁸ ASUE, EM 19 "Discours et rapports présentés par Martino alla Chambre des députés", Replica al dibattito in aula seguito alla relazione della maggioranza, presentata dallo stesso Martino, Roma, 30 luglio 1957.

²⁹ ASUE, EM 109 "Group Andin", Missione parlamentare in Perù, 11-21 ottobre 1961.

presidenza del Parlamento del suo omonimo - e più noto - Gaetano Martino, gli fu assegnata quella della Commissione politica interna, che mantenne per circa un triennio. E' in realtà questa la fase che può aver contribuito di più alla sua consacrazione europea e di conseguenza alla sua seguente designazione al *Berlaymont*.

La parte centrale degli anni Sessanta, nei suoi momenti di oggettivo impasse del processo integrativo, non poté dirsi in effetti priva di occasioni per mettere in atto una difesa delle istituzioni comuni dai disegni, soprattutto francesi, che miravano a reimpostarle, se non a sconvolgerle nei loro assetti allora in via di consolidamento.

Dopo essere stato incaricato della relazione annuale sull'attività del Parlamento all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa già nel 1964, Martino in questi anni si fece quindi portavoce in prima persona dei progetti di riorganizzazione dell'Europa politica, alternativi a quelli enunciati in contemporanea da De Gaulle. Nella sua doppia veste di deputato italiano ed europeo, tra il '65 e il '66 si trovò tanto a Roma che a Strasburgo a dover esporre le ragioni, tra le altre, della ratifica del trattato di fusione degli esecutivi³⁰ - in una sorta di riedizione di quanto avvenuto otto anni prima - e dei disegni per la futura - e già allora auspicata - unificazione politica della Comunità, attraversando nel frattempo il periodo più duro della "Sedia vuota" francese.

[...] Non si può quindi dubitare, oltre che della necessità, dell'urgenza di un accordo tra i Sei, che consenta di riprendere il cammino interrotto senza che ulteriori e più gravi danni siano provocati da una situazione di crisi e dall'atmosfera di incertezze oggi esistenti. Da questo punto di vista, la ripresa delle conversazioni tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri deve essere considerata come un fatto positivo che noi stessi abbiamo ripetutamente invocato, anche nell'ultima tornata di questo Parlamento. [...] ³¹

Quest'attività sul versante interno fu affiancata da un impegno internazionale di non minore rilievo. Forte dell'esperienza avuta all'aprirsi del decennio, si pensò al presidente della Commissione politica del Parlamento per il non semplice mantenimento dei contatti con i Paesi dell'America latina, per conto dell'intera istituzione. Come si vedrà a breve, questo incarico andrà a rappresentare l'inizio di un lungo impegno anche personale di Edoardo Martino verso questa grande area geopolitica, relegata all'epoca ancora ai margini dell'interesse internazionale dei Sei, più orientati verso il Mediterraneo e il continente africano. Un interesse che si vedrà confermato durante i suoi

³⁰ ASUE EM 19, *Verso la fusione delle Comunità europee*, relazione introduttiva al dibattito parlamentare, Roma 9 aprile 1965.

³¹ ASUE, EM 41 "*Commission politique*", *Sull'intesa di Lussemburgo che ha posto fine alla crisi della "sedia vuota" francese*, Strasburgo, 20 gennaio 1966.

anni alla Commissione esecutiva, e mai tramontato anche in tempi più recenti, seguiti all'abbandono della scena pubblica³².

Altrettanto importante e ben più presente nel dibattito comunitario lo scenario che si affacciava ai Sei all'indomani del colpo di Stato in Grecia del 21 aprile 1967, che andava a riguardare molto da vicino il Parlamento di Strasburgo e la sua più rilevante Commissione interna, specialmente nel funzionamento del Consiglio d'associazione, attivo nelle relazioni con il governo di Atene sin dal trattato del 1961.

Quella greca fu l'ultima questione internazionale ad interessare Martino a Strasburgo, e certamente la prima a riguardarlo più da vicino all'indomani del suo ingresso nel nuovo, vasto esecutivo guidato da Jean Rey.

[...] Il nostro Parlamento non può ignoare una situazione che rischia di compromettere le basi stesse dell'accordo tra la Comunità e la Grecia. [...] In questo Parlamento che costituisce presidio democratico delle libertà europee noi sappiamo qual' è oggi il nostro compito, quale il nostro dovere: quello di denunciare, intanto, l'estrema gravità della situazione determinata dal colpo di Stato; di favorire, con il mezzo dell'applicazione dell'accordo di associazione, il ritorno alla normalità democratica del Paese amico.³³

Se la condanna di quanto avvenuto e l'auspicio di un veloce ripristino delle istituzioni democratiche possono apparire scontati, non altrettanto potrà dirsi della richiesta d'immediata interruzione totale di qualunque tipo di rapporto con lo Stato ellenico avanzata dal suo presidente a nome della Commissione politica e del Parlamento intero, che peraltro a distanza di un paio d'anni esporrà lo stesso Martino ad alcune critiche, mosse proprio da chi sarà indicato a raccogliergli incarichi ed eredità a Strasburgo³⁴.

Proprio nel pieno della polemica derivante dalla scelta della linea da adottare nei confronti dell'alleato greco giunse la nomina alla Commissione nel giugno del 1967. Il governo Moro mostrava così di puntare su uno degli uomini dall'esperienza oramai più solida in campo comunitario. Del resto, non sarebbero mancate presto nuove difficoltà a cui fare fronte.

³² Documentazione inerente ai nuovi accordi stipulati all'interno del mondo latinoamericano e da questi nei confronti dell'Unione europea, ben oltre il 1970, si può trovare infatti in ASUE, EM 373.

³³ ASUE, EM 41, *Il colpo di Stato in Grecia ha creato una situazione che rischia di compromettere le basi dell'accordo di Associazione con la Comunità europea*, Strasburgo, 8 maggio 1967.

³⁴ Si rimanda su questo alla parte dedicata a Carlo Scarascia Mugnozza, cap. VII.

1.2 Riunirsi per ripartire: la Commissione Rey

L'arrivo di Edoardo Martino alla Commissione non avrebbe potuto verificarsi in un periodo più teso. Il decennale dei Trattati di Roma, svoltosi da poche settimane, era infatti stato segnato dall'onda lunga delle difficoltà interne ai Sei, solo in apparenza messe in sordina dal Compromesso di Lussemburgo³⁵. A dimostrazione di quanto il clima in Europa fosse tutt'altro che disteso venne lo stesso slittamento delle celebrazioni, che si tennero nella capitale italiana per la fine di maggio del 1967³⁶.

Andando più in profondità rispetto alle dichiarazioni di rinnovato ottimismo per le sorti della giovane Europa politica³⁷, in realtà molti strascichi persistevano ancora, inevitabilmente, nelle relazioni tra la Francia e gli altri cinque membri, e questo aveva contribuito a rendere più complesso il ritorno alla normalità dei lavori comunitari tra il '66 e il '67. Sul piano politico andavano a innestarsi, come sempre, anche contrapposizioni di natura personale tra i leader della Comunità, che i lunghi mesi di Crisi della *Chaise vide* non avevano fatto che esacerbare.

Su tutte, la più nota era evidentemente quella tra De Gaulle e il primo presidente, di nazionalità tedesca, della Commissione, Walter Hallstein, già al vertice del *Berlaymont* dalla stessa nascita della CEE nel 1958³⁸. Proprio Hallstein, dotato di un riconosciuto carisma politico consolidatosi a Bruxelles, era stato tra i protagonisti delle discussioni che avevano condotto alla firma del trattato di fusione degli Esecutivi nell'aprile 1965. La nascita di un nuovo gabinetto europeo unificato per CECA, Cee ed Euratom, forte di ben quattordici membri, avrebbe visto a partire dalla metà del 1967 un soggetto potenzialmente in grado di rivendicare un ruolo più autorevole di fronte agli Stati membri e al loro Consiglio. Anche per questo motivo, soprattutto per Parigi urgeva pertanto un

³⁵ L'impasse della seconda metà del 1965 è ricordato tra gli altri anche dal testo di R. DUCCI-B. OLIVI, *L'Europa incompiuta*, CEDAM, Padova 1970, pp. 411-422.

³⁶ Si veda in M. DUMOULIN (sous la direction de), *La Commission Européenne. Histoire et memoires d'une institution (1958-1972)*, vol. I, Office des publications officielles de la UE, Luxembourg 2007, p. 135.

³⁷ Interessante per gli accenti già allora molto forti posti sull'eredità cristiano-democratica dei Padri fondatori e sulle responsabilità che questa avrebbe chiamato la sua generazione a ricoprire in futuro è il discorso preparato dal segretario Dc Mariano Rumor, proprio nel clima delle celebrazioni per il decennale del 25 marzo 1967, in realtà svoltosi con lieve ritardo nella capitale italiana il 29-30 maggio. In Archivio storico dell'Istituto Luigi Sturzo (AILS), Serie V- Segreteria politica, Segreteria Rumor, fascicolo (UA) 4, *Per una integrazione sempre più stretta delle Nazioni europee libere e prospere*, s.d. ma riferibile al maggio 1967.

³⁸ Sulla figura di Hallstein e il suo impegno europeistico spesso preda di interpretazioni contrastanti un primo riferimento va senza dubbio a C. MALANDRINO, "Tut etwas tapferes". *Compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, il Mulino, Bologna 2006.

cambio nella guida da imporre a questo nuovo organismo, e interrompere così l'ormai lunga esperienza accumulata dalla presidenza tedesca.

La scelta del nuovo vertice della Commissione ricadde su Jean Rey, secondo una logica di consueto ed inevitabile compromesso raggiunto in seno al Consiglio delle Comunità. Veniva designata così una figura considerata moderata, di orientamento liberale ed esperta a livello politico nazionale, al pari di quello comunitario, essendo già stata membro tra i più influenti, con deleghe al Commercio estero e alle Relazioni esterne, degli esecutivi Hallstein. Tra il 1963 e il 1967 la visibilità pubblica della Commissione e quella personale di Jean Rey (1902-1983) si era infatti molto accresciuta in virtù della partecipazione alle rinegoziazioni delle normative GATT nell'ambito del cosiddetto *Kennedy Round*³⁹. Era in particolare il suo essere di nazionalità belga e dunque esponente politico di un Paese non di primo piano, oltre all'età anagrafica già matura, a mettere d'accordo tutti, nell'auspicio che si potesse inaugurare di fatto una *normalizzazione* nei rapporti tra le istituzioni di Bruxelles e gli Stati membri, avvertita come necessaria dopo i contrasti recenti.

Tra le personalità più di spicco all'interno di quello che andava componendosi come il nuovo governo comune, si collocavano alcune riconferme, su tutte certamente quelle dell'ideatore olandese della Politica agricola, Sicco Mansholt, e di Hans Van der Groeben, da lungo tempo presente nelle istituzioni comuni e ora posto a sovrintendere al Mercato interno. Sempre sul versante tedesco, l'uscita di scena di Hallstein sarebbe stata compensata dall'avvio allora della lunga esperienza a Bruxelles del commissario Wilhelm Haferkamp, destinata a concludersi soltanto nel 1989. Molto rilevante anche il mantenimento di un politico francese, Henry Rochereau, nel ruolo di commissario allo Sviluppo dei Paesi d'Oltremare, grazie al cui lavoro, principalmente, si era riusciti a concludere e ratificare la prima Convenzione di Yaoundé con i gli Stati Africani e Malgascio associati (SAMA) nel 1963-64. I precedenti organi esecutivi delle altre istituzioni erano rappresentati sostanzialmente da Albert Coppé, già ultimo presidente *ad interim* dell'Alta Autorità della CECA.

Quanto all'Italia, nella consueta dialettica delle nomine, il governo Moro attendeva di vedere crescere da due a tre i membri da designare al *Berlaymont* in virtù della fusione, oltre a reclamare una vicepresidenza. I nomi sul tavolo erano diversi. In merito all'area socialista, si poteva prevedere con relativa facilità la conferma di Lionello Levi Sandri, in carica dal 1961 agli Affari sociali, e ormai diventato tra le figure più rappresentative del PSI in Europa. Lo stesso per certi versi valeva per

³⁹ Si veda in M. DUMOULIN (sous la direction de), *La Commission Européenne. Histoire et memoires d'une institution*, cit., pp. 370-374.

l'ambasciatore Guido Colonna di Paliano, giunto alla Commissione soltanto nel 1964 come indipendente, e subito affidatario del cruciale *dossier* del Mercato interno.⁴⁰

Per la Democrazia cristiana il discorso si faceva più complesso. Il partito di governo non inviava suoi uomini di riferimento a Bruxelles già da qualche tempo, e segnatamente dall'abbandono anzitempo della seconda Commissione Hallstein da parte di Giuseppe Caron nel corso del 1963. A metà del 1967, si era poi appena verificato l'abbandono di Dino Del Bo dalla presidenza dell'Alta Autorità della Ceca, alla cui guida era rimasto oltre tre anni.

L'applicazione della fusione degli esecutivi permetteva dunque a Palazzo Chigi di ritornare sulle scelte da fare anche in campo comunitario. Risulta di un certo interesse porre attenzione ai nomi di "validi politici Dc"⁴¹ che circolavano tra la presidenza del Consiglio e Piazza del Gesù nelle settimane che precedettero la nascita del nuovo governo comune del luglio 1967. Questi erano, nell'ordine, quelli di Mario Pedini, Edoardo Martino, Carlo Scarascia Mugnozza⁴². Come si noterà, tutti torneranno presto, a vario titolo, nei futuri incroci tra la politica italiana e quella europea. Nello stesso periodo, si erano anche avanzate ipotesi per la candidatura italiana alla presidenza della Commissione. Ad esempio, il presidente del Gruppo democratico-cristiano all'Assemblea di Strasburgo, Joseph Illerhaus, aveva scritto nelle stesse settimane a Rumor e a Moro per convincere Emilio Colombo a presentarsi per la guida del *Berlaymont*, ricevendo per inciso una risposta negativa da parte del politico vicentino⁴³.

Soprattutto Mario Pedini, all'epoca sottosegretario agli Affari Esteri, sarà nuovamente al centro dell'interesse della dirigenza democristiana qualche anno dopo, quando Rumor sarà passato al governo del Paese e la Segreteria Dc sarà assegnata ad Arnaldo Forlani⁴⁴.

⁴⁰ Cfr. L. MECHI-A. VARSORI (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, FrancoAngeli, Milano 2008. Sulla figura di Colonna di Paliano (1908-1982) sembrano mancare studi specifici, pur avendo egli rivestito ruoli di grande rilievo nel campo delle istituzioni internazionali del dopoguerra, e segnatamente all'OECE/OCSE e alla NATO, delle quali fu vicesegretario generale rispettivamente tra 1960 e 1962 e 1962 e 1964.

⁴¹ Archivio storico Istituto Luigi Sturzo (AILS), Segreteria Rumor, fascicolo (UA) 4, *Appunto riservato per l'on. Rumor*, Roma, 7 giugno 1967, s.f.

⁴² *Ibidem*, *ivi*.

⁴³ Nella replica al deputato tedesco Rumor avrebbe infatti declinato la proposta, facendo appello alle difficoltà politiche della Dc nazionale, che non avrebbero permesso all'epoca una candidatura univoca e credibile. In AILS, Segreteria Rumor, fascicolo (UA) 4, *Telegramma di Illerhaus a Rumor* (traduzione dal tedesco), Strasburgo, 5 giugno 1967. E' noto come per Colombo i palazzi europei sarebbero divenuti familiari in seguito, dopo l'esperienza alla guida del governo italiano, attraverso la presidenza del Parlamento di Strasburgo tra il 1977 e il 1979.

⁴⁴ Sull'essere in effetti Pedini la prima scelta del governo Rumor, stando alla testimonianza resa da Angelo Bernassola, per la nomina proposta nell'estate 1970 si avrà modo di tornare all'interno del cap. IV.

Nell'estate del 1967, ad ogni modo, la scelta del III governo Moro ricadde su Edoardo Martino. Al pari di Pedini, Martino aveva in effetti accumulato una certa esperienza in campo internazionale e nei centri delle istituzioni europee, avendo partecipato ai lavori dell'Assemblea parlamentare comune dallo stesso 1958, ma al contrario di quest'ultimo all'epoca non rivestiva più incarichi istituzionali in Italia, se si eccettua quello, per sua natura periodico, di Segretario generale del Consiglio Supremo di Difesa⁴⁵. L'esperienza accumulata in quest'ultima veste si rivelerà peraltro di una certa importanza nella gestione di alcuni dossier particolarmente delicati del triennio seguente. In ogni caso, si trattava di una nomina che avrebbe dovuto fornire garanzie di solidità tanto a livello esterno quanto a quello politico nazionale. In merito agli equilibri di partito, si può ritenere poi che l'incarico affidato al navigato politico alessandrino fosse in linea con gli orientamenti generali dell'ambiente doroteo, seguito ancora dal capo del governo⁴⁶.

Molto più di rilievo però, rispetto alle mere logiche della sua composizione, sarebbero stati gli obiettivi posti ai nuovi quattordici commissari del governo comune. Ancora una volta, questi erano molti e dal conseguimento tutt'altro che semplice, in più di un caso. A livello generale persisteva una forte ipoteca sul successo della nuova Commissione, data dall'inedito accorpamento di altre due strutture dirigenziali (Ceca ed Euratom) al suo interno, col rischio evidente di uno smodato e troppo rapido ampliamento delle sue competenze foriero di un possibile "ingolfamento" della macchina burocratica europea. Il traguardo più evidente da raggiungere, restando all'eredità della sola CEE, sarebbe stato costituito dal completamento della fase transitoria del Mercato comune, che come è noto i trattati avevano previsto di durata dodecennale, e dunque a scadenza entro il 31 dicembre 1969.

Il recente avvio delle politiche strutturali non aveva poi escluso delle correzioni in corso d'opera, qualora si fossero rese necessarie, e questo si sarebbe visto presto segnatamente con la PAC e i primi piani riformatori delineati in tal senso dallo stesso Sizzo Mansholt⁴⁷. Un altro tema da affrontare era dato poi dall'avanzamento nel campo dell'armonizzazione economico-monetaria, l'altro pilastro portante, con il MEC, dell'intero edificio comunitario, per molto tempo rimasto tra i principali terreni di "scontro" tra i governi dei Sei, mediati da Bruxelles. Se la questione

⁴⁵ Martino avrebbe peraltro mantenuto questa carica dal 1953 fino al 1985, affiancando tutti i presidenti della Repubblica succedutisi da Luigi Einaudi a Sandro Pertini.

⁴⁶ Sulla separazione tra Aldo Moro e la corrente dorotea consumatasi alla fine del decennio, anche per differenti opinioni in tema di politica internazionale e *Ostpolitik* tedesca, si veda A. GIOVAGNOLI, *Il partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. 134-139.

⁴⁷ Sui primi aggiustamenti alla Politica agricola comune delineati già nella sua fase di assestamento si rinvia a K. SEIDEL, *Taking Farmers Off Welfare. The EEC Commission's Memorandum "Agriculture 1980" of 1968*, in "Journal of European Integration History", XVI (2010), n°2, pp. 83-101.

dell'allargamento, ritornata alla ribalta con la nuova domanda di adesione dei quattro candidati del maggio '67, avrebbe poi segnato l'intero percorso del gabinetto Rey, la proiezione esterna delle tre Comunità avrebbe continuato a trovare nuove conferme nel settore mediterraneo, in particolare grazie all'azione di Martino.

1.3. *Prove di negoziato*

L'inizio delle attività di Martino alla Commissione passava innanzitutto dall'affrontare il problema del primo allargamento. Dato per consolidato il netto rifiuto francese dell'inizio del 1963⁴⁸, e una certa ambiguità al riguardo da parte di Bonn, la posizione italiana sulla questione era da tempo orientata in senso molto favorevole, nella tradizionale lettura secondo la quale un Regno Unito nelle Comunità avrebbe permesso a Roma di trovare altri soggetti con i quali aggregarsi per contendere l'egemonia continentale a quello che già allora si configurava essere l'asse "franco-tedesco", benché, secondo l'interpretazione di alcuni, molto più "teorico" che reale⁴⁹. Si spiegano facilmente, in quest'ottica, i contatti serrati intrattenuti tra *Whitehall* e Palazzo Chigi sin dall'inizio dell'anno, auspice anche il clima politico di dialogo con il mondo riformista e socialdemocratico inaugurato in Italia dalla stagione del Centro-sinistra⁵⁰.

L'ultimo semestre del 1967 sarebbe stato fatalmente segnato dalla nota seconda battuta d'arresto, nel volgere di cinque anni scarsi, nei rapporti tra Bruxelles, Londra e Parigi, con il commissario italiano, e tutto il *Berlaymont*, costretti a maneggiare pertanto una situazione tornata nuovamente intricata, benché forse contrassegnata da toni meno duri rispetto al diretto precedente del 1963. Nelle interpretazioni che si è inteso dare a questi ripetuti dinieghi si è di volta in volta dato spazio a letture tendenti a mettere in risalto il semplice perseguimento di politiche di potenza all'interno

⁴⁸ Cfr. tra gli altri O. BANGE, *The EEC Crisis of 1963. Kennedy, Macmillan, de Gaulle and Adenauer in conflict*, Palgrave Macmillan, London 2000.

⁴⁹ Cfr su questo A. VARSORI, *L'Italia e la costruzione europea negli anni del Centro-sinistra: un'ipotesi interpretativa*, in F. ROMERO-A VARSORI (a cura di), *Nazione, interdipendenza, integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*, vol. I, Carocci, Roma 2006, p. 277.

⁵⁰ I. FAVRETTO, *The Wilson Governments and Italian Centre-Left Coalitions: between "Socialist" Diplomacy and Realpolitik, 1964-1970* in "European History Quarterly", XXXVI (2006), (3), pp. 421-444.

delle Comunità, o di contro più alte motivazioni ideali, fornite da una sincera diffimità di vedute sul futuro cammino che avrebbe dovuto intraprendere l'Europa politica⁵¹.

Soffermandosi sugli aspetti di più aperta *realpolitik*, si può sostenere infatti che per Londra entrare nel club europeo avrebbe significato, almeno nelle sottese intenzioni del suo governo, assumerne presto la *leadership*, consentendole da un lato di riformare il complesso bilancio della Politica agricola comune per abbatterne i costi - esosi in primo luogo per le sue stesse finanze - , e dall'altro, più significativamente, di rinforzare i suoi consueti legami con Washington, nella sua nuova veste di Stato-guida delle Comunità. Un progetto, è facilmente intuibile, del tutto opposto a quanto poteva avere in mente la Francia dell'ultimo De Gaulle, che proprio sulla sua egemonia a livello interno e sulla sua alterità rispetto al mondo atlantico aveva da tempo imperniato il suo ideale di sviluppo politico-economico del continente, facendone anzi quasi una *conditio sine qua non* alla sua stessa partecipazione al percorso integrativo.

In mezzo a questi due poli e distratta da una posizione internazionale ancora più debole, tutto sommato, rispetto agli altri attori europei, la Germania federale del Cancelliere Kiesinger, che se poteva vedere con un certo favore l'ingresso del Regno Unito e di altri Paesi "minori" a lei più vicini come la Norvegia e la stessa Danimarca, dal canto suo non poteva auspicare un allentamento delle relazioni con Parigi in favore di un nuovo asse europeo che corresse tra le due sponde della Manica. Se a questo si sommano i timori - fondati, del resto - che l'ingresso britannico rallentasse di molto i progetti di approfondimento previsti dalla seconda fase dell'integrazione, si comprende bene come da qui discendesse una visione moderatamente favorevole all'ingresso britannico nei Sei. Quanto ai governi del Benelux, le posizioni erano più sfumate, ma si può affermare che soprattutto i Paesi Bassi fossero più favorevoli ai nuovi candidati, nella speranza di poter trovare una compensazione autorevole rispetto alle consuete velleità francesi.

Martino e l'intera Commissione si trovavano dunque presi tra i più classici "due fuochi" delle persistenti chiusure di Parigi, opposte alle voci, a vario titolo favorevoli, di Bonn e Roma. Le prime difficoltà pertanto non tardano ad arrivare. Come è noto, già il 29 settembre 1967 venne emesso un parere sostanzialmente favorevole da parte dell' "esecutivo" europeo alla candidatura, rimasta

⁵¹ Sul secondo avvicinamento britannico alle Ce nel corso del 1967 si veda il recente volume di L. VALENT, *L'Europa non è Europa senza Londra. Il Regno Unito tra Ce e mondo (1964-1967)*, Edizioni Unicopli, Milano 2008, in particolare pp. 229-254. Cfr. in generale per la prospettiva inglese anche O.J. DADDOW, (ed.), *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC*, Frank Cass, London 2003, *passim*, in particolare pp. 1-36. Spunti interessanti vengono da G. WILLE, *British, French and German Conception of Europe and Britain Second Attempt to Join the EEC*, in K. RUCKERT-L. WARLOUZET (eds.), *Which Europe(s)? New Approaches in European Integration History*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2006, pp. 225-237.

sospesa da maggio, di Regno Unito, Irlanda, Danimarca, e Norvegia per l'ingresso nelle Comunità, di cui il Consiglio delle Ce, non potendo raggiungere unanimità sul punto, si limitò di fatto a prendere atto, senza poter dare seguito alla questione e aprire pertanto delle formali discussioni negoziali⁵². In quello che si poteva definire apertamente il primo atto politico di rilievo della Commissione dal suo insediamento, i rapporti con i Sei sembravano quindi prendere precocemente una brutta piega.

La posizione personale del commissario agli Esteri rispecchiava in pieno quella del governo italiano e in generale quella di tutti coloro che si mantenevano nel tipico clima di *understatement* della diplomazia europea. L'ingresso di nuovi aderenti all'Europa politica era insomma da considerarsi il benvenuto, a patto che questo non inficiasse il percorso politico intrapreso e da approfondire sotto nuove forme in futuro, in quella che si annunciava come la fase permanente del Mercato Unico e di tutto il processo d'integrazione delle Comunità. In particolare l'adesione del Regno Unito per Martino non avrebbe dovuto apportare esplicitamente qualunque tipo di arresto (*standstill*) al riguardo⁵³.

Le sedute periodiche del Consiglio dei ministri degli Esteri Ce e quelle più frequenti dei loro rappresentanti in sede Coreper proseguirono serrate nei mesi seguenti, senza in realtà far avanzare di molto le posizioni, che anzi sembravano andare ingessandosi. Questo comportava anche qualche critica verso il collegio dei Commissari di Bruxelles, accusato in qualche modo di non stare facendo sforzi a sufficienza affinché si gettassero le basi di un vero negoziato di adesione. E' di qualche interesse notare come a rivolgere questi rilievi al *Berlaymont* fosse principalmente il governo tedesco, nella figura dell'allora ministro degli Esteri Willy Brandt, che come si è accennato poc'anzi era tra i più interessati a che l'operazione "allagamento a Dieci" giungesse in porto senza toccare però certe dinamiche consolidate.

Questa la risposta di Martino.

[...] La Commission, pour sa part, ne crois pas qu'il soit de l'interet de la Communauté d'établir avec les principaux Pays voisins de l'Europe occidentale des relations se basant uniquement sur des accords commerciaux. [...] La Commission n'à jamais manifesté l'intention de se soustraire à une telle tache, mais qu'elle est d'avis que la responsabilité de la décision en matière incombe au Conseil. [...]⁵⁴.

⁵² M. DUMOULIN, *La Commission*, vol. I., cit, p. 559.

⁵³ ASUE, EM 159 "Extrait des projets de procès-verbaux des réunions restreintes tenues à l'occasion de diverses sessions du Conseil, (novembre 1967-mars 1968)", Bruxelles, le 24 octobre 1967.

⁵⁴ ASUE, EM 159, Bruxelles, le 29 février 1968.

Se di ritardi si poteva parlare, non erano dunque da imputare al gabinetto Rey, che anzi stava provando in tutti i modi a facilitare la risoluzione dei nodi sorti fino a quel momento. Un intervento che specificava meglio in quale modo si potessero tenere insieme le principali questioni sul tavolo fu pronunciato da Martino in una seduta del Coreper ai primi di aprile del 1968, all'interno della quale il politico italiano rispondeva ad alcune sollecitazioni provenienti dai delegati dei Sei, e su tutti dal rappresentante permanente della Francia, Jean Marc Boegner⁵⁵.

La Commissione ammetteva l'interesse per un regime di scambi preferenziali da instaurare con i quattro potenziali membri, ma temeva al contempo che la creazione di una "zona di libero scambio" o di "un'unione doganale" pregiudicasse l'adesione vera e propria dei candidati, sospettando fosse in sostanza soltanto un modo da questi escogitato per aggirarla, e replicare qualcosa di molto simile al già esistente sistema dell'EFTA. Il progetto, sosteneva Martino, avrebbe potuto avere un senso soltanto a condizione che fosse chiaro sin dal primo momento che sarebbe stata solo la prima tappa verso un'unione doganale, da conseguire esclusivamente con l'adesione piena al Mercato unico. La Commissione, pur non avendo proposto al Consiglio piani già avanzati, si mostrava possibilista per esempio verso misure di allineamento dei tassi doganali, o anche ad una loro abolizione totale limitata però solo ad alcuni campi, specie nel commercio tecnologico, il che avrebbe potuto indurre soprattutto il Regno Unito, dal canto suo, ad un ammorbidimento delle sue posizioni sull'annosa questione del finanziamento PAC. Nel settore agricolo si pensava poi ad accordi bilaterali tra le Comunità e ognuno dei quattro Stati, evitando però di ricorrere a criteri solo quantitativi, al contrario di quanto aveva proposto in un primo momento proprio Jean Marc Boegner. Per quanto riguardava la tecnologia, altro punto sollevato nel corso delle discussioni precedenti, da parte di Bruxelles ci si limitava ad auspicare un futuro accordo con i governi interessati sui brevetti e anche sul tessuto industriale europeo, dal momento che si notava la mancanza, in passato, un coordinamento tra la circolazione dei brevetti e le loro applicazioni in campo tecnologico-industriale.

Il tutto veniva collocato dal commissario italiano in un contesto generale che confermava, una volta di più, la preoccupazione che l'allargamento non finisse per pregiudicare il rafforzamento della Comunità. La posizione della Commissione era quindi contraria alla creazione di nuovi strumenti istituzionali, o magari di nuovi enti, pure ipotizzati in quello stadio preliminare, preposti alla

⁵⁵ ASUE, EM 160 "Extraits des projets de procès-verbaux des réunions restreintes tenues à l'occasion de diverses sessions du Conseil (avril 1968-décembre 1968)", Bruxelles, 5 aprile 1968.

gestione dell'avvicinamento dei Sei ai nuovi Paesi, forse ricalcando il modello del consiglio di associazione già esistente da diversi anni nel dialogo con Grecia e Turchia⁵⁶.

Il ruolo di raccordo tra i Sei rivendicato dal *Berlaymont*, e di unico interlocutore istituzionale dell'Europa verso i soggetti esterni, andava chiaramente difeso, dal momento che la creazione di altri soggetti, si capiva già allora, avrebbe finito per aggiungere confusione in termini di potere decisionale e indebolire gli organi già esistenti.

Alla riunione del Consiglio dei ministri Ce del 18-19 dicembre 1967 il veto francese prevalse, e le porte delle Comunità restavano ancora chiuse, come è noto. Da questo punto di vista, la situazione non si smosse di molto nei diciotto mesi successivi.

Un nuovo parere favorevole all'adesione dei candidati venne espresso dal collegio dei Commissari il 1°ottobre 1969⁵⁷. Ma in questo caso veniva a cadere in un contesto impensabile fino ad appena pochi mesi prima, e anzi si può dire seguisse da vicino la fine del veto annunciata dalla nuova presidenza parigina di George Pompidou, annunciata sin dalle prime settimane seguenti il suo insediamento all'Eliseo nel giugno precedente. Il valore di questa scelta politica di Bruxelles era indiscutibile, dal momento che poneva, anche sotto il profilo giuridico, le basi di una delle questioni capitali che sarebbero state affrontate nel *Sommet* in preparazione per la fine dell'anno. E tuttavia, anche nel dare continuità alla linea già intrapresa con coerenza da due anni, il gabinetto Rey dava l'impressione di *sequire* appunto, se si vuole di assecondare, le scelte francesi, subendole senza poter incidere in concreto anche quando si annunciavano, come in questo caso, svolte positive per il futuro dell'integrazione comunitaria.

In tutto questo, va sottolineato come l'azione del commissario alle Relazioni esterne verso i quattro Stati non si fosse mai del tutto interrotta, e, al contrario, fosse proseguita con costanza anche durante le ripetute battute d'arresto incontrate con le Ce tra '67 e '69, per poi subire una prevedibile, ulteriore accelerazione all'approssimarsi della scadenza del mandato.

Le visite rese da Martino nelle capitali coinvolte o più spesso ricevute a Bruxelles, con il presidente Rey, da parte di vari rappresentanti dei quattro governi candidati furono numerose, e nella maggior parte dei casi accompagnate da una vasta documentazione preparatoria di cui ancora oggi è rimasta ampia traccia⁵⁸. Al contrario di quanto si potrebbe pensare, tuttavia, lo sforzo maggiore sembrò in

⁵⁶ *Ibidem, ivi.*

⁵⁷ ASUE, EM 161 "Extrait des projets de procès-verbaux, janvier 1969-juin 1970", *Parere della Commissione al Consiglio sulla domanda di adesione del Regno Unito, dell'Irlanda, della Danimarca e della Norvegia a norma degli articoli 237 del Trattato CEE, 205 del Trattato CEEA e 98 del Trattato CECA*, Bruxelles, 1°ottobre 1969, trasmesso al Presidente di turno del Consiglio Ce Luns il 7 ottobre.

⁵⁸ ASUE, EM 54 "Norvege", EM 55 e 56 "Danemark", EM 96 e 97 "Irlande".

questo senso essere rivolto al di fuori del Regno Unito, quasi a voler ridurre al minimo la possibilità di rinfocolare le polemiche politiche più aspre con la Francia, già tese all'indomani della diffusione del primo parere del settembre 1967. Si può in effetti ravvisare in questa linea un certo parallelismo con quanto farà di lì a qualche anno Malfatti, nei mesi di maggiore stallo del negoziato principale, all'epoca già faticosamente avviato e subito giunto ad un momentaneo blocco all'inizio del 1971. Restando Londra il nodo politico dirimente nelle riunioni del Coreper e del Consiglio dei ministri degli Esteri, molte delle discussioni della Commissione intavolate con gli altri candidati assunsero toni e contenuti a prima vista meno rilevanti, ma non per questo privi del tutto di sostanza politica. Uno dei primi elementi emersi fu infatti una certa ritrosia manifestata da Edoardo Martino nell'appiattare le discussioni sugli aspetti esclusivamente doganali, e in questo forse il caso più palese fu rappresentato dalla Danimarca, che sin dall'inizio del '68 premette per avere da subito un accordo commerciale provvisorio o del tutto sostitutivo del negoziato - nel caso questo non fosse partito affatto, come si temeva - che salvaguardasse gli scambi con l'area MEC di alcune delle sue produzioni agricole maggiori, a partire dalle carni bovine⁵⁹. Era auspicabile, da parte della Commissione e di Martino, che le trattative diplomatiche venissero aperte ufficialmente il prima possibile, ma l'adesione, una volta ottenuto il via libera dai Sei, non avrebbe dovuto insomma risolversi in un semplice allargamento del tradizionale bacino commerciale di Copenaghen, ma dare anzi il senso di un suo definitivo ancoramento alla sfera comunitaria senza più ambiguità.

Un rilievo simile sarebbe stato sollevato e fatto proprio anche da alcuni organi di stampa, subito ripresi dalla Segreteria del Consiglio Ce ad uso interno. Ancora a inizio 1969 la Comunità paventava infatti una certa indeterminatezza, paragonabile a quella mostrata da Oslo, nelle scelte di fondo operate dal governo danese (nel frattempo cambiato) fornita da una partecipazione all'EFTA che non sembrava al momento in discussione, e che in realtà poteva essere letta dai suoi nuovi interlocutori come una scelta di ispirazione neutralista, simile ad esempio alle posizioni tradizionalmente assunte dalla Svezia, altro Stato legato all'Associazione di Libero scambio⁶⁰.

Si discostava dal contesto EFTA la situazione irlandese, che anche nelle relazioni con l'Europa in quella stagione non mancava di attirare l'attenzione sulla sua realtà interna, e sul suo controverso rapporto con Londra, specie nei territori di confine dell'Ulster. In realtà, per quanto riguarda l'Eire e Bruxelles i contatti rimasero stabili e rafforzati dall'arrivo del nuovo ambasciatore di Dublino

⁵⁹ ASUE, EM 55 “ *Relazioni Cee-Danimarca, 1965 - giugno 1970*”, *Note d'information concernant la visite du Ministre danois des Affaires économiques et des Affaires des Marchés européens M. Ivar Norgaard*, Bruxelles le 16 novembre 1967.

⁶⁰ ASUE, EM 55, *La Danemark doit choisir entre deux Blocs*, articolo comparso sul “*Het financieele Dagblad*” di Amsterdam il 25 febbraio 1969, tradotto dall'olandese per conto del Segretariato del Consiglio delle Comunità europee e diramato agli uffici della Commissione, Bruxelles, 10 marzo 1969.

Sean P. Kennan all'inizio del 1970, in un avvicendamento interpretabile alla luce dell'avvio dei negoziati oramai prossimi all'apertura.

Molto più articolata era invece la lettura che della situazione nordirlandese dava l'ufficio delle Comunità aperto da tempo a Londra, nei suoi *report* riservati indirizzati a Martino e al presidente Jean Rey in quel periodo. In particolare uno degli ultimi documenti di questa fase, redatto tra il marzo e l'aprile 1970, approfondiva le dinamiche interne tanto al partito unionista di Belfast, retto da Chichester-Clark, quanto al governo di Lynch a Dublino, contrassegnate entrambe da uno sfondo fatto di crisi economica-occupazionale, e dalla recente recrudescenza terroristica dell'IRA, che non potevano che alimentare le preoccupazioni generali. I segnali di emarginazione delle ali estremiste mandati da entrambi i leader sembravano però incoraggianti. A detta degli uffici londinesi la prospettiva di una riunificazione politica dell'isola restava ancora più che remota, benché non fosse sfuggito come l'invio crescente di reparti militari dalla Gran Bretagna a tutela dell'ordine pubblico aggravasse la dipendenza delle province del Nord da Londra, esacerbando ulteriormente il clima.

L'auspicio con cui si concludevano queste riflessioni era fondato però sul ruolo mediatore e stabilizzatore che si immaginava avrebbe assolto una futura partecipazione all'Europa politica in costruzione di entrambi i principali soggetti coinvolti⁶¹. E in effetti questa previsione sembrò realizzarsi negli anni a venire, nonostante gli ultimi momenti di tensione vissuti in Irlanda del Nord all'inizio del '72, a trattati di adesione appena siglati⁶².

La questione del dialogo tra Regno Unito e Irlanda in via di miglioramento, a partire dalla metà degli anni Settanta, anche grazie alla comune appartenenza alle Comunità europee, avrebbe contribuito a proiettare una luce positiva sulle realizzazioni del percorso integrativo in anni non semplici, come si avrà modo di dire più avanti. Ma nell'ultimo scorcio dei Sessanta l'Europa si trovava di fronte a sfide esterne di ben altra portata.

⁶¹ ASUE, EM 96, "*Le Royaume dés-uni*", Rapport de la Délégation de la Commission des Communautés Européennes n°813, Londres, le 8 avril 1970, confidentiel.

⁶² Sulla *Bloody Sunday* e il clima che preparò i fatti di Londonderry si può consultare L. VALENT, *La violenza non è la soluzione. La Gran Bretagna, la Santa Sede e la guerra civile in Irlanda del Nord, 1966-1972*, Edizioni Unicopli, Milano 2011, pp. 237-259.

1.4. *I Sei e il primo disarmo*

Ereditando le funzioni fino a pochi mesi prima esercitate da tre entità distinte, di cui due estranee alle competenze della Cee, la nuova Commissione Rey conobbe un ampliamento del suo campo d'azione di non semplice gestione, almeno in un primo tempo.

Tra tutte, la nuova materia Euratom e in generale dell'energia nucleare nelle sue varie forme era forse quella più delicata cui doversi accostare, per ragioni che sono evidenti. La questione dell'opposizione crescente manifestata dal governo francese nei confronti della Commissione Euratom, proseguita dopo il confronto aspro tra De Gaulle e il suo presidente Hirsch anche con il suo successore Pierre Chatenet a partire dal 1962, costituiva il problema più urgente, la cui scia polemica era ancora avvertita in modo significativo⁶³. Va qui chiarito in via preliminare come Edoardo Martino non avesse ricevuto in realtà specifiche competenze sulla materia nucleare, più direttamente facenti capo al suo collega tedesco incaricato delle questioni energetiche Wilhelm Haferkamp. Il suo ruolo alla guida delle Relazioni esterne europee nondimeno lo portò a confrontarsi a lungo anche con queste tematiche, per di più in una stagione ricca di sviluppi nel campo degli accordi internazionali in materia di applicazioni, sia civili sia militari, dell'energia atomica⁶⁴. Le complesse vicende prima della firma, e poi della lunga e controversa strada verso la ratifica del Trattato di Non Proliferazione nucleare furono in particolare tra quelle che incrociò nei suoi tre anni a Bruxelles.

A dire il vero questi argomenti non potevano dirsi del tutto estranei all'esperienza personale di Martino. Avendo preso parte da tempo alle riunioni del Consiglio Supremo di Difesa, il politico democristiano aveva in realtà già avuto modo di seguire, ai massimi livelli istituzionali, l'iter del dialogo sul disarmo in corso dallo stesso 1963. Si può anzi avanzare l'ipotesi che proprio il suo appartenere a quell'istituzione avesse esercitato una certa influenza nel determinare la sua

⁶³ Sull'evoluzione di Euratom nel passaggio dalla Commissione Hirsch (1959-1962) a quella Chatenet si veda tra gli altri M. ELLI, *Politica estera ed ingegneria nucleare. I rapporti del Regno Unito con l'Euratom (1957-1963)*, Edizioni Unicopli, Milano 2007, pp. 103-104.

⁶⁴ Le tematiche inerenti alle questioni nucleari trattate da Martino, ed ereditate dalla Commissione dell'Euratom, sono raccolte in ASUE, EM 222-224 "*Accord entre le CEEA (Euratom) et les Etats-Unis?*", EM 225 "*Accord de coopération sur l'énergie nucléaire entre le CEEA (Euratom) et le Royaume-Uni?*", EM 226 "*Accords de coopération sur l'énergie nucléaire entre le CEEA (Euratom) et des pays tiers?*", EM 228 "*Accords de coopération sur l'énergie nucléaire signés par la France?*", EM 229 "*Accords de coopération sur l'énergie nucléaire signés par l'Allemagne.*"

candidatura a Bruxelles, avallata tanto dai vertici del suo partito quanto, ben più significativamente, da quelli governativi.

Già dalle riunioni diplomatiche del cosiddetto “Gruppo dei 18”, intercorse nel biennio 1965-1966 a Ginevra, la Farnesina e Palazzo Chigi avevano più volte espresso le loro opinioni sul dialogo tra i blocchi in materia di riduzione degli armamenti nucleari, e sulle prime bozze di trattato stilate, che erano sembrate molto positive. Quando però, nelle settimane dell’inverno 1966-1967, prese forma una nuova versione di quello che avrebbe dovuto diventare il trattato di non proliferazione, il clima tra l’Italia e i suoi partner - su tutti gli Stati Uniti - si raffreddò sensibilmente⁶⁵. Sia Aldo Moro sia Fanfani esternarono le loro riserve sulla nuova formulazione, che a loro avviso andava nella direzione di un aumento del divario tra Stati già dotati di armamenti atomici e tutti gli altri, che sulla cosiddetta “opzione nucleare” stavano ancora lavorando. Questo per tacere delle ripercussioni negative che il presidente del Consiglio italiano paventava questo accordo avrebbe finito per avere sull’Alleanza atlantica, in via di ridiscussione mano a mano che si avvicinava la sua prima scadenza ventennale del 1969, e che vedeva sempre la Francia, come è noto, uscita dalle sue strutture di comando integrate già da qualche tempo.

Una posizione che, benché potesse essere segnata da accenti per certi versi “nazionalistici”, per alcuni presenti soprattutto nella visione del presidente della Repubblica Saragat⁶⁶, assumeva tutt’altro peso nella più generale prospettiva europea. Le perplessità erano insomma date dal timore evidente che il raggiungimento di un accordo tra i principali Paesi dotati di armi atomiche ponesse definitivamente termine ai progetti sulla cooperazione nucleare comunitaria, peraltro già messi in forte discussione dalla subalternità, che il nuovo trattato si temeva stesse per sancire presto, dell’Euratom nei confronti dell’Agenzia Internazionale per l’Energia Atomica (AIEA) in materia di controlli tecnici. In particolare era su questo punto che si erano già intrattenuti contatti tra il governo degli Stati Uniti e l’ultima Commissione Euratom presieduta da Pierre Chatenet⁶⁷.

Dunque la funzione di referente per le politiche esterne comuni affidata a Martino si faceva in questo frangente di ancora maggiore delicatezza. In una delle prime dichiarazioni rese alla commissione politica dell’Assemblea parlamentare dall’assunzione dell’incarico la situazione era così riassunta.

⁶⁵ Il delinarsi della posizione italiana sul testo del trattato è ricostruito in dettaglio da L. NUTI, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, il Mulino, Bologna 2007, pp. 302-330.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 319.

⁶⁷ ASUE, EM 48 “*Discorsi e rapporti in qualità di membro della Commissione unica-relazioni esterne 1967-1970*”, *Trattato di Non proliferazione*, dibattito al Parlamento europeo del 18 ottobre 1967.

[...] Taluni aspetti del progetto presentato a Ginevra in agosto esulano dalle competenze della Comunità; ad esempio la discriminazione tra Stati nucleari militari e Stati non nucleari in senso militare, e l'insieme dei problemi del disarmo legati al trattato.

Ma altri aspetti del progetto possono, come ha rilevato il presidente Scelba, incidere sulla vita e sullo sviluppo delle Comunità europee. Dipenderà, in definitiva, da come sarà redatto l'articolo 3 sui controlli di sicurezza se vi saranno ragioni di difficoltà o addirittura di contrasto con gli scopi o i legittimi interessi della Comunità, quali risultano dalle loro norme istitutive, e soprattutto dal trattato da cui trae origine l'Euratom [...] ⁶⁸.

Oltre alla questione dei controlli, cruciale, in questo ambito, era il concetto di distinzione tra potenze nucleari e non a venire ribadito e articolato in alcuni passaggi successivi:

[...] E' ovvio che il concetto di discriminazione sia insito, come dicevo, in un trattato di non proliferazione. Ma, ammesso questo principio, al quale si può sottoscrivere in considerazione di scopi umanitari e politici di carattere generale, [...] ciò che si deve evitare è di spingere la discriminazione al di là del necessario [...]

Il concetto di mercato comune nucleare impone infatti la libera circolazione delle merci nucleari, è non accettabile una disposizione che crei una frontiera all'interno della Comunità stessa. Un qualsiasi fatto, quindi, che portasse al turbamento delle condizioni di parità esistenti in seno alla Comunità [...] costituirebbe inoltre la rottura di un equilibrio politico che abbiamo considerato sempre elemento prezioso per l'integrazione europea [...] ⁶⁹.

Le riflessioni avanzate da parte del governo italiano nei mesi precedenti non erano quindi rimaste isolate, ed il commissario alle relazioni esterne sembrava essersene fatto carico, naturalmente in una prospettiva più attenta agli sviluppi dell'integrazione e ai suoi equilibri politici futuri. Rimettere in discussione i già precari assetti interni trovati in qualche modo con la Francia, citata esplicitamente da Edoardo Martino in quell'occasione, non poteva dunque essere all'ordine del giorno.

Permettere a Parigi, in quanto unico Paese membro delle Comunità europee ad essersi già dotato di un programma per l'applicazione dell'energia atomica in campo militare⁷⁰, di non partecipare ai piani di progressivo blocco della corsa al riarmo atomico, al contrario di quanto fatto dagli altri membri permanenti del Consiglio di Sicurezza ONU, non poteva certo rappresentare per Bruxelles una scelta facile, soprattutto nell'ottica degli equilibri interni anche alla stessa Alleanza atlantica. Benché, va ribadito, Euratom e i suoi apparati confluiti sotto la nuova guida del *Berlaymont* nulla

⁶⁸ *Ibidem, ivi.*

⁶⁹ *Ibidem, ivi.*

⁷⁰ Sulla dottrina militare di De Gaulle agli inizi della V Repubblica, e sul concetto di *force de frappe*, si può consultare in generale M. THELIERI, *Initiation à la force de frappe française*, 1945-2010, Stock, Paris 1997.

potessero su questioni militari e di armamenti, dove l'ultima parola spettava invece agli organismi dell'Unione Europea Occidentale (UEO) e soprattutto della NATO, la posizione dei Sei doveva in ogni caso provare a rendersi ben delineata, univoca, nel riaffermare una volta di più la superiorità del processo integrativo su qualunque velleità nazionale, tanto più se portata avanti in un settore così strategico.

Tale linea rimase in sostanza immutata nel corso degli aggiornamenti sull'andamento dei lavori viennesi del Comitato dei 18, che Martino continuò a fornire alle commissioni parlamentari europee nel corso della primavera seguente, peraltro lamentando come la mancata rappresentanza unitaria delle Ce presso le Nazioni Unite non fosse certo di aiuto nel rapportarsi su questi temi con le due superpotenze⁷¹. Anche il controverso nodo delle autorità preposte al controllo e delle loro modalità di funzionamento, regolamentato in particolare dall'articolo 3 della bozza di trattato, sembrò ad un certo punto prospettare qualche sviluppo positivo, dato dal ridimensionamento del ruolo dell'AIEA rispetto alla Comunità europea dell'energia atomica. In realtà, le cose andranno diversamente, complicandosi tanto da dover rimandare fino al 1973 una completa sistemazione normativa della materia che evitasse sovrapposizioni controproducenti tra le due istituzioni, grazie al cosiddetto "Accordo di Verifica"⁷².

L'estate seguente avrebbe visto la firma dell'accordo da parte di Stati Uniti, Unione Sovietica e Regno Unito e l'inizio della sua lunga procedura di ratifica, accompagnata però dal contraltare del contemporaneo dipanarsi della crisi cecoslovacca e della sua drammatica repressione in ossequio alla dottrina brezneviana della "sovranità limitata", che ovviamente fu stigmatizzata dalla Commissione europea per bocca dello stesso Martino⁷³.

Lasciando da parte gli aspetti del disarmo tra i blocchi, Euratom - o quello che ne rimaneva, si potrebbe dire, dopo il suo forte ridimensionamento organizzativo - interessò nuovamente gli uffici di Martino negli ultimi mesi della sua permanenza alla Commissione. La materia in questo caso era però sensibilmente differente da quella affrontata in precedenza, e rientrava in realtà nelle più consuete competenze dell'Autorità dell'Energia atomica.

⁷¹ ASUE, EM 48, *II e III intervento sul Trattato di Non proliferazione nucleare*, audizioni rese presso la Commissione politica del Parlamento europeo a Strasburgo, rispettivamente il 12 marzo e il 14 maggio 1968. Da ricordare come le Ce saranno ammesse, peraltro con lo *status* di osservatore, all'Assemblea generale ONU soltanto sul finire del 1974.

⁷² P. LONGO, *Aspetti internazionali dell'energia nucleare. Le Garanzie delle applicazioni pacifiche*, testo dell'intervento al XXV Congresso Nucleare di Roma "Energie nucleari e fonti integrative: aspetti finanziari, giuridici e assicurativi" del 13-14 marzo 1980, pp. 4-7, raggiungibile online tramite il sito www.iaea.org (ultima consultazione: marzo 2017).

⁷³ ASUE, EM 48, *La distensione in Europa e l'invasione sovietica in Cecoslovacchia*, discorso pronunciato all'Assemblea parlamentare, Strasburgo, 1° ottobre 1968.

Nel marzo del 1970 un'interrogazione parlamentare dell'eurodeputato olandese Berkhouwer⁷⁴ aveva infatti chiamato in causa il commissario italiano in merito al recente accordo di cooperazione siglato ad Almelo, dai governi di Regno Unito, Paesi Bassi e Germania federale inerente allo sviluppo del progetto di ultracentrifugazione. Pur non potendo eccedere qui in tecnicismi superflui, si trattava in sostanza di un particolare processo di arricchimento dell'uranio naturale, fondamentale per l'ottenimento della fissione nucleare, già noto da tempo in termini teorici, ma che lasciava ipotizzare interessanti margini di miglioramento futuri, ed eventuali applicazioni su larga scala. E' perciò intuibile il motivo per il quale Londra, Bonn e l'Aja avessero deciso di creare di fatto un consorzio per la ricerca tecnologica in questo settore, che si ipotizzava in grado di soppiantare il più tradizionale metodo della diffusione gassosa, sostenuto in particolare dal governo e dalle autorità francesi⁷⁵. L'oggetto del rilievo mosso dall'assemblea all'organo custode dei trattati era però se, e in quale misura, i tre Stati avessero travalicato i limiti consentiti dalla legislazione in ambito Euratom. L'apparente marginalità del tema, "tecnico" se si vuole, non deve indurre a sottovalutare il nodo politico che attraversava sottotraccia l'intera questione. In un clima di già evidente marginalizzazione interna del comparto Euratom seguito al *Merger Treaty*, e più in generale della sua funzione di autorità di controllo che si minacciava di ridimensionare sensibilmente di fronte all'AIEA con la recente entrata in vigore del trattato di Non Proliferazione, ogni nuovo elemento introdotto in materia si prestava con facilità a fornire spunti per possibili polemiche. A questo si aggiunga che, naturalmente, uno dei firmatari dell'accordo a tre non era ancora membro delle Comunità, e anzi, ben lungi dall'esserlo, avrebbe dovuto attendere ancora per vedere accettata *de jure* la sua candidatura con l'avvio ufficiale dei negoziati d'adesione.

In risposta all'interrogazione, che nella sua seconda parte toccava anche le notizie emerse sui recenti progressi nella collaborazione nucleare franco-tedesca su progetti alternativi, Martino si limitava a ribadire che in merito la Commissione non fosse stata informata di alcunché, puntualizzando come il trattato di Roma non impedisse gli accordi tra i membri, anzi li esortasse, a patto però che le

⁷⁴ Cornelis Berkhouwer (Alkmaar 1919-1992), deputato del gruppo liberale-democratico dal 1963, dopo aver ricoperto diverse volte la vicepresidenza sarà in seguito eletto presidente del Parlamento europeo nel biennio 1973-1975. Si veda la scheda biografica e la sintesi degli incarichi riportate all'interno del portale dell'Europarlamento: http://www.europarl.europa.eu/meps/it/926/CORNELIS_BERKHOUWER_home.html, (ultima consultazione: febbraio 2017).

⁷⁵ Per quanto riguarda questo e altri esempi di collaborazioni in campo tecnologico si rimanda a M. ELLI, *Between Industrial and Energy Policy: The Issue of European Capacity in Uranium Enrichment, 1969-1974*, in D. PREDA– D. PASQUINUCCI (eds.), *The Road Europe Travelled Along. The Evolution of the EEC/EU Institutions and Policies*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2010, pp. 383-394.

istituzioni europee ne fossero messe a conoscenza e non riscontrassero anomalie o aspetti difformi alle normative comuni, cosa che ad ogni buon conto Bruxelles avrebbe continuato ad indagare anche in questo caso. Similmente a quanto detto per gli altri casi, anche le notizie di un accordo per la fornitura di uranio in affitto tra l'Agenzia atomica di Francia e l'Autorità nucleare italiana, che sarebbe avvenuto al di fuori dell'intervento dell'Agenzia europea, erano fatte oggetto, di fatto, delle stesse osservazioni: bisognava accertare, ma non sarebbe stato possibile per il *Berlaymont* tollerare violazioni o comportamenti poco chiari, cui prestavano il fianco apparenti "vuoti" giuridici del capitolo VI del trattato, che la Commissione aveva già proposto al Consiglio di aggiornare, rivedendo l'intera normativa in materia⁷⁶.

Il dibattito in materia venne ripreso, di lì ad un mese, in un'audizione di fronte alla commissione per l'Energia e la Ricerca del Parlamento comune. Martino approfittò dell'occasione per puntualizzare alcuni rilievi, procedurali e giuridici, mossi da due deputati. Il primo fu quello dell'eurodeputato francese Habib-Deloncle, che osservava come la Commissione desse l'impressione di lasciarsi accontentare dalle vaghe assicurazioni teoriche dei tre governi coinvolti nel progetto Almelo. La replica del commissario alle relazioni esterne era netta: in realtà, in caso di infrazioni riscontrate l'atteggiamento di Bruxelles sarebbe stato inflessibile nell'applicare le norme del trattato Euratom. Nel merito, Germania e Paesi Bassi non potevano pretendere di avere preferenze sull'importazione di uranio da una zona non comunitaria, come quella inglese; e i prodotti industriali speciali importati dal Regno Unito sarebbero risultati accessibili a tutti quelli che li avrebbero richiesti, e gestiti dall'Agenzia Nucleare europea. Al di là delle esortazioni, giunte da più parti, verso un maggiore coordinamento delle politiche comunitarie in questo settore (approvvigionamento a lungo termine di uranio arricchito), Martino ribatteva esponendo la cronistoria delle iniziative presentate dalla Commissione al Consiglio, che peraltro aveva dichiarato di voler conseguire una nuova regolamentazione in merito da lì ad un anno al massimo, entro fine 1970, e il punto veniva poi spostato sul perché da questi progetti fosse rimasta esclusa l'Italia. Una richiesta di delucidazioni invero particolare da muovere ad un rappresentante del "governo" di tutte le Comunità, benché di nazionalità italiana.

Forse preso alla sprovvista, Martino si limitò a ribattere che in effetti Bonn, l'Aja e Londra potevano aver avuto fretta di chiudere un accordo a cui lavoravano da tempo, e che sarebbe stato

⁷⁶ ASUE, EM 48, *A proposito dell'Accordo di Almelo tra Regno Unito, Germania federale, Paesi Bassi*, relazione al Parlamento europeo, Strasburgo, 11 marzo 1970.

alla base di intese future. L'Italia e il Belgio avrebbero quindi potuto ragionevolmente auspicare un loro ingresso nell'accordo a tre in un secondo momento⁷⁷.

Il punto politico sollevato dalla vicenda era però un altro, e già noto da tempo, dopotutto. La Commissione sembrava farsi scavalcare dai governi nazionali, in questo caso addirittura da relazioni instaurate tra alcuni dei Sei e uno Stato terzo, su una politica normata a livello comunitario, senza grandi possibilità di avere voce in capitolo, e anzi dovendo assecondare e cercare di correggere *ex post* eventuali irregolarità rintracciate. Una debolezza congenita ed evidente che certo era figlia della modalità stesse con cui si era andati procedendo verso l'integrazione nel primo decennio dopo Roma, ma che subiva anche l'onda lunga della recente contrapposizione con la Francia gollista.

Proprio contro questo ruolo minore si sarebbero battuti, con risultati non sempre rispondenti alle aspettative, tutti gli esecutivi comuni succedutisi nel ventennio seguente, a cominciare da quello presieduto da Malfatti.

Le stesse velleità di *leadership* del rinnovato processo d'integrazione manifestate in oltre due anni di attività dalla Commissione Rey, all'epoca dei dibattiti sulla materia Euratom qui ricordati, erano tuttavia già state ridotte al lumicino dalla prima grande celebrazione del "rilancio" europeo, di cui proprio la "nuova" Francia si sarebbe da subito intestata la paternità.

⁷⁷ ASUE, EM, 48, *L'accordo tripartito di Almelo, i problemi della libera circolazione delle materie fissili, e la Comune politica di approvvigionamento di uranio arricchito*, Dichiarazione resa alla Commissione per l'Energia, la Ricerca e i problemi odierni, Roma, 17 aprile 1970.

1.5 L'Aja e il "rilancio"

E' noto come l'arrivo di George Pompidou all'Eliseo, nella primavera del 1969, avesse segnato per l'Europa un momento di oggettivo cambiamento rispetto al recente passato. Il ritiro di De Gaulle pareva in effetti dare qualche speranza in più a chi stigmatizzava le debolezze già allora evidenziate dalle istituzioni comuni nelle dinamiche che le avevano viste spesso subalterne ai governi nazionali. Si vedrà presto, a partire dalla prossima presidenza della Commissione di Franco Malfatti, in quale misura questa svolta da parte francese sarà davvero in grado di marcare una discontinuità in molti aspetti del rapporto tra la Commissione stessa e il massimo organo di rappresentanza politica dei Sei, Consiglio delle Ce. Tuttavia, i primi segnali in arrivo da Parigi nella seconda parte dell'anno non si potevano che definire a prima vista incoraggianti.

Sulla retorica dell'aggiornamento e del "rilancio" europeo a dieci anni compiuti dai trattati, all'interno del quale la fusione degli esecutivi poteva per certi versi inserirsi quale prodromo, si è scritto molto, concentrando l'attenzione in particolare sul percorso intergovernativo che portò al Vertice dell'Aja e sulle cruciali conseguenze di medio e lungo termine da questi avuto nel processo d'integrazione⁷⁸. Un lato relativamente meno indagato risulta essere invece quello della preparazione del grande *Sommet* olandese da parte della Commissione di Bruxelles, portata avanti in sostanza per tutta la seconda metà del 1969. E d'altra parte non sembra complesso giustificare questa assenza, se si assume che l'esecutivo brusselese di Jean Rey fu fatto oggetto sin dal primo momento di un tentativo, dispiegato dai Sei, di vera e propria estromissione dai lavori della conferenza.

Già il 22 luglio 1969 il Consiglio delle Comunità recepì la volontà francese e, in virtù della recente svolta attuata a Parigi, chiese al *Berlaymont* di redigere un nuovo parere formale sull'allargamento ai quattro candidati. Il presidente Rey manifestò però sin dal primo momento l'intenzione di partecipare alle riunioni preparatorie, e continuò a battere su questo tasto sin dall'estate, specialmente nei suoi contatti con il neoministro degli Esteri francese Maurice Schumann. Alla riunione del Consiglio del 15 settembre, i Sei si risolsero a deliberare ufficialmente per lo svolgimento del Vertice, ma in quest'occasione si consumò una prima rottura con la presidenza della Commissione, dal momento che fu informata di questa decisione soltanto a posteriori⁷⁹. Con queste premesse, non c'è da meravigliarsi di come nuove contrapposizioni sorgessero a breve in

⁷⁸ Un primo riferimento va a M. E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja e il rilancio della costruzione europea*, Polistampa, Firenze 2004.

⁷⁹ Per tutta questa parte si veda M. DUMOULIN, *La Commission européenne*, vol I, cit., pp. 141-143.

merito alla presenza delle istituzioni comuni alla conferenza. Se Brandt, da parte della cancelleria Kiesinger, esprimeva l'auspicio che la Commissione fosse presente alla cerimonia di apertura, Lussemburgo e Paesi Bassi sembravano abbracciare questa linea, e forse avanzare timidamente qualche forma di maggiore coinvolgimento del governo comune. A stretto giro prevalse però la controproposta di Schumann, che andava nella direzione opposta, segnatamente quella di una breve "apparizione" del presidente Rey e dei suoi da tenersi nella mattinata della seconda giornata di lavori, per illustrare le posizioni della Commissione e rispondere ad eventuali interrogativi da parte dei sei governi⁸⁰.

Nel frattempo, il 1° ottobre 1969 era giunto il parere favorevole del *Berlaymont* al primo allargamento, in piena continuità con quello già espresso due anni prima, ma ancora vanificato dal veto francese.

Edoardo Martino non faticò a rendersi conto presto del clima che stava avvolgendo l'intera preparazione della conferenza, e delle sue forti perplessità che segnalò, tra gli altri, anche a Carlo Scarascia Mugnozza, all'epoca ancora alla presidenza della commissione politica del Parlamento di Strasburgo, al quale manifestava riseratamente il timore

[...] che il Vertice finisse per essere caratterizzato da una certa genericità che consentirebbe di eludere, sotto il manto di dichiarazioni tanto più vaghe quanto più magniloquenti, la volontà politica di affrontare certi compiti prioritari per lo sviluppo e il rilancio della Comunità.⁸¹

Le tempistiche di lì ai primi di dicembre furono serrate. Il 17 ottobre Rey espresse al Consiglio Ce le proprie considerazioni, esternando una riflessione già fatta propria da Martino e in seguito ripresa, diversi anni dopo, da Lorenzo Natali: approfondimento delle istituzioni e allargamento avrebbero dovuto restare due processi paralleli, destinati non ad essere alternativi tra di loro, ma anzi a compenetrarsi a vicenda, in quella che sarà la base della fortunata formula conclusiva adottata nelle dichiarazioni finali del *Sommet*.

Nelle tre settimane seguenti i commissari e le rispettive direzioni generali misero a punto un *Memorandum* generale nel tentativo di riappropriarsi del potere di indirizzo dei lavori sui vari *dossier* che i governi avrebbero dovuto affrontare nella capitale olandese, scelta come sede dell'incontro in ossequio alla presidenza di turno delle Comunità ricoperta in quel semestre dai Paesi Bassi.

⁸⁰ *Ibidem, ivi.*

⁸¹ ASUE, Fondo Carlo Scarascia Mugnozza (CSM) CSM 41 "Correspondence (juillet 1964-mai 1979)", Edoardo Martino a Carlo Scarascia Mugnozza, Bruxelles, 7 ottobre 1969.

Il *Memorandum* fu presentato ai Sei il 18 novembre. Si può affermare che questo documento avrebbe rappresentato la base teorica di tutte le iniziative intraprese fino in fondo - o più spesso lasciate almeno abbozzate - dall'Europa fino alla stagione dell'Atto Unico, dall'Unione economica e monetaria, concepita come nesso tra il completamento del Mercato interno e l'approfondimento delle istituzioni, all'avvio di politiche sociali e per lo sviluppo delle regioni più arretrate, alla Cooperazione Politica Europea per un primo coordinamento in tema di politica estera.

Pur sospettando dell'impostazione intergovernativa, proprio il coordinamento in tema di politica internazionale era tutt'altro che estraneo al pensiero di Martino, che tuttavia si può ritenere, in mancanza di documentazione esplicita sull'argomento, ne subordinasse il varo ad una presenza guida delle autorità comuni, come del resto comincerà a richiedere il presidente Malfatti di lì a pochi mesi.

Edoardo Martino fu l'unico esponente del *Berlaymont* ad accompagnare il presidente Rey nella sua breve partecipazione alla seconda giornata del *meeting* intergovernativo, il 2 dicembre 1969⁸². Significativamente, in quell'occasione non rilascerà dichiarazioni di rilievo, essendo lo stesso Jean Rey rimasto relegato, come si è visto, ad un ruolo più che defilato durante lo svolgimento dei lavori, dominati dai colloqui tra i massimi esponenti politici dei Sei.

A ulteriore riprova di una simile impostazione, basti ricordare che, pur recependone in buona parte lo spirito, l'intervento del presidente Rey non sarà nemmeno citato *en passant* nel comunicato finale dei capi di Stato e di governo, diramato il 3. Per questo motivo sarebbe qualcosa di più di una forzatura affermare che la partecipazione di Martino al *Sommet* olandese sia risultata determinante. Del resto, si è visto poc'anzi come le preoccupazioni per questa forma di incontri, inedita all'epoca, si fossero già manifestate nel politico democristiano nei lunghi mesi preparatori intercorsi dall'estate precedente.

Oltre ai lunghi lavori preparatori, i primi di questa portata visti in Europa dai tempi di Messina e Roma, la prima Commissione unificata si trovò dunque a dover gestire l'immediata messa in opera dei propositi enunciati nei Paesi Bassi, e in altri termini il loro incardinarsi in iniziative concrete. Il *Berlaymont* viveva d'altra parte anche la contraddizione dettata all'essere prossimo alla scadenza del suo mandato, destinato a terminare, come noto, nel luglio 1970.

L'ultimo semestre del gabinetto Rey fu di conseguenza contraddistinto da un'attività per certi versi frenetica, da parte di tutti i suoi componenti, in controtendenza rispetto alla norma precedente e in buona parte anche rispetto a quanto sarà fatto dai suoi successori. L'intento di dare un'immediata

⁸² N.P. LUDLOW, *An Opportunity or a Threat? The European Commission and the Hague Council of December 1969*, in "Journal of European Integration History", IX, (2003), n°2, p. 23.

continuità alla prospettiva del “rilancio” fu perseguito insomma senza risparmi di energia, e va riconosciuto come molti di quei progetti appena abbozzati sarebbero stati ripresi organicamente negli anni di Malfatti, Masholt e Ortoli. Un esempio tra i tanti di quella stagione può essere portato dal ricordare la messa a punto del piano per il lancio di una reale politica industriale europea, il cosiddetto *Memorandum Colonna*, che venne adottato nel maggio 1970, e in seguito lasciato da portare avanti nella sua realizzazione al neo commissario all’Industria Altiero Spinelli⁸³.

Un altro segnale di rinnovamento, di enorme rilievo per le Comunità, fu dato dalla firma del trattato sulle Risorse proprie il 22 aprile, poi in vigore dal 1971, come si dirà.

Edoardo Martino partecipò in pieno a questo clima di rinnovato attivismo. In effetti, la sua azione in campo internazionale, come si è appena notato, si era già dispiegata nell’arco dell’intero triennio trascorso alla Commissione, ma non poté che intensificarsi in quegli ultimi mesi. Se il fronte del “prenegoziato” con gli Stati del Nord aveva già visto i suoi sviluppi, altrettanto sarebbe stato fatto nel settore mediterraneo, già allora segnato dalla forte presenza delle Comunità europee.

⁸³ Per la sua versione in italiano si veda in ASUE, CM2 1971, file 1070, *Mémoire de la Commission du 20 mars 1970 concernant la politique industrielle de la Communauté* (“Plan Colonna”)

II. La Dimensione mediterranea

2.1 Le Relazioni esterne nel primo decennio della Comunità

In parallelo alla complessa vicenda della ratifica del Trattato di Non Proliferazione nucleare, le Comunità Europee dovevano di pari passo mantenere, o meglio, cercare di riaffermare con forza la loro posizione in ambito internazionale, uscita fortemente indebolita dalla crisi del 1965-1966.

Il compito che doveva affrontare il neocommissario alle Relazioni Esterne Edoardo Martino appariva pertanto particolarmente arduo, anche lasciando da parte l'annosa questione del primo allargamento comunitario. Nell'ultimo scorcio degli anni Sessanta erano numerosi i contesti in cui si dispiegava in modo più o meno assertivo il ruolo internazionale delle CE. In un certo senso si può affermare che non esistesse in pratica zona del mondo occidentale in cui l'Europa dei Sei non fosse già presente, o quantomeno non pianificasse la sua presenza nel breve futuro⁸⁴. Benché l'America Latina e ancor più l'Africa apparissero sempre più di fondamentale importanza nel generale clima di Distensione che stava ormai contrassegnando la geopolitica dei blocchi⁸⁵, restava nonostante tutto il bacino del Mediterraneo l'area geografica di primo riferimento per la proiezione esterna di Bruxelles⁸⁶.

Era all'interno di questa grande regione che si erano in effetti indirizzate le prime azioni politiche comunitarie sin dagli esordi della Commissione Hallstein, e che pertanto andavano a costituire dopo circa un decennio un insieme già importante nonché eterogeneo⁸⁷.

Proprio tra il 1963 e il 1966-67 si era però venuto a determinare quello che Elena Calandri ha definito con efficacia un vero e proprio "stallo", causato in sostanza dall'impossibilità di far fronte alle molteplici richieste d'associazione al Mercato Comune che, in quel periodo, arrivavano a Bruxelles da parte di tutti i governi dell'area, comprendenti istanze che andavano ben al di là della

⁸⁴ Lo testimonia la cospicua consistenza del fondo Edoardo MARTINO presso gli Archivi Storici dell'Unione Europea, che conta varie decine di faldoni, suddivisi per grandi aree geografiche, inerenti i rapporti tra le CE e i vari Paesi. Per un elenco delle sedi di Rappresentanza diplomatiche delle CE attive in quel periodo si può rimandare a Michel DUMOULIN (a cura e sotto la direzione di), *La Commissione. Storia e memoria di un'istituzione (1958-1972)*, vol. I, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali dell'Unione Europea, Lussemburgo 2007, pp. 362-363.

⁸⁵ Su questi argomenti si rinvia al capitolo IV della presente dissertazione.

⁸⁶ Fondamentale la visione d'insieme offerta dal contributo di Elena CALANDRI, *L'eterna incompiuta. La politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza*, in (ID, a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo Sviluppo (1957-2007)*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 89-118.

⁸⁷ Per uno studio sulle relazioni internazionali europee tra 1958 e 1967 cfr. G. BOSSUAT-G. LEGENDRE, *Il ruolo della Commissione nelle Relazioni Esterne*, in M. DUMOULIN, (a cura di) cit. pp. 353-391.

pura sfera commerciale e che, se accolte, avrebbero comportato il varo di una più complessiva politica di Aiuto allo Sviluppo *ante litteram*, insostenibile in quella fase del percorso integrativo⁸⁸. Oltre agli accordi di associazione propriamente detti, è noto come esistesse un relativamente ampio ventaglio di strumenti giuridici in grado di legare a vario titolo un Paese alle Comunità. Se si poteva distinguere all'interno della categoria degli "associati" tra Stati dei quali si ipotizzava in futuro un'adesione piena alle CE, e altri per cui questo orizzonte era al momento precluso, erano sostanzialmente gli accordi commerciali a rappresentare l'asse portante della proiezione esterna europea, a loro volta divisibili in preferenziali e non⁸⁹. Un capitolo a parte era poi quello rappresentato dai trattati con gli Stati membri dell'EFTA che non avevano ancora manifestato una chiara intenzione di ingresso nel Mercato Comune, e che comprendevano realtà quali il Regno di Svezia, l'Austria o la Repubblica di Portogallo⁹⁰.

E' forse necessario, però, ricordare a questo punto un aspetto, non sempre sottolineato a sufficienza nel trattare simili tematiche. La dimensione commerciale, benché di certo preponderante, non avrebbe dovuto e voluto essere, tuttavia, *l'unica* ad informare le relazioni con i Paesi terzi. In effetti, il riferimento esplicito o almeno percepibile sottotraccia in ognuno dei trattati stipulati dalla Commissione di Bruxelles in quegli anni andava immancabilmente al dato politico-istituzionale e sociale dei firmatari, in una tendenza che si sarebbe ancor più sviluppata in modo evidente dagli anni Settanta in avanti. Erano perciò reiterati - fino quasi a non contarsi più - in questo quadro, gli auspici della Commissione per uno sviluppo non solo del libero commercio e delle attività imprenditoriali, ma che coinvolgesse anche e soprattutto il livello di partecipazione democratica all'interno del sistema politico e di rappresentanza vigente nel Paese-partner di turno⁹¹. Nondimeno, è facile richiamare come le giovani istituzioni comuni non potessero ancora dirsi in grado di smarcarsi appieno dalla tutela statunitense e dalle logiche della Guerra fredda, almeno nel

⁸⁸ E. CALANDRI, *Il primato sfuggente*, cit., pp. 94-95.

⁸⁹ Nei primi rientravano ad esempio quelli siglati con Israele (4 giugno 1964) e Libano (1965), nei secondi quello che verrà in seguito stipulato con la Jugoslavia di Tito. Una ricognizione sui trattati internazionali con i Rivaschi durante il primo quindicennio delle CE è sintetizzata per esempio nelle carte di Franco Maria Malfatti, di poco successive. Si veda in ASUE, Fondo Franco Maria Malfatti (FMM), FMM 12 " *Le bassin méditerranéen*", *Nota d'informazione - Le relazioni tra la Comunità e i Paesi del Bacino mediterraneo*, Bruxelles, ottobre 1972.

⁹⁰ Il Portogallo concluderà un trattato di associazione commerciale con le CE soltanto alla fine del 1972, come si vedrà in seguito, ben prima dunque che la Rivoluzione dei Garofani gli aprisse il lungo cammino verso l'adesione piena all'Europa politica. Una visione d'insieme su questi temi è offerta dal volume di M. DEL PERO-V. GAVIN-F. GUIRAO-A. VARSORI (a cura di), *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Le Monnier, Firenze 2010.

⁹¹ Richiami di questa natura si incontrano soprattutto nei preamboli dei trattati di questo periodo, soprattutto in quelli di Associazione, su tutti con Grecia e Turchia. Si veda il portale www.eur-lex.europa.eu (ultima consultazione: aprile 2016).

periodo immediatamente successivo alla loro nascita, e tanto più in seguito alla prima crisi che aveva appena finito di scuoterle sin nel profondo.

L'ultimo scorcio dei Sessanta metteva inoltre sempre più di fronte a nuove sfide, rappresentate dall'emergere del mondo postcoloniale e dall'apparente "caduta di tensione" progressiva tra Est e Ovest, all'interno della quale l'Europa avrebbe provato a ritagliarsi progressivamente un ruolo proprio nel decennio che stava per aprirsi, a cominciare dalle aree geopolitiche a lei più tradizionalmente legate⁹².

Il triennio di attività della Commissione Rey, e di Edoardo Martino al suo interno, in sede di analisi può dirsi in questo senso contrassegnato, da un lato, dalla conferma e dalla volontà di perfezionamento degli accordi chiusi entro il 1967 con, rispettivamente, Grecia, Turchia, Israele e Libano; e dall'altro dall'estensione di questa attività diplomatica in Stati dell'area mediterranea fino a quel momento rimasti in sostanza ai margini della politica esterna comunitaria. Restava in realtà da dimostrare nei fatti fino a quale punto Bruxelles avrebbe saputo o potuto spingersi nel suo percorso di rivendicata autonomia dall'alleato d'Oltreatlantico, anche alla luce degli sviluppi politici che stavano interessando alcuni Paesi vicini, soprattutto nella sponda nord del Mediterraneo. Da un'altra prospettiva, quella della dialettica costante tra le posizioni del governo italiano e quelle comunitarie, la materia degli accordi di varia tipologia con i Paesi "rivieraschi" assumeva poi un carattere spesso spinoso, che avrebbe visto il Commissario democristiano deputato a questi dossier politici confrontarsi con interessi spesso divergenti, al pari di quanto avrebbero dovuto fare i suoi successori in futuro.

2.2 I rapporti con la Grecia dei Colonelli

Uno dei primi temi sul tavolo sin dall'estate del 1967 era rappresentato naturalmente dalla situazione politica che viveva il più antico partner commerciale europeo, la Grecia, all'indomani del golpe del 21 aprile⁹³.

⁹² Si veda in generale al riguardo A. VARSORI-G. MIGANI (eds.), *Europe in the International arena during the 1970's. Entering in a different world*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2011.

⁹³ Sul tema si rimanda, per una prima analisi coeva ai fatti, al lavoro di Mario CERVI, *Dove va la Grecia? Dal colpo di Stato al referendum*, Mursia, Milano 1968. D'interesse anche il volume di S. ROUSSEAS, *Grecia contemporanea*, Feltrinelli, Milano 1968. Si veda anche R. CLOGG e G. YANNOPOULOS (a cura di), *Greece under military rule*, London 1972, e R. CLOGG, *A Concise History of Greece*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, in particolare pp. 152-165. Da

Dal 1961, anno della firma del primo accordo di Associazione siglato dal governo moderato di Kostantinos Karamanlis⁹⁴, le relazioni tra i Sei e la monarchia ellenica si erano infatti mantenute sostanzialmente buone, ma l'avvio di un'ennesima dittatura militare nel cuore dell'Europa "atlantista", sotto influenza occidentale, non avrebbe potuto rimanere senza conseguenze.

Il Commissario italiano si trovò così a dover prendere da subito in carico una situazione molto delicata, che coinvolgeva da vicino gli stessi organi di Associazione. Edoardo Martino si era del resto già interessato in prima persona alle vicende istituzionali greche, mentre ricopriva ancora la carica di Presidente della Commissione politica parlamentare a Strasburgo. Già nel maggio 1967, a poche settimane dai fatti di Atene, si era fatto relatore di una risoluzione congiunta insieme all'eurodeputato olandese Schuijt, co-presidente del Consiglio di Associazione, che invitava di fatto l'Europa ad un'interruzione immediata delle sue relazioni diplomatiche con il Paese.

[...] Quanto accaduto in Grecia ci preoccupa come se fosse accaduto in casa nostra, perché abbiamo sempre sostenuto in quest'aula, e fuori, che l'accordo di associazione non rappresenta altro che un primo e necessario passo per la completa partecipazione greca alla nostra opera di costruzione di un'Europa unita e democratica. [...] La Comunità stessa, in queste condizioni, non ha potuto assumere alcuna posizione ufficiale. Il Consiglio dei ministri dell'associazione, che avrebbe dovuto riunirsi per approvare la relazione annuale da presentare alla Commissione parlamentare mista, non è stato convocato. E poi, come convocare la Commissione parlamentare mista se il Parlamento ellenico non esiste più? [...] In questo Parlamento che costituisce presidio democratico delle libertà europee noi sappiamo, signor Presidente, qual è oggi il nostro compito, il nostro dovere: è intanto quello di denunciare l'estrema gravità della situazione determinata dal Colpo di Stato. Per questo abbiamo presentato una interrogazione con discussione, invocando l'urgenza. Ma il nostro compito e il nostro dovere è anche quello di favorire con ogni mezzo il ritorno alla normalità democratica del Paese amico. A questa normalità la Grecia non può non ritornare se essa desidera veramente continuare con noi sulla via dell'unità europea. E ci auguriamo che essa vi torni al più presto⁹⁵.

E' noto come una simile intransigenza fosse condivisa negli stessi mesi dalla maggioranza dell'Assemblea parlamentare, e dallo stesso Jean Rey, in procinto di assumere la guida della prima

segnalare infine, per un punto di vista limitato alle sole relazioni italo-greche, il recente P. SOAVE, *La democrazia allo specchio. L'Italia e il regime militare ellenico 1967-1975*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014.

⁹⁴ I negoziati del 1958-1961 confluiti nel primo accordo di Associazione sono richiamati in breve da G. BOSSUAT e A. LEGENDRE, *Il ruolo della Commissione nelle relazioni esterne*, in M. DUMOULIN (a cura di), cit., pp. 374-375. Per una ricostruzione più approfondita dei rapporti tra Grecia e CE nel ventennio 1961-1981 si rimanda invece al saggio di P. PAPASTRATIS, *Opening the Gates to Enlargement. The debate on the Entry of Greece*, in A. LANDUYT-D.PASQUINUCCI (a cura di), *Gli allargamenti della CE/UE. 1961-2004*, tomo I, il Mulino, Bologna 2005, pp. 289-302.

⁹⁵ ASUE, EM 76 "Association CEE-Grèce 13 mars/20 octobre 1967", verbale dell'Assemblea parlamentare europea, seduta di lunedì 8 maggio 1967.

Commissione unificata, ma al contempo come fosse ben lontana dal riguardare le cancellerie dei Sei e le loro rappresentanze a Bruxelles⁹⁶.

Se la dimensione di una necessaria stabilità geopolitica del continente si trovava giocoforza confermata come prevalente, si stava provando in ogni caso ad agire, pur nei ristretti margini consentiti al *Berlaymont*, senza poter però affondare del tutto il colpo. Dopo diverse settimane d'interruzione, e qualche avvicendamento, spesso dai risvolti drammatici, nella composizione dei membri di parte greca, i lavori del Consiglio di Associazione ripresero già dal luglio seguente⁹⁷. L'autunno seguente vide protagonista la nota vicenda della mancata concessione di un prestito di 10 milioni di dollari che la Banca Europea per gli Investimenti avrebbe dovuto concedere al governo greco entro il 31 ottobre 1967, nell'ambito delle convenzioni finanziarie rientranti nei precedenti accordi. Il parere negativo fornito da *Palais Berlaymont* ad un'operazione del genere non riuscì ad essere superato dal Consiglio dei ministri economici delle Comunità, che, non trovando l'unanimità in materia, fu costretto per una volta ad allinearsi agli indirizzi della Commissione⁹⁸.

Tutto ciò poteva però difficilmente scalfire una situazione comunque contrassegnata da una certa dose di ambivalenza e per certi versi di malcelato imbarazzo, almeno da parte di alcuni ambienti comunitari, che era destinata a trascinarsi ancora a lungo, in sostanza fino al più generale stravolgimento politico che avrebbe interessato il Paese ellenico e l'intera area sudeuropea nel 1974-1975. Imbarazzo tanto più evidente alla luce dei fatti che nel frattempo stavano accadendo nel mondo d'Oltrecortina⁹⁹, e che contribuivano ad offuscare sempre più l'immagine delle istituzioni europee agli occhi dell'opinione pubblica dei Sei, oramai particolarmente sensibile a certi temi. Ancora all'inizio del 1969, il dibattito a Strasburgo non mancava di evocare in chiave polemica lo stato dei rapporti tra Bruxelles ed Atene. L'aver distinto all'interno del Consiglio di Associazione gli

⁹⁶ Per questi anni cfr. A. VARSORI, *L'Occidente e la Grecia: dal colpo di Stato militare alla transizione alla democrazia (1967-1976)*, in DEL PERO-GAVIN-GUIRAO-ID, *Democrazie*, op.cit., pp. 5-94, in particolare sulle diverse reazioni al golpe tra USA e CE si veda pp. 20-24.

⁹⁷ ASUE, EM 76, *Compte-rendu sommaire de la 49e reunion du Comité d'Association CE-Grèce, Secretariat Exécutif de la Commission des Communautés Européennes, Bruxelles, 19 juillet 1967, confidentiel*.

⁹⁸ Il ruolo di Edoardo Martino nel dipanarsi della vicenda non può per onestà definirsi rilevante, ma erano note da tempo le sue posizioni personali in merito ai segnali da dare, da parte europea, verso il nuovo corso avviato ad Atene. Si veda la documentazione in ASUE, EM 77 "*Association CEE-Grèce*" (23 ottobre 1967- 24 avril 1968), Nota confidenziale per i membri della Commissione, s.d. ma collocabile nel marzo 1968.

⁹⁹ Il riferimento non può che andare alla Primavera di Praga e all'onda emotiva che questa provocò immancabilmente nel corso del 1968 anche in Europa occidentale. La posizione di condanna netta dell'intervento sovietico e della cosiddetta "dottrina Breznev" da parte delle CE per voce di Martino ne favoriva l'accreditamento in sede internazionale come istituzione a difesa delle libertà democratiche e di autodeterminazione di ogni popolo, difficilmente conciliabile, agli occhi dell'opinione pubblica, con il perdurare di rapporti ufficiali con una dittatura militare. Si veda in ASUE, EM48, *La distensione in Europa e l'invasione della Cecoslovacchia*, discorso pronunciato all'Assemblea di Strasburgo il 1° ottobre 1968.

aspetti del dialogo inter-istituzionale e culturale da quelli più eminentemente commerciali¹⁰⁰ non poteva di certo bastare a fugare le critiche di una parte consistente dell'Assemblea parlamentare, e di questo lo stesso Martino si dimostrava ben consapevole.

Nel corso della seduta del 7 maggio 1969, ad esempio, il Commissario alle Relazioni Esterne fu coinvolto in prima persona dalle sollecitazioni giunte nei giorni e nelle settimane precedenti da vari parlamentari. La richiesta ufficiale di abbandono di ogni ambiguità nelle relazioni con il regime ellenico da parte della Comunità fu perorata a Strasburgo *in primis* da Carlo Scarascia Mugnozza, all'epoca presidente della Commissione politica del Parlamento e, come si è visto, successore proprio di Martino allo stesso incarico¹⁰¹. Richiami in questa direzione erano in realtà già arrivati, a fine gennaio, dall'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, e una parte degli europarlamentari soprattutto di area social-democratica aveva avuto buon gioco nel riprenderli¹⁰².

Nel ricordare quanto fatto, anche dietro sua iniziativa, già poco dopo gli avvenimenti del 1967, ad esempio con gli appelli portati avanti dal Parlamento, in quell'occasione Martino non si sottraeva dal ritornare, non senza accenti polemici, sulle responsabilità da attribuire ad altri organi delle Comunità presenti nelle istituzioni bilaterali – *bien sur* il Consiglio CE – per la mancata interruzione generale di tutti i rapporti, stigmatizzando come non tutto fosse in suo potere, e, anzi, la Commissione fosse suo malgrado relegata ad classico ruolo ancillare da parte dei Sei governi centrali e dei loro apparati diplomatici.

[...] Non farò torto all'onorevole Romeo ricordandogli che l'accordo di Atene [...] è stato concluso tra la Comunità e gli Stati membri, da una parte; e lo Stato ellenico dall'altra; e che il Consiglio d'associazione è quindi composto, per quanto concerne la Comunità, dal Consiglio e dalla Commissione della C.E.E. Ne consegue che la linea di azione comunitaria è definita dalle istituzioni della Comunità e che pertanto nessuna decisione relativa all' applicazione dell'accordo di Atene può essere presa dalla sola Commissione. Questo non significa, naturalmente, che la Commissione sia rimasta indifferente nei riguardi del regime costituzionale di un Paese che aspira a divenire membro della Comunità: se n'è anzi vivamente preoccupata e ne ha discusso in Consiglio, [...] ed è giunta, con il Consiglio, alla conclusione che si dovesse soprassedere

¹⁰⁰ Già nel novembre 1968 il commissario democristiano evidenziava, dati alla mano, come il caso greco fosse l'unico in cui il volume complessivo degli scambi import-export con i Sei non fosse diminuito a causa della congiunturale contrazione dell'economia globale ormai incipiente, e anzi fosse aumentato fino a raggiungere i 59,2 miliardi di dollari totali. In ASUE, EM48, *Les investissements étrangers dans la Grèce*, relazione da presentare alla Commissione Esecutiva, s.d. ma collocabile entro il 1° dicembre 1968.

¹⁰¹ ASUE, EM 48, *L'Associazione CE-Grecia dopo il colpo di Stato*, discorso pronunciato all'Assemblea di Strasburgo, 7 maggio 1969.

¹⁰² *Ibidem*, EM 80 *Association CEE-Grèce (novembre 1968-mars 1969), Rapport sur la situation en Grèce du M. van der Stoep présenté à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1969.*

alla discussione di taluni sviluppi futuri, limitandosi, per il momento, alla gestione ordinaria dell'accordo [...]
¹⁰³.

Dunque, ancora una volta, se si era in cerca di responsabilità politiche queste non dovevano essere indirizzate a *Palais Berlaymont*, che aveva fatto tutto quanto – poco, si conveniva¹⁰⁴ - in suo potere per prendere le distanze per lo meno in termini di indirizzo politico da un regime manifestamente autoritario, mantenendo netta la distinzione tra gestione “ordinaria” dell'accordo del 1961, che doveva proseguire, e prospettive di più lungo termine, sospese a tempo indeterminato.

Nei dodici mesi seguenti, lo stallo proseguì in definitiva senza significativi passi in avanti, mantenendo il commissario italiano in una situazione di involontaria ambiguità che non si fatica a cogliere nella documentazione privata giuntaci come mal sopportata¹⁰⁵. L'interruzione totale delle relazioni tra Bruxelles ed Atene poteva evidentemente essere decisa solo ad un livello intergovernativo, e la diplomazia comunitaria altro non poteva fare se non bloccare almeno la cooperazione istituzionale (su tutti lo scambio di visite da parte di delegazioni parlamentari) prevista dal Consiglio di Associazione, in attesa di un ritorno ad un pieno assetto democratico delle istituzioni elleniche, ancora tuttavia imprevedibile nelle tempistiche. E d'altra parte anche a Bruxelles cominciò a pesare non poco la preoccupazione che una chiusura complessiva dei rapporti col Paese ellenico potesse aggravare ulteriormente la già tragica situazione politica interna¹⁰⁶.

Dove non arrivava la politica, potevano tuttavia giungere iniziative di carattere personale, in una dinamica che può spiegare bene certi aspetti del funzionamento degli organi CE in contesti simili.

Nel corso del 1968 infatti, Martino si interessò in prima persona, su segnalazione e per tramite del suo gabinetto politico guidato all'epoca da Paolo Antici, al destino del professor Spyros Calogeropoulos Stratis, docente di Diritto Internazionale all'Università di Atene, già Segretario del Movimento Europeista greco, che il governo del colonello Papadopoulos aveva collocato a riposo anzitempo¹⁰⁷. Per le sue posizioni, l'accademico poteva annoverarsi tra i tanti dissidenti della dittatura, che per questo motivo si era indirettamente proposto per un'ancora imprecisata collaborazione scientifica con gli uffici della Commissione, di cui fu avvertito tramite il suo

¹⁰³ ASUE, EM 48, *L'Associazione Ce-Grecia dopo il colpo di Stato*, cfr. *supra*.

¹⁰⁴ Non mancano infatti, né nei commenti personali alle note preparate dalla Direzione Generale I, né nei suoi interventi pubblici, reiterati cenni all'insufficienza dei margini decisionali concessi alla Commissione.

¹⁰⁵ L'intervento sopra richiamato è solo uno dei tanti che vede Martino protagonista di polemiche su questo tema nel periodo.

¹⁰⁶ Un pericolo che si avvertiva spesso nelle comunicazioni tra i vari uffici della Commissione inerenti alla crisi greca, e che per esempio ricorre prima del mancato prestito al governo greco da parte della BEI.

¹⁰⁷ ASUE, EM 77 “*Association CEE-Grecè*”, Prof. Calogeropoulos Stratis a Edoardo Martino, Atene, 1° febbraio 1968.

segretario personale Raymond Rifflet lo stesso presidente Rey. Superando qualche perplessità iniziale derivata dalla difficoltà nell'individuare un progetto scientifico chiaro da affidare al giurista¹⁰⁸, anche grazie all'intervento di Martino e del suo gabinetto la Divisione del personale della CEE decise in senso favorevole nell'autunno 1968.

Il progressivo stabilizzarsi del regime dittatoriale greco, ratificato dalla nuova Costituzione del 1968, comportò quindi una prima battuta d'arresto per gli sforzi compiuti dalle Comunità europee sulla strada di una nuova e più assertiva politica estera. Quasi a fare da contraltare a quanto precede, la parallela vicenda dell'altrettanto difficile proseguimento delle relazioni diplomatiche con Ankara, gettate oramai da diversi anni, e di cui Martino fu di nuovo protagonista.

2.3 Il Protocollo addizionale dell'accordo con la Turchia

Una situazione solo in parte simile a quella greca si dispiegava negli stessi anni nella vicina Turchia. Benché in quel contesto non si fosse ancora arrivati a nuovi bruschi cambiamenti istituzionali, ciò non impediva l'emergere di frizioni e incomprensioni che a vario titolo avrebbero finito per complicare i rapporti con Bruxelles. Anch'esso legato, come è noto, da un primo accordo di Associazione con la Comunità Economica Europea sin dal 1963, il Paese era avviato a vivere un clima di crescente instabilità politica ed istituzionale, che pur non mettendo mai in discussione la sua appartenenza al Blocco atlantico era motivo di più di una preoccupazione negli ambienti occidentali, ed europei in particolare.

Pur non coincidendo esattamente gli anni della prima Commissione unificata con quelli del cosiddetto "colpo di Stato del Memorandum" del 1971, non risulterà comunque inutile concentrare l'attenzione sul periodo immediatamente precedente al golpe, e al modo in cui questa fase della vita politica turca venne recepita negli ambienti comunitari¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Nota a mano probabilmente dello stesso Levi Sandri: "D'accordo, ma quale può essere un tema "accettabile" dalla maggioranza dei commissari?" in ASUE, EM 77, Paolo Antici a Giovanni Falchi, capo di gabinetto del Vicepresidente (e commissario alle Politiche Sociali, ndr) Lionello Levi Sandri, Bruxelles 6 marzo 1968, confidenziale.

¹⁰⁹ La complessa vita pubblica della Repubblica turca tra gli anni Sessanta e primi Ottanta è richiamata con efficacia nel lavoro di Antonello BIAGINI, *Storia della Turchia contemporanea*, Bompiani, Milano 2005, in particolare nelle pp. 130-154. I rapporti diplomatici intercorsi tra CE e Turchia nel periodo e l'attività svolta al loro interno dal commissario italiano sono stati di recente oggetto anche di pregevoli tesi di laurea magistrale. Sono a conoscenza di chi scrive ad esempio quella di E. CARPANETO, *Edoardo Martino e le relazioni internazionali europee*, Università degli Studi di Genova, a.a. 2004-2005, relatrice prof.ssa Daniela PREDA, e di Alice MARINI, *Un Paese sospeso tra due mondi. Le relazioni tra Turchia e*

Ankara aveva da tempo avviato con Bruxelles proficui contatti per il perfezionamento e l'effettiva entrata in vigore del primo accordo commerciale, in sostanza già pochi mesi dopo la sua segnatura. Il passaggio dalla sua fase preparatoria a quella transitoria, benché prevista a breve termine, non mancava tuttavia di presentare più di una difficoltà di natura tecnica, che, dopo la fase di stallo conosciuta negli ultimi anni di Hallstein, poté essere affrontata solo dall'esecutivo seguente.

Nel corso del 1968 si delineò chiaramente come maggior motivo di scontro tra Bruxelles e Ankara quello rappresentato dalla questione della manodopera turca emigrata nei Paesi comunitari. Una problematica che doveva essere affrontata se si voleva sbloccare il negoziato generale, e che la Rappresentanza turca presso le CE guidata dall'ambasciatore Ziya Muezzinoglu lamentava essere stata del tutto trascurata fino a quel momento¹¹⁰. Procedendo di pari passo con le conversazioni tecniche, il mandato politico per l'avvio del confronto sulla "fase transitoria" fu intanto affidato dal Consiglio di Associazione misto a Martino e alla sua Direzione Generale già nel dicembre 1968¹¹¹.

Furono tuttavia le difficoltà "tecniche" a contrassegnare buona parte del 1969 che stava aprendosi. Se sui risvolti sociali della massiccia emigrazione turca, specialmente in Germania Ovest, le CE avrebbero cominciato a dare rassicurazioni sempre più convincenti ai diplomatici turchi, le periodiche sessioni del Consiglio di Associazione continuavano tuttavia ad arenarsi su divergenze di altro genere.

In modo comprensibile, il governo turco premeva infatti per l'estensione di esenzioni doganali per l'esportazione verso il MEC - da poco completato - di diverse tipologie di prodotti, su tutti quelli agricoli, utilizzando come facile argomento la politica commerciale che nel frattempo Bruxelles ed Edoardo Martino in particolare stavano conducendo non solo nei confronti di alcune aree del Maghreb, ma, ancor più significativamente, con la stessa Grecia¹¹².

Proprio nella fase più acuta dello stallo, nel settembre 1969, si tenne la Fiera Internazionale di Smirne, uno degli eventi di maggior rilievo nel panorama economico turco. Fu in quell'occasione

Comunità Economica Europea (1968-1973), Università degli Studi di Milano, a.a. 2014-2015, relatore prof. Lucio VALENT.

¹¹⁰ I tavoli tecnici tra Muezzinoglu e i delegati CE affrontarono tra il 1968 e 1970 soprattutto difficoltà di natura commerciale, come lo scambio di prodotti agricoli e semilavorati, in un sistema che, come si vedrà in seguito, si basava ancora sulle Preferenze inverse stabilite in ambito GATT.

¹¹¹ ASUE, Fondo Commissione Europea, BAC-03/1978, *Note d'informazione à l'attention de M. Martino, membre de la Commission*, Bruxelles, 7 febbraio 1969.

¹¹² Nel corso delle riunioni del Consiglio di Associazione del 15-18 maggio 1969 a Parigi, ancora una volta la delegazione ministeriale di Ankara insisté per adeguare le tempistiche di smobilitazione tariffaria delle importazioni a quanto le CE avevano concluso e mantenuto negli accordi con Atene, che escludevano, per qualunque tipologia di prodotto, tempi inferiori agli otto anni. Si veda in ASUE, Fondo Parlamento Europeo (PE), PE0-19398, *Processo verbale della VII sessione della Commissione parlamentare mista C.E.E.-TURCHIA*, Parigi, 3 dicembre 1969.

che Martino poté rilanciare con forza l'importanza di natura ideale e politica dell'alleanza tra i Sei e la Repubblica turca, che non doveva perdersi nei ricorrenti tecnicismi, e nei pur inevitabili problemi a questi connessi.

[...] L'association de la Republique de Turquie à la Communauté est d'abord un acte politique, qui trouve sa justification dans l'évolution naturelle de l'histoire de votre pays. [...] En acceptant la Turquie parmi ses associées européennes, la Communauté n'a fait que confirmer, à son tour, non seulement la vocation européenne de votre pays, mais sa pleine confiance dans la validité des efforts qu'il a déjà entrepris et s'est engagé à parfaire en le domaine économique en signant l'accord d'Ankara. [...] L'objectif final de l'association – je le répète – est l'adhésion. [...] Ce que le passage à la phase transitoire de l'association ne manquera pas de favoriser c'est le dynamisme nécessaire à l'économie turque pour atteindre les objectifs des développements dont elle a besoin¹¹³.

I mesi seguenti alla partecipazione delle Comunità alla Fiera di Smirne videro una difficile prosecuzione dei colloqui negoziali, di cui Martino fu tenuto costantemente informato¹¹⁴. Una parte delle difficoltà era anche dovuta alla presenza di diversi orientamenti all'interno delle delegazioni turche, divise tra chi, soprattutto negli ambienti del Ministero degli Esteri e di quello delle Finanze, premeva per affrettare i tempi, e chi invece proseguiva a mostrare una certa rigidità.

Di questo clima risentirono pesantemente i continui incontri bilaterali tra il dicembre 1969 e il gennaio 1970¹¹⁵, che andarono a sommarsi con la successiva messa in minoranza del Primo Ministro turco Suleyman Demirel da parte dell'Assemblea Nazionale di Ankara in febbraio¹¹⁶. Una risonanza sempre maggiore in seno all'opinione pubblica turca andavano poi acquisendo nello stesso periodo le posizioni del locale Partito Nazionalista, che preconizzava l'asservimento dell'economia e dunque del Paese *in toto* in caso di ulteriore rafforzamento dei legami già esistenti con il Mercato Comune Europeo¹¹⁷.

¹¹³ ASUE, EM 48, *La Communauté européenne et la Turquie. Conférence tenue à Izmir le 5 septembre 1969 à l'occasion de la "Journée Européenne"*.

¹¹⁴ Cfr. la copiosa documentazione custodita nei faldoni EM 90 *Association CEE-Turquie (mai-novembre 1969)*, e EM 91 (*decembre 1969-juillet 1970*).

¹¹⁵ Il 9 dicembre 1969 la Commissione delle Comunità, attraverso il suo Segretariato generale, aveva sottoposto all'approvazione del governo turco una proposta di Protocollo che aprisse la seconda fase dell'accordo. Demirel decise di non accettarlo e i dossier pertanto tornarono subito alle commissioni miste. In ASUE, Fondo Parlamento Europeo, PE0-19399, *Processo verbale dell'VIII sessione della Commissione Parlamentare mista CEE-Turchia*, Monaco di Baviera, 27-30 gennaio 1970.

¹¹⁶ ASUE, EM 91, *Note à l'attention de M. Martino, membre de la Commission, par le Directeur Général des Relations Extérieures M. Sigrüst – Difficultés politiques en Turquie*, Bruxelles, 18 febbraio 1970.

¹¹⁷ A. BIAGINI, *Storia della Turchia*, cit., p. 144.

La situazione cominciò ad evolvere in senso più positivo superata la crisi di governo ad Ankara. Lo stesso Martino intervenne di persona: in seguito alla IX sessione della Commissione parlamentare mista di Antalya, si recò nella capitale turca alla fine di aprile, prendendo contatti diretti con il ministro degli Esteri di Demirel, Caglayangil, che gli assicurò una prossima ripresa dei negoziati¹¹⁸.

Alcune parziali aperture da parte turca trapelarono infatti agli inizi del maggio 1970, andando chiaramente nella direzione di non voler compromettere il complesso lavoro diplomatico fin lì svolto. Gli aspetti geopolitici non dovevano insomma essere più a lungo inficiati da altri, certamente importanti, ma di natura comunque minore, come la smobilitazione dei diritti doganali per le merci importate o il perfezionamento di un nuovo Protocollo finanziario che unisse i Sei alla Repubblica turca.

Si era poi ormai prossimi alla scadenza del mandato triennale della Commissione Rey, e si può ragionevolmente ipotizzare che anche la volontà di stringere i tempi dell'accordo, almeno da parte di Bruxelles, giocasse un suo ruolo. *Palais Berlaymont*, per bocca del suo "ministro degli Esteri" italiano, presentò nel giro di qualche giorno una raccomandazione al Parlamento Europeo, auspicando quindi una veloce conclusione dei negoziati in sede di commissioni parlamentari¹¹⁹. In quella circostanza la materia fu presa di petto lungamente, punto per punto, soprattutto sotto il profilo industriale, agricolo, e sociale (tornando ad esempio sul problema delle tutele da garantire alla manodopera turca nell'area comunitaria). Si riconosceva soprattutto, da parte europea, la necessità di salvaguardare certe richieste dei Turchi, dettate da condizioni economiche che li rendevano per certi versi più simili ad un Paese in via di Sviluppo che non ad un'economia avanzata, già compiutamente capitalistica¹²⁰.

Sotto questa rinnovata spinta si tennero le ultime sessioni negoziali tra giugno e luglio, fino alla firma finale del Protocollo addizionale giunta il 23 novembre 1970, per opera della nuova Commissione Malfatti nel frattempo insediatasi, e dei successori di Edoardo Martino nelle stesse funzioni, da un lato Jean François Deniau agli Esteri, e dall'altro Ralph Darendorf, con deleghe al Commercio Estero.

L'aver superato dopo tre anni di negoziati gli impedimenti che ostacolavano a vario titolo il varo della fase transitoria dell'Accordo di Ankara sembrava far presagire un positivo sviluppo delle

¹¹⁸ ASUE, EM 48, *A proposito dei negoziati per il passaggio alla fase transitoria dell'associazione CEE-Turchia*, discorso pronunciato all'Assemblea di Strasburgo, 15 maggio 1970.

¹¹⁹ *Ibidem, ivi.*

¹²⁰ "[...]Si riconosce, naturalmente, che i negoziati non potranno avere esito positivo che sulla base di un equilibrio complessivo tra le concessioni e gli obblighi reciproci, ma si chiede alla Comunità di accordare alla Turchia dei vantaggi supplementari, sostanziali ed adeguati". *Ibidem, ivi.*

relazioni tra l'Europa dei Sei e la Turchia. Proprio in concomitanza con l'entrata in vigore del Protocollo addizionale il governo turco avanzò persino la propria candidatura alla partecipazione, in qualità di associato, alle prime consultazioni previste tra il 1970 e il 1971 dal piano Davignon sulla Cooperazione Politica Europea, senza tuttavia riuscire nel proprio intendimento¹²¹.

Una “fuga in avanti” destinata però ben presto ad arenarsi. Il colpo di Stato del “Memorandum” del 12 marzo 1971 per opera di parte dei vertici delle Forze Armate¹²², e ancora di più l'aggravarsi della Crisi cipriota destinata a deflagrare di lì a qualche anno¹²³, avrebbero definitivamente compromesso il cammino della Repubblica turca verso la piena adesione alle Comunità Europee, tanto sul piano interno che su quello internazionale¹²⁴.

2.4 Europa e “nuovo” grande Medioriente

Se gli alleati atlantisti, Grecia e Turchia, potevano definirsi a buon diritto il più logico e immediato *pivot* intorno al quale incardinare una politica comunitaria verso il Mediterraneo forzatamente ancora agli esordi, tutt'altro discorso era da farsi con la cosiddetta “sponda Sud”, e con le circostanti aree del Maghreb e Mashrek.

Risulta un dato acquisito come fossero proprio queste, per lo meno in potenza, le nuove direttrici percorribili da parte della nascente diplomazia europea, in quanto zone interessate, sotto il profilo geopolitico, proprio dal fenomeno della grande Decolonizzazione divampato negli stessi anni, e da una problematica e a tratti contestata collocazione nelle logiche bipolari. A complicare ulteriormente il tutto, era però l'iscrizione della maggior parte di queste aree alla tradizionale sfera

¹²¹ C. CERAMI, *La svolta degli anni Settanta nei rapporti tra Turchia e Comunità europea: come superare il modello interpretativo dell'“avvicinamento-allontanamento”*, in A. VARSORI (a cura di), *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, FrancoAngeli, Milano 2007, p. 101 (contributo non presente nell'edizione inglese del 2011), cfr. *supra*, n. 9.

¹²² Per questa fase e in generale per una disamina del ruolo delle Forze Armate turche come tradizionale baluardo del repubblicanesimo kemalista si può rimandare a W. HALE, *Turkish Politics and the Military*, Routledge, London 1994.

¹²³ Sulla Crisi di Cipro del luglio 1974 e sulle annesse ripercussioni nei rapporti tra Grecia, Turchia e CE risulterà ad esempio molto attivo e attento osservatore Carlo Scarascia Mugnozza in seno alla Commissione Ortoli, come si avrà modo di approfondire all'interno del capitolo VIII.

¹²⁴ Risulterebbe impossibile, nonché fuori dai termini temporali imposti al presente lavoro, riassumere in questa sede una tematica così articolata come quella delle relazioni tra Europa in via di allargamento e Turchia anche all'indomani dell'entrata in vigore del Protocollo addizionale (1° gennaio 1973) e della prima domanda formale di ingresso nella Comunità, risalente al 1987. In merito si rinvia pertanto alla già ricordata opera di A. BIAGINI, cit., parte V.

d'influenza della potenza dominante all'epoca - nel bene e nel male - sulla scena comunitaria, la Francia della Quinta Repubblica.

Come si avrà modo di approfondire in seguito, parte degli antichi territori d'Oltremare francesi e belgi in Africa centrale era in effetti già stata riassorbita nell'orbita europea all'indomani degli stessi Trattati di Roma, e segnatamente con la firma del primo, generale accordo di Associazione arrivata a Yaoundé (Camerun) nel luglio 1963¹²⁵.

L'area nordafricana si discostava in parte da questo scenario relativamente omogeneo. Questa in effetti vedeva, tra il '67 e il '70, in estrema sintesi due rilevanti elementi di destabilizzazione interna. In primo luogo, era ancora l'onda lunga della Guerra civile algerina, anche dopo gli accordi di Evian del 1962, a fare avvertire i propri echi, inficiando in maniera significativa le relazioni con uno dei maggiori attori regionali dello scacchiere magrebino. All'altro capo geografico dell'area, un fattore ineludibile era fatalmente costituito dalle ambizioni panarabistiche dell'Egitto di Nasser, non del tutto tramontate nonostante la recente sconfitta patita per mano di Israele nel conflitto dei Sei giorni¹²⁶.

Districarsi in modo efficace in un simile quadro risultava perciò compito molto delicato, tanto più in una fase che ancora lamentava la mancanza di una visione d'insieme, in grado di dare almeno una parvenza di uniformità a tutta questa congerie di accordi commerciali, come si proverà in effetti a fare a partire dal 1972, con la complessa nascita della Politica Globale Mediterranea sotto gli auspici delle Commissioni Malfatti e Mansholt¹²⁷.

Al momento dell'insediamento del commissario italiano, Jean Rey aveva già stipulato accordi, in qualità di suo predecessore nel secondo esecutivo Hallstein, con Israele e il Libano, in grazia dei legami che specie quest'ultimo poteva ancora vantare con la Repubblica francese. I rapporti con Tel Aviv al contrario si trovavano molto peggiorati in conseguenza della guerra del giugno 1967, e fu proprio nel triennio di attività di Edoardo Martino che conosceranno una fase di lento rilancio, culminata con la firma di un nuovo accordo preferenziale, che andava a sostituire quello del 1964¹²⁸. Spostandosi verso il Nordafrica, restavano Marocco e Tunisia i principali interlocutori di Bruxelles,

¹²⁵ Si rimanda qui al seguente capitolo del presente lavoro.

¹²⁶ Sui conflitti che in tre decenni videro opporsi, tra gli altri, Egitto ed Israele si rinvia alla buona sintesi offerta da T. FRASER, *Il conflitto arabo-israeliano*, il Mulino, Bologna 2009. Cfr. anche in merito C. VERCELLI, *Breve storia dello Stato d'Israele: 1948-2008*, Carocci, Roma 2008.

¹²⁷ In merito alla Politica Globale Mediterranea (PGM), un primo riferimento va al già citato testo di E. CALANDRI, *L'eterna incompiuta*, cit., pp. 106-110. Resta fondamentale il più datato lavoro diretto da N.P. LUDLOW (ed), *Europe and the Mediterranean*, Centre for European Policy Studies-Brussels, Brassey's (UK) 1994.

¹²⁸ Il secondo accordo commerciale preferenziale tra le CE e la Repubblica Israeliana arrivò nel giugno 1970, e fu una delle ultime azioni di Martino alla DG Relazioni Esterne. La documentazione in ASUE, EM 118 *'Israel'*(3 octobre 1966-25 juillet 1986).

animati dall'implicita speranza che il dialogo con altri cinque Stati riuscisse ad aprire spazi che i consolidati legami con Parigi non avevano fino ad allora consentito. Al di là dei primi contatti informali, un primo mandato "esplorativo" di negoziazione di accordi tra la CEE e i due Stati dell'area magrebina più saldi a livello istituzionale era stato affidato dal Consiglio alla Commissione Hallstein già dal 1965, in parallelo alla firma del già ricordato trattato commerciale con la Repubblica del Libano¹²⁹. Raccogliendo questa eredità, proprio verso Tunisia e Marocco si indirizzarono gli interessi e i principali sforzi della diplomazia "informale" comunitaria, guidata dall'uomo politico italiano, forte di un nuovo e più ampio mandato negoziale, ottenuto nell'ottobre 1967¹³⁰.

Nel corso dei colloqui che le CE cominciarono a intavolare con Rabat e Tunisi tra '67 e '68 si profilavano subito alcune difficoltà, ancora una volta "tecniche", e che però ne richiamavano altre di natura politica, già in parte emerse in precedenza, ma che solo ora vennero acquisendo una rilevanza sempre crescente. Nel favorire l'importazione, a tariffe agevolate, di prodotti agricoli marocchini e tunisini, sulla scorta di quanto avveniva con i Paesi già allora associati, l'Europa poteva mettere a repentaglio la ricchezza delle produzioni di alcuni suoi membri. A farne potenzialmente le spese avrebbe potuto essere soprattutto l'Italia, in particolar modo nel suo Meridione. Si sollevava così una problematica che - al pari della contestata Politica Agricola Comune - non avrebbe di fatto più abbandonato il dibattito pubblico, sia sul piano interno sia su quello comunitario, andando a rappresentare letteralmente una costante della recente storia dell'Integrazione, non solo negli anni presi qui in considerazione, ma anche nella stagione successiva all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht¹³¹.

E all'interno di questo contesto finirono fatalmente a ritrovarsi in una posizione di difficile intermediazione tra interessi comuni e interessi nazionali proprio quelle figure italiane, che, dopo Edoardo Martino, avrebbero dovuto occuparsi a vario titolo di questi temi nel quindicennio successivo, da Scarascia Mugnozza, primo Commissario all'Agricoltura dopo la lunga esperienza di Sico Mansholt, allo stesso Lorenzo Natali, che si confrontò con questi problemi proprio in vista

¹²⁹ L'argomento fu riassunto con efficacia dal Commissario in una lunga relazione alla Camera di Strasburgo. In ASUE, EM 48, *Gli accordi di Associazione della Comunità con la Tunisia e il Marocco*, discorso pronunciato alla seduta straordinaria di martedì 3 giugno 1969.

¹³⁰ *Ibidem*, *ivi*.

¹³¹ La concorrenza in campo di prodotti agricoli e di pesca con i Paesi rivieraschi non può essere che una delle chiavi di lettura delle dinamiche che animarono il rapporto tra l'Italia e il suo antico *mare nostrum*. Per un'esauritiva sintesi al riguardo cfr. M. DE LEONARDIS (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo Dopoguerra*, il Mulino, Bologna 2003, *passim*, in particolare il saggio di Elena CALANDRI, *Europa e Mediterraneo. Tra giustapposizione e integrazione*, pp. 47-59.

dell'allargamento a Sud del 1981-86¹³². Una prima dimostrazione di quanto precede si ebbe già alla fine del 1968, quando, dopo circa un anno di trattative, si erano ormai messe in luce in modo evidente quali offerte e quali contropartite erano sul punto di essere approvate da entrambe le parti. Tra ottobre e dicembre vi fu un fitto scambio di comunicazioni, di cui fu avvertito Martino, tra l'ambasciatore Giorgio Bombassei - Rappresentante Permanente dell'Italia presso le Comunità Europee - e i principali ministeri interessati, su tutti quello degli Esteri, dell'Industria e del Commercio Estero¹³³.

La situazione fu così riassunta in una breve nota giunta agli uffici della Direzione Generale I di *Palais Berlaymont*.

Gli accordi tra la Comunità e il Maghreb sono oggetto in Italia di molteplici critiche nella stampa e nel Parlamento. [...] Per difendersi da queste critiche, il governo deve poter dire che se si fanno delle concessioni, si ottengono anche delle contropartite. Purtroppo, nelle contropartite, le delegazioni italiane e le Amministrazioni tecniche si sentono molto frustrate, e ritengono che, mentre i principali sacrifici sono stati fatti dall'Italia nelle concessioni a detti Paesi, i vantaggi ottenuti tengono scarsissimo conto delle nostre richieste: le esclusioni per “motivi di industrializzazione” sollecitate dai due Paesi del Maghreb sono piovute essenzialmente su di noi. [...]

La Rappresentanza ha chiesto istruzioni al Ministero [...], ma sino ad ora non ha avuto risposta¹³⁴.

Le perplessità italiane sui termini dell'accordo, divenute nel tempo aperte obiezioni, continuarono ancora a lungo. Nelle prime settimane del 1969 si fece largo un pregiudizio negativo nei confronti della conclusione di questi trattati, che secondo alcuni, avrebbero finito per sfavorire un concorrente diretto dei soggetti in questione come Israele, con il quale nel frattempo si erano indirizzati negoziati per il rinnovo dell'Accordo preferenziale, come ricordato in precedenza.

Il 21 febbraio la questione approdò al dibattito parlamentare, dietro interrogazione di alcuni eurodeputati. Il responsabile delle Relazioni Esterne fu in quella sede costretto a ribattere come la

¹³² Non si intende anticipare qui troppi temi che saranno affrontati diffusamente nel prosieguo del testo. Per un'ampia disamina del lungo avvicinamento della Spagna alle Comunità Europee culminato nell'allargamento del 1986 seguito da Natali, con le annesse problematiche, basti per ora rimandare alle due recenti opere di M. TROUVE', *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2009, per questa fase in particolare alle pp. 78, 80-81, e di M.E. CAVALLARO-G.LEVI (a cura di), *Spagna e Italia nel processo d'Integrazione europea (1950-1992)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, parte I.

¹³³ ASUE, EM 131, “*Negotiations avec Maroc et Tunisie*”, (2 novembre 1968-3 juin 1970), Bombassei a Roma, telesscritti n° 2242 e 2676, Bruxelles, 12 ottobre-28 novembre 1968. Nelle varie voci in discussione, le materie da esportare nei rispettivi mercati erano divise in diverse liste e variavano dalla componentistica per apparecchiature radio e televisive fino alla meccanica per autoveicoli. Le richieste italiane premevano, con varie sfumature tra un Ministero e l'altro, nella direzione di esportazioni di prodotti finiti da immettere negli arretrati mercati nordafricani.

¹³⁴ ASUE, EM 131, Nota di Bombassei a Martino, Bruxelles 2 dicembre 1968.

maggior parte delle relazioni commerciali tra CE e Israele vertesse non tanto sui prodotti agricoli, quanto più su quelli industriali, e in generale su future collaborazioni nello scambio di conoscenze e competenze in questo ambito. Dunque porre le due questioni sullo stesso piano non avrebbe portato da nessuna parte e, anzi, non avrebbe avuto altra conseguenza se non quella di rallentare due iniziative così rilevanti per le istituzioni europee e gli Stati coinvolti¹³⁵.

Quando già si parlava di una data da fissare per la firma finale dei due accordi, nella seduta del Consiglio dei ministri degli Esteri delle CE del 3 marzo 1969, l'Italia, rappresentata dal Sottosegretario agli Affari Esteri Mario Zagari, rimarcava ancora una volta come l'intesa con Marocco e Tunisia avrebbe ipotecato parte dell'economia agricola del Paese, danneggiando il settore della produzione di agrumi – specialmente arance – e di olio d'oliva. Tale rilievo costrinse Martino a correre ai ripari, e a fare presente che la Commissione non avrebbe abbandonato i produttori italiani, ritornando sulla presenza di clausole di salvaguardia ancora previste in materia¹³⁶.

Al di là del tono più o meno convincente delle rassicurazioni fornite da Bruxelles - per tramite di un italiano, per giunta - il primo governo di Mariano Rumor, insediatosi da pochi mesi, non si trovava di certo nelle condizioni di poter molto incidere sulle decisioni comunitarie in senso più favorevole all'Italia¹³⁷. E infatti l'accordo con Rabat e Tunisi finì per essere accettato, nonostante ancora il 19 marzo Bombassei scrivesse di nuovo, in forma riservata, ad Edoardo Martino, reiterando i medesimi argomenti, e allegando una missiva indirizzata pochi giorni prima dal Ministro dell'Agricoltura Athos Valsecchi a Pietro Nenni, tornato, come è noto, alla Farnesina dopo la breve esperienza del 1946-1947.

[...] Comunque – a prescindere da queste dirette implicazioni dell'Accordo con Tunisia e Marocco – quello che

la lettera del Ministro Valsecchi postula in concreto e su un piano più generale, è che la Commissione e i nostri partners debbono rendersi conto che da parte italiana si è arrivati all'estremo limite di quello che si può concedere per i prodotti tipici della nostra agricoltura in qualsiasi negoziato in corso con i Paesi del

¹³⁵ ASUE, EM 48, *La Comunità europea e l'equilibrio economico del Mediterraneo*, discorso all'Assemblea parlamentare CE, Lussemburgo 21 febbraio 1969.

¹³⁶ *Ibidem*, *Note du Secrétariat Général (Emile Noel) - 61ème Session du Conseil, Bruxelles, 4 mars 1969, confidentiel*. La stessa documentazione è visibile anche in ASUE, Fondo Consiglio dei Ministri di CEE ed EURATOM (CM2), CM2/1969-008, "Reunion restreinte à l'occasion de la 61ème session du Conseil, Bruxelles le 3-4 mars 1969". Roma chiedeva di fatto l'applicazione di una clausola di salvaguardia uguale a quella previste per i prodotti importati all'epoca da Spagna, Israele e Turchia, temendo peraltro che un suo mancato riconoscimento o altre difficoltà sorte in sede GATT avrebbero aperto le porte a concessioni letteralmente "erga omnes".

¹³⁷ Cfr. S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. 1943-2006*, Laterza, Roma-Bari 2007, pp. 90-95. In generale F. MALGERI, *L'Italia democristiana. Uomini e idee del cattolicesimo democratico nell'Italia repubblicana (1943-1993)*, Gangemi, Roma 2005.

Mediterraneo. Ogni pressione che venisse eventualmente esercitata sulla Delegazione italiana per andare al di là di quanto abbiamo dichiarato di poter fare sarebbe pertanto non solo inutile ma anzi controproducente¹³⁸.

Appena dieci giorni più tardi si arrivò appunto alla firma dei due Accordi di Associazione, tenutasi a Tunisi e Rabat rispettivamente il 28 e 31 marzo 1969, alla presenza dei vertici istituzionali e politici dei due Paesi, dei Sei e della Commissione esecutiva¹³⁹. Si trattava per certi aspetti di uno dei risultati più tangibili di due anni di attività dell'uomo politico democristiano a Bruxelles, che avrebbe anticipato di qualche mese un altro tassello della proiezione internazionale delle CE, questa volta estesa ben oltre il bacino mediterraneo, vale a dire la II Convenzione di Yaoundé siglata con gli Stati Africani e Malgascio Associati (SAMA). Il tutto, veniva spesso ribadito, rispettando gli orientamenti previsti in tutti i trattati susseguitisi nel processo integrativo, a cominciare da quelli di Roma. Martino proverà ancora, in seguito, a fugare i dubbi e a controbattere – norme alla mano – alle varie critiche che si sollevaranno su queste politiche e indirettamente sull'Europa *lato sensu* da parte di molti settori dell'opinione pubblica italiana. D'altra parte, chiarimenti saranno richiesti anche dagli Stati Africani e Malgascio Associati, nel timore di ripercussioni negative di quest'associazione nei loro rapporti con l'Europa dei Sei¹⁴⁰.

La seconda parte del 1969 lascerà ben poco spazio alle vicende internazionali, e alle relazioni esterne dell'Europa, che pure continueranno nelle linee generali impostate fino a quel punto. Il ritiro del Presidente De Gaulle, le nuove elezioni in Francia e l'annuncio di Pompidou della convocazione di un nuovo grande vertice per un vagheggiato “rilancio europeo”, a dodici anni di distanza dai trattati fondativi, occuperanno pressoché l'intera scena comunitaria. Delle funzioni che poté assolvere l'esecutivo Rey in questa vicenda si tratterà più avanti.

L'interesse per l'area mediterranea continuerà a rappresentare una costante nella politica estera e commerciale europea in via di definizione. Nello stesso 1970, oltre al già ricordato rinnovo con Israele siglato in giugno, quasi alla scadenza della Commissione Rey, si chiuderà un primo accordo commerciale con Malta, celebrato in autunno sotto la presidenza Malfatti, e si avvieranno contatti per chiuderne altri con Cipro e con la Repubblica egiziana del colonello Nasser; in quest'ultimo caso proseguiti con profitto dal successore Sadat negli anni seguenti, fino al 1972¹⁴¹.

¹³⁸ ASUE, EM 131, Bombassei a Martino, Bruxelles 19 marzo 1969.

¹³⁹ ASUE, EM 132 “*Accord avec Maroc et Tunisie*” (14 dicembre 1966-1969).

¹⁴⁰ EM 131, *Informazioni sul contenuto degli accordi che la Comunità prevede di concludere con Marocco e Tunisia*, Mr. Calmes, Segretario generale del Consiglio delle Comunità Europee, al presidente del Consiglio di Associazione CEE-SAMA, Bruxelles, 17 marzo 1969.

¹⁴¹ E. CALANDRI, op. cit., p. 98.

Restando in ambito magrebino, un caso a sé stante sarà in un certo senso fornito dal Colpo di Stato in Libia del 1° settembre 1969¹⁴².

Sul punto di vista di Martino in particolare la documentazione reperibile sulla questione libica risulta scarsa se paragonata alla consueta mole di carte che si presenta allo studioso che si accosti al suo archivio personale. In questo sicuramente furono determinanti le tempistiche, che videro la sua carica decadere meno di un anno dopo i fatti di Tripoli, rendendo molto più difficoltosa del solito la già quasi impossibile messa in atto di una linea comune a tutti i Sei membri delle CE. La Direzione Generale I stilerà alcuni rapporti sulla situazione interna al Paese, scontando un inevitabile disorientamento iniziale dovuto al timore di una destabilizzazione seguita alla caduta di re Idris. Un particolare interesse riveste nelle carte del commissario il triste destino cui saranno per lo più avviati gli Italiani ancora presenti in Libia nei mesi successivi alla presa di potere del colonello Gheddafi. In questo Martino sembrerà quasi far prevalere la sua provenienza nazionale sulla sua dimensione di politico europeo, facendosi tenere costantemente informato, per mezzo del Ministero degli Esteri italiano, sugli sviluppi di quanto stava accadendo.¹⁴³

Lo stesso consolidamento della dittatura gheddafiana avvenuto negli anni successivi contribuirà al lungo isolamento del Paese nei confronti delle Comunità Europee e del mondo occidentale in generale.

Circoscrivere l'azione internazionale dei Sei e delle loro istituzioni comuni al solo Mediterraneo, o all'area del Mashrek, oltre a risultare riduttivo, non consentirebbe tuttavia di comprendere appieno obiettivi e ambizioni profonde nutrite dalla classe dirigente comunitaria sin dalle origini.

In quello che si può rappresentare con efficacia come un insieme di cerchi concentrici, si è finora provato ad analizzare soltanto i primi due livelli, quelli anche geograficamente più vicini all'ancora "piccola Europa politica" degli anni Sessanta, e quindi più direttamente coinvolti nella sua incipiente politica estera.

Discorso più ampio, che richiamerebbe solo in parte quanto finora si è esposto, quello riguardante in generale il Terzo Mondo, fondamentale e ineludibile nuovo attore della politica internazionale nel secondo Novecento.

¹⁴² Sull'arrivo al potere di Gheddafi e le reazioni che scatenò nella diplomazia italiana all'epoca del ministero Moro si può consultare M. TOALDO, *The Italo-Lybian relationship between 1969 and 1976*, in "Lybian Studies", XLIII (2013), fascicolo I, pp. 85-94. In generale si rimanda al classico A. DEL BOCA, *Gheddafi. Una sfida dal deserto*, Laterza, Roma-Bari 2014 (nuova edizione).

¹⁴³ Lo testimoniano le relazioni che l'ambasciata italiana a Tripoli invia al Ministero degli Esteri a Roma, di cui alcune copie giungono anche al gabinetto personale del Commissario italiano. In ASUE, EM 126 (14 dicembre 1967- 23 juin 1970).

III. La “scoperta” del Terzo Mondo

3.1 La “nuova” Europa e il nuovo “Terzo” Mondo

La giovane Comunità europea che si affacciava agli anni Sessanta vide nel processo di decolonizzazione in atto soprattutto nel continente africano una delle sfide di maggiore rilevanza al suo rango sul piano internazionale, ancora in via di difficile definizione¹⁴⁴.

E' noto come a rendere particolarmente accidentata la materia delle relazioni europee con il mondo coloniale fosse innanzitutto la volontà della Francia gollista, desiderosa di istituire legami di natura prettamente economico-commerciale con la maggior parte dei suoi ex possedimenti che stavano guadagnando l'indipendenza politica. Una posizione che tuttavia trovava consensi anche in altri Paesi fondatori della CEE, come il Regno del Belgio o la stessa Italia, alle prese con la fine del Mandato fiduciario in Somalia. Di diverso orientamento invece Germania occidentale e Paesi Bassi, che tendevano invece a voler inscrivere i rapporti tra Europa e Terzo Mondo nel più generale quadro normativo delle Nazioni Unite, in modo da poter arginare le ambizioni parigine¹⁴⁵.

Nel medesimo periodo, in una coincidenza non casuale, andava delineandosi quella che diventerà in seguito l'altra grande direttrice della prima “politica estera” comunitaria, espressa dall'avvio dei negoziati di Associazione con diversi Paesi mediterranei, *in primis* quelli già di salda appartenenza al Blocco occidentale, quali Grecia e Turchia¹⁴⁶. A questo stadio risulterebbe però difficile la distinzione tra un'organica politica verso gli Stati rivieraschi da un'altra più generale e indistintamente rivolta ai Paesi in via di Sviluppo, che può dirsi caratteristica di una fase successiva del percorso integrativo¹⁴⁷.

Lo stesso 1960 può essere interpretato a buon diritto non soltanto come “l'anno dell'Africa”, ma anche, specularmente, come quello d'avvio di una reale presa di coscienza da parte

¹⁴⁴ La bibliografia sull'argomento è quanto mai vasta. Sulla definizione di “Grande Decolonizzazione” un primo riferimento non può che andare a W. REINHARD, e all'edizione italiana della sua *Storia del colonialismo*, Einaudi, Torino 2002. Per il particolare tema dei rapporti tra Comunità e Terzo Mondo nell'epoca qui in esame si rimanda alla fondamentale sintesi di Anna BEDESCHI MAGRINI, *Dalla Convenzione di Yaoundé ai Trattati di Lomé*, in R.H. RAINERO (a cura di), *Storia dell'Integrazione europea*, vol. II, Marzorati, Milano 1998, pp. 261 - 283. Di grande rilevanza anche B. DROZ, *Storia della decolonizzazione nel XX secolo*, Bruno Mondadori, Milano 2007.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 263.

¹⁴⁶ Sulle prime politiche confluite negli accordi di Associazione con Grecia (1961) e Turchia (1963) si può fare riferimento a Elena CALANDRI, *L'eterna incompiuta: la politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza*, in ID, (a cura di), *Il primato sfuggente. La Comunità Europea e i Paesi in via di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 89-93.

¹⁴⁷ Vedasi a tale riguardo l'introduzione del saggio di Guia MIGANI, *La politique globale méditerranéenne de la CEE, 1970–1972*, in A. VARSORI e G. MIGANI (eds), *Europe in the International Arena during the 1970's: entering a different world*, Peter Lang, Bruxelles 2011, pp. 193–195.

dell'establishment del Vecchio Continente del problema rappresentato dalla presenza di questi nuovi soggetti, in cerca di collocazione nello scenario bipolare.

Data infatti alla primavera di quell'anno la decisione del Parlamento Europeo di convocare la prima riunione preparatoria alla Conferenza interparlamentare congiunta dei Sei membri CEE e dei neonati Stati africani che di lì a poco sarebbero confluiti nell'Organizzazione Africana e Malgascia di Cooperazione Economica (S.A.M.A.)¹⁴⁸.

Scopo evidente di questa scelta politica, voluta *in primis* dalla Francia e attuata dalla prima Commissione Hallstein, consisteva nel mantenere ben saldi i legami preesistenti con i nuovi Stati, e assicurarne - o quantomeno ipotecarne - la collocazione nella sfera d'influenza occidentale a livello geopolitico. I colloqui proseguirono poi a livello interministeriale, tra molte difficoltà, per oltre due anni¹⁴⁹. Inizialmente prevista per l'inizio del 1963, in un periodo non esattamente florido per la storia comunitaria, la firma della Convenzione che da questo intenso dialogo scaturì venne quindi posticipata al 20 luglio di quell'anno nella capitale della giovane Repubblica del Camerun. Fu in seguito ratificata dai vari Parlamenti coinvolti.

3.2 *La nascita della Cooperazione allo Sviluppo*

La Convenzione entrata in vigore il 1° giugno 1964, e prevista della durata di cinque anni, fondava la sua base giuridica sulla V parte del Trattato di Roma. La rilevanza storica dell'accordo siglato a Yaoundé consisteva innanzitutto nell'aver posto le basi di un modello, che, benché criticato dagli stessi contemporanei e nei decenni successivi da parte consistente della storiografia accademica¹⁵⁰, non avrebbe mancato di segnare profondamente l'intera storia delle relazioni tra Europa e mondo

¹⁴⁸ Si trattava di Mauritania, Mali, Niger, Ciad, Sudan, Guinea, Costa d'Avorio, Senegal, Dahomey/Benin, Alto Volta/Burkina Faso, Togo, Camerun, Gabon, Repubblica Centrafricana, Congo Brazzaville, Congo, Somalia, Madagascar.

¹⁴⁹ La prima Commissione Hallstein prese l'iniziativa di conduzione degli aspetti tecnici dei negoziati, dovendosi districare tra accese discussioni sull'abolizione della tariffa generale esterna da applicare alle importazioni dai SAMA, il suo rinnovo nel corso del 1962, l'avvio della PAC e la prima chiusura francese all'ingresso del Regno Unito nella CEE. Cfr. BEDESCHI M., *Dalle convenzioni di Yaoundé ai trattati di Lomé*, cit., p. 267.

¹⁵⁰ In realtà, a muovere pesanti critiche a queste prime forme di collaborazione furono alcuni emergenti leaders dei neonati Stati africani, tra tutti il presidente del Ghana, Kwame Nkrumah. La pubblicistica di orientamento filomarxista del tempo ebbe così buon gioco nel ribadire antichi modelli polemici. Quanto sopra ricordato non ha mancato di riverberarsi in sede storiografica. Cfr., tra gli altri la *Conclusion* di Gerard BOSSUAT, in Marie-Thérèse BITSCH, ID (eds), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la convention de Lomé 1*, Actes du colloque international de Paris, 1er et 2 avril 2004, Bruylant, Bruxelles 2005, *passim*.

del Sottosviluppo. Come è stato spesso evidenziato, tale accordo prevedeva uno schema di fondo ripartito principalmente in una parte istituzionale, una di tipo commerciale, e in un'altra di natura tecnico-finanziaria.

Prendendo come riferimento la prassi invalsa con i primi partners mediterranei¹⁵¹, la Convenzione prevedeva l'istituzione di un Consiglio e di un Comitato di Associazione paritetici, composti rispettivamente da ministri e diplomatici delle Nazioni coinvolte, cui si affiancavano una Conferenza interparlamentare e una Corte arbitrale.

¹⁵¹ All'epoca della firma le sole Grecia e Turchia erano state associate alla CEE. Negli anni Sessanta avrebbero fatto seguito Israele (1964) e Libano (1965). Nuovi accordi con altri attori dello scacchiere mediterraneo arriveranno solo con il primo scorcio del decennio seguente. Si rimanda a G. MIGANI, *La politique globale méditerranéenne*, cit., *passim*.

Il cardine su cui ruotavano tutte le altre intese era la parte commerciale dell'accordo. L'impianto del trattato doganale vedeva la creazione di una grande area di libero scambio tra il Mercato Comune Europeo e i Paesi aderenti all'accordo, con alcune eccezioni inerenti particolari produzioni di natura agricola da tutelare nel Mercato Comune. La materia finanziaria, per venire agli aspetti più farraginosi, se si vuole, consisteva infine nell'istituzione di un secondo Fondo Europeo di Sviluppo¹⁵², amministrato dalla Commissione, che sarebbe stato affiancato dalle risorse messe a disposizione dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI)¹⁵³.

L'intesa così faticosamente raggiunta trovò numerosi detrattori ancora prima del suo varo ufficiale. Si è già visto come la prevalenza quasi assoluta di Stati francofoni fosse stato il primo dei motivi di maggior contrasto tra i Sei, e *specialmente* fonte di nuovi attriti tra Parigi e Bonn. In quest'ottica non si può che evidenziare qui la presenza proprio di un politico francese, Henry Rochereau¹⁵⁴, nel ruolo di commissario allo Sviluppo d'Oltremare¹⁵⁵ all'interno del secondo esecutivo comunitario guidato da Walter Hallstein.

All'evidente squilibrio nei rapporti di forza tra la Repubblica francese e gli altri membri si tentò di porre rimedio sin dal 1965. Fu allora che giunse a compimento il difficile negoziato tra la Comunità e la nuova Repubblica della Nigeria, iniziato e portato avanti dalla Commissione in modo distinto da quello con i SAMA. L'accordo con il Paese centrafricano rappresentava una duplice novità per la politica comunitaria nella regione, e più in generale nelle incipienti Relazioni esterne di Bruxelles. Dal punto di vista geopolitico si trattava innanzitutto di un chiaro tentativo d'inclusione nella diplomazia europea di uno Stato sotto chiara influenza britannica e membro del Commonwealth, a bilanciamento della persistente egemonia francese.

L'innovazione più significativa consisteva però nella volontà del governo di Abuja di esclusione di qualsiasi accordo di tipo finanziario e tecnico, che invece aveva rappresentato uno dei caposaldi di

¹⁵² Il primo FES, com'è noto, fu previsto dai Trattati di Roma come uno dei primi Fondi strutturali, e istituito con la creazione stessa della Comunità Economica Europea nel 1958. Si veda G. BOSSUAT, *Conclusion*, in M. T. BITSCH (dir), *L'Europe unie et l'Afrique*, cit., p. 465.

¹⁵³ A. BEDESCHI MAGRINI, *Dalla Convenzione di Yaoundé*, cit., p. 268.

¹⁵⁴ Henry Rochereau (Chantonnay 1908-Parigi 1999), avvocato, deputato, ministro dell'Agricoltura del governo Debré dal 1959 al 1961, l'anno successivo ricevette l'incarico di Commissario europeo nel termine del primo mandato di Walter Hallstein, essendo poi confermato nella successiva Commissione Rey.

¹⁵⁵ E' indicativo sottolineare come in questa fase la politica francese riuscisse ad influire su quella comunitaria perfino nell'utilizzo del lessico da adoperare per la designazione dei dicasteri. La definizione di "Sviluppo d'Oltremare" sarebbe venuta meno solo nei primi anni Settanta, con il varo della Commissione Malfatti.

Yaoundé¹⁵⁶. L'intesa trovata a Lagos non a caso si basava solo su clausole prettamente commerciali, adeguando sotto questo profilo la Nigeria al regime già applicato di fatto ai SAMA.

Quando tuttavia si giunse al momento delle decisioni in sede finale, politica, tutte le incongruenze sorte su questo punto emersero in pieno. La Francia di De Gaulle si oppose in sede di Consiglio Cee, nello stesso contesto che negli stessi mesi avrebbe determinato la nota Crisi della Sedia Vuota. A frapporre un ulteriore ostacolo furono non soltanto le prevedibili opposizioni e rimostranze dei membri dei SAMA verso Parigi, ma ancor più le tensioni crescenti tra la stessa Francia e la Nigeria, nate a riguardo della complessa situazione in Biafra¹⁵⁷. In un simile clima si può facilmente spiegare l'esito negativo cui giunse l'intera vicenda, che impedì l'entrata in vigore degli accordi di Lagos¹⁵⁸.

Se alla metà del decennio l'Europa unita sembrava avvertire l'avvio di una fase di profondo e travagliato rinnovamento sul piano interno, il continente africano dava invece l'impressione di avere davanti a sé un avvenire di progresso e prosperità. Segni tra i principali di questo fermento ideale e politico le iniziative volte alla creazione di grandi mercati comuni regionali. A seguire il modello dei SAMA, e in parte in loro contrapposizione, furono infatti gli Stati dell'ex *British East Africa*, quali Kenya, Tanzania e Uganda, a dare vita alla *East African Community* già nei primi anni Sessanta¹⁵⁹.

La nuova Commissione unica delle Comunità europee guidata dal politico belga Jean Rey intese da subito raccogliere questa eredità - non semplice da gestire - lasciata dai suoi predecessori. E fu a questo punto che si inserì il contributo di Edoardo Martino su questi temi.

Grazie al suo apporto, e a quello del confermato Rochereau, Bruxelles allacciò anche in quest'occasione delle relazioni soltanto di natura commerciale nell'area africana dei Grandi Laghi, sfociate nella firma degli Accordi di Arusha nel 1968¹⁶⁰. Ancora una volta, resistenze francesi, sommate all'approssimarsi della scadenza della prima Convenzione di Yaoundé l'anno successivo, impedirono però, per il momento, l'applicazione dell'accordo.

Ancora maggiori i problemi che la Convenzione incontrò nei più ampi consessi internazionali. Il suo percorso venne infatti ad intersecarsi con il contemporaneo sorgere in seno all'ONU

¹⁵⁶ Cfr. G. MIGANI, *Strategie nazionali ed istituzionali alle origini dell'assistenza comunitaria allo sviluppo*, in (a cura di) E. CALANDRI, *Il primato sfuggente. La Comunità europea e i Paesi in via di Sviluppo*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 28 - 30.

¹⁵⁷ *Ibidem*, *ivi*.

¹⁵⁸ L'ingresso della Nigeria nel più generale sistema comunitario di Cooperazione allo Sviluppo venne in questo modo rimandato di dieci anni, fino alla sua inclusione nei Paesi ACP e alla stipula dei Trattati di Lomé.

¹⁵⁹ Sulle iniziative di cooperazione regionale nel continente in genere e sull'*East African Community* si può consultare A. ADEDEJI, *The Travails of Regional Integration in Africa*, in A. ADEBAJO, K. WHITEMAN (eds), *The EU and Africa. From Eurafrique to Afro-Europa*, Hurst & Company, London 2012, pp. 83-105.

¹⁶⁰ ASUE, EM, 182, *Rapport de la Commission au Conseil sur le résultat de la deuxième phase des négociations avec une délégation conjointe du Kenya, de l'Ouganda et de la Tanzanie*, s.d., collocabile nel marzo 1968.

dell'UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), che tenne la sua prima sessione di lavori a Ginevra proprio tra il marzo e il giugno del 1964¹⁶¹, e che inaugurò al contempo il cosiddetto “*Kennedy Round*” per gli aderenti al GATT.

Non pare difficile individuare nelle istituzioni onusiane del periodo il foro d'elezione dei dibattiti sullo sviluppo economico e sociale dei Paesi arretrati, all'interno dei quali molto peso si attribuiva ormai al Movimento dei Non Allineati, che, non a caso, proprio in seguito alla I Conferenza UNCTAD avrebbe originato il cosiddetto “Gruppo dei 77”¹⁶².

Al di là degli squilibri tra europei, la maggiore critica che la Convenzione di Yaoundé - e quelle che la seguirono - venne perciò ad attirarsi sin dal primo momento era inerente alla sua impostazione, che veniva definita da molti leader politici degli esclusi dagli accordi figlia di una logica ancora di stampo coloniale, o se si vuole “neocoloniale”¹⁶³. Ad essere messo sotto accusa in primo luogo era proprio quel principio di “reciprocità” cardine intorno al quale ruotava tutta la parte commerciale (la più rilevante) del trattato, che stando ai suoi molti detrattori non avrebbe fatto altro che perpetuare di fatto lo status di minorità cui erano relegati i membri dei SAMA. I nuovi Stati africani dunque sarebbero stati lasciati nell'incapacità di emancipare le loro economie dalla sola produzione di beni agricoli attraverso un definitivo sviluppo industriale, per di più innescando una competizione con gli altri Paesi sottosviluppati, che non potevano nemmeno godere dei pochi cascami positivi di simili politiche.

In realtà questa risultava essere una lettura evidentemente non estranea all'ideologia e al contesto geopolitico che permeava le relazioni internazionali di quel periodo, ancora lontane dalla piena Distensione che caratterizzerà il decennio seguente.

Proprio in seno alla prima sessione dell'UNCTAD e al *Kennedy Round* emerse una delle questioni dirimenti su questa materia. Il pilastro tecnico-normativo su cui si basavano gli accordi commerciali consisteva nell'adozione del sistema delle Preferenze inverse¹⁶⁴ tra CEE e SAMA, in ottemperanza

¹⁶¹ Sull'UNCTAD/CNUCED (secondo l'acronimo francese *Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement*) in generale cfr. AA.VV., *Beyond Conventional Wisdom on Development Policy. An Intellectual History of UNCTAD, 1964-2004*, Unctad EDM, New York – Ginevra 2004, in particolare pp. 6 – 8 per un inquadramento sulle prime due tornate negoziali. Documentazione inerente alla prima Conferenza UNCTAD dell'ottobre 1964 e raccolta da Martino si può rinvenire in ASUE, EM 207.

¹⁶² Per un inquadramento generale sulla nascita del Gruppo dei 77 risulta ancora valido il volume di K. P. SAUVANT, *The Group of 77*, Oceana Publications, New York 1981.

¹⁶³ Kaye WHITEMAN, *The Rise and the Fall of Eurafrique. From the Berlin Conference of 1884-5 to the Tripoli EU-Africa Summit of 2010*, in ADEBAYO-WHITEMAN (eds), op. cit., pp. 29-31.

¹⁶⁴ Il sistema delle Preferenze inverse garantiva in sostanza la reciprocità degli abbattimenti doganali tra i contraenti solo su relativamente poche tipologie di prodotti, che nel caso delle esportazioni dei produttori del Terzo Mondo si riducevano essenzialmente a quelli di natura agricola, basandosi sulla clausola della cosiddetta “Nazione più favorita”.

alla regolamentazione fino a quel momento vigente nel più generale quadro GATT. In realtà dalle stesse riunioni preparatorie tra il 1962 e il 1963 la Commissione e le controparti avevano già fatto emergere un orientamento del tutto differente, volto all'estensione di agevolazioni tariffarie in entrata verso il più ampio numero di manufatti e semilavorati provenienti dal Mondo del Sottosviluppo, svincolandole dalle classiche contropartite da ottenere in altri settori, e perciò definito di "Preferenze generalizzate¹⁶⁵".

Evidentemente una simile innovazione non poteva che incontrare reazioni opposte, contraddistinte da una prevedibile e ferma opposizione statunitense, e, per converso, da un'adesione maggioritaria da parte dei membri del nascente Gruppo dei 77¹⁶⁶. L'acceso dibattito sulla natura del regime di scambi da istituire tra Paesi in via di Sviluppo ed economie avanzate caratterizzerà una parte consistente delle relazioni in questo campo tra le due sponde dell'Atlantico negli anni a seguire, dominati dal *Kennedy Round*, tornando poi di stretta attualità in occasione della seconda sessione UNCTAD, riunitasi a Nuova Delhi all'inizio del 1968. Questa sessione vedrà la partecipazione iniziale proprio di Martino in qualità di capo della delegazione delle Comunità, che tuttavia era costretta come sempre ad affiancarsi, e non a sostituirsi, a quelle dei vari governi europei¹⁶⁷.

Proprio sui lavori della conferenza delle Nazioni Unite il commissario relazionerà l'assemblea parlamentare europea a qualche settimana dalla sua chiusura, lasciandone una testimonianza a chiaroscuri, e per certi versi improntata ad un concreto scetticismo.

[...] Quel che però accadde a Nuova Dehli fu che la maggior parte dei Paesi sottosviluppati e la pubblica opinione in genere, non abbastanza informata, posero su due piatti della bilancia da un lato, i bisogni di sviluppo del Terzo mondo, e dall'altro le concessioni che le nazioni sviluppate erano disposte a fare: la bilancia stracolò, ovviamente, dalla parte dei bisogni, e la delusione che ne seguì fu grande. [...] ¹⁶⁸

Ambizioni troppo grandi e di fatto giudicate irrealistiche nei loro orizzonti temporali rischiavano pertanto di rivelarsi inconcludenti, ma quantomeno qualche segnale positivo era stato lanciato, in

¹⁶⁵ Il sistema delle Preferenze generalizzate (GPS nella sigla internazionale) rimuoveva appunto il principio di reciprocità degli abbattimenti doganali tra i contraenti, con il solo obbligo per i Paesi sottosviluppati di non discriminazione della distribuzione delle esportazioni all'interno dell'area MEC. Sul tema si veda tra gli altri P. R. ORLANDO, *La cooperazione dell'Europa comunitaria allo sviluppo dei Paesi ACP*, ESI, Napoli 1991.

¹⁶⁶ K. P. SAUVANT, *The Group of 77*, cit., *passim*.

¹⁶⁷ L'UNCTAD II si tenne tra febbraio e marzo di quell'anno a Nuova Delhi, dopo la conclusione del *round* negoziale del GATT. ASUE, EM 207, *Declaration di E. Martino à la 52eme séance plénière de la CNUCED*, New Delhi, le 9 février 1968.

¹⁶⁸ ASUE, EM 48, *I risultati della Conferenza di Nuova Dehli*, discorso pronunciato al Parlamento europeo, s.d., ma collocabile tra aprile e maggio 1968.

una prospettiva di lungo periodo. Al di là dei risultati immediati, veniva richiamato come in quell'occasione si fosse comunque affermato definitivamente il principio di un aiuto generalizzato alla produzione e alle esportazioni del mondo in via di sviluppo, da non vincolare più solo ad alcune tipologie di prodotti, e segnatamente alle materie prime. Questo segnava una svolta cruciale nei fondamenti stessi della politica commerciale occidentale, e statunitense in primo luogo, benché se ne riconoscessero da subito le enormi difficoltà applicative. Anche il consenso trovato sulle dichiarazioni di principio dei termini finanziari dell'aiuto apparivano tutto sommato incoraggianti, avendo sancito l'obiettivo del 1 per cento del PIL nazionale come contributo minimo da corrispondere da parte di ogni Paese avanzato¹⁶⁹.

Tornando alla dimensione europea, se al momento della ratifica del primo accordo del '63 con gli Stati africani la Comunità non sembrava in definitiva ancora in grado di affrancarsi da logiche e meccanismi che avevano caratterizzato il contesto in cui aveva potuto sorgere, e forse la sua stessa ragion d'essere, gli sviluppi tra l'ultimo scorcio del decennio e l'aprirsi degli anni Settanta avrebbero però permesso l'avvio di nuova era nelle sue relazioni internazionali.

3.3. *L'ultima "Eurafrique": Yaoundé II*

Il secondo decennio del percorso integrativo europeo si stava chiudendo in un clima certamente non facile per le istituzioni comunitarie. Da un lato, ad essere sempre più messe in discussione erano autorità e ruolo della Commissione unica contro il Consiglio dei Sei e le sue emanazioni, prima tra tutti il Coreper¹⁷⁰. Dinamica, questa, già sorta negli anni precedenti, ma destinata invero a diventare una costante dell'intera storia dell'Integrazione europea. Dall'altro, la turbolenta uscita di scena nella primavera del 1969 dell'uomo che aveva dominato le recenti vicende comunitarie, e l'arrivo del suo successore Georges Pompidou all'Eliseo, potevano far sperare nel superamento della fase più critica.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 2.

¹⁷⁰ Entrato in funzione dallo stesso 1958, il Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER) era composto da diplomatici e funzionari dei Sei, e rappresentava da sempre la voce dei governi, in funzione preparatoria alle periodiche riunioni del Consiglio dei Ministri CE. Nelle sue varie articolazioni, è un organo mantenuto in funzione anche dopo il Trattato istitutivo dell'Unione Europea e quello di Lisbona.

In un contesto contrassegnato dai primi segnali negativi in campo economico dopo due decenni di crescita impetuosa, e da un grande sommovimento sociale in tutto il continente, la politica europea, tuttavia, non poteva davvero definirsi attenta alle esigenze dei suoi associati del Terzo Mondo.

Un segnale evidente di come la maggior parte delle energie fosse rivolta altrove, e segnatamente nella preparazione del vertice del “rilancio” de l’Aja, fu il lasciar trascorrere la scadenza della Convenzione di Yaoundé, giunta al termine il 1° luglio 1969. L’accordo per il suo rinnovo in effetti non tardò di molto ad arrivare¹⁷¹, ma per la sua entrata in vigore si dovette ancora attendere fino al 1° gennaio 1971, in parallelo agli accordi di Arusha, già evocati.

Questo stallo, tuttavia, non poteva restare inosservato. Rimandare la firma e la ratifica della nuova Convenzione, che per giunta arrivava pochi mesi dopo la vicenda dei trattati con le antiche colonie britanniche, significava per Martino e l’intera Commissione di cui faceva parte aggiungere ulteriori segnali di debolezza ad un’immagine di tutte le istituzioni comuni certo già messa a dura prova. Per questo motivo il commissario italiano non smise mai, fino alle ultime settimane di attività, di esortare i governi dei Sei e il parlamento di Strasburgo ad avanzare nell’*iter* procedurale, in modo da scongiurare il pericolo che tutti questi sforzi restassero lettera morta¹⁷².

Un ritardo che oltre a risultare “*incomprensibile prima ancora che ingiustificato*”¹⁷³, non metteva solo in grave difficoltà gli Stati africani aderenti, ma costringeva anche i Sei ad esaurire le risorse del secondo Fondo europeo di Sviluppo, con misure transitorie e forzatamente insufficienti che il *Berlaymont* chiedeva di adottare per onorare gli impegni presi con i SAMA.

Non sembra difficile individuare tra le motivazioni principali di un tale rallentamento dei lavori il sovrapporsi dei cruciali negoziati di adesione alle CE avviati da Regno Unito, Irlanda, Norvegia e Danimarca tra l’estate e l’autunno del 1970, sotto la nuova Commissione guidata da Franco Maria Malfatti. In quest’ottica, è possibile che la scelta di attuazione simultanea della seconda Convenzione di Yaoundé e degli Accordi di Arusha ipotizzare che si configurasse come figlia di una volontà politica ben precisa da parte di Commissione e membri del Consiglio Ce, volta a mitigare il ruolo egemonico da sempre assunto dalla Francia in questo campo, proprio per appianare quanto

¹⁷¹ Un nuovo accordo con gli Stati Africani e Malgascio Associati fu infatti trovato solo il 29 luglio 1969, sempre nella capitale del Camerun. Cfr. A. BEDESCHI MAGRINI, *Dalla Convenzione di Yaoundé*, op. cit., pp. 268 - 269.

¹⁷² ASUE, EM 48, *Il ritardo nella ratifica della nuova Convenzione di Yaoundé è motivo di seria preoccupazione*, Strasburgo, 15 maggio 1970.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 2.

più possibile ogni motivo di nuovi contrasti con il Regno Unito nel corso dei negoziati aperti nel frattempo.

A dispetto di simili tentativi di bilanciamento, la sostanza dei rapporti di forza tuttavia non poteva dirsi davvero mutata. Ancora all'aprirsi degli anni Settanta era la Francia a rappresentare in prevalenza la proiezione delle Ce nel mondo. Ne costituiva testimonianza chiara la conferma di un ennesimo politico francese, Jean François Deniau (1970-1973), alla testa di settore della politica estera e degli aiuti allo Sviluppo.

Aggiustamenti ben più significativi si ebbero, al contrario, in alcuni aspetti tecnici della seconda Convenzione, una volta che questa poté finalmente entrare in funzione dall'anno seguente. In parte abbandonando l'impostazione per certi versi ancora paternalistica che aveva contrassegnato l'accordo del '63, ora ai Paesi associati venivano in particolare lasciati maggiori margini di decisione e di proposta dei programmi di Aiuto allo Sviluppo da presentare alla BEI, che - va ricordato - erano pur sempre sottoposti al vaglio finale della Commissione¹⁷⁴.

Una progressiva evoluzione in senso più paritetico dei rapporti tra ex potenze dominanti ed ex colonie cominciava insomma a profilarsi, e con lei i primi segnali delle svolte radicali che avrebbero accompagnato gli anni Settanta, specialmente nella loro seconda metà.

Come accennato, uno degli aspetti principali che aveva contrassegnato le diffidenze reciproche tra Bruxelles e Washington in quegli anni era quello della regolamentazione del mercato mondiale, e soprattutto dei rapporti da stabilire con i Paesi esportatori di materie prime. Tanto i Sei quanto gli Stati Uniti aderivano dal dopoguerra al GATT e all'OCSE, e dunque era in quella sede che avrebbero continuato a confrontarsi sulla politica doganale da applicare nel cruciale settore del commercio estero. La contrapposizione tra il classico sistema delle Preferenze inverse, il cui mantenimento era in sostanza caldeggiato dall'amministrazione statunitense, e la linea più favorevole agli esportatori del Terzo Mondo che stava trovando sempre più consensi in Europa, sarebbe proseguita ancora per diverso tempo, segnando ad esempio tutta la stagione della presidenza Malfatti. Ne rappresenta una prova ulteriore la relazione che sul tema fu affidata al commissario italiano, a poco più di un mese dall'abbandono dell'incarico, che tra l'altro notava:

¹⁷⁴A. BEDESCHI MAGRINI, *Dalla Convenzione di Yaoundé ai trattati di Lomé*, cit., p. 268.

[...] Dans l'optique actuelle, les chances de rapprochement du système préconisé per les Etats Unis et de celui envisagé par la CEE deméuraient faibles. Pour sa part, le Japon avait adopté une attitude ferme, excluant tout possibilité de modifier son système basé sur le plafonnement. [...] ¹⁷⁵

Inquadrati nell'ambito delle sedi internazionali, e specialmente nel GATT, i motivi di contrapposizione tra le due sponde dell'Atlantico erano destinati a proseguire, come i primi anni Settanta e l'aprirsi del cosiddetto "Tokyo Round" avrebbero presto dimostrato.

3.4 *L'America Latina, alleato scomodo*

L'altro grande ambito geopolitico in cui avrebbe dovuto dispiegarsi l'azione dell'Europa comunitaria era l'area latinoamericana. In modo ancora più evidente rispetto al continente africano, il Sudamerica rappresentava se si vuole quanto di meglio le Comunità potessero desiderare per marcare una volta di più la propria presenza in campo internazionale, all'interno di un settore tradizionalmente legato a doppio filo alla politica statunitense ¹⁷⁶.

Nel fare questo uno strumento fondamentale era poi fornito, in parallelo, anche dalla matrice politica dei principali partiti al governo nel complesso scenario sudamericano. Una comune tradizione cristiano sociale che aveva chiari retaggi europei, e che già dal dopoguerra si era rafforzata articolandosi nell'Unione Democratico Cristiana Mondiale, dove peraltro alcuni esponenti della Dc italiana avrebbero ricoperto a lungo ruoli di rilievo proprio in quella stagione ¹⁷⁷.

¹⁷⁵ ASUE, EM 48, *La Communauté économique européenne et l'Etats Unis face au problème des préférences généralisées en faveur du Pays en voie de développement*, Commission des relations économiques extérieures, Parlement européen, Bruxelles, le 29 mai 1970.

¹⁷⁶ Per un inquadramento generale sulle relazioni tra Europa e Sudamerica fino agli anni Novanta si può consultare S. ALBIANI, *L'America Latina del "semisviluppo" alla ricerca dell'Europa: cronaca di un lento ritorno*, in E. CALANDRI (a cura di), *Il primato sfuggente*, cit., pp. 118-148.

¹⁷⁷ Documentazione inerente all'*Internazionale Democristiana* si può ritrovare ad esempio nel fondo della Segreteria politica di Mariano Rumor, che ne fu presidente tra il 1967 e il 1982, accompagnato per molti anni dal segretario di Angelo Bernassola. Si veda in AILS (Archivio Storico Istituto Luigi Sturzo), *Segreteria Rumor (1964-gennaio 1969)*, fascicolo (UA) 5. Sul divario tra le grandi aspettative che ne sancirono la nascita e le difficoltà della sua storia più recente si concentra il volume appena edito da R. NOCERA, *DC, l'Internazionale democristiana e l'America Latina*, Carocci, Roma 2017.

Lo stesso Martino risentì di questo clima e partecipò ad alcuni viaggi istituzionali in Sudamerica, sin dall'inizio del decennio, per poi confermare questa politica durante la presidenza della Commissione politica del Parlamento comune¹⁷⁸.

Se la via della comune appartenenza politica e culturale poteva rappresentare spesso un elemento di oggettiva facilitazione nei rapporti con la realtà latinoamericana, a creare non poche incomprensioni erano tuttavia proprio le dinamiche commerciali, così determinanti nel tratteggiare l'identità delle Ce all'inizio della loro storia. E questo faceva sì che almeno fino a quel punto le relazioni tra i due continenti si mantenessero ad un livello ancora embrionale. Il mondo sudamericano aveva infatti accolto con sospetto le convenzioni siglate con l'ex Africa coloniale nel corso degli anni precedenti, vedendovi di fatto il pericolo di una marginalizzazione del volume dei suoi scambi commerciali con l'Europa.

In realtà, proprio per scongiurare un tale rischio, ed evitare di fomentare rivalità controproducenti all'interno del mondo in via di sviluppo, Bruxelles aveva stabilito da tempo - in sostanza già dal 1963-64 - il varo di una serie di agevolazioni doganali simili a quelle previste per il continente africano e che coinvolgevano prodotti esportati di grande rilevanza per l'America latina, come caffè verde e cacao¹⁷⁹.

Al *Berlaymont* ci si rendeva conto però di come lo stadio dei rapporti con quel mondo fosse ancora poco avanzato, anche in virtù dello scarso livello di integrazione interna tra molti attori del subcontinente americano. Sarà soltanto nel corso del 1969 che verrà a costituirsi con l'accordo di Cartagena il nucleo originario del cosiddetto *Gruppo andino*, una prima area di libero scambio istituita, su chiara ispirazione del modello europeo, tra Colombia, Ecuador, Perù, Bolivia e Cile (in seguito uscito nel 1976)¹⁸⁰. Non a caso, verso la fine dell'anno, alcune interrogazioni parlamentari offrirono a Rey e a Martino l'occasione per riassumere i precedenti storici e le linee di fondo che la politica comunitaria avrebbe inteso seguire da quel momento in avanti nel relazionarsi a questo nuovo soggetto politico, e in generale all'intero mondo sudamericano¹⁸¹. Un insieme di intendimenti che avrebbe preso la consueta forma del Memorandum o agenda da presentare da

¹⁷⁸ ASUE, EM 109 “*Gruope andin*”, *Visites du Martino en Perou*, 1961.

¹⁷⁹ ASUE, EM 48, *Le relazioni della Comunità con l'America latina*, discorso pronunciato al Parlamento europeo, Strasburgo, 25 novembre 1969.

¹⁸⁰ Per una visione d'insieme sull'evoluzione della Comunità andina si può consultare la voce *Comunidad andina (CAN)* dell'*Atlante geopolitico Treccani*, versione online, (ultima consultazione: giugno 2017). I contatti intrattenuti con il gruppo degli Stati latino-americani nel periodo 1968-1971 sono raccolti in ASUE, EM 109 “*Groupe andin*”.

¹⁸¹ ASUE, EM 48, *Le relazioni della Ce con l'America latina*. cit. , pp. 2-3

parte della Commissione esecutiva al Consiglio Ce nell'autunno del 1969, peraltro nel pieno clima di attivismo precedente il vertice olandese.

Se il contenuto specifico di questa agenda poteva trattare, al solito, di deroghe alla tariffa comune, commercio di zuccheri - peraltro con annesse accuse di discriminazione verso la Cuba comunista, respinte recisamente nel dibattito parlamentare dal commissario italiano¹⁸² - o di consumo di prodotti tropicali in area Mec, la sostanza politica a cui si ispirava era decisamente più ampia, e parlava chiaramente di un'area geopolitica fondamentale ancora da integrare appieno nel sistema esterno di Bruxelles, così attivo, al contrario, in altri settori del mondo.

[...] Ma, ciò che più conta, il Consiglio ha deliberato l'esame e lo studio del memorandum per trarne, al più presto possibile, elementi di giudizio e decisione. Penso quindi - e spero - che siamo ad una svolta nei nostri rapporti con i popoli latino-americani e me ne rallegro perché ritengo [...] che la Comunità europea non sarà giudicata da ciò che ha fatto a favore dei Paesi che la compongono, ma per il contributo che essa avrà portato al miglioramento delle sorti della società mondiale.¹⁸³

Un tale auspicio derivava da una convinzione ideale profonda, già radicata nel corso di tutta l'esperienza pregressa in Europa. Ma sarà destinato in gran parte a restare inascoltato, almeno sul medio periodo. Se si eccettua la piccola rappresentanza caraibica inserita nel gruppo ACP, per di più facente parte delle antiche colonie olandesi e britanniche in quella regione, in realtà i rapporti tra subcontinente e Comunità europee non avrebbero subito variazioni di rilievo fino alla seconda metà degli anni Ottanta, superando cioè il periodo della massima assertività internazionale dell'Europa politica, pure immersa in mille difficoltà.

Solo l'accordo di cooperazione tra Gruppo andino e Ce della fine del 1983, entrato in vigore a partire dal 1987, avrebbe segnato in effetti un punto di svolta in questo senso, formalizzando una serie di politiche prima di tutto rivolte all'aiuto finanziario¹⁸⁴. Ma prima di allora tutto sarebbe rimasto in sostanza nei termini ancora embrionali visti qui.

Risulta evidente come la tardività delle forme di cooperazione interstatale instauratesi tra i Paesi sudamericani possa essere iscritta tra le cause principali di questa debolezza nei rapporti con le Ce. La stessa oggettiva fragilità interna del Gruppo andino, che vedeva esclusi dal primo momento i maggiori attori regionali come l'Argentina e il Brasile delle dittature militari, e ad esempio perdere il Cile di Pinochet a metà degli anni Settanta non contribuiva certo al consolidamento dei rapporti tra

¹⁸² *Ibidem*, pp. 7-8.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 10.

¹⁸⁴ Brevi cenni in merito si possono trovare all'interno del portale della Commissione europea all'indirizzo http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-94-28_it.htm (ultima consultazione: aprile 2017).

i due sistemi. Ma a questo non può non aggiungersi il ruolo che in tale processo ha assunto la politica estera statunitense¹⁸⁵.

In uno scenario che già vedeva allontanarsi i due protagonisti del mondo occidentale su posizioni difformi in tema di difesa, commercio e cooperazione internazionale, non sembrava in effetti praticabile per l'Europa imbarcarsi in una "espansione", informale e culturale prima ancora che istituzionale, proprio nel continente più influenzato da vicino dalle scelte delle amministrazioni che via via si insediavano a Washington. Un'area del sottosviluppo che in definitiva lasciava molti meno margini d'azione rispetto al continente africano, qualcosa di differente nel sentire dell'opinione pubblica europea e del suo ceto dirigente politico. Non è un caso che l'unico evento rilevante tenutosi in America latina cui abbiano preso parte le istituzioni comunitarie in questa fase sostanzialmente sia stata, come si dirà più avanti, la III riunione della Conferenza delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (CNUCED) della primavera del 1972, celebratasi a Santiago del Cile, auspice la breve stagione democratica conosciuta proprio dal Paese andino con Salvador Allende¹⁸⁶. Una partecipazione preparata già dalla Commissione Malfatti, e che vedrà peraltro le Ce - rappresentate in seguito dall'allora presidente *pro tempore* Sicco Mansholt - ancora una volta ridotte loro malgrado a gregarie delle sei rappresentanze nazionali. L'estrema precarietà dei rapporti euro-sudamericani viene testimoniata anche dalla documentazione archivistica che su questi temi, all'interno del fondo Martino, si riduce sensibilmente.

Con la metà del 1970 l'esperienza di Martino a Bruxelles giungeva però alla sua conclusione. Avrebbero fatto seguito il ritiro dalla dimensione pubblica - eccettuato il già evocato segretariato del Consiglio Supremo di Difesa - e il ritorno all'insegnamento universitario presso l'Istituto di Studi Europei di Roma, intitolato ad Alcide De Gasperi, di cui proprio il politico alessandrino avrebbe ricoperto ancora a lungo la direzione¹⁸⁷.

Una scelta, quella dell'allontanamento dalla politica nazionale, che pure prima del 1963 lo aveva visto in posizioni di un certo rilievo, che lo avrebbe accomunato ancora una volta a Scarascia Mugnozza, e distanziato, al contrario, da Malfatti, la figura più rappresentativa che ne avrebbe raccolto direttamente il testimone.

Il tornante rappresentato dal cambio di decennio, e dall'impostazione che il Vertice olandese voleva imprimere all'Europa della "seconda fase", passava anche dall'avvicendamento personale e

¹⁸⁵ Sulla politica estera statunitense in Sudamerica in questa fase della Guerra fredda si può consultare in primo luogo R. NOCERA, *Stati Uniti e America latina dal 1823 ad oggi*, Carocci, Roma 2009, cap. VII.

¹⁸⁶ Si rinvia al cap. VI.

¹⁸⁷ Si veda la scheda biografica presso il fondo Martino degli Archivi dell'Unione europea. La sua attività di docenza è testimoniata tra l'altro anche dalle numerose copie di tesi di specializzazione, assegnate tra gli anni Settanta e Ottanta.

generazionale di alcuni dei protagonisti delle istituzioni comuni. Nel caso italiano, poi, con il rientro di Martino e dell'ambasciatore Colonna di Paliano, si ritiravano dalla scena due figure di particolare esperienza.

Il commissario alle Relazioni esterne lasciava in eredità un'Europa che anche grazie alla sua attività aveva almeno tentato - spesso con successo - la via del rafforzamento internazionale, andando però quasi sempre incontro a notevoli difficoltà, a cominciare paradossalmente dal piano interno. Con il primo allargamento anelato ma rimasto di fatto lettera morta fino agli ultimi mesi di mandato, la Commissione Rey fu costretta a perseguire faticosamente la strada del dialogo, del mantenere cioè, nonostante tutto, spiragli d'apertura coi quattro candidati in attesa di tempi migliori, prossimi ad aprirsi.

Bloccato pertanto il fronte adesione, l'azione del commissario italiano si rivolse allora alle sfere tradizionali, confermando i legami tanto con il mondo mediterraneo e mediorientale - non senza ambiguità ed equilibrismi difficili, come per il caso greco - quanto con la realtà del sottosviluppo, e soprattutto creandone di nuovi nelle aree fino ad allora escluse del tutto dalla presenza della Ce, come l'Africa già di dominazione britannica, o lo stesso neonato Gruppo andino in Sudamerica.

Dal punto di vista internazionale, si erano quindi create le precondizioni essenziali per rendere possibili i grandi disegni della futura Europa a Nove, poi incardinati segnatamente con i gabinetti Ortoli e Jenkins, e che, almeno nella loro impostazione verso i Paesi del gruppo ACP (Africa-Caraibi-Pacifico), seppero dare dei risultati concreti e incoraggianti, in una prima fase.

La nuova Commissione Malfatti avrebbe quindi potuto coltivare, motivatamente, diverse ambizioni.

IV. L'avvio della Commissione Malfatti e la Cooperazione Politica Europea

4.1 *Una formazione europea?*

Parlare di una vera e propria formazione europea nel caso di Franco Maria Malfatti potrebbe sembrare qualcosa di molto simile ad una forzatura, dal momento che a differenza di altri protagonisti di questa vicenda il suo arrivo al vertice delle istituzioni comuni avvenne come già ricordato quasi “a freddo”, in assenza cioè di una concreta esperienza di politica comunitaria. Questo a prima vista potrebbe contribuire poi a fornire una motivazione in più per la sua rumorosa uscita di scena; un distanziarsi cioè da qualcosa che in definitiva avrebbe avvertito sempre come lontano, e in sostanza estraneo alle proprie inclinazioni.

Non è in effetti semplice ravvisare il sorgere di una coscienza europeistica nel politico romano, tanto più in mancanza di una documentazione archivistica accessibile al pubblico che si concentri sugli anni precedenti allo stesso 1970.

Sin dagli anni degli studi giuridici all'Università, è noto che Malfatti ebbe a inserirsi molto giovane nel solco dell'esperienza di Giuseppe Dossetti, arrivando a scrivere già tra il 1949 e la sua chiusura nel 1951 in “Cronache Sociali”¹⁸⁸. Di questi anni sono alcuni suoi interventi e articoli di taglio culturale, e di commento all'attualità politica¹⁸⁹. Non sembrano però essere presenti chiari riferimenti ai primi passi dell'integrazione continentale che si stavano muovendo nel frattempo. Una circostanza che forse si può giustificare con la nota aversità manifestata dai dossettiani verso

¹⁸⁸ Sull'esperienza dossettiana in generale si veda il recente studio di P. POMBENI, *Giuseppe Dossetti. L'avventura politica di un riformatore cristiano*, il Mulino, Bologna 2013.

¹⁸⁹ Tra i suoi articoli si possono citare titoli quali *Il fascismo nei giovani d'oggi – Il fascismo come crisi politica, o La crisi della socialdemocrazia italiana*, o ancora *I lavori nel comitato centrale del PC* in “Cronache sociali”, rispettivamente 6/1949, 20/1949, 3/1950.

l'Alleanza atlantica e in generale nei confronti dell'intera linea di politica internazionale impostata all'epoca da De Gasperi e Carlo Sforza.

Conclusasi quella stagione, seguì l'ascesa di Amintore Fanfani alla segreteria di Piazza del Gesù, cui Malfatti si legò in modo netto a partire dalla metà degli anni Cinquanta, proseguendo nel frattempo i suoi incarichi interni al partito. Si consolidò così la sua formazione di uomo di partito e di giornalista pubblicista all'interno degli organi di stampa della Dc, o ad essa a vario titolo riconducibili¹⁹⁰.

A dispetto di un sodalizio politico così saldo, per giungere alle prime funzioni nel governo nazionale fu però costretto a dover attendere ben oltre la trentina e l'arrivo alla Camera nazionale nel 1958, e soprattutto la conclusione del lungo e complicato avvicendamento a Palazzo Chigi tra lo stesso Fanfani e Aldo Moro, giunto alla fine del 1963 dopo il primo esperimento "balneare" di Giovanni Leone. In effetti solo allora Malfatti fu nominato sottosegretario all'Industria e al Commercio del primo gabinetto Moro, perdendo però tale incarico già con la nota crisi istituzionale dell'estate 1964.

Un incarico al quale farà ritorno dalla primavera del 1966 con il terzo governo dello statista pugliese, riprendendo in tal modo un *cursus honorum* che da allora non lo avrebbe mai più visto lontano dalla politica nazionale per un quindicennio, esclusi proprio i ventuno mesi di "parentesi" brussellese. Al ritorno di Leone al governo, nella seconda parte del 1968, si lega poi il suo passaggio alla Farnesina, sempre nelle vesti di sottosegretario, in stretta collaborazione con il ministro Giuseppe Medici. Una promozione cui forse può non essere risultato estraneo l'intervento di Mariano Rumor, all'epoca ancora segretario politico del partito, che per certi versi proprio di Fanfani aveva raccolto l'eredità ideale e il retaggio correntizio con l'esperienza di *Nuove cronache*, al cui interno era confluito tra gli altri lo stesso Malfatti.

E' in questa veste che il futuro presidente della Commissione compare in modo significativo per la prima volta nella documentazione analizzata in questa ricerca. Si tratta di una riunione del Consiglio dei ministri degli Esteri delle Comunità, tenutasi a fine settembre del 1968, cui partecipa proprio in sostituzione di Medici, trovando a doversi confrontare con politici della statura di Michel Debré o dello stesso Willy Brandt¹⁹¹.

¹⁹⁰ Una carriera che tra varie collaborazioni lo avrebbe condotto fino alla direzione de "Il Popolo", assunta tra il gennaio 1981 e il giugno 1982.

¹⁹¹ ASUE, EM 160, "Extraits des projets de proces verbaux des reunions du Conseil, ayant trait aux demand d'adésion du Royaume Uni, de Danemark, de la Norvège et de l'Irlande", Bruxelles, le 29 septembre 1968.

In quell'occasione Malfatti ebbe modo di esprimere le posizioni del governo di Roma in merito all'annosa questione del primo allargamento, a meno di un anno dalla seconda bocciatura francese. La linea di Palazzo Chigi era nota in sostanza da un decennio, e in ogni caso già dal primo fallimento del 1962-63, riassumendosi nel binomio non alternativo di allargamento e approfondimento, che sarà poi fatto proprio da tutti gli esponenti italiani che si succederanno all'esecutivo di Bruxelles. Un indirizzo più personale di Malfatti si può in realtà riscontrare sin da questo momento nel suo continuo appellarsi al dato politico del nodo "ampliamento", nell'esortazione ad evitare perciò di trovare scappatoie - magari tramite la delega al Coreper delle discussioni più spinose - o vie di fuga tecniche come mezzo privilegiato di rinvio dei problemi. Si avrà modo di vedere come questa dinamica, questo continuo appellarsi alla centralità, o se si vuole al primato della politica sulla burocrazia e sulla "tecnica", diventeranno poi ricorrenti nella sua futura esperienza al vertice del *Berlaymont*.

L'arrivo al governo di Mariano Rumor negli ultimi giorni del 1968 rappresenterà l'ultima svolta della sua carriera nazionale prima dell'approdo in Europa, facendolo diventare ministro, dopo un breve ritorno al Bilancio, prima delle Partecipazioni Statali e in seguito alle Poste e Comunicazioni, dal marzo 1970.

Di questa frenetica attività governativa che lo coinvolge nel passaggio tra gli ultimi anni Sessanta e i primi Settanta risulta molto arduo seguire l'azione in campo comunitario, dal momento che talvolta ebbe a configurarsi in incarichi ricoperti per appena pochi mesi, complice l'instabilità parlamentare e politica di cui l'Italia sembrava sempre più preda¹⁹².

E proprio la sua sporadica frequentazione di Bruxelles sarà uno dei problemi di maggiore peso che si porranno a Roma al momento della scelta del nome di un politico italiano, dopo un tedesco e un belga, per la sostituzione di Jean Rey alla guida della Commissione.

4.2. L'arrivo a Bruxelles

Questa è la situazione che appare delineata nella primavera del 1970, quando intorno alla nomina della nuova Commissione Esecutiva prende avvio un ampio dibattito che tocca diversi livelli istituzionali, comunitari e nazionali.

¹⁹² Cfr. su questo G. DE ROSA – G. MONINA (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. IV, *Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, *passim*, in particolare la prefazione di Pietro Scoppola.

Si è molto scritto, anche in tempi recenti, sulle modalità attraverso cui la scelta venne a cadere sull'allora quarantaduenne Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni Franco Maria Malfatti¹⁹³. Diversi tra gli stessi protagonisti di quella stagione politica, tra i quali Amintore Fanfani, Angelo Bernassola, o lo stesso Renato Ruggiero - in seguito segretario generale del Presidente Malfatti - ne hanno dato conto in testimonianze coeve o successive¹⁹⁴. Ciò che appare oramai in maniera univoca è tuttavia una certa perplessità nell'accettare l'incarico manifestata da parte del diretto interessato; atteggiamento che è stato successivamente interpretato da molti come un segno di refrattarietà all'ambiente comunitario da parte del politico democristiano. Particolarmente illuminanti risultano in questo senso le schiette parole di Bernassola, che vale la pena riportare per intero, nonostante la loro lunghezza.

[...]Ci sono episodi molto concreti del come alcuni uomini di governo ponevano l'Europa al centro dell'interesse nazionale. Ricordo durante il governo Rumor. Bisognava nominare la nuova Commissione esecutiva della Comunità europea. Era possibile per la prima volta ottenere la presidenza per un italiano. Siccome il criterio italiano è sempre: "mandiamo tizio, così ce lo togliamo dai piedi", scusi l'espressione, "mandiamo quel funzionario là perché tanto ...", cioè il criterio di una volta, quando si usava la Sardegna per 'allontanare' certi funzionari sgraditi: "mandiamoli là così non dan fastidio a Roma". Io volevo rovesciare questo criterio, l'abitudine cioè di mandare a Bruxelles a fare i Commissari persone che non si sapeva dove collocare; volevo far sì che il nostro Paese mandasse il meglio e qualificasse così meglio la propria partecipazione alla Comunità. Quando si profilò la possibilità di nominare un presidente della Commissione italiano, io dissi: "deve essere un ministro in carica, una persona di volontà, capacità, che crede veramente all'integrazione europea e che ha questa sensibilità europea nella politica estera. Indicai due persone: Mario Pedini e Franco Malfatti. Comunque, il presidente Rumor incaricò me, privatamente, di sondare la disponibilità del ministro Pedini. Io sondai e lui disse di no. (Successivamente mi disse, durante un incontro: "Sono veramente pentito del rifiuto che feci"). Non mi rimase che riportare il no al presidente. Allora gli dissi: "Non c'è che Franco Malfatti", perché lo conoscevo come persona solida, uomo di cultura, capace di impegnarsi, europeista; come Ministro della Pubblica Istruzione Malfatti andava nei vari Paesi europei, solo, senza accompagnatori, per verificare, fare confronti, raccogliere esperienze. Era persona molto attenta. Il Presidente ebbe una breve consultazione telefonica con alcuni Primi ministri di vari Paesi per sapere se una persona così poteva essere ben accetta. Si accertò una disponibilità di principio. Conoscevo bene alcuni tra questi Primi ministri e intervenni anch'io presso di loro, dicendo: "guardate che questa è una persona che dà ogni garanzia di capacità e serietà" e questo rafforzava l'azione del presidente del Consiglio. Il presidente del Consiglio parlò con me e gli dissi: "ma io non posso andare a parlare con Malfatti, perché mi dirà subito di no; devi parlargli tu nella tua veste di presidente del Consiglio". Anche di fronte alla richiesta del Presidente, Malfatti in un primo tempo rispose di no, però, dopo varie pressioni, accettò. Quando Malfatti venne a sapere che ero stato io all'origine di questa proposta, per un anno non mi guardò più: non voleva lasciare l'Italia. Ecco: il discorso è che

¹⁹³ Sul tema sono due gli studiosi italiani di riferimento: Antonio VARSORI e Maria Eleonora GUASCONI. Del primo si rimanda tra gli altri a *Franco Maria Malfatti: una presidenza interrotta*, in M. DUMOULIN (a cura di), *La Commissione Europea. Storia e memorie di un'istituzione (1958-1972)*, vol. I, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali della Commissione, Lussemburgo 2007, pp. 163-175. Di M.E. GUASCONI si veda il recente *La Commissione Malfatti e le sfide degli anni Settanta*, in U. MORELLI-D.PREDA (a cura di), *L'Italia e l'Unità europea. Dal Risorgimento ad oggi: idee e protagonisti*, CEDAM, Padova 2014, pp. 321-336.

¹⁹⁴ Si vedano al riguardo le interviste rilasciate, tra gli altri, da Renato Ruggiero e Angelo Bernassola tra gli anni Novanta e primi Duemila, nel quadro del programma di raccolta di fonti orali sulla storia dell'Europa comunitaria, promosso dalla Commissione Europea in collaborazione con gli Archivi Storici dell'Unione. (ASUE).

la provincia italiana contava di più dell'impegno europeo, persino in uno che poi aveva questa grande sensibilità, come ha dimostrato in seguito[...]»¹⁹⁵.

In seguito all'approvazione ottenuta da parte del Consiglio delle Comunità grazie al sostanziale assenso di Georges Pompidou, entro i primi di giugno del 1970 Malfatti si lascia pertanto convincere dalle insistenze del terzo gabinetto del presidente del Consiglio Mariano Rumor¹⁹⁶. Il passaggio di consegne con il suo predecessore Jean Rey, in scadenza di mandato il 1° luglio, viene previsto per il 6 seguente. Come sempre avviene in casi del genere, a governare la decisione dei Sei sulla futura guida politica delle Comunità concorrevano diversi fattori, non ultimo la ricerca del compromesso tra i più classici canoni del prestigio e dell'equilibrio internazionali. In questo contesto, dopo la lunga e in un certo senso già "eroica" fase fondativa, governata a lungo dal tedesco Walter Hallstein, e il triennio della difficile transizione ad una Commissione unificata con il belga Jean Rey, si sarebbe dovuto procedere con una presidenza da far assumere ad un uomo politico francese.

Appare scontato come a fare recedere da questa scelta pesasse ancora in modo determinante la difficile eredità della recente stagione gaullista appena chiusasi, che, come è noto, tanta influenza avrà sul futuro cammino comunitario. Non a caso si dovrà attendere ancora qualche anno, fino al 1973, per avere un presidente delle CE francese, nella figura di François Xavier Ortoli.

Il governo italiano trovò dunque buon gioco nel proporre una propria candidatura, avanzata anche tramite il ministro degli Esteri Aldo Moro, a suggellare una quasi ventennale presenza nella nuova Europa ricostruita¹⁹⁷.

D'altra parte, non poteva in effetti non suscitare qualche perplessità, anche all'interno dello stesso ambiente politico italiano, la designazione alla massima carica comunitaria di un uomo che mancava totalmente di esperienza in quel campo, peraltro rompendo una tradizione che da anni vedeva

¹⁹⁵ Archivi Storici dell'Unione Europea (ASUE), *Voices of Europe collection*, INT580, intervista rilasciata a Daniela Preda da Angelo Bernassola, Roma, 16 aprile 1998, pp. 12-13. Da rimarcare un errore nella memoria dell'intervistato, che in questa dichiarazione sembra anteporre il periodo di Malfatti alla guida del dicastero della Pubblica Istruzione, avutosi in realtà solo dopo i suoi trascorsi a Bruxelles, tra il luglio 1973 e il marzo 1978.

¹⁹⁶ Il 9 giugno rassegnerà le dimissioni da ministro, per essere sostituito da Giacinto Bosco (1905-1997), sempre nel III gabinetto monocoloro DC guidato dal politico vicentino. Per tutta questa fase politica italiana resta fondamentale riferimento l'ampia opera di F. MALGERI, *L'Italia democristiana. Uomini e idee del cattolicesimo democratico nell'Italia repubblicana (1943-1993)*, Gangemi, Roma 2005.

¹⁹⁷ Sull'influente ruolo di Aldo Moro alla Farnesina tra il 1969 e il 1974 si può consultare il recente contributo di Luciano TOSI, *Aldo Moro e l'integrazione europea*, in U. MORELLI-D. PREDÀ (a cura di), *L'Italia e l'Unità europea*, cit., p. 299 e ss.

accomodarsi in quella posizione solo chi aveva già fatto parte degli esecutivi precedenti¹⁹⁸. Sarebbe perciò toccato a Malfatti provare a fugare i dubbi sulla sua scelta, tramite il suo operato.

Nella pur cospicua documentazione archivistica disponibile¹⁹⁹ si fatica a trovare riscontro dei criteri di selezione dei commissari, che evidentemente molto poco avevano a che fare con i *desiderata* del presidente designato ed erano al contrario affidati ai rispettivi governi nazionali. E' un dato parimenti acquisito come fosse previsto dai regolamenti interni il ritorno ad un numero più basso dei componenti dell'esecutivo di Bruxelles, che riprendevano ad essere nove in totale dopo la crescita data dalla cosiddetta "Fusione degli esecutivi" operata con il Trattato di Lussemburgo del 1965²⁰⁰. A fare da ideale contraltare al nuovo presidente per formazione e convinzioni personali l'altro italiano a Bruxelles, Altiero Spinelli, che su designazione del PRI proprio con Malfatti iniziò la sua duratura esperienza da Commissario europeo, non sempre adeguatamente sottolineata dalla pur cospicua letteratura scientifica sulla sua figura²⁰¹.

In realtà, va segnalato come nelle settimane tra giugno e luglio 1970 il nome che circolava per affiancare Malfatti fosse ancora quello di Giorgio Smoquina, diplomatico di carriera e in seguito ambasciatore italiano in Canada, provvisoriamente giunto a sostituire Guido Colonna di Paliano, dimessosi in maggio dal ruolo di Commissario per l'Industria²⁰².

La sede non è forse la più adatta per entrare troppo nel merito della composizione della Commissione insediatasi nell'estate 1970. Basterà esporre in breve alcune considerazioni di mero ordine generale. Tra i restanti sette membri del nuovo governo comunitario vigeva la regola della rappresentanza doppia per gli Stati di maggior peso demografico, come Germania federale, Francia e Italia, sulla scorta dello stesso principio che designava, sin dal 1958, i membri delle varie istituzioni comuni, a partire dall'Assemblea parlamentare europea. Dal punto di vista delle

¹⁹⁸ Escludendo il primo presidente Hallstein, che pure aveva ricoperto un ruolo chiave nella delegazione tedesca alla Conferenza di Messina e alla firma dei Trattati di Roma, lo stesso Jean Rey era stato fino alla sua designazione alla presidenza nel 1967 membro attivo delle commissioni precedenti, con delega agli Affari Esteri.

¹⁹⁹ ASUE, Fondo Franco Maria Malfatti (d'ora in avanti FMM), SF A *Commission Executive*, SSF1 *Mise en place de la Commission*.

²⁰⁰ Per il testo completo, in italiano, del *Merger Treaty* si rimanda al portale: <http://eur-lex.europa.eu>. (ultima consultazione: marzo 2016).

²⁰¹ Altiero Spinelli (1907-1986) è senza dubbio l'intellettuale italiano che in tema di storia dell'Integrazione europea ha riscosso in assoluto la maggiore fortuna di studi, inversamente proporzionale all'esito che incontrarono in quasi mezzo secolo di attività pubblica le sue convinzioni federalistiche. A titolo esemplificativo si rimanda ai lavori di P.S. GRAGLIA, tra cui *Unità europea e Federalismo. Da "Giustizia e Libertà" ad Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna 1996, e la vasta biografia politica *Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna 2008. Sul Movimento federalista europeo il riferimento è a Sergio PISTONE, *L'Unione dei federalisti europei: dalla fondazione alla decisione per l'elezione diretta del Parlamento Europeo (1946-1974)*, Guida, Napoli 2008.

²⁰² Sulla carriera dell'ambasciatore Smoquina si rimanda a ASUE, FMM 2 *Mise en place de la Commission*, fascicolo 5, f. 29.

dinamiche politiche interne, risultava evidente - eccezion fatta per i tecnici “indipendenti”, immancabili in sede comunitaria - la ricerca di un certo equilibrio tra esponenti di estrazione moderata o conservatrice e altri di area socialdemocratica, a parte il caso *sui generis* rappresentato da Spinelli. Sotto quest’aspetto va rimarcata la scarsa rappresentanza di esponenti politici cristiano-democratici, oltre al presidente limitati di fatto al solo Albert Coppé²⁰³, in un’evoluzione che palesava differenze evidenti con il passato anche recente²⁰⁴.

Un bilanciamento a livello politico che poteva dirsi tutto sommato rispettato anche per quanto riguardava il rapporto tra commissari di “vecchia” e nuova nomina. Forte di una lieve maggioranza numerica (di cinque a quattro) il criterio che sembrava prevalere era quello della continuità e dell’esperienza, che tuttavia raramente si esprimeva nella conservazione del dicastero di competenza da parte del Commissario e, anzi, dava il più delle volte luogo a numerosi avvicendamenti negli incarichi²⁰⁵.

Di fondamentale importanza, soprattutto in questa prima fase “istruttoria” dei lavori, l’apporto che il neopresidente potrà ricevere dal già esperto Emile Noel, segretario generale della Commissione Economica Europea dalla sua fondazione al 1986²⁰⁶. Proprio nell’inedita situazione di pressoché totale inesperienza in materia comunitaria da parte del presidente designato spettava in un certo senso alla vera e propria memoria storica della Commissione, Noel, instradare i lavori sulla scorta del recente primo vertice del “rilancio” celebratosi a l’Aja.

Ancora prima dell’entrata in carica ufficiale, l’esperta guida “tecnica” si dimostrò quindi un vero e proprio punto di riferimento per chi si apprestava a varcare per la prima volta le soglie di *Rue de la Loi* e ad addentrarsi nei suoi complessi meccanismi decisionali interni. I primi problemi che si dovettero affrontare non potevano che riguardare proprio la ripartizione degli incarichi. Erano

²⁰³ La lunga presenza europea dell’economista belga, appartenente al Partito Popolare Cristiano, Albert Léon Coppé (Bruges 1911-Tervuren 1999) risale addirittura allo stesso 1952, quando fu designato vicepresidente dell’Alta Autorità della neocostituita CECA, dove restò fino al 1967, arrivando ad assumerne anche la presidenza *ad interim*, appena prima della fusione degli esecutivi e del varo della prima Commissione unificata di Jean Rey. Un *cursus honorum* che lo avrebbe visto ancora protagonista fino al 1973, prima come Commissario al Bilancio e in seguito con le deleghe ai Trasporti e agli Affari Sociali nella Commissione Malfatti. Si veda il breve profilo biografico in ASUE, *Fond Albert Léon COPPE’* (ACL).

²⁰⁴ Pur limitandosi al precedente diretto della Commissione Malfatti, quella presieduta da Rey, si può notare facilmente un drastico ridimensionamento dei membri di partiti di ispirazione cristiana, che dai cinque su quattordici del 1967 passano appena tre anni dopo a soli due su nove.

²⁰⁵ Oltre ai già citati, gli altri membri del collegio erano: Altiero SPINELLI all’Industria, Siccò MANSOLT all’Agricoltura, William HAFERKAMP (SPD) al Mercato Interno, Raymond BARRE (UDF) agli Affari Economici e Finanziari, Jean François DENIAU (UDF) alle Relazioni Esterne, Albert BORSCHETTE alla Concorrenza e alle Politiche Regionali, infine Ralf DAHERNDORF (FDP), incaricato del Commercio Estero.

²⁰⁶ Sulla fondamentale figura di Emile Noel cfr. G. BOSSUAT, *Emile Noel, premier secrétaire général de la Commission Européenne*, Bruylant, Bruxelles 2011.

soprattutto le tempistiche della scelta a preoccupare i vertici dell'apparato amministrativo, dal momento che un buon inizio era considerato essenziale per smorzare le critiche, già arrivate in massa, per il ridimensionamento dell'esecutivo comune impostosi dopo il primo triennio di transizione.

[...] En raison des polemiques qui se sont développées au sujet de la réduction de l'effectives de la Commission, il est indispensable que la nouvelle Commission, de ses premières heures, crée une impression de rapidité et d'efficacité. Le premier test est celui de la décision de la répartition de compétences²⁰⁷.

Seguendo queste indicazioni, Malfatti poté quindi definire le cariche del suo esecutivo sin dalle prime riunioni del suo gabinetto, tenutesi tra il 2 e il 6 luglio²⁰⁸.

La prima uscita pubblica del nuovo organo fu l'atto di dichiarazione solenne resa di fronte alla Corte di Giustizia europea a Lussemburgo, l'8 luglio 1970, cui fece seguito, lo stesso giorno, quella all'Assemblea parlamentare comunitaria, riunita in seduta plenaria. In un primo, breve discorso di saluto che si potrebbe definire improntato a un certo realismo politico, il nuovo presidente esordì subito sollevando il tema, già complesso, del dialogo inter-istituzionale, affermando la piena volontà di proseguire nel solco dei suoi predecessori e nel presentare al Consiglio delle Comunità entro la metà del 1972 un progetto di rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo in tema di bilancio; tappa intermedia del percorso che avrebbe dovuto portare, in quattro anni, ad un complessivo riordino legislativo in materia²⁰⁹. Seguiva poi l'espressione della consapevolezza, nella fase successiva all'Aja, di trovarsi di fronte ad una svolta epocale per la tenuta stessa dell'Europa, che da semplice area commerciale avrebbe dovuto proprio negli anni a venire trasformarsi, a cominciare dal suo interno – e qui il riferimento inevitabile era quell'“approfondimento” teorizzato a fine 1969 e dunque al percorso verso un'Unione Economica e Monetaria, suo pilastro. Un'attenzione al dato interno che tuttavia non poteva far dimenticare il fattore allargamento, subito messo sul tappeto, al pari di altri, dall'armonizzazione dei regimi fiscali dei Sei allo sviluppo di un vero disegno di politica industriale e ambientale comune²¹⁰.

Tuttavia, mette conto rilevare sin da questo momento d'esordio ciò che in sede di analisi storiografica si può considerare il tratto saliente, se si vuole la cifra, che contrassegnerà l'intera esperienza di Malfatti nei suoi ventuno mesi trascorsi a Bruxelles:

²⁰⁷ ASUE, FMM2, fascicolo 3, ff. 63-65, relazione del segretario generale al presidente.

²⁰⁸ *Ibidem*, ff. 52-53.

²⁰⁹ ASUE, FMM 32 *Discours* (fascicolo 3/1), 1970, ff. 69-71.

²¹⁰ *Ibidem*, ff. 72-74.

“Non si può negare la particolare complessità tecnica dei problemi con i quali ci dobbiamo confrontare, ma ciascuno di noi è consapevole del fatto che in definitiva, per avanzare, abbiamo dovuto compiere per il passato e dovremo compiere per il futuro delle scelte politiche. Non ha senso, per conseguenza, ritenere che una non meglio precisata “eurocrazia” sia la depositaria di un così vasto disegno. [...] Non è quindi per un malinteso spirito di prestigio, ma per una corretta interpretazione dei Trattati che non può essere negato come alla Commissione sia affidato un ruolo eminentemente politico”²¹¹.

Affiora dunque come chiara sin dall’entrata in carica la consapevolezza di essere stati investiti appunto di un ruolo *eminentemente* politico, che il presidente pare intenzionato a interpretare su di un piano di piena parità con i grandi protagonisti della scena europea, al fine di scongiurare una sorta di “naufregio nel tecnicismo” - già allora avvertito come pericolo imminente - della costruzione comunitaria, proprio in punto così decisivo della sua storia. Un elemento che, pure collocandosi in linea di continuità con quanto espresso dai suoi predecessori, in seguito assurgerà a vero e proprio *leitmotiv* ricorrente nei discorsi pubblici del politico italiano, evidente nella vasta documentazione archivistica giunta.

4.3. Nuove porte aperte a Londra

Una volta disbrigate le normali formalità protocollari, nell’ambito dei dossier da affrontare indubbiamente restava l’intricata questione dell’allargamento ad imporsi ai primi posti dell’agenda della Commissione appena insediatasi. Pur avendo preso le principali decisioni in materia nello storico *Summit* del dicembre 1969, l’orientamento generale dei Sei fu da subito quello di attendere la scadenza del mandato Rey per cominciare ad aprire contatti ufficiali con i quattro Paesi candidati, benché si fosse già svolto un notevole lavoro preliminare nei primi mesi del 1970²¹².

In quella che si può considerare *de facto* la prima azione, se non in assoluto, quantomeno in tema di politica esterna della Commissione Malfatti, la questione venne affrontata sin dai primi giorni, partendo dalla situazione che fatalmente non poteva che essere la più spinosa. Formali negoziati di

²¹¹ *Ivi*.

²¹² ASUE, fondo Edoardo MARTINO (EM), *Adhésion du Royaume-Uni, Danemark, Irlande et Norvège*, EM 178 (aprile-luglio 1970), e fondo Malfatti, FMM 42, *Adhésion du Royaume-Uni*. A rimarcare il valore puramente simbolico dell’ultima seduta della Commissione Rey in carica, che il 30 giugno 1970 volle dichiarare formalmente aperti i negoziati d’adesione.

adesione con il Regno Unito vennero pertanto aperti già il 21 luglio, seguiti a due mesi esatti di distanza, il 21 settembre 1970, da quelli con i regni di Norvegia, Svezia e Danimarca²¹³.

La ricostruzione di quello che è comunemente considerato in sede storiografica *l'unico* successo, in buona sostanza, della breve guida italiana delle Comunità di quegli anni verrà approfondita più avanti nel corso della dissertazione. In questa fase ci si limiterà soltanto ad evidenziare quali fossero i primi approcci del collettivo e, soprattutto, quelli personali del presidente, ad una tematica così rilevante da costituire uno dei pilastri per il tante volte evocato “rilancio” del processo integrativo.

Sin dalle note in italiano indirizzate a Malfatti dal segretario Noel verso la fine di giugno del 1970 si poteva leggere:

[...] E' possibile, per non dire facile, sostenere la posizione della Commissione quando questa è infallibile sul piano giuridico o tecnico. [...]

Se invece il fondamento giuridico è traballante (come nel caso del rinnovo della convenzione di Yaoundé) o la preparazione tecnica non sufficientemente curata, o se la valutazione politica della situazione non è confermata dai fatti (come per i negoziati di adesione), allora la Commissione viene “mandata in panchina”.

Il settore delle relazioni esterne è infatti sottoposto a tutta una serie di pressioni: gli interessi particolari delle ambasciate (cioè dei rappresentanti permanenti) per gli affari esteri, le amministrazioni nazionali che frenano sempre per non perdere le proprie prerogative e le connessioni che ogni aspetto della politica estera presenta con i problemi di politica generale, i quali, in mancanza di unione politica, restano di competenza degli altri Stati²¹⁴.

Difficilmente si sarebbero potute sintetizzare in modo migliore le problematiche di una reale proiezione esterna delle Comunità, soprattutto in tema di allargamento, fino a quel momento rimasto nei fatti e nelle procedure terra incognita per i servizi della Commissione, per via dei noti fallimenti dei primi tentativi nel 1963 e 1967.

E d'altronde di questo quadro lo stesso neopresidente non può che dimostrarsi da subito avvertito e consapevole. Prendendo in considerazione le prime dichiarazioni rese il 21 luglio, in occasione dell'apertura dei lavori del Consiglio d'Adesione²¹⁵, si riesce a cogliere nelle sue parole quello che sembra il più grande pericolo da scongiurare, e cioè la possibilità che il negoziato si concentri subito

²¹³ Sintetizzare la sconfinata bibliografia, oramai disponibile anche in lingua italiana, sul primo allargamento delle Ce a Nove membri risulta esercizio pressoché impossibile. Per una ricognizione più ampia si rimanda al capitolo VI. del presente lavoro. Basti qui dare appena menzione di alcuni lavori apparsi nell'ultimo decennio: I. POGGIOLINI, *Alle origini dell'Europa allargata: la Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)*, Unicopli, Milano 2004; A. LANDYUT-D. PASQUINUCCI (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE, 1961-2004*, II voll., il Mulino, Bologna 2005. Interessante per l'analisi della fase che intercorre tra i primi due approcci britannici risulta poi il lavoro di Lucio VALENT, *L'Europa non è Europa senza Londra. Il Regno Unito tra CEE e mondo (1964-1967)*, Unicopli, Milano 2008.

²¹⁴ ASUE, Fondo Emile NOEL (EN), fascicolo 1046, nota per il presidente Franco Maria Malfatti, Bruxelles, 22 giugno 1970.

²¹⁵ ASUE, FMM, fascicolo 32, ff. 1-3, discorso del presidente al Consiglio d'adesione, Bruxelles 21 luglio 1970.

su dettagli troppo tecnici, magari rischiando di impantanarsi, proprio prima di aggredire le vere questioni di grandezza politica, su tutte la PAC nel suo complesso, l'unione doganale, o ancora l'adattamento del diritto derivato comunitario al diritto britannico²¹⁶.

Una necessità di “stringatezza” che, pur restando per *Palais Berlyamont* vera pietra angolare nel lungo negoziato che si apprestava a intraprendere, nondimeno non avrebbe evitato del tutto il sorgere di diversi rallentamenti nei diciotto mesi seguenti, come si vedrà in seguito.

4.4. La CPE e la persistenza dell'impronta gollista

Si è ritenuto opportuno sottolineare sin dall'indice uno dei tanti aspetti dei due anni scarsi contrassegnati dalla presidenza italiana a Bruxelles non sempre messi, nell'opinione di taluni studiosi, nella giusta luce²¹⁷.

Non appare infatti difficile ravvisare nella difficoltosa - a tratti farraginoso - apertura delle consultazioni tra i ministri degli Esteri dei Sei prevista dalla Cooperazione Politica Europea non solo una delle innovazioni più rilevanti del periodo, ma ancor più uno degli elementi che più vide contrapporsi i vertici istituzionali del continente ai massimi livelli.

Nell'economia del presente lavoro, un tale passaggio assume poi un valore determinante in quanto esemplare dello scontro tra i governi dei Sei e l'istituzione comunitaria, cui andò sommandosi nel corso del tempo – secondo le interpretazioni di alcuni²¹⁸ - una contrapposizione personale tra Malfatti e lo stesso Pompidou, in seguito indicata tra le principali motivazioni della conclusione anzitempo di dell'esperienza del primo in Europa.

Come sempre accade quando si parla di decisioni europee, sancite a livello di Consiglio, tra la risoluzione e la sua applicazione fattuale lo iato è spesso molto ampio, e dettato dalle resistenze più o meno opache che tali decisioni incontrano in corso d'opera, specialmente in quelle sedi generalmente etichettate come “tecniche” e in realtà arene politiche di prim'ordine. Paradigmatico in questa prospettiva l'organo che più di altri incarnava la volontà dei governi dei membri CE, quel

²¹⁶ *Ivi.*

²¹⁷ Maria Eleonora Guasconi ad esempio torna su questo punto, cfr. *La Commissione Malfatti e le sfide degli anni Settanta*, cit., *passim*.

²¹⁸ Antonio Varsori su tutti propone questa interpretazione. Si veda in M. DUMOULIN (a cura di) *La Commissione*, cit., *Malfatti: una presidenza interrotta*, pp. 170-175.

Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER) che non a caso sarà tra gli oppositori più pervicaci della partecipazione della Commissione ai primi incontri nel quadro della CPE.

E' un dato oramai acquisito quello che attesta che la prima riunione dei sei ministri degli Esteri prevista dal nuovo programma di Cooperazione politica pianificato dal "Rapporto Davignon", in via di completamento, avrebbe dovuto tenersi entro la fine del 1970²¹⁹. Come prima sede di tale consesso venne scelta la Germania federale (Monaco di Baviera) del Cancelliere Brandt, che nel secondo semestre dell'anno ricopriva la presidenza di turno del Consiglio delle Comunità, e come data indicativa la metà di novembre.

Molto meno conosciuta, al contrario, la vicenda che vide protagonista Malfatti di un acceso scontro con le varie emanazioni delle cancellerie europee, al fine di garantire la partecipazione della Commissione a quello che si poteva considerare a tutti gli effetti uno storico avanzamento nell'accidentato percorso verso l'unificazione politica, ancora pianificata nella sua ambiziosa realizzazione entro il 1980²²⁰.

Sin dalle prime visite ufficiali rese da Malfatti in quell'estate nelle capitali del continente, il tema aveva rappresentato uno dei punti ricorrenti nei diversi colloqui diplomatici susseguitisi tra la delegazione CE e i diversi *leader* politici nazionali²²¹. Un primo passo in questa direzione venne compiuto proprio a Bonn, dove Malfatti e il suo staff si recarono tra il 16 e il 18 settembre, pochi giorni dopo la ripresa dei lavori delle istituzioni comunitarie seguita alla pausa estiva e il pronunciamento di un nuovo e più completo discorso programmatico alla Camera di Strasburgo. Tra i vari incontri in programma, risulta senza dubbio di maggior peso politico quello intercorso tra il presidente e Willy Brandt, di cui ci sono giunte diverse note personali vergate a mano dallo stesso Malfatti, inframezzate alla copiosa documentazione ufficiale consultabile²²².

I temi trattati naturalmente esulavano la mera materia della cooperazione a Sei per andare a toccare invece la grande dimensione geopolitica, in una sorta di canovaccio seguito anche nei colloqui a margine con il Ministro degli Esteri Scheel e il Presidente della Repubblica Gustav Heinemann²²³.

Se la massima attenzione era data inevitabilmente alle ripercussioni del nuovo corso brandtiano in politica estera e agli accordi derivanti da questa svolta²²⁴, da parte del governo federale non

²¹⁹ Sul varo del piano di Cooperazione Politica comunitaria deciso al vertice di fine 1969 si può rimandare a M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento: il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Polistampa, Firenze 2004.

²²⁰ Cfr. *supra*.

²²¹ ASUE, FMM 37 *Union Politique; Visites*: FMM 16 Bonn, 17 Roma, 18 Parigi.

²²² FMM 16.

²²³ Sulla figura di Heinemann si può consultare I. DEUTSCHKRON, *Gustav Heinemann - logic of a life*, in "Vorgänge", XLIV (2005), fascicolo 1 (gennaio-aprile), pp. 108-125.

arrivarono molto di più che fredde e, tutto sommato, poco convincenti rassicurazioni in merito all'appoggio di cui poteva godere Bruxelles sul suo ruolo nelle previste consultazioni periodiche dei sei ministri degli Esteri²²⁵.

In queste occasioni Malfatti andò ribadendo ai suoi interlocutori quanto di fatto già espresso nelle sue prime dichiarazioni pubbliche. Se si intendeva davvero rafforzare il ruolo della Comunità, e sotto certi aspetti farla rinascere all'indomani della peggiore crisi mai avutasi nella sua breve storia, sarebbe stato necessario coinvolgere in questo processo di rinnovamento proprio quella Commissione perno del sistema istituzionale europeo, fino a quel momento troppo imbrigliata nei meccanismi decisionali sovranazionali. Solo l'istituzione di *Palais Berlaymont* sarebbe stata in grado di attuare e guidare una vera unificazione politica, e dunque, si sottolineava, questa posizione non era assunta per banali ragioni di prestigio, ma al contrario per un'esigenza avvertita come reale.

Gli stessi temi furono affrontati anche nelle conversazioni con le massime cariche istituzionali francesi, avutesi appena pochi giorni dopo il viaggio inaugurale a Bonn.

La visita a Parigi del 23-24 settembre 1970 portò principalmente ad un lungo colloquio riservato con il presidente Georges Pompidou, che sottolineò ripetutamente la sua fiducia in un ruolo decisivo della presidenza della Commissione esecutiva nell'avanzamento verso l'Unione politica.

Un ruolo politico che era stato sancito, ribadiva, dalla scelta di un *uomo politico*, un ministro del governo italiano in carica, alla sua guida²²⁶, in un attestato di stima che Malfatti sembrava accogliere con piacere, e che si può facilmente intuire come andasse a rafforzare i suoi intendimenti²²⁷.

Pur riconoscendo in quell'occasione quanto i primi risultati del Rapporto Davignon fossero di certo timidi, egli non mancò di esprimere al presidente della Repubblica francese le sue personali considerazioni in merito ai molteplici aspetti positivi che questa svolta aveva comunque comportato. Essa costituiva in primo luogo e di per sé un riconoscimento del ritrovato dinamismo della Comunità, ad appena pochi anni dalle turbolenze della *Chaise vide* gaulliana; senza contare che avrebbe anche contribuito, al pari dell'UEM, al suo rafforzamento interno, prevedendo non solo la

²²⁴ La visita della Commissione arrivava infatti ad appena un mese dalla segnatura del Trattato di Mosca del 12 agosto. In generale, sulla *Ostpolitik* tedesca tra anni Sessanta e Settanta si rimanda al recente volume di Giovanni BERNARDINI, *Nuova Germania, antichi timori. Stati Uniti, Ostpolitik e sicurezza europea*, il Mulino, Bologna 2013.

²²⁵ “Infine, per quanto riguarda la partecipazione della Commissione ai lavori per l'unificazione politica, il Cancelliere Brandt dichiara che l'atteggiamento della Repubblica F. T. è aperto, perché a Bonn si vuole una Commissione forte.” In FMM 16/1 *Visites*, f. 33, Incontro con il Cancelliere Brandt, 18 settembre 1970, ore 12.30.

²²⁶ ASUE, FMM, FMM 18/1, ff. 27-28, relazione segreta del colloquio con il presidente della Repubblica Georges Pompidou, Parigi, 24 settembre 1970.

²²⁷ [...] Sorridendo ho aggiunto che, se devo scrivere qualche cosa sulla mia *fiche* personale, arrivati alla professione, non posso che scrivere “uomo politico”; se volevate un tecnocrate o un eurocrate avete sbagliato nella vostra scelta [...]. *Ibidem, ivi*.

stesura entro il 1972 di un nuovo piano per l'Unione politica, ma soprattutto un maggiore dialogo inter-istituzionale, riconosciuto dai rapporti semestrali dovuti alla Commissione politica del Parlamento europeo e alle relazioni annuali nelle sue sedute plenarie. Era ben chiaro nelle parole del suo presidente che l'esecutivo di *Palais Berlaymont* avrebbe potuto interpretare il proprio potere d'iniziativa ben oltre i limiti tecnici affidatigli dal documento Davignon.

Per Malfatti, il senso d'identità dei Sei sarebbe stato poi evidenziato emblematicamente dalla partecipazione ai colloqui, previsti nel quadro della Cooperazione politica, rivolta soltanto agli Stati già membri, percorrendo dunque una strada parallela, ma ben distinta, alla questione del primo allargamento, altro grande tema di quella fase²²⁸.

Le rassicurazioni ricevute da Pompidou erano state per tutta risposta nette, e ancora più esplicite di quelle avute in Germania²²⁹. Tuttavia, va riconosciuto che al momento non si andasse poco più in là di semplici, per quanto positive e di buon auspicio, dichiarazioni preliminari.

Se in definitiva i primi segnali arrivati alla nuova Commissione potevano così dirsi incoraggianti, basterà in realtà attendere poche settimane per un cambio di scenario, o se si vuole per un brusco risveglio.

Trascorso il mese di ottobre che vide ufficialmente approvato il documento stilato dal Gruppo di Lavoro di Étienne Davignon²³⁰, e delle manifeste aperture di credito da parte del governo dei Paesi Bassi²³¹, già a novembre fu il momento di passare alla sua fase attuativa, e con questa cominciarono a manifestarsi immancabilmente le prime difficoltà.

La visita a Roma tra il 13 e il 14 aveva costituito per Malfatti un primo ritorno alle questioni italiane nella sua nuova veste. La parte preponderante dei colloqui con Rumor, Moro e il ministro del Tesoro Ferrari Aggradi era stata però incentrata sulla materia monetaria, e di fatto sulle lamentele che la Commissione doveva muovere al governo e soprattutto al Parlamento italiani per il ritardo nella ratifica del Trattato di Lussemburgo sulle Risorse Proprie, siglato nell'aprile precedente²³². Oltre al difficoltoso percorso che avrebbe dovuto condurre verso l'Unione economica, da segnalare

²²⁸ *Ibidem*, ff. 29-30.

²²⁹ “(...) Il presidente Pompidou ha riconosciuto la fondatezza dei miei rilievi e mi ha assicurato che il governo francese avrebbe interpretato in tal senso il paragrafo del documento Davignon inerente la Commissione. Egli ha aggiunto che ci teneva in modo particolare a che fosse il presidente della Commissione a partecipare alle riunioni politiche dei ministri degli Esteri”.

²³⁰ ASUE, Conseil des Communautés européennes - 1970, CM2/1970 – 131, verbale del Consiglio CE, Bruxelles 27 ottobre 1970.

²³¹ “*Demandez encore plus et vous aurez mon appui*”. FMM 19 “*Visites a Le Haye*”, colloquio di Franco Malfatti con il ministro degli Esteri Joseph Luns, 12 ottobre 1970.

²³² FMM 17, colloquio tra il Presidente Malfatti e il Ministro del Esteri On. Aldo Moro, incontro con il Ministro del Tesoro Ferrari Aggradi, Roma, 13-14 novembre 1970.

in quella circostanza anche un incontro avuto dal presidente con l'allora ministro dell'Agricoltura Lorenzo Natali, che verteva sull'argomento Politica Agricola Comune e su alcune difficoltà che questa comportava a certe produzioni italiane²³³.

Ma fu pochi giorni dopo, il 19 novembre, che si consumò plasticamente a Monaco di Baviera un primo segnale di frizione proprio in materia di Cooperazione Politica, che sottolineava quanto fosse ancora lunga la strada per un effettivo riconoscimento di un rango propriamente politico del gabinetto di Bruxelles. Nella già ricordata prima riunione dei sei ministri degli Esteri voluta nel quadro del Rapporto Davignon, la presidenza della Commissione fu sì chiamata a partecipare, ma solo per esprimere un parere sulla fattibilità di una partecipazione dei membri del COMECON e della stessa Unione Sovietica ai tavoli tecnico-commerciali previsti durante la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, di cui allora si cominciava a parlare²³⁴. I nodi più specificamente politici all'ordine del giorno, come il rapporti con il Medio Oriente o la stessa discussione di una grande Conferenza per la sicurezza sul continente europeo erano stati affrontati dai Sei senza richiedere interventi alla delegazione di Bruxelles. Pur rispettando la materia tecnica in discussione - una politica commerciale comune verso il Blocco orientale, da ridiscutere entro il 1974 - Malfatti però non perse una simile occasione per esternare alcuni significativi rilievi.

[...] Su di un piano generale, mi sembra si possano fare due osservazioni sull'atteggiamento sovietico nei confronti delle Comunità:

- 1) Da un lato l'URSS non ha mai dato alcun ragionevole segno di voler riconoscere *de jure* la Comunità;
- 2) dall'altro, l'Unione Sovietica, pur opponendosi fin dove possibile, ha accettato, già da alcuni anni, di subire in modo pragmatico la partecipazione della Comunità ai lavori di alcune organizzazioni internazionali.

[...] Che significa tutto ciò in termini politici? A mio parere ciò significa che le Comunità, quali esse sono attualmente, non pongono all'Unione Sovietica problemi politici particolari. I sovietici non sono certo disposti ad un atteggiamento positivo, anche se per ora non vedono la necessità di una particolare pressione ove si eccettuino i tradizionali e sporadici attacchi alla politica della Comunità, (specie quella agricola) e la messa i guardia verso i Paesi neutri non candidati²³⁵.

Dunque, nonostante molte resistenze fossero ancora presenti, dei piccoli passi in avanti in realtà si stavano compiendo, quantomeno su di un piano, se si vuole, psicologico. Abituare le diplomazie e i governi europei alla presenza della nuova Commissione in consessi gelosamente custoditi fino a quel momento non sarebbe stato facile, e, non a caso, gli sforzi del neopresidente avrebbero continuato a profondersi a lungo in questa direzione.

²³³ Su questo punto si rimanda al capitolo XIII del presente lavoro.

²³⁴ ASUE, FMM 32 fascicolo 1, ff. 28-32, Discorso del Presidente Malfatti, Monaco 19 novembre 1970.

²³⁵ *Ibidem*, f. 34.

Già da settembre Malfatti aveva dato incarico a tutti i membri del suo esecutivo di rendergli note le loro considerazioni in merito a come concretamente attuare un piano per l'unificazione politica. Tra la fine dell'anno e il gennaio 1971 arrivarono le risposte dei suoi colleghi, che sarebbero state discusse per tutto l'anno seguente²³⁶.

Dalle relazioni inviate al presidente e al suo staff emergeva indubbiamente un comune intendimento volto a seguire la strada del conferimento di maggiori poteri alla Commissione e ad avvicinarla sempre più al ruolo di un vero esecutivo comune. Non si potevano però trascurare le diverse sfumature, non sempre di poco conto, sulle modalità attraverso le quali si intendeva perseguire questo fine.

In un'operazione utile a fini espositivi ma che tuttavia non sempre può cogliere appieno ogni sfaccettatura, tali posizioni possono essere qui sintetizzate in questo modo. Da un lato, si avevano le considerazioni di Altiero Spinelli, che in una lunga relazione a Malfatti esprimeva come fossero a suo giudizio inscindibili approfondimento dell'integrazione economica e unificazione politica, da ottenere però – manco a dirlo – tramite processi decisionali che tenessero nel debito conto le istituzioni comunitarie tutte, *in primis* il Parlamento²³⁷. All'altro estremo si inserivano invece le riflessioni di altri due commissari, Raymond Barre e Albert Borschette. Pur auspicando un maggiore peso di *Palais Berlaymont*, entrambi paventavano tuttavia il rischio di un effetto sostanzialmente controproducente nel premere in modo troppo pressante sui governi in questo senso. Al contrario sarebbe stato più utile procedere dimostrando l'efficacia intrinseca dell'azione di coordinamento politica svolta da Bruxelles, quasi lasciando che fossero i Sei a scegliere un suo coinvolgimento sempre maggiore, come buon viatico di questo processo²³⁸.

Si può ritenere che Malfatti sembrasse dare più peso al primo orientamento, e che in definitiva fosse deciso a mantenere una linea più esplicita, del resto già intrapresa²³⁹. Una prima occasione per mostrare la continuità di questo approccio giunse il 17 febbraio 1971, auspice una nuova riunione informale organizzata a *Val Duchesse* sempre nel quadro della CPE. Qui il presidente ebbe modo di

²³⁶ Questa fase è ricostruita con grande efficacia da Marie-Thérèse BITSCH, *Le développement de la Commission unique (1967-1972)*, in M. DUMOULIN (a cura e sotto la direzione di), *La Commissione europea. Storia e memoria di un'istituzione (1958-1972)*, cit., pp. 150-153.

²³⁷ FMM 37 “*Union Politique*”, fascicolo 1, ff. 17-23, Spinelli a Malfatti, personale-urgente, Bruxelles, 15 dicembre 1970.

²³⁸ *Ibidem*, ff. 24-26, Raymond Barre, *Notes à l'attention de M. Le Président Malfatti*, Bruxelles, le 17 décembre 1970; Albert Borschette a Malfatti, Bruxelles, le 14 janvier 1971.

²³⁹ Linea che aveva peraltro già esposto anche nel corso della sua prima audizione di fronte alla Commissione politica dell'Assemblea parlamentare europea, presieduta all'epoca proprio da Carlo Scarascia Mugnozza, il 7 settembre 1970, in ASUE, fondo CARLO SCARASCIA MUGNOZZA (CSM) 41, *Notes de travail, proces-verbaux des séances de la Commission Politique*, resoconto della riunione della Commissione politica parlamentare.

tornare su un punto già in precedenza accennato, ma mai con una simile fermezza. La Commissione era innanzitutto custode dei Trattati fondativi, e proprio da questa sua funzione doveva discendere il compito di vigilare affinché non venisse mai meno la loro applicazione e il loro spirito non fosse tradito²⁴⁰.

Il continuare a non informare o in ogni caso a coinvolgere solo *a latere* le Comunità in queste riunioni rischiava apertamente di delegittimare l'idea stessa di istituzioni comuni, col fine palese di privilegiare la consueta dinamica decisionale intergovernativa²⁴¹.

In un certo senso tutti questi richiami caddero inascoltati, al punto da condurre Malfatti ad un primo aperto gesto critico nei confronti della Francia, che nel primo semestre dell'anno ricopriva la Presidenza di turno del Consiglio CE, tramite l'invio, in marzo, di formali proteste indirizzate al ministro degli Esteri Maurice Schumann²⁴².

Se in effetti la Commissione e la sua presidenza presero parte alla seconda riunione ufficiale dei ministri degli Esteri dei Sei al *Quai d'Orsay* (13-14 maggio 1971), il cammino poteva dirsi ancora molto difficoltoso.

Proprio in quella circostanza il presidente espresse il proposito di includere anche gli aspetti di cooperazione economica tra i due blocchi nei lavori preparatori per la CSCE, auspicando naturalmente anche una partecipazione della Commissione al suo effettivo svolgimento futuro, al fine di far parlare le Comunità “*ad una sola voce*”²⁴³. La risposta del governo francese non fu in questo caso delle più rassicuranti, se si considera che Schumann invitò Malfatti e il segretariato generale a “formulare per iscritto” osservazioni in merito. L'intento apertamente perseguito da Bruxelles con questa operazione, oltre a quanto già esposto, aveva anche una chiara valenza geopolitica, vale a dire giungere ad un riconoscimento formale delle Comunità da parte dell'Unione Sovietica e in generale del mondo comunista.

Si vedrà nel corso della dissertazione in quale magra misura questi progetti si siano visti realizzati. Basti qui ricordare come questo genere di “guerriglia” diplomatica sarà destinata a durare per tutta

²⁴⁰ ASUE, Fondo Emile NOEL (EN), EN109, comunicazione del presidente Franco Maria Malfatti, 17 febbraio 1971.

²⁴¹ *Ivi*.

²⁴² M. T. BITSCH, *Le développement*, cit., p. 151.

²⁴³ Il richiamo all'unità d'intenti ed espressione delle Comunità è un tipico *refrain* di quegli anni, (e forse dell'intero periodo preso in analisi nel presente lavoro), cui non potrà giocoforza sottrarsi lo stesso Malfatti, che anzi lo reitererà più volte nel corso dell'anno e mezzo della sua presidenza.

la seconda metà dell'anno²⁴⁴, e in definitiva fino allo stesso marzo 1972, andandosi ad intrecciare con i numerosi problemi della storia comunitaria del tempo.

4.5 Risorse e Istituzioni “proprie”

Da sempre accostata come vera e propria quintessenza della materia tecnica, il tema del finanziamento della Comunità investiva in realtà un nucleo di problemi centrali per la stessa tenuta interna ai Sei. Al Presidente Malfatti spetterà il difficile compito di coordinare la fase di entrata in vigore del Trattato di Lussemburgo²⁴⁵, siglato dopo una grande trattativa politica appena poche settimane prima (22 aprile 1970) della sua designazione, e previsto in vigore a partire dal 1° gennaio 1971.

Proprio la consapevolezza della particolare delicatezza della materia finanziaria portò il presidente a muoversi con maggiore attenzione. In effetti, essa andava a rappresentare la chiave di volta di una più complessa volontà riformatrice delle istituzioni europee, che comprendeva la Commissione, ma anche e soprattutto il Parlamento, come già ricordato. Tutto insomma si doveva tenere negli orientamenti di fondo del “governo” comunitario. I tre cardini del rilancio dell’Aja non avrebbero potuto svilupparsi se non nel quadro di una rinnovata Comunità, che poteva sì contare per la prima volta in quindici anni su di un bilancio proprio, più indipendente dalle elargizioni dei Paesi membri, ma che ancora di più implicava un allargamento dei suoi poteri decisionali, e la progressiva trasformazione del suo organo direttivo, la Commissione, in attore politico di primo piano.

Risale proprio alla fase iniziale della Commissione Malfatti il varo di uno dei tanti progetti di riforma di quella stagione, portato avanti dal giurista francese di fama internazionale Georges Vedel. Le conclusioni a cui giunse il gruppo di lavoro da questi capitanato, riassunte nel cosiddetto Rapporto Vedel, non saranno viste da Malfatti nelle sue vesti di presidente, dal momento che saranno rese note soltanto il 25 marzo 1972, diverse settimane dopo l’annuncio delle sue dimissioni²⁴⁶. Questo, nondimeno, non impedirà alla sua Commissione di seguirne passo a passo i

²⁴⁴ Il prosieguo del 1971 vedrà infatti nuovi incontri tra i ministri nel quadro della Cooperazione politica, specialmente durante il semestre italiano alla presidenza delle Comunità (1°luglio-31 dicembre). Almeno da menzionare è quello celebratosi tra Roma e Bracciano il 5 e 6 novembre di quell’anno, alla presenza anche dei quattro delegati dei Paesi in via di adesione. Cfr. in A. VARSORI, *La Cenerentola d’Europa? L’Italia e l’Integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, p. 247.

²⁴⁵ Si veda in *Un’Unione di diritto: da Parigi a Lisbona. Panoramica storica dei Trattati dell’Unione europea*, Segretariato Generale del Consiglio dell’Unione Europea, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali dell’UE, Bruxelles 2012, pp. 10 e 27.

²⁴⁶ Il testo del Rapporto Vedel è consultabile sul sito: http://www.cvce.eu/obj/rapport_vedel_25_mars_1972 (ultima consultazione: febbraio 2016).

lavori per tutto il corso del 1971. Di particolare rilievo nelle carte del politico democristiano la documentazione che su questo tema si colloca verso la fine del mandato, e in particolare nel febbraio 1972, proprio quando stava maturando la decisione di una candidatura alle prime elezioni anticipate italiane²⁴⁷.

Nel lungo documento interno siglato dal Segretario generale aggiunto Ciavarini Azzi, venivano compendiate su indicazione della presidenza le varie posizioni assunte dai governi delle CE, compresi i nuovi entrati a seguito del Trattato di Adesione del 22 gennaio, in merito agli avanzamenti della riforma istituzionale in via di definizione. Da questo giro d'orizzonte emergeva come ci fosse ancora una forte reticenza da parte di molti verso modifiche più o meno radicali degli assetti esistenti, eccezion fatta per qualche voce più conciliante. In particolare, si segnalavano per spirito collaborativo i Paesi del Benelux, e, più significativamente, la Germania di Willy Brandt, che si diceva pronto a intervenire nel senso di un allargamento dei poteri legislativi di Parlamento e Commissione, benché - si faceva notare con realismo - quest'ultima non potesse essere considerata *tout court* la posizione dell'intero *establishment* di Bonn, quanto più un intendimento personale del Cancelliere federale. Non essendosi ancora espressa ufficialmente la Repubblica francese, che rimandava il tutto alla convocazione di un nuovo *Summit* sull'Europa nella seconda metà dell'anno, si distinguevano per il taglio anodino che lo avrebbero contrassegnato anche negli anni a seguire le uscite del governo italiano, nella fattispecie del presidente del Consiglio Emilio Colombo, seguito per ragioni abbastanza intuibili dal nuovo arrivato Edward Heath²⁴⁸.

Bruxelles, dal canto suo, aveva già ricordato nelle parole dello stesso Malfatti a pochi giorni dallo storico primo allargamento come la preparazione del futuro vertice dei nuovi dieci membri CE non avrebbe dovuto prestare il fianco, nel generale clima di discrezione, ad ipotesi di un nuovo ridimensionamento, o "*assujettissement*", della Commissione²⁴⁹.

I punti considerati di maggior rilievo da *Palais Berlaymont* e dunque sui quali si doveva intervenire con maggior determinazione, erano sostanzialmente due: l'efficienza decisionale, e il controllo democratico dello stesso processo. In questo senso l'obiettivo principale era quello di bilanciare, rivedendo i trattati e i regolamenti interni, il potere del Consiglio delle Comunità, che finiva per essere ancora, come era sempre stato, il vero fulcro del *decision making* comunitario, operante con la continuità che poteva garantirgli il Comitato dei Rappresentanti Permanenti. E tuttavia, non si

²⁴⁷ ASUE, FMM 9/5 *Problèmes institutionnels, Secrétariat Général, Releve des différentes propositions et suggestions qui ont été faites sur les problèmes institutionnels de la Communauté, Bruxelles, 25 février 1972.*

²⁴⁸ *Ibidem*, ff. 2-4.

²⁴⁹ *Ibidem*, f. 5.

potevano evidentemente considerare molto profondi gli intendimenti dei governi CE verso una riscrittura delle regole che avrebbe rischiato di ridimensionare o penalizzare la loro posizione, in favore di un vero esecutivo europeo. Non va dimenticato come proprio nel confuso clima di ripensamento generale dell'Europa, avvertito come necessità impellente, proprio nei mesi tra 1971 e 1972 George Pompidou avesse lanciato l'idea di creare nuove figure di ministri cui affidare specificatamente le deleghe agli Affari comunitari, finendo per ribadire ancora una volta il dogma intergovernativo, con prevedibili quanto giustificabili rimostranze da parte della Commissione²⁵⁰.

Tuttavia, i progetti di riforma che andava elaborando il Gruppo Vedel durante il mandato di Malfatti incontravano anche difficoltà che non ci si sarebbe aspettati. Facile intuire chi avrebbe aperto il “fronte interno”: Altiero Spinelli. Il Commissario all'Industria avrebbe infatti sottolineato più volte la portata troppo timida delle modifiche di cui si stava parlando, confermando quanto aveva già espresso al presidente a pochi mesi dal suo insediamento²⁵¹. Se tutto sommato si potevano attendere resistenze da parte degli esecutivi, le posizioni critiche espresse dal commissario Spinelli andavano però ad introdurre un ulteriore e per certi versi inaspettato elemento di difficoltà nel già complesso quadro del periodo, che non a caso fu indirettamente stigmatizzato dalla Segreteria generale della Commissione, in vista dell'esposizione finale dei risultati del lavoro.

Desidero inoltre attirare la Sua attenzione sulla lettera che il Commissario Spinelli ha inviato a Vedel il 21 febbraio scorso, in cui egli commenta e critica ampiamente il resoconto della penultima seduta del Gruppo Vedel, tenutasi il 9 e 10 febbraio scorso. Tale lettera sembra non sia stata accolta favorevolmente dal destinatario, che, a quanto mi risulta, non l'ha distribuita agli altri membri del Gruppo. In effetti essa costituisce indubbiamente un'ingerenza nei lavori del Gruppo stesso [...]²⁵².

La consapevolezza delle problematiche dei lavori per le riforme istituzionali, e persino del pericolo di un compromesso al ribasso voluto dal “pessimista” Vedel sul ruolo soprattutto del Parlamento, era ampia in seno alla Commissione, ma anche in ragione della divisione tra risultati da conseguire a medio o a lungo termine (dopo il 1975), si intendeva a tutti costi evitare strappi, o fughe in avanti difficilmente realizzabili in concreto²⁵³.

²⁵⁰ Già dall'inverno del 1971 e in vista del nuovo Vertice di cui si ponevano le premesse, il presidente francese aveva infatti evocato, in varie occasioni, la possibilità della nascita di queste figure, che non avrebbero mancato di creare più di un perplessità e di sollevare numerosi interrogativi negli ambienti di Bruxelles. Si veda ad esempio in ASUE, FMM9, ff. 27-36.

²⁵¹ ASUE, FMM 37 *Union Politique*, ff. 17-23, Spinelli a Malfatti, 15 dicembre 1970.

²⁵² ASUE, FMM9/6, ff. 39-43. Appunto per il Presidente, Fabrizio Caccia Dominioni, Bruxelles 29 febbraio 1972.

²⁵³ *Ivi*.

La concomitanza temporale di questa tematica con la contemporanea vicenda, poc'anzi accennata, della Cooperazione Politica e del ruolo da attribuire in questa a *Palais Berlaymont* andava poi a costituire un intreccio complesso, ma se si vuole sostanziato da un intento chiaro e ben visibile. Proprio negli stessi giorni, il 28 febbraio, Malfatti formulava davanti alla sessione del Consiglio delle Comunità la richiesta di una partecipazione della Commissione al primo Summit dell'Europa allargata, da tenersi ancora una volta su di un piano paritario rispetto ai Paesi membri, e dunque con poteri molto allargati se confrontati a quanto avvenuto tre anni prima, nella preparazione del vertice de L'Aja²⁵⁴.

Si vedrà nel corso dei capitoli seguenti in quale misura si saranno date risposte a queste istanze, sempre più pressanti. Al momento non si può non dare conto quantomeno dell'accoglienza positiva registrata in quella stessa sede all'agenda stilata dalla Commissione, riguardo ai temi da discutere nel Vertice che si sarebbe svolto a Parigi tra il 19 e il 21 ottobre seguenti²⁵⁵.

Tra le sessioni previste in quell'occasione, oltre a quelle dedicate al rinnovamento dei suoi organi interni e al ruolo dell'Europa del mondo, particolare attenzione veniva data alla materia economica. Altrettanto spinosa per la guida politica delle Comunità di quegli anni si presentava infatti un'altra tematica, quella inerente all'Unione Economica e Monetaria, che avrebbe tenuto banco soprattutto per tutto il primo scorcio degli anni Settanta, per poi essere nondimeno accantonata, in apparenza, sul finire del decennio, nel pieno di un'altra fase a dir poco critica dell'integrazione continentale. Proprio l'importante ruolo d'indirizzo giocato dal presidente Malfatti in questo ambito, tanto sul piano interno quanto su quello internazionale, sarà approfondito nelle pagine che seguono.

²⁵⁴ BITSCH, cit., p. 155.

²⁵⁵ *Ibidem, ibi.*

V. L'Unione Economica e Monetaria: falsa partenza?

5.1 *Il Rapporto Werner*

Al momento dell'insediamento, una delle tante eredità della Commissione Rey e del vertice dell'Aja lasciata a Malfatti e al suo esecutivo era costituita dal primo progetto di unificazione economica dei Sei, il pilastro sul quale avrebbe dovuto poggiare l'*approfondissement* auspicato nella capitale olandese a fine 1969, e che nelle intenzioni voleva essere diretta conseguenza della chiusura della fase transitoria del Mercato Comune, raggiunta come noto in anticipo sui tempi previsti, nell'estate del 1968.

Su proposta del presidente belga e del commissario agli Affari economici Raymond Barre, a sua volta già fattosi promotore di una politica simile in precedenza²⁵⁶, i lavori di studio della materia furono affidati dal Consiglio delle Ce, nel marzo 1970, ad un comitato presieduto da Pierre Werner, primo ministro lussemburghese in carica dal 1959²⁵⁷. Dopo circa due mesi, il comitato presentò alla

²⁵⁶ Sui due cosiddetti "piani Barre" presentati al Consiglio Ce tra il febbraio 1969 e il marzo 1970 si rimanda alla testimonianza di J.Cl. PAYE (che proprio di Barre fu tra i più stretti collaboratori), *Verse le Plan Werner: le rôle de la Commission des Communautés, 1967-1973*, in *Historie économique et financière de la France - Le rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978)*, CHEFF, Paris 2002, pp. 114-116.

²⁵⁷ Sul contributo di Pierre Werner (Saint André-le-Lille, 1913-Lussemburgo 2002), cristiano democratico e capo del governo del Granducato dal 1959 al 1974, alla costruzione comunitaria si rinvia come opera di riferimento alle sue *mémoires, Itinéraires luxembourgoises et européennes. Evolutions et souvenirs 1945-1985*, Editions Saint Paul, Luxembourg 1991.

Commissione - in scadenza di mandato - e al Consiglio i risultati di quello che fu da allora definito appunto *Plan Werner*²⁵⁸.

Giunta l'approvazione del Rapporto da parte del Consiglio l'8 ottobre 1970, sarebbe dunque spettato al nuovo governo di *Berlaymont* tradurre in concreto un piano d'azione ambizioso al punto da ipotizzare, nel relativamente breve volgere di dieci anni divisi in tre fasi, la creazione di un sistema di convertibilità totale e irreversibile delle valute di tutti i membri delle Comunità, con parità fissate a lungo termine, e un conseguente accentramento delle politiche finanziarie nelle mani di nuove istituzioni comuni.

Qualcosa che andava ben al di là di quanto, non molto in realtà, si fosse fatto fino a quel punto su queste materie, tradizionalmente appannaggio tra i più consolidati dei governi nazionali, e che in pratica si limitava all'aver costituito, nel 1964, un Comitato dei governatori delle Banche centrali dei Sei, ancora a carattere perlopiù consultivo e informale.

In estrema sintesi, il piano recepito dalla Commissione si articolava in una prima tappa preliminare, da attuare entro la fine del 1971, cui poi avrebbero fatto seguito quella preparatoria, prevista nel triennio 1972-1975, e quella finale del 1976-1978, all'interno delle quali si potevano distinguere quattro principali ambiti di cooperazione progressiva: coordinamento delle politiche economiche, creazione di un mercato unico dei capitali, armonizzazione fiscale e solidarietà monetaria²⁵⁹.

Si è molto discusso, anche in tempi recenti, sui reali contenuti a lungo termine del rapporto, riportando in prospettiva storica una polemica politica del tutto legata all'attualità, con un'operazione non insolita al dibattito pubblico. Per quanto interessa qui, si può forse trovare un punto di incontro tra le varie posizioni affermando che, benché non si giungesse mai ad esplicitarlo in concreto, fosse però presente, almeno ad un vago livello ideale, il disegno di una futuribile realizzazione della moneta unica, che anzi venne subito sposato dai più entusiasti sostenitori dell'integrazione²⁶⁰.

E' un dato acquisito come anche in questa materia, la più tecnica di tutte se si vuole, emergesse presto tra i Sei più di un motivo di contrasto in merito agli stessi intendimenti di fondo e alle

²⁵⁸ La bibliografia sul *Plan Werner* e in generale sul programma di Unione economica e monetaria degli anni Settanta è quanto mai vasta. Per un'analisi del Rapporto Werner e delle sue conseguenze si può consultare tra gli altri I. MAES, *Economic Thought and The Making of European Monetary Union*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.

²⁵⁹ Il testo del Rapporto è interamente consultabile online sul sito www.cvce.eu (ultima consultazione: novembre 2016).

²⁶⁰ A darne un'immagine icastica fu per esempio la diffusione in quel periodo di poster propagandistici, negli uffici di *Palais Berlaymont* e negli organi di stampa interni come il *Courrier du personnel*, che tramite fotomontaggi ben realizzati già si spingevano a parlare apertamente di un 1981 come l'anno della "*monnaie unique pour l'Europe du Marché commun*". Si veda in M. DUMOULIN (a cura di), *La Commissione. Storia e memoria di un'istituzione (1958-1972)*, Ufficio delle Pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, Lussemburgo 2007, vol. 1, p. 421.

conseguenze che un tale processo avrebbe finito per avere sugli equilibri continentali. Sul come realizzare l'unificazione, si delineò già dalla metà del 1970 la contrapposizione che avrebbe poi segnato l'intero decorso del progetto, tra i cosiddetti Paesi "monetaristi", che anteponevano le questioni valutarie alle altre e di cui capofila e baricentro era essenzialmente la Francia; e quelli "economisti", tendenti cioè a vedere come essenziale e prodromica a quella monetaria una progressiva armonizzazione delle economie dei membri. Una posizione, quest'ultima, che vedeva nella Germania di Willy Brandt la sua principale fautrice, con l'Italia e i Paesi Bassi lasciati in parte ad oscillare in mezzo a questi due poli, percorsi da tendenze più filofrancesi la prima e filotedesche i secondi²⁶¹. Al contempo, e forse in modo più influente, era poi il risultato di lungo periodo a dividere, e in particolare sul punto se l'UEM avesse finito o meno, come pensavano alcuni, per sfavorire il percorso verso l'unificazione politica in senso federale, ancora vagheggiata per tutto il decennio appena apertosi, in nome del mantenimento, di contro, del consueto assetto sovranazionale dell'Europa. Di questo pericolo era consapevole lo stesso *Berlaymont*, che non a caso era sempre attento a rappresentare l'Unione economica come prodromica ai progetti di unificazione politica di più ampio respiro.

Un altro fattore di instabilità era infine dato dal sovrapporsi del contemporaneo *affaire* allargamento, che avrebbe aggiunto il problema di quattro nuove valute da includere nei piani, con la sterlina a rappresentare segnatamente la situazione più spinosa da affrontare.

5.2 "Malfatti Round"

Franco Maria Malfatti non era un tecnico, e viene da dubitare che si intendesse a fondo di argomenti simili, come del resto molti dei suoi colleghi, se si eccettuano gli economisti Raymond Barre e Wilhelm Haferkamp. E tuttavia, fu proprio il suo essere politico ad aiutarlo nell'evitare di prendere parte ad un simile dibattito, in verità non solo teorico, tra economisti e monetaristi, correndo il rischio di far perdere indipendenza all'istituzione che rappresentava, già così spesso messa in discussione dagli altri attori della scena comunitaria.

²⁶¹ Sulla nota difformità di vedute tra i governi di Francia e Germania federale in questo ambito si rimanda a F. FAURI, *L'integrazione economica europea*, il Mulino, Bologna 2006, pp. 150-151. Per quanto riguarda l'Italia si è da tempo teso a ridimensionare l'adesione del governatore Guido Carli a questi nuovi sviluppi e in generale la sua posizione sulla fattibilità dell'Unione economica. Sul nostro ruolo in quella stagione cfr. il recente volume di D. CAVIGLIA, *La diplomazia della lira. L'Italia e la crisi del sistema di Bretton Woods (1958-1973)*, FrancoAngeli, Milano 2013.

Lo stesso pragmatismo che il presidente Ce stava dimostrando nel negoziato britannico si sarebbe infatti rivelato determinante anche nel tenere le fila della controversia economica, al fine di scongiurare il pericolo di una stasi infinita del progetto.

In una delle prime riunioni dopo l'insediamento di Malfatti del Consiglio dei ministri delle finanze Ce, tenutasi il 14 dicembre 1970, si era deliberato in senso positivo sugli intenti finali, ma non si era ancora raggiunto un accordo univoco su altri aspetti, su tutti le reali competenze delle Comunità e dell'organizzazione delle Banche centrali da istituire, la durata complessiva dell'attuazione del piano Werner - che l'Italia e il Belgio premevano perché fosse nei termini stabiliti - e come gestire le fasi di passaggio da uno stadio all'altro²⁶².

Difficilmente si potrebbe meglio riassumere la posizione di Malfatti su questa materia rispetto a quanto egli stesso ebbe a scrivere in una sorta di nota d'indirizzo a Renato Ruggiero, poche settimane più tardi:

[...] politicizzare il dibattito, disinnescare la polemica tra economisti e monetaristi assicurando l'assoluto parallelismo di unione economica e monetaria, gradualismo e flessibilità sulle questioni istituzionali rinviandone la loro completa soluzione, dare concretezza alle azioni da intraprendere nella prima tappa, indispensabilità di azioni sulle strutture²⁶³.

Diffomità di vedute a parte, già in febbraio si riuscì comunque a trovare un'intesa tra le posizioni tedesche e quelle francesi, anche in virtù del ruolo di sintesi operato proprio da *Berlaymont*, e il 22 marzo 1971 il Consiglio delle Ce deliberò per procedere alla tappa preliminare del progetto²⁶⁴.

In concreto si intendeva dare il via, a partire dal 15 giugno, alla riduzione del margine di fluttuazione delle monete rispetto al dollaro, che a sua volta avrebbe dovuto comportare, nei piani, un progressivo assestamento dei cambi tra le valute dei Sei, rimandando tuttavia ogni modifica degli aspetti istituzionali a dopo il 1973, quando si sarebbe completato il primo ampliamento.

²⁶² ASUE, FMM 7 "Entretien du Président avec le ministre des Affaires étrangères Maurice Schumann, Président en exercice du Conseil, à Paris, le 4 février 1971", "Nota per il presidente Malfatti" redatta da Renato Ruggiero, Bruxelles 3 febbraio 1971.

²⁶³ ASUE, FMM 3 "Reform de la Commission", s.d. ma collocabile nel febbraio 1971.

²⁶⁴ Il presidente sottolineò più volte tanto la portata storica di questa innovazione, seconda solo ai trattati del 1957, quanto la centralità delle proposte mediatrici della Commissione, capaci di convincere sia la Germania federale sia la Francia. ASUE, FMM 33 "Discours prononcés par le Président en 1971", Discorso del Presidente davanti al Parlamento europeo, Strasburgo 10 febbraio 1971. Per questa parte cfr. poi E. BUSSIÈRE, *I tentativi di una politica economica e monetaria*, in M. DUMOULIN, *La Commissione*, op. cit., pp. 416-420. Molto utile per una ricognizione d'insieme dal punto di vista giuridico F. AMTENBRINK, *Denationalizing Monetary Policy. Reflections of 60 Years of European Monetary Integration*, in N. SHUIBHNE-L W. GORMLEY (eds), *From Single Market to Economic Union. Essays in Memory of John A. Usher*, Oxford University Press, Oxford 2012, pp. 13-21.

E tuttavia, un cambio così di rilievo nella qualità e nelle modalità del processo di integrazione dei Sei negli anni a venire rendeva necessario ed anzi, urgente, un confronto con il principale alleato occidentale, in concomitanza con i mesi di stallo delle trattative con Londra appena lasciati alle spalle, e ancora di più con la prossima apertura, annunciata da Bruxelles, al sistema delle Preferenze generalizzate verso le importazioni di prodotti semilavorati dal Terzo Mondo. Si impose così in programma una visita istituzionale alla Casa bianca²⁶⁵.

I temi sul tavolo in quella fase erano peraltro diversi e non di poco conto anche da parte statunitense, soprattutto alla luce della nuova legislazione in *itinere* al Congresso, che sembrava voler imporre una svolta in senso più protezionistico nei confronti delle importazioni dall'area del Mercato comune europeo²⁶⁶.

Malfatti e la delegazione europea ebbero modo di conversare con alcuni dei massimi esponenti della politica americana, e segnatamente con il segretario di Stato Rogers e lo stesso presidente Nixon²⁶⁷.

La materia più trattata nelle conversazioni americane dell'aprile 1971 fu naturalmente quella inerente alla politica commerciale e finanziaria, benché non si possa dire che le grandi questioni geopolitiche non mancassero di fornire altri argomenti, se si pensa solo alla questione del Regno Unito, alle prime prove di unificazione politica offerte dalla CPE, o ancora ai disegni di revisione delle politiche Ce verso il Mediterraneo che si proveranno ad attuare in seguito. Questo senza considerare il cammino del dialogo SALT in pieno svolgimento o il problema della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione europea, e al suo interno della partecipazione delle istituzioni comuni, che oramai si stava imponendo all'attenzione della diplomazia internazionale.

E tuttavia, per l'amministrazione americana non era ancora facile, per lo meno all'epoca, riconoscere nella Commissione un reale e credibile interlocutore in tema di politica estera. Come si è visto in precedenza, esistevano però dei rilevanti margini di manovra per l'Europa, anche all'interno dell'apparentemente limitante campo del commercio internazionale. Si è già ricordato come l'elemento che più aveva destato perplessità e preoccupazioni dalle parti di Washington fosse

²⁶⁵ Le altalenanti relazioni tra Stati Uniti e Ce in quella stagione sono state ben richiamate da M. GILBERT, *Gli anni Settanta: un decennio di tensione e disattenzione nelle relazioni transatlantiche*, in M. DEL PERO-F. ROMERO (a cura di), *Le crisi transatlantiche: continuità e trasformazioni*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2007, pp. 51-52.

²⁶⁶ ASUE, FMM 23 "Visit du Président aux Etats-Unis (5-8 avril 1971)", documentazione preparatoria.

²⁶⁷ ASUE, FMM 23, *Entretien Rogers-Malfatti*, Washington 7 avril 1971. Dell'andamento di altri colloqui, purtroppo, non è rimasta traccia diretta nella pur abbondante documentazione degli archivi europei, se si eccettua la testimonianza resa dal capo di gabinetto Renato Ruggiero molti anni dopo, di cui si dirà. Se ne può trovare comunque un breve cenno da parte statunitense all'interno dei volumi delle FOREIGN RELATIONS of the UNITED STATES (FRUS) 1969-1976, vol. III, Foreign Economic Policy, International Monetary Policy (1969-1972), CIEP (*Council of International Economic Policy*, ndr) *Decision Memorandum n°3* (document n°61), Washington, April 8th, 1971.

stato il varo, annunciato dal 1° luglio, del sistema delle Preferenze generalizzate, che Bruxelles aveva recepito per prima a seguito delle recenti decisioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, e che avrebbe fatto dei Sei il partner commerciale principale dei Paesi in via di Sviluppo, in aperta concorrenza con l'economia statunitense e in generale con quella delle altre potenze avanzate del campo occidentale, ad esempio lo stesso Giappone di Eisaku Sato²⁶⁸.

Fu su questo punto che si inserì la proposta avanzata dal politico italiano di ridiscutere tutti i termini degli accordi sul commercio transatlantico ed internazionale, consapevole di come non convenisse né all'Europa, né agli Stati Uniti, una concorrenza eccessiva sul piano doganale e un irrigidimento delle rispettive posizioni, foriero di possibili nuove chiusure nel quadro del GATT, ma soprattutto di un generale indebolimento dell'influenza occidentale nel mondo. L'episodio è così ricordato da Renato Ruggiero, come sempre al fianco del presidente.

[...] E a un certo momento Malfatti dice: “Beh, io credo che un modo per superare questo problema sia quello di iniziare al più presto un negoziato multilaterale...E vorrei proporre che questo negoziato multilaterale che segue il Kennedy Round si chiami il Nixon Round”. E Nixon dice: “Veramente mi sembrerebbe più giusto chiamarlo il *Malfatti Round*, perché è Lei che lo propone...”. Allora Malfatti, sempre con quella sua modestia e semplicità, dice: “No, no, io credo che semmai, nella migliore delle ipotesi, per me si possa chiamare *Nixon-Malfatti Round*, ma non certo il Malfatti Round...”. E così ci lasciammo sorridenti...Poi in realtà si chiamò il *Tokyo Round*. Quando tornammo a Bruxelles avemmo un po' di reazioni da parte della Francia, però poi il problema fu superato [...]”²⁶⁹.

Questo breve scambio dal taglio aneddótico dice in realtà molto non soltanto delle relazioni tra Ce e Stati Uniti in quegli anni difficili, ma soprattutto della politica e della personalità del primo presidente italiano della Commissione, benché di recente si siano fornite interpretazioni meno lusinghiere delle parole di Richard Nixon, e anzi, si sia voluta sottolineare una loro sottesa volontà polemica o provocatoria²⁷⁰.

²⁶⁸ Si rimanda in merito al cap. III.

²⁶⁹ Trascrizione dell'intervista di Renato Ruggiero rilasciata a Veronica Scognamiglio, Milano, 15 luglio 2004, in ASUE, INT 733, p. 12.

²⁷⁰ E' la lettura che fornisce ad esempio Giuliano Garavini in un passaggio del suo contributo, pur evidenziando come fosse in ogni caso segno di un'accresciuta considerazione da parte americana del ruolo di peso oramai esercitato da Bruxelles e da *Berlaymont* nell'ambito del GATT. Cfr. G. GARAVINI, *Foreign Policy beyond the Nation-State* in W. KAISER-A.VARSORI (eds.), *European Union History. Themes and Debate*, Palgrave MacMillan, London 2010, p. 205. Una testimonianza positiva del viaggio americano di Malfatti e della Commissione è invece fornita da E. ORTONA, *Anni d'America. La cooperazione 1967-1975*, vol. III, il Mulino, Bologna 1989, pp. 296-297.

Al di là dei reali intenti di quest'uscita del presidente americano, benché questa iniziativa fosse destinata a non avere conseguenze immediate lasciando ancora lontane le due sponde dell'Atlantico, resta comunque come un punto fermo la spinta fondamentale che il politico italiano riuscì a imprimere per il ritorno al dialogo in sede GATT che avrebbe dominato il decennio appena apertosi, in quello che poi divenne appunto il Tokyo Round (1973-1979)²⁷¹.

La stessa posizione internazionale delle Comunità acquisì in ogni caso prestigio e considerazione proprio a seguito del viaggio americano, e in questo il contributo del suo massimo rappresentante era stato evidente, a maggior ragione se si tiene conto del fatto che il suo diretto predecessore, Jean Rey, non fosse stato mai ricevuto dal presidente statunitense²⁷². Spostando poi l'attenzione dal piano internazionale a quello interno, si era avuta un'ennesima dimostrazione di come per Malfatti l'istituzione di cui era alla guida dovesse interpretare un ruolo di *leadership* inedito, almeno in quella misura e fino a quel momento, di fatto facendo prendere alla Commissione sola l'iniziativa della visita negli USA, nonostante i malumori suscitati soprattutto negli ambienti politici francesi, poc'anzi testimoniati da Ruggiero.

Insomma, le consuete dinamiche di rivalità, di timore di sconfessione del ruolo centrale del Consiglio Ce da parte di *Berlaymont* in atto in altri campi erano ben presenti e non avrebbero potuto non manifestarsi anche nelle delicate relazioni transatlantiche.

L'autorità dell'Europa politica nei confronti degli Stati Uniti, il suo poter parlare *ad una sola voce*, per utilizzare una formula spesso abusata, si misurava però anche in termini di rappresentanza diplomatica. Benché non fosse di per sé un tema centrale, inserito nel quadro geopolitico sopra evidenziato, anche una questione tutto sommato minore poteva in effetti assumere un peso se si vuole inaspettato.

Nella stessa primavera del 1971 si innescò così una certa polemica, anche interna al gabinetto dei commissari, su chi dovesse assumere la carica di primo rappresentante unico delle Comunità europee a Washington. La presidenza Malfatti propose, alla fine con successo, la nomina di Aldo

²⁷¹ Il *Tokyo Round* fece conoscere più di un'innovazione ai meccanismi di funzionamento delle discussioni in sede GATT, dal numero degli Stati partecipanti, quasi raddoppiato fino a toccare i 102 membri, ai temi trattati, ad esempio il progressivo abbattimento delle barriere non tariffarie ostacolanti la libera circolazione delle merci. La sua massima realizzazione fu però la stabilizzazione del sistema delle Preferenze generalizzate verso le esportazioni del Terzo Mondo, già adottato dalle Nazioni Unite e dalle Comunità europee. Sulle sue ripercussioni in particolare in Europa cfr. J. BOURGEOIS, *The Tokyo Round Agreement on technical barriers and on government procurement in international and EEC perspective*, in "Common Market Law Review", 19 (1982), n°1, pp. 3-33.

²⁷² A sottolineare questa differenza è Maria Eleonora GUASCONI, *La Commissione Malfatti e le sfide degli anni Settanta*, in U. MORELLI- D. PREDA (a cura di), *L'Italia e l'Unità europea. Dal Risorgimento ad oggi: idee e protagonisti*, CEDAM, Padova 2014, p. 323.

Mazio, già ambasciatore italiano presso le Ce a Bruxelles, suscitando le ire di alcuni colleghi, e segnatamente del suo vice Wilhelm Haferkamp, influente commissario tedesco al Mercato interno, che vedevano in quella nomina uno smaccato sconfinamento al di fuori dei consueti limiti istituzionali della Commissione, e, non senza una certa ipocrisia, la dimostrazione plateale della logica spartitoria del potere tipica di quella che si considerava la prassi politica italiana²⁷³.

Ad ogni modo, i colloqui con l'amministrazione Nixon segnarono, con la realizzazione del primo allargamento, forse il momento più alto dell'azione in politica estera della presidenza italiana, collocandosi peraltro a metà della sua breve esperienza. Tornati in Europa, tuttavia, nuovi problemi si sarebbero presto affacciati all'orizzonte.

Il maggio del 1971 rappresentò indubbiamente uno spartiacque decisivo anche all'interno della vicenda dell'UEM, come del resto si avrà modo di vedere, per altri versi, in merito al negoziato con i quattro candidati all'adesione. Già all'inizio del mese, la *Deutsche Bundesbank* non riuscì più a fare fronte al ruolo del marco come moneta rifugio e all'ininterrotto afflusso di capitali verso la finanza tedesca, e si vide così costretta a non sostenere più il dollaro, di fatto sganciandolo dal cambio stabile che aveva legato proprio il marco alla valuta statunitense sostanzialmente dagli anni Cinquanta. A distanza di pochi giorni le scelte avallate da Bonn vennero seguite da anche dai governi belga e olandese. L'8 maggio si svolse una drammatica seduta del Consiglio dei ministri delle Finanze delle Ce, riunito d'urgenza, che tuttavia si risolse in modo includente, non essendosi trovata una linea di azione comune da adottare. Proprio nei giorni del ventunesimo anniversario del lancio del *piano Schuman*, si era insomma di fronte ad una delle peggiori crisi conosciute dai Sei²⁷⁴.

Tramite Raymond Barre, la Commissione proponeva l'anticipazione di alcune misure di controllo dei flussi di capitale proprio per mettersi al riparo da simili fenomeni in futuro, mentre da parte del governo di Brandt si premeva per un maggiore coordinamento delle fluttuazioni di tutte le monete europee verso il dollaro, scontrandosi però con ostacoli ancora insormontabili. Parigi e Roma, quest'ultima con il governatore della Banca d'Italia Guido Carli, optarono per l'introduzione di un regime di controllo dei cambi²⁷⁵.

²⁷³ I dissapori su questo punto non mancarono di avere strascichi, anche di natura personale, nei mesi seguenti, come testimonia una lettera riservata di Malfatti ad Haferkamp, Bruxelles 24 luglio 1971, in ASUE, FMM 4 "Notes confidentielles".

²⁷⁴ Valutazioni preoccupate sulla situazione vennero espresse al presidente Malfatti dal segretario generale della Commissione Emile NOEL. In ASUE, Fondo Emile NOEL (EN), EN 432, *Remarques concernant le consultation relatives à la situation monétaire internationale*, Bruxelles 6 mai 1971, *confidentiel*.

²⁷⁵ Per tutta questa parte cfr. E. BUSSIERE, *I tentativi di una politica economica e monetaria*, cit., pp. 421-422.

La fase preliminare dell'Unione economica, a due mesi dalla decisione che ne aveva sancito il varo e prima ancora di essere applicata, poteva quindi dirsi già sospesa *de facto*: un insuccesso evidente per quell'*approfondissement* così voluto dal presidente Pompidou a l'Aja, e che chiudeva il semestre di presidenza francese delle Comunità con un bilancio in chiaroscuro, salvato da un completo fallimento soltanto dallo sblocco definitivo del negoziato con il Regno Unito, sopraggiunto nel frattempo.

La presidenza di turno dell'Italia prevista per la seconda metà del 1971 non nasceva pertanto sotto i migliori auspici.

5.3 *Reagire alla tempesta*

I primi inquietanti segnali di sofferenza del mercato finanziario europeo manifestatisi in primavera non avrebbero potuto avere conseguenze paragonabili a quelle date dalle note decisioni statunitensi di agosto²⁷⁶.

La Commissione diramò un primo comunicato stampa già il 16 agosto²⁷⁷. La prima riunione d'urgenza del Consiglio delle Ce fu convocata su richiesta di *Palais Berlaymont* per il 19, e Malfatti vi prese parte anche con l'intuibile intento di non lasciare troppo spazio alle iniziative d'emergenza già lanciate da Pompidou, che il giorno prima aveva annunciato la necessità di un nuovo Vertice europeo per coordinare la risposta alla crisi finanziaria, da tenersi al più presto e da estendere anche ai quattro candidati, in quello che sarebbe divenuto, oltre un anno più tardi, il primo *Sommet* dell'Europa dei Nove a Parigi.

Inutile dire come le circostanze oggettivamente drammatiche per le Comunità e la stabilità economica dell'intero mondo occidentale fossero sfruttate subito dal presidente come occasione, a suo modo unica, per ribattere sul punto delle iniziative politiche da intraprendere senza più indugi, in quanto ormai divenute improrogabili.

²⁷⁶ Sull'epocale rottura dell'equilibrio vigente dalla conferenza di Bretton Woods e sulle decisioni unilaterali di Nixon un contributo ancora valido lo offrono P. BAIN KENEN-F. PAPADIA-F. SACCOMANNI (a cura di), *Il sistema monetario internazionale tra crisi e riforme: saggi in memoria di Rinaldo Ossola*, il Mulino, Bologna 1994. Cfr. anche J. DENIZET, *Le dollar. Histoire du système monétaire internationale depuis 1945*, Fayard, Paris 1985.

²⁷⁷ Il contenuto forzatamente interlocutorio del testo è brevemente richiamato dal presidente nel discorso che ebbe modo di pronunciare tre settimane più tardi. In ASUE, FMM 33, *Discorso del Presidente tenuto in occasione della riunione congiunta delle commissioni economica, per le Relazioni economiche esterne, delle Finanze e dei Bilanci, e dell'Agricoltura del Parlamento europeo*, Bruxelles 6 settembre 1971.

[...] Voglio sottolineare - non per sminuire il nostro compito, ma per renderlo ancora più vincolante - che questa necessità di prendere oggi decisioni comunitarie non risponde soltanto ad una esigenza storica, ma ad un nostro preciso impegno. Questo impegno nacque con il vertice dell'Aja nel dicembre 1969 e si è concretizzato nelle decisioni che abbiamo preso nel febbraio scorso sulla creazione dell'Unione economica e monetaria. Quindi la nostra responsabilità è duplice: dobbiamo oggi progredire sulla via di una più stretta unione per essere coerenti con i nostri stessi impegni e per rispondere, conformemente ai nostri interessi, ai problemi che abbiamo di fronte, dobbiamo oggi più che mai rispettare le procedure comunitarie che ci siamo dati di consultazione preventiva ed obbligatoria [...]²⁷⁸.

Non abbandonare l'UEM sul nascere, rinsaldare i meccanismi della Cooperazione politica europea così difficilmente avviati meno di un anno prima, e rassicurare i partner internazionali sugli impegni appena presi nei loro confronti era dunque la rotta che la massima autorità dell'Europa politica intendeva seguire.

Malfatti fece quanto in suo potere per dare continuità a questi intendimenti, reclamando sempre più margini d'iniziativa e giungendo così fino a mettere in discussione l'asse franco-tedesco, e, al suo interno, la *leadership* personale del presidente francese.

[...] E' mio dovere dirle che domani noi potremmo trovarci non già di fronte ad un'altra delle occasioni mancate per progredire sul terreno della costruzione europea, ma di fronte ad una realtà che di fatto ha trasformato e degradato tutta la nostra costruzione [...]²⁷⁹.

Con queste parole il presidente si rivolgeva ai capi di Stato e di governo delle Comunità in settembre, per cercare di richiamare la loro attenzione sulla delicatezza della fase che stava attraversando il processo di integrazione. Faceva poi notare come la crisi del dollaro si fosse inserita in realtà su quella già preesistente, tutta europea, del marco e del fiorino olandese, che in autunno sembrava oramai superata dagli eventi più recenti, ma che era stata a ben vedere la prima a mettere in discussione l'Unione economica, di cui proprio allora si avvertiva ancora di più la necessità. Anzi, le riflessioni principali che *Berlaymont* e il suo vertice si lasciavano sfuggire nelle uscite pubbliche di quel periodo erano di tenore velatamente recriminatorio: se ci fossero state meno ritrosie e

²⁷⁸ ASUE, FMM 33, *Discorso introduttivo in occasione della riunione straordinaria del Consiglio dei Ministri*, Bruxelles 19 agosto 1971.

²⁷⁹ ASUE, FMM 51 *Comunicazione del Presidente Malfatti al Presidente del Consiglio dei Ministri italiano Emilio Colombo*, diramata a tutti i Capi di Stato e di governo dei Sei, Bruxelles 10 settembre 1971. Cfr. anche B. OLIVI, *Da un'Europa all'altra*, Etas Kompass, Milano 1973, p. 166.

incertezze in passato da parte dei governi, e con un'Unione già avviata - si sosteneva - probabilmente le ricadute deleterie delle fluttuazioni del dollaro sarebbero state meglio assorbite dal sistema finanziario ed economico del vecchio Continente. Insomma, quella “*benevola indifferenza degli Stati membri verso la situazione anormale e pericolosa in cui versa la Comunità*”²⁸⁰ sarebbe stata contrastata dalla Commissione con ogni mezzo.

La posizione comune che si riuscì a trovare nel corso delle riunioni del Consiglio Ce dell'autunno permise di arrivare con un fronte più coeso rispetto al passato recente all'appuntamento rappresentato dalla conferenza di Washington del 17-18 dicembre, celebratasi presso lo *Smithsonian Institute*²⁸¹.

Proprio le pressioni europee fecero sì che il governo statunitense decidesse in quella circostanza di abolire la sovrattassa del 10% stabilita di recente per le importazioni nel mercato USA, e che si tornasse perlomeno ad esprimere un valore stabile in dollari per l'oncia d'oro, benché non fosse più possibile ripristinare l'obbligo della loro convertibilità. Buona parte delle principali decisioni raggiunte dalle maggiori economie avanzate all'interno del cosiddetto *Smithsonian Agreement* nacquero pertanto anche su stimolo delle Comunità e delle loro istituzioni interne.

Grande importanza per le vicende comunitarie assunse poi il recupero del principio di un margine massimo di oscillazione, in senso positivo o negativo, interno alle valute europee e rispetto a quella statunitense, che venne fissato come è noto nei termini del 2,25 %²⁸².

Una decisione che fu presto recepita anche dal Consiglio delle Ce il 21 marzo 1972, ad un anno esatto di distanza dallo sfortunato lancio dell'UEM, per essere in seguito perfezionata dagli accordi di Basilea del 10 aprile e dalla nascita di un altro protagonista delle contraddizioni dell'Europa degli anni Settanta, il Serpente monetario²⁸³.

Ma l'inizio della primavera 1972 aveva nel frattempo segnato un'altra svolta fondamentale, quella fornita dalle rumorose dimissioni di Malfatti in vista dell'incipiente campagna elettorale italiana, che erano state annunciate due settimane prima e divenute effettive proprio in quella data.

5.4 La coda del Serpente

²⁸⁰ ASUE, FMM 33, *Intervento del Presidente davanti al Parlamento europeo*, Strasburgo 23 settembre 1971.

²⁸¹ Sugli accordi di Washington di fine 1971 si rimanda a D. BASOSI, *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon (1969-1973)*, Polistampa, Firenze 2006, pp. 179-182.

²⁸² E. BUSSIERE, op.cit., p. 423

²⁸³ *Ibidem*, *ivi*.

Ancora una volta, quasi ad inseguire un destino perennemente in salita, i più ambiziosi progetti messi in campo nel corso del 1971-72 dovettero essere subito accantonati in attesa di tempi migliori.

E tuttavia, nemmeno la più modesta soluzione trovata - sulla scorta della prima fase prevista dal progetto Werner - nella quota di oscillazione massima del cambio delle valute degli ora Nove Stati Ce riuscì a porre un argine all'ondata inflativa che investì l'intero continente, in un generale clima di sfiducia che aveva visto negli stessi mesi la clamorosa sconfessione delle politiche attuate dal governo di Oslo da parte del suo elettorato, e il *Sommet* di Parigi a tentare in qualche modo di farvi fronte.

Il biennio seguente, con l'uscita dal cosiddetto "serpente" di Regno Unito e Italia già nel corso del 1972-73, e in seguito della Francia agli inizi del 1974, avrebbe portato un ulteriore colpo alla credibilità dell'intero sistema²⁸⁴.

La storia di questo temporaneo fallimento ha rappresentato forse uno degli argomenti più convincenti a favore della classica interpretazione negativa di quella fase della storia europea.

A prima vista, non sembrerebbe infatti semplice tracciare un bilancio positivo di quell'esperienza, e, al suo interno, dell'efficacia dell'apporto dato dal presidente della Commissione nel suo momento d'esordio.

E nondimeno, non sarebbe appropriato trascurare un dato di rilievo che nonostante tutto emerge dal dipanarsi di questa vicenda. Ad opinione di chi scrive, si può ravvisare anche in questo campo in primo luogo una volontà mediatrice, tipica dell'*ars operandi* e della personalità del politico italiano, che agì nel corso di tutta la sua presidenza per trovare un ragionevole punto d'incontro tra visioni, certo lontane tra loro, della prospettiva di un'unificazione economica e di quali ricadute questa avrebbe portato con sé. Una dinamica che trova invero conferma in tanti altri *dossier* affrontati, dalla Cooperazione politica all'ampliamento, che contrassegnarono quegli anni di grande cambiamento per l'Europa occidentale. Questa coesione interna, così faticosamente ricercata, significava in primo luogo una dimostrazione di necessaria unità da dare all'esterno, e all'alleato statunitense su tutti, come la visita a Washington e i colloqui con il presidente Nixon avrebbero dimostrato.

²⁸⁴ Esiziale in questo senso, soprattutto per la lira italiana costretta all'uscita dal Serpente nel febbraio 1973, la massiccia svalutazione del dollaro stabilita dalla *Federal Reserve* all'inizio dell'anno. Per questa parte basti il rimando a G. MAMMARELLA-P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2013)*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 155 e ss.

Nell'attuare questo disegno, appariva dunque chiaro come uno dei principali strumenti dovesse essere il far riguadagnare prestigio, visibilità ed autorevolezza internazionali alla Commissione, rivendicata "motore" dell'integrazione, elemento che costituiva non casualmente un altro dei cardini su quali il presidente italiano aveva impostato sin dal primo momento la sua intera azione politica a Bruxelles, e troppo spesso dimenticato a seguito di un suo abbandono della guida dell'istituzione precoce ed oggettivamente controverso.

Di non secondaria importanza fu anche il contesto all'interno del quale Malfatti si ritrovò ad operare, segnato da una complessità che per molti aspetti non aveva precedenti nell'intero dopoguerra. Il timore di un possibile tracollo dell'economia dei Sei, generalmente già in contrazione da tempo, e di un procedere in ordine sparso di fronte alla crisi finanziaria del 1971 poteva avere in campo comunitario degli inquietanti echi con la recente crisi, pur generata da altre cause, della Sedia vuota, che aveva seriamente messo in discussione l'esistenza stessa delle Comunità. Dopo tutto, nel volgere di pochi anni l'Europa politica si ritrovava ancora arenata in una grave impasse, facendo sembrare già remoti nel tempo i progetti di grande respiro delineati in precedenza. E proprio in una situazione così critica la presidenza di *Berlaymont* contribuì a non disperdere l'importante eredità che le era stata tramandata.

Allargando la prospettiva sul più lungo periodo, pur rifuggendo un'impostazione teleologica, è indubbio però come proprio dalla sfortunata fase iniziale dell'UEM abbia in seguito preso avvio la strada - certo non lineare - dalla quale sarebbe scaturito il Sistema Monetario Europeo, giunto alla fine dello stesso, complesso decennio in un clima internazionale per molti aspetti simile²⁸⁵. Questo per limitarsi solo alla fase che si è inteso prendere in esame con questa tesi, e tacere degli sviluppi successivi al tornante 1992-1993 e al conseguente delinarsi della moneta unica.

In definitiva, l'instabilità finanziaria non fu che una delle tante prove cui il progetto europeo fu sottoposto, e certo non l'ultima, superata anche grazie all'apporto di un ceto dirigente politico che, pur non essendo esente da critiche, era tuttavia ancora consapevole dell'unicità di quanto fatto fino a quel momento, e di quanto valesse la pena conservarlo per il futuro.

Ritornando alla diretta esperienza del politico italiano, se i primi passi dell' "approfondimento" non si erano perciò rivelati semplici, e tanto meno dagli esiti immediati evidenti, ben altri sviluppi avrebbe dato l'annoso *dossier* del primo allargamento, giunto all'epoca al suo momento decisivo.

²⁸⁵ Sulla nascita dello SME è ancora valido il volume di N. P. LUDLOW, *The Making of the European Monetary System: A case-study of the politics of European Community*, Butterworth, London 1982.

VI. Tra nuovi ingressi e dimissioni: La proiezione internazionale e l'epilogo

6.1 *L'Europa Oltremarina*

Nel precario equilibrio europeo seguito al primo *Sommet* olandese, in parallelo al complesso percorso dell'UEM, l'altro piatto sulla bilancia era costituito giocoforza dal primo allargamento, inseguito da quasi un decennio tra le note, ripetute battute d'arresto. Benché si fosse sempre attenti a inquadrare l'argomento approcciandosi all'insieme dei quattro nuovi candidati, era evidente agli stessi protagonisti come il principale "convitato di pietra", con cui doversi confrontare in ogni campo, fosse il Regno Unito del *premier* e leader conservatore Edward Heath²⁸⁶.

Ricostruire la genesi del risultato più evidente dei venti mesi di guida italiana di *Berlaymont* è un'operazione alquanto complessa, che tuttavia può essere facilitata dalla presenza di una documentazione archivistica ricca, anzi, a tratti persino ridondante²⁸⁷.

L'autunno del 1970, a Commissione appena insediatasi, fu caratterizzato da un'intensa attività diplomatica, che vide spendersi in prima persona il presidente italiano in favore della riuscita dello storico traguardo. Traguardo che di lì a pochi mesi, tuttavia, scontato l'entusiasmo iniziale, sembrò sul punto di essere mancato di nuovo. L'attivismo dimostrato da Franco Malfatti nell'incipiente *iter* della Cooperazione Politica Europea aveva dunque un valido argomento in più dalla propria parte.

²⁸⁶ Le elezioni del 18 giugno di quell'anno avevano infatti riportato al governo i *Tories*, chiudendo la prima, lunga stagione laburista del gabinetto di Harold Wilson, in carica ininterrottamente dal 1964.

²⁸⁷ Al solo tema dell' "*Elargissement*" sono dedicati nove faldoni del vasto archivio personale di Malfatti, contenenti le più svariate tipologie di documentazione, con prevalenza però di quelle di natura tecnica, nella forma dei verbali delle sedute negoziali. In ASUE, FMM 41-49.

Tra settembre e ottobre erano già state toccate Bonn, Parigi, L'Aja e Lussemburgo nel consueto *tour* delle capitali comunitarie²⁸⁸, ma erano Roma e Londra a rappresentare il problema principale per la Commissione.

Se per quanto riguarda l'Italia, la preoccupazione più urgente da parte di *Palais Berlaymont*, al di là del clima sociale, si stava manifestando nel far sì che il Parlamento ratificasse al più presto il trattato di Lussemburgo sulle Risorse proprie²⁸⁹, in Gran Bretagna la situazione si stava già facendo più pesante.

Nelle stesse settimane, era infatti pervenuta a Bruxelles una memoria britannica sulle conseguenze finanziarie dell'adesione, che presentava un quadro d'insieme non certo positivo, a detta di Londra²⁹⁰. Un documento del genere non poteva passare inosservato, nel clima di aspettative creatosi intorno ai negoziati appena avviati. Lo stesso Malfatti ebbe modo di stigmatizzarne le conclusioni, almeno in due dei cardini sui quali queste poggiavano.

Entrando nel merito, si muovevano critiche anzitutto sull'orizzonte previsto dai britannici al 1978, che si considerava poco verosimile alla luce delle molte variabili che nel frattempo sarebbero entrate in campo, dalla fine del periodo transitorio della nuova Europa allargata all'entrata a regime, all'epoca ancora prevista come sicura, dell'Unione Economica e Monetaria. Di contro, le stime di crescita del PIL fissate intorno al 3 per cento annuo avevano tutta l'aria di ricalcare le precedenti previsioni dell'OCSE, con la sostanziale differenza che queste erano state ipotizzate in caso di fallimento del negoziato con Bruxelles²⁹¹. In generale, già da quelle prime settimane di colloqui si stava manifestando in Malfatti la preoccupazione per cui lo spirito politico dell'intera operazione fosse presto perso di vista, riducendo il tutto, come ebbe modo di scrivere più avanti, “*ad un confronto sportivo di cifre*”²⁹².

Questo scambio di informazioni, ancora ufficioso, tra *Whitehall* e *Berlaymont* ebbe però un seguito formale di lì a poco. Il 4 novembre venne fatto circolare un parere di risposta ufficiale da parte della Commissione, che, al di là del taglio meno economicistico, metteva in risalto i rilievi già espressi dal

²⁸⁸ ASUE, FMM 16, 18, 19, rispettivamente dedicati alle visite in Germania ovest (18-20 settembre), Francia (23-24 settembre) Paesi Bassi (11-12 ottobre 1970).

²⁸⁹ Proprio su questo punto - e sulla conseguente istituzione in Italia dell'Imposta sul Valore Aggiunto - si sarebbero concentrati molto i colloqui del presidente Malfatti con vari esponenti politici nella sua visita romana del 13-14 novembre 1970. In ASUE, FMM 17 “*Visite à Rome*”.

²⁹⁰ ASUE, FMM 42 “*Adbésion du Royaume-Uni (1er octobre 1970- 28 juillet 1972)*”, *Livre blanc consacré au Marché commun, Le Royaume Uni et les Communautés européennes*.

²⁹¹ Per tutta questa parte si rimanda a M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Polistampa, Firenze 2004, pp. 206-207.

²⁹² ASUE, FMM 22 “*Visites du President Malfatti à Londres*”, nota di Malfatti, s.d., ma collocabile all'inizio del 1971.

presidente italiano. A questo fece seguito un'altra "vue d'ensemble" informale fatta pervenire al Consiglio delle Comunità il 17, ma subito trapelata all'esterno, evidenziando quella mancanza di riservatezza del negoziato di cui avrà presto a lamentarsi il capo della delegazione britannica a Bruxelles, Geoffrey Rippon²⁹³.

A fare discutere erano le proposte avanzate in tema di partecipazione britannica al bilancio comune, uno dei punti più difficili da dirimere già emersi in quei primi mesi di trattative. La linea emersa prevedeva due alternative da proporre a Londra. Da un lato, si ipotizzava una quota già relativamente alta, da fissare al 21,5 % di contributo annuo per tutta la durata del periodo transitorio (ancora non definita, ma prevista tra i quattro e cinque anni). Dall'altro, la proposta era di accordare una quota più bassa all'inizio (tra il 10 e il 15%) per poi però salire al 20-25 % entro il 1977. Ora, è facile comprendere come entrambe le posizioni potessero creare più di uno svantaggio a *Whitehall*, costretta a scegliere tra una soluzione dolorosa da subito, e un passaggio più graduale ma ad ogni modo dall'esito gravoso a distanza di qualche anno, che avrebbe comunque finito per causare forti ripercussioni sul debito pubblico inglese e sulla già incerta tenuta della sterlina²⁹⁴.

Per tutta risposta, l'8 dicembre 1970 Sir Rippon fu autorizzato da Heath a rendere pubblica, prima alla riunione ministeriale con i delegati dei Sei e poi alla Camera dei Comuni, una replica che evidenziava una lontananza tra le parti a dir poco cospicua, quantomeno su questo punto: contributo iniziale al bilancio da fissare tra il 2,6 e il 3% annuo per poi salire ad un massimo del 15% al termine del periodo transitorio, che veniva accettato nella durata di cinque anni²⁹⁵.

Il primo semestre di trattative si stava dunque chiudendo con quello che poteva già apparire un raffreddamento generale del clima, figlio anche di una strategia negoziale che da parte britannica poteva dirsi volta ad approfondire il solco esistente all'interno dei Sei tra le posizioni più rigide assunte dalla Francia, e quelle degli altri Paesi, su tutti Italia²⁹⁶ e, in misura minore, Germania,

²⁹³ M.E. GUASCONI, *ibidem*, pp. 207-208.

²⁹⁴ Un'approfondita analisi sull'attenzione posta dal Regno Unito su questo aspetto viene offerta da I. POGGIOLINI, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)*, Edizioni Unicopli, Milano 2004, *passim*, in particolare pp. 56-57.

²⁹⁵ M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento*, op.cit., pp. 213-217. Rippon parlò negli stessi termini anche nella seduta della *House of Commons* del 16 dicembre 1970. Una lettura meno negativa della terza riunione a livello di ministeriale tra i Sei e il Regno Unito, che comunque avrebbero trovato in quell'occasione punti di accordo su altre questioni, è offerta dalla testimonianza di C. O'NEILL, *Britain Entry into European Community. Report on the Negotiations of 1970-1972*, Frank Cass, London 2000, p. 69.

²⁹⁶ Per un'efficace sintesi della linea portata avanti dalla Farnesina cfr. A. VARSORI, *L'Italia e l'adesione della Gran Bretagna alla Ce 1961-1972* in A. LANDUYT-D. PASQUINUCCI (a cura di), *Gli allargamenti della CE/UE (1961-2004)*, il Mulino, Bologna 2005, vol. I, pp. 31-60, in particolare pp. 55-60.

notoriamente più bendisposti verso l'ingresso del Regno Unito visto come elemento di contrappeso allo strapotere francese.

La presidenza di turno delle Ce ricoperta proprio dalla Francia aprì il 1971, e nuovi segnali di contrasto con la Gran Bretagna non tardarono ad arrivare. Jean François Deniau, commissario (francese) all'Allargamento con Malfatti, si recò a Londra nei primi giorni dell'anno, riportando un parere chiaramente negativo sulle ultime richieste avanzate dal governo inglese. C'era poi la complessa materia dell'adesione inglese all'Euratom, che cominciò ad essere affrontata proprio in questa fase²⁹⁷. A tutto questo si aggiunse il 21 gennaio una dichiarazione del presidente Pompidou, che pur non essendo paragonabile al celebre primo veto all'ingresso di Londra manifestato dal suo predecessore otto anni prima, non si poteva dire d'altra parte conciliante, dal momento che gli Inglesi, a parer suo, si trovavano ancora nella fase “*dell'umorismo*”, in buona sostanza non intendendo, almeno al momento, ancora fare sul serio²⁹⁸.

L'uscita del presidente francese esacerbò non poco gli animi, al punto che negli ambienti di *Whitehall* e del *Foreign Office* cominciò a farsi strada una visione improntata ad un crescente pessimismo sull'andamento e il successo finale dello stesso negoziato. L'ostilità subdola - in quanto coperta da una disponibilità di facciata - dimostrata negli ultimi tempi dall'Eliseo e dal *Quai d'Orsay* avrebbe nascosto per molti la consueta volontà di esclusione del Regno Unito dall'Europa politica, o, nella migliore delle ipotesi, una manovra tesa ad aumentarne il più possibile il prezzo dell'adesione, e di conseguenza le sue tempistiche²⁹⁹.

Fu proprio nello stallo di quelle settimane che si inserì forse il contributo più evidente dato dal presidente della Commissione sul *dossier* dell'allargamento. Malfatti decise con il suo staff di procedere con una serie di colloqui ad alto livello nelle capitali coinvolte. Considerando le ultime difficoltà emerse, fu Parigi la prima ad essere toccata.

I contenuti del colloquio del 4 febbraio con il ministro degli Esteri francese Maurice Schumann, all'epoca presidente in esercizio del Consiglio, furono quanto mai vasti, spaziando dall'UEM alle relazioni con gli Stati Uniti, passando per la PAC e la Politica regionale. In tema di adesione britannica, i toni e le posizioni che si profilavano sono ben restituiti da un appunto preparatorio

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 68. L'apertura dei primi contatti tra Euratom e Regno Unito risale alle origini stesse della Comunità e al periodo antecedente la prima “chiusura” francese da parte di De Gaulle. Il tema è stato approfondito da M. ELLI, *Politica estera ed ingegneria nucleare. I rapporti del Regno Unito con l'Euratom (1957-1963)*, Unicopli, Milano 2007.

²⁹⁸ Sul fondamentale ruolo del presidente della Repubblica francese nella vicenda comunitaria cfr. in generale AA.VV., *George Pompidou et l'Europe*, Complexe, Paris 1995, *passim*.

²⁹⁹ Sulle varie interpretazioni britanniche date al rallentamento del negoziato nell'inverno tra il 1970 e il 1971 si può ancora consultare la U. KITZINGER, *Diplomacy and Persuasion. How Britain joined the Common Market*, Thomas & Hudson, London 1973.

redatto per Malfatti da Emile Noel, che riassumeva in questi termini l'andamento dei suoi ultimi contatti con i rappresentanti del Coreper.

[...]Le Gouvernement français souhaite l'adhésion de la Grande-Bretagne et est prêt à faire le moment venu les efforts nécessaires. Cela a été dit très explicitement tant aux Ministres allemands, qu'aux Ministres italiens.

Toutefois l'on estime que le memorandum britannique du 18 décembre sur le financement est inacceptable. Faire des concessions tant que les Britanniques maintiennent les positions de ce memorandum aboutirait à tomber dans le piège de la "double négociation". Autrement dit, après avoir mis au point une position commune beaucoup plus modérée que la position française initiale, les Six (et notamment les Français) seraient dans l'obligation de faire de nouvelles concessions pour rencontrer "à mi chemin" les positions britanniques actuelles.

Une telle éventualité ne peut pas être admise à Paris.

Tout en relevant le caractère positif de certains éléments d'une telle prise de position, j'ai souligné l'intérêt qu'il y aurait à favoriser la formation d'une position commune des Six sur quelques orientations principales ne serait-ce que pour inciter davantage la délégation britannique à faire un effort de rapprochement. J'ai également souligné l'importance que la Commission attachait à ce que la signification considérable de l'adhésion ne soit jamais perdue de vue et que les désaccords, même sur des points importants, soient toujours examinés en tenant compte de l'ampleur du but final [...] ³⁰⁰.

Dunque, per ottenere un ammorbidimento delle ultime posizioni di Londra ritenute, non a torto, oggettivamente irricevibili, la Francia avrebbe dovuto a sua volta sforzarsi, nei mesi seguenti, di abbandonare gli atteggiamenti più duri - che potevano far pensare ai classici retaggi antinglesi - e trovare con gli altri cinque membri Ce una sintesi ragionevole, senza mai perdere di vista il risultato finale e la sua dimensione storica.

E' soprattutto sulla scorta di queste considerazioni che venne preparata la visita della Commissione in Regno Unito ³⁰¹, che avrebbe seguito di un mese esatto quella a Parigi. Pur non essendo direttamente consultabile la documentazione inerente ai colloqui riservati di Malfatti con Rippon e Heath, si può comunque cogliere l'orientamento generale della delegazione di Bruxelles da alcuni passaggi dei discorsi tenuti dal presidente nelle occasioni ufficiali di quelle giornate.

[...]Tenuto conto dell'attuale momento della Comunità, ritengo che non ci sia più tempo da perdere in dibattiti teologici e in diatribe dottrinarie, e questo vale per tutte le istituzioni della Comunità, come per gli Stati membri: abbiamo fissato gli obiettivi e conosciamo le iniziative che sono politicamente e realisticamente possibili, ed in questo dobbiamo concentrare i nostri sforzi.

³⁰⁰ ASUE, FMM 7 "Entretien du Président Malfatti avec le Ministres des Affaires étrangères M. Schumann", Note pour Monsieur Le Président, Bruxelles, le 3 février 1971.

³⁰¹ ASUE, FMM 22 "Visite du Président a Londres", 3-5 mars 1971.

Tra gli obiettivi "possibili" vi è l'allargamento della Comunità. Sin dall'inizio del suo mandato, la Commissione che presiedo ha insistito sulla necessità di concentrare gli sforzi sui problemi essenziali del negoziato, resistendo alla tentazione di provocare dibattiti senza fine su punti secondari, ed ha cercato di favorire una condotta politicamente responsabile, evitando che le conversazioni fossero bloccate da interminabili diatribe tecniche e statistiche. Da un lato la Commissione ha essa stessa, e speditamente, contribuito a chiarificare aspetti tecnici importanti del negoziato evitando che essi allontanassero il dibattito dal "centro politico" della trattativa, dall'altro, ha fatto pieno uso della sua prerogativa di organo privilegiato di proposta (prerogativa che è un elemento essenziale del sistema comunitario ed essenziale altresì per il successo di un negoziato di questa portata) elaborando proposte e suggerimenti dettagliati per i problemi più importanti [...]³⁰².

L'incontro dei primi di marzo 1971 ebbe come prima conseguenza il ritorno alla discussione non solo con Londra, ma anche all'interno degli stessi Sei. L'esempio di Malfatti fu seguito da Heath e dal presidente del Consiglio italiano Emilio Colombo, dopo poche settimane, tramite una visita ufficiale a Bonn, il cui intento principale fu quello cercare una nuova conferma dell'appoggio della RFT all'ingresso degli Inglesi, facilmente interpretabile anche come un voler scongiurare, da parte tedesca, il rischio di apparire disinteressati e dunque esclusi da quanto stava avvenendo, a favore di un'attenzione esclusivamente rivolta all'*Ostpolitik* in piena espansione³⁰³.

Molto più rilevante fu in realtà la ripresa dei negoziati, che in primavera poterono ripartire in un clima certo in via di distensione³⁰⁴. Nonostante i ripetuti tentativi di assunzione di *leadership* da parte del commissario Deniau e dell'intero *Berlaymont*, si scivolò però in modo sempre più evidente verso una deriva in senso bilaterale, anglo-francese, delle discussioni.

Va in effetti riconosciuto come l'evento determinante per lo sblocco del negoziato sarebbe stato rappresentato senza dubbio dall'incontro bilaterale avvenuto all'Eliseo tra il presidente Pompidou e il *premier* Heath con i rispettivi principali ministri, tra il 20 e il 21 maggio. Di questa centralità - sottolineata anche in sede storiografica - era ben consapevole gran parte della stessa classe dirigente politica di allora. Lo stesso Renato Ruggiero racconta di come Moro ne avesse parlato in questi

³⁰² *Brindisi a Lancaster House*, 3 marzo 1971. Cfr. *supra*.

³⁰³ Espressioni di timori in questo senso erano in effetti state portate all'attenzione di Malfatti dal ministro degli Esteri olandese Luns, durante la sua visita all'Aja alcuni mesi prima. In ASUE, FMM 19 "Visites du President Malfatti a Le Haye" 11-12 ottobre 1970.

³⁰⁴ Particolarmente proficua si rivelò essere la seduta negoziale dell'11-13 maggio, all'interno della quale i Sei presero impegno formale a salvaguardare gli interessi dei produttori caraibici di zucchero del Commonwealth anche dopo il termine del 1974. Il Regno Unito, da parte sua, a fronte di una proroga al 31 dicembre 1973 della prima riduzione doganale per i prodotti ortofrutticoli in entrata, accettava i cinque anni di durata del periodo transitorio per la ricezione della normativa PAC.

termini, e in modo insolitamente diretto, ad un preoccupato Malfatti, a margine di uno dei primi incontri nel quadro CPE ad inizio 1971.

[...] Ci fu una cena, una sera, a casa dell'ambasciatore Bombassei - che era il Rappresentante Permanente d'Italia - ed io mi ricordo, c'era Franco Malfatti Presidente della Commissione, c'era Moro, e alcuni funzionari. E Franco esprimeva a Moro tutte le sue grandi preoccupazioni, dicendo: "Beh, insomma, mi sembra che questo sia un elemento che possa scardinare tutto il negoziato...". E io mi ricordo che Moro lo ascoltava, ma mostrando un interesse molto limitato a questo problema. Franco Malfatti quasi si adombrò, e disse: "Ma insomma, Aldo, mi stai a sentire, capisci quello di cui si tratta?". E Moro, con voce lenta, e direi lontana, gli disse: "Ma vedi Franco, questa storia dell'entrata dell'Inghilterra, non viene conclusa qua a Bruxelles nell'ambito dei negoziati con voi, che sono importantissimi ma, diciamo, non è questo il punto in cui il negoziato si fa o si disfa...Il negoziato si fa o si disfa quando a un certo momento si incontreranno Heath e Pompidou, e faranno un accordo, o non faranno un accordo". Ci fu un silenzio generale, e poi tutti quanti riconoscemmo che in fondo questa era la realtà. E il negoziato finì proprio esattamente come Moro aveva previsto [...] ³⁰⁵.

E tuttavia si può ritenere che senza l'azione della Commissione e quella personale del suo presidente, giunta al momento opportuno a rimettere in moto un processo che sembrava arenatosi senza prospettive, anche questo passo decisivo non avrebbe potuto compiersi. E' in questo ribadire la volontà di apertura di tutti i Sei - Francia inclusa - ai nuovi ingressi, e il rimarcare la centralità di non perdere un'occasione davvero storica per l'Europa che risiede, nell'opinione di chi scrive, l'apporto più alto forse in termini assoluti dell'intera azione del presidente italiano.

A seguito di un accordo politico oramai non più in discussione, i principali nodi tecnici ed economici vennero infatti affrontati e risolti durante una "maratona" negoziale entrata in seguito nella memoria collettiva di *Palais Berlaymont*, che si tenne nella notte tra il 22 e il 23 giugno 1971³⁰⁶.

Fu allora che si giunse in particolare a recidere il nodo gordiano della questione finanziaria, ossia di quanto Londra dovesse contribuire al bilancio comunitario. L'assenso finale si riuscì a trovare per una quota pari all'8,64% nel 1973, che sarebbe progressivamente salita fino al 18,92 nel 1978³⁰⁷.

³⁰⁵ Si rimanda alla già citata intervista rilasciata nel 2004 a Veronica Scognamiglio. In ASUE, INT 733, p. 10.

³⁰⁶ J. VAN DER HARST, *Allargamento: la Commissione alla ricerca di un suo ruolo*, in M. DUMOULIN (a cura di), *La Commissione. 1958-1972*, op. cit., p. 563.

³⁰⁷ E' noto tuttavia come la polemica sulla contribuzione britannica al bilancio Ce fosse ben lontana dall'essere risolta in via definitiva nel 1971, come gli eventi seguiti al 1974 e durante l'era thatcheriana avrebbero poi dimostrato.

Persino gli ultimi, insidiosi ostacoli di rilievo rappresentati dalle esportazioni dei prodotti agricoli neozelandesi riuscirono finalmente ad essere superati³⁰⁸.

All'indomani della turbolenta estate del 1971 e delle sue gravi ripercussioni sul piano internazionale viste nel capitolo precedente, i colloqui con Rippon e *Whitehall* proseguirono in tono meno evidente, andando a definire gli ultimi dettagli tra gli attori coinvolti.

Anche la cerimonia della storica firma del primo Trattato di Adesione a *Palais d'Egmont*, il 22 gennaio 1972, non fu priva di tensioni, e di veri e propri incidenti diplomatici a livello inter-istituzionale, che probabilmente contribuirono insieme agli sviluppi delle settimane seguenti alla scelta dell'abbandono anzitempo da parte del presidente italiano.

Malfatti pronunciò in quella sede un discorso dai toni retorici, se si vuole adeguati alla circostanza, ma al contempo privo di eccessi enfatici, all'interno del quale anzi prevaleva la consapevolezza delle nuove responsabilità che proprio un'Europa più ampia e coesa politicamente sarebbe stata chiamata a ricoprire sullo scenario globale³⁰⁹.

In quell'occasione si pose poi una questione apparentemente soltanto procedurale e di protocollo, ma in realtà di piena sostanza e carica di significato, in merito a chi dovesse apporre la firma per conto delle Comunità europee. Sebbene la Commissione, nella figura della sua massima autorità, potesse ambire ad una posizione simile, anche alla luce del ruolo di sintesi delle posizioni dei Sei emerso in precedenza, la scelta del Consiglio delle Comunità ricadde sul suo presidente di turno - peraltro protagonista di assoluto rilievo di quella stagione, come già visto - vale a dire il primo ministro lussemburghese Pierre Werner, a ulteriore dimostrazione di come *Berlaymont* dovesse ancora percorrere molta strada per farsi riconoscere un ruolo superiore a quello di semplice "custode dei trattati"³¹⁰.

6.2 *Bruxelles e "gli altri"*

³⁰⁸ Le Ce "capitolarono" infatti sul concedere tassi agevolati all'ingresso nell'area MEC dell'80% del burro e il 20% del formaggio neozelandese fino al 1977, con l'impegno di mantenere questi tassi anche in seguito, almeno per il primo. Una sistemazione in prospettiva. Il punto è analizzato in dettaglio da J.M. PALAYRET, *La position française face à la candidature britannique pendant les négociations du premier élargissement de la CEE (1970-1972)* in A.LANDUYT-D.PASQUINUCCI (a cura di), *Gli allargamenti*, op. cit., pp. 105-109. Cfr. anche M.E. GUASCONI, cit., pp. 215-217.

³⁰⁹ Per il testo del discorso si veda in ASUE, FMM 48 "*Signature du Traité d'adhésion*". Parte della diretta televisiva andata in onda in occasione della cerimonia della firma del trattato di Bruxelles è raggiungibile tramite il sito web del *Centre Virtuel de la Connaissance de l'Europe*, www.cvce.eu (ultima consultazione: settembre 2016).

³¹⁰ A. VARSORI, *Malfatti: una presidenza interrotta*, in M. DUMOULIN (a cura di), op. cit., p. 170.

Il peso inevitabilmente assunto dal Regno Unito non implica però il dover trascurare del tutto la banale considerazione che la domanda di adesione alle Ce fosse stata avanzata anche da altri tre Paesi cosiddetti “minori”. Non sarà possibile in questa sede dedicare spazio sufficiente all'intero andamento dei colloqui dipanatisi con Copenaghen, Dublino e Oslo tra il settembre 1970 e il dicembre 1971³¹¹. E' doveroso tuttavia segnalare come gli sforzi profusi dal presidente, come del resto da Edoardo Martino prima di lui - benché in una fase ancora informale, considerati i noti fallimenti - , per una buona riuscita anche di questa parte del negoziato non furono minori rispetto a quelli impiegati con il governo britannico.

Dei tre candidati nordici, era forse il Regno di Norvegia a sollevare le maggiori criticità, già emerse peraltro nelle prime settimane di trattative, e come del resto avrebbero presto dimostrato gli eventi seguenti l'adesione *de jure* del 1972.

Certamente il settore primario dell'economia norvegese rappresentava l'ostacolo più evidente per l'ingresso nel *club* europeo, con la pesca e l'agricoltura, specie nel ramo cerealicolo e caseario, ad imporsi all'attenzione dei tavoli tecnici³¹². Era però la dimensione di potenza regionale ad acquisire un maggiore peso specifico che, sebbene non paragonabile al caso britannico, non poteva d'altra parte essere sottovalutato nelle negoziazioni con Bruxelles.

Norvegia e Danimarca erano infatti da tempo inserite in un ruolo chiave all'interno di un sistema di collaborazione commerciale e culturale che coinvolgeva l'Islanda e tutta l'area scandinava, comprese le stesse Svezia e Finlandia, come noto importanti pedine nello scacchiere geopolitico continentale che le aveva viste restare ufficialmente neutrali nella lunga contrapposizione Est-Ovest. Al trattato di cooperazione del 1962 (abbreviato con la definizione di Trattato di Helsinki), si erano poi andati sommando progetti, ancora alla fase di studio, di più ampio respiro, volti alla realizzazione di una completa unione doganale tra i Paesi in questione, da identificare sotto la sigla *Nordec*, e di cui lo stesso Edoardo Martino aveva tra l'altro già dato conto tra 1968 e 1969³¹³. Questo senza considerare la posizione di Oslo come membro fondatore dell'EFTA, di cui rappresentava dopo il Regno Unito la maggiore entità politica ed economica, e che faceva interrogare su quali

³¹¹ L'andamento dei negoziati è minuziosamente ricostruito dai verbali delle riunioni tra delegazioni delle istituzioni comuni (Coreper, Commissione), e quelle dei tre candidati, raccolti in ASUE, FMM 43 “*Adbésion de l'Irlande*”, FMM 44 “*Adbésion du Danemark*”, FMM 45 “*Adbésion de la Norvège*”.

³¹² Sono numerose le note tecniche diramate in questo senso da Edmund Wellenstein (1919-2016), già Direttore generale per il Commercio estero con Rey e divenuto responsabile nel 1970 della gestione amministrativa dei negoziati d'adesione per conto di *Palais Berlaymont*, rappresentando insieme al commissario Deniau di fatto il principale artefice del loro esito finale. Per un suo sintetico profilo biografico si può consultare la pagina dedicata all'interno del sito del *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe*, www.cvce.eu (ultima consultazione: novembre 2016).

³¹³ ASUE, Fondo Edoardo Martino (EM) EM 54 “*Norvegé*”, EM 58 “*Coopération nordique (Nordec)*”.

conseguenze avrebbe potuto portare l'ingresso di questi Paesi nei rapporti tra le Ce e altri Stati EFTA non candidati, come Svezia, Islanda o lo stesso Portogallo³¹⁴.

Vi era poi l'elemento determinante, comune ancora una volta alla Gran Bretagna, dell'opinione pubblica dello Stato scandinavo, che già allora si andava orientando verso una posizione critica o al più di sostanziale disinteresse verso l'adesione, di cui non si avvertiva la necessità e anzi si temevano i rischi. A tale proposito, un indizio interessante venne fornito *motu proprio* a Malfatti e al suo capo di gabinetto Ruggiero dall'ambasciata italiana ad Oslo, che si preoccupò di far pervenire a *Berlaymont* la traduzione e l'analisi di una serie di articoli comparsi sulla stampa locale, segnatamente sul quotidiano "Dagblaet", di taglio molto scettico nei confronti dell'avvicinamento ai Sei. Gli articoli vennero peraltro presto stigmatizzati dal ministro degli Esteri norvegese Stray³¹⁵.

L'insieme di questi fattori fece sì che proprio alla Norvegia fossero dedicate le prime attenzioni ed energie rimaste alla Commissione dal negoziato con Londra. Malfatti si recò in visita istituzionale ad Oslo tra il 24 e il 27 febbraio 1971, ad appena pochi giorni di distanza dalla cruciale missione londinese vista in precedenza. Proprio da lì dunque si intendeva ripartire, quasi a voler riprendere il cammino dell'ampliamento da strade secondarie, essendo quella principale momentaneamente impraticabile.

L'attenzione alla dimensione specifica delle regioni periferiche del Nord fu uno dei punti fermi delle trattative avviate con Oslo e di conseguenza fu posta al centro anche dell'interesse di Malfatti, che arrivò a paragonare nei giorni della sua visita istituzionale quelle zone all'estremo opposto del continente, il nostro Meridione, auspicando la progressiva riduzione degli squilibri da raggiungere attraverso il pieno attivarsi della politica regionale comunitaria, cinghia di trasmissione in grado di tenere insieme i due pilastri dell' "ampliamento" e dell' "approfondimento" europei³¹⁶.

[...]La Vostra provincia, situata quasi all'estremo Nord del nostro continente, conosce - come l'altro estremo, nella parte meridionale del paese di cui sono originario, o come altre parti d'Europa - una situazione regionale particolare.

Mi sembra quindi particolarmente opportuno sottolineare, in questa sede, un aspetto che non sempre è messo in luce nella costruzione comunitaria: la consapevolezza, in seno alla Comunità, dell'intollerabilità

³¹⁴ Un'attenta disamina politica su questi temi era effettuata proprio da Wellenstein, *note pour Mons. le President Malfatti*, Bruxelles, le 24 février 1971, in ASUE, FMM 21 "Visite du President Malfatti en Norvège".

³¹⁵ ASUE, FMM 21, P.M. Marocco, assistente commerciale dell'Ambasciata d'Italia, a Renato Ruggiero, Oslo 20 febbraio 1971.

³¹⁶ Benché prevista nel preambolo dei trattati fondativi, il percorso che avrebbe portato all'incardinarsi di una politica regionale aveva conosciuto solo in tempi relativamente recenti un reale sviluppo per mezzo dell'assegnazione di deleghe *ad hoc* ai commissari Von der Groeben con Jean Rey, e Albert Borschette con Malfatti. Un altro passaggio decisivo sarebbe stato, come è noto, l'entrata in vigore del Fondo di Sviluppo Regionale nel 1975.

degli squilibri regionali, e la necessità di concepire ed applicare le politiche comunitarie in modo da contribuire a rimuoverne le cause.

Il discorso proseguiva poi con questi toni, andando a toccare le corde più sensibili della popolazione locale.

[...] Vorrei richiamare anche un altro punto, che desta, mi sembra, qualche apprensione nella vostra regione: gli effetti che avrebbe l'adesione della Norvegia nel settore, di importanza sostanziale, della pesca.

Posso rassicurarvi sulla piena consapevolezza della Comunità e sulla grande attenzione che essa porta al settore in questione.

[...] Essa tende ugualmente a rispondere a quelle esigenze e preoccupazioni di carattere settoriale, o più generalmente sociale, che si manifestano con vivacità crescente in tutte le collettività del nostro continente. Per questo l'ampliamento della Comunità non è un semplice fatto dimensionale o quantitativo; esso è e deve essere un evento qualitativo, di importanza fondamentale per il contributo che può dare a forgiare risposte sempre più qualificanti a quelle esigenze e preoccupazioni [...] ³¹⁷.

Gli eventi dei diciotto mesi seguenti avrebbero reso evidente quanto poco queste parole fossero riuscite, loro malgrado, a far breccia negli animi dei pescatori norvegesi, e in generale negli abitanti di quelle terre.

Danimarca e Repubblica d'Irlanda presentavano sotto certi aspetti problemi minori, se paragonati a quelli già così apertamente manifestatisi con Londra ed Oslo. Se per il piccolo regno scandinavo, in procinto di essere ereditato dalla giovane regina Margherita II, l'ingresso nel Mercato Comune poteva essere considerata la classica opportunità per estendere la propria proiezione commerciale oltre l'area tedesca, per Dublino la questione si poteva porre facilmente in positivo, a livello politico, su di un piano di aperto contrasto rispetto alle ambiziose chiusure negoziali inglesi, benché presentasse sul dato infrastrutturale e tecnico qualche asperità legata ancora una volta all'arretratezza di alcune delle sue zone rurali, come si dirà in seguito ³¹⁸. Forse anche in grazia di questa oggettiva minore rilevanza, rispetto ai casi precedenti, i contatti istituzionali diretti tra Bruxelles, Copenaghen e Dublino vennero rinviati a dopo lo sblocco dell'impasse franco-inglese, dato come visto dall'incontro Pompidou-Heath del 20 maggio.

Nella preparazione e poi nella visita a Copenaghen di Malfatti a fine maggio 1971 furono soltanto evocati alcuni motivi di difficoltà legati alla diffidenza che sembrava circondare il negoziato da parte della popolazione groenlandese e di altre pertinenze semi-indipendenti, come le isole Far Oer ³¹⁹; e

³¹⁷ FMM 21, *Progetto di brindisi in occasione della colazione alla Prefettura di Tromsø*, 26 febbraio 1971.

³¹⁸ Si veda al cap VII.

³¹⁹ Di come queste perplessità finiranno per sfociare in critiche aperte e in una volontà di rottura ci si renderà conto un decennio più tardi, con il referendum groenlandese per l'uscita dalle Ce del febbraio 1982.

alla presunta incompatibilità della legislazione danese in materia con alcuni aspetti del trattato Euratom³²⁰. Venne poi perlopiù lodato come esempio virtuoso da portare nella nuova Comunità allargata il riconosciuto, elevato standard di assistenza sociale offerto al popolo danese dal suo sistema governativo ed istituzionale.

Il viaggio nella Repubblica d'Irlanda seguì di poche settimane, e venne preceduto da un incontro del presidente con l'ambasciatore Kennan a Bruxelles³²¹, facendo emergere come uno dei punti essenziali per elidere sul nascere le locali voci scettiche in tema di ampliamento fosse il sottolineare le differenze esistenti tra questo negoziato e quello con Londra, dalle cui posizioni Dublino intendeva rivendicare, ad ogni occasione utile, la massima distanza, anche a costo di qualche forzatura.

Come detto poc'anzi, gli eventi degli ultimi mesi del 1971 avrebbero finito per dominare la scena mondiale ed europea, se non altro permettendo al negoziato di ampliamento, una volta rimossi gli ostacoli maggiori, di giungere in relativa tranquillità al traguardo finale, e tuttavia non al sicuro da nuovi colpi di scena.

6.3 L'UNCTAD III

Nemmeno il fronte delle relazioni con il Terzo Mondo, d'altra parte, venne trascurato. Il 1° gennaio 1971, nel mezzo delle difficoltà viste, entrarono in vigore sia la seconda Convenzione di Yaoundé, sia quella di Arusha tra i Sei e i Paesi dell'ex Africa orientale britannica, firmate tra 1968 e 1969 ed entrambe eredità del triennio di lavoro di Edoardo Martino e del gabinetto Rey.

Nel frattempo era proseguito anche il dibattito sulle regole del commercio internazionale, principalmente nella sede della *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), delineando sempre più le posizioni divergenti di Stati Uniti e Svizzera, da un lato, e dei membri delle Ce e dei Paesi in via di Sviluppo dall'altro. In vista della sua terza sessione di lavori, prevista a Santiago del Cile tra l'aprile e il maggio 1972, l'UNCTAD riuscì infine a far approvare all'intera Assemblea generale delle Nazioni Unite l'introduzione del sistema delle Preferenza generalizzate, in

³²⁰ ASUE, FMM 24 "Visite du President Malfatti au Danemark, 27-29 mai 1971", *Problemes concernant le Groenland dans le cadre du traité d'adhésion*; Appunto per il presidente - problemi posti dall'adesione all'Euratom, F. Caccia Dominioni a Malfatti, Bruxelles 26 maggio 1971.

³²¹ ASUE, FMM 25 "Visites du President en Irlande, 17-20 juin 1971", resoconto dell'incontro con l'ambasciatore d'Irlanda presso le Ce Sean Kennan, Bruxelles 15 giugno 1971; *Address by President Malfatti to the Irish Council of the European Movement*, Dublin, 17th June 1971 h. 17.15.

deroga alle precedenti normative GATT³²². Tramite il Presidente Malfatti, la Commissione delle Ce si impegnò ad essere il primo soggetto politico espressione dei Paesi avanzati ad applicare questo nuovo regime doganale a partire dal 1° luglio 1971³²³, a rimarcare una crescente volontà di autonomia dalla tutela statunitense manifestata in quello che, all'epoca, si configurava ancora come l'unico campo di azione internazionale lasciatale dalla geopolitica dei blocchi: quello commerciale. Si trattava quindi di considerevoli passi avanti, anticipatori del grande cambiamento che avrebbe contrassegnato la Cooperazione allo Sviluppo comunitaria nel corso del decennio appena apertosi, segnata con il varo dei trattati di Lomé con i Paesi del gruppo Africa-Caraibi-Pacifico (ACP)³²⁴. Una chiara testimonianza di come la mera dimensione commerciale stesse diventando nondimeno sempre più stretta e limitante per Bruxelles nel suo rapportarsi al mondo in via di Sviluppo la si ebbe tra novembre e i primi di dicembre del 1971, quando il presidente della Commissione intraprese un lungo viaggio istituzionale nel continente africano, che lo avrebbe portato a toccare, in circa due settimane, Paesi come il Kenya di Jomo Kenyatta, la Tanzania, l'Uganda, il Burundi, il Madagascar, la Somalia³²⁵. All'interno di questa nuova stagione di dialogo si avvertiva sempre più la necessità di approfondire il dato della cooperazione culturale, fino a quel momento ancora incipiente, anche se questo implicava in un certo senso scendere a patti e stringere accordi con regimi certamente non democratici, ad esempio come quello del giovane dittatore Michel Micombero in Burundi. Proprio in quelle zone furono avviati progetti di finanziamento e messa in opera di centri di formazione d'eccellenza ricalcati sul modello europeo, come *l'Ecole Normale Supérieure du Burundi*, fortemente voluta dal primo presidente della piccola Repubblica dell'Africa equatoriale³²⁶.

Tornando sulla più generale materia di politica doganale, quella che si apprestava ad essere la prima entità commerciale al mondo, e la seconda in termini industriali, era chiamata in modo sempre più urgente ad esprimere una posizione univoca all'esterno, tanto più nel settore percepito per antonomasia come di sua stretta competenza. Il segnale già lanciato dal vertice di *Berlaymont*

³²² Sulle conferenze UNCTAD precedenti e sulle differenze tra il sistema delle Preferenze inverse e quello delle Preferenze generalizzate, che si stava affermando nei primi anni Settanta, si rimanda al cap. IV.

³²³ Gli anni della breve presidenza Malfatti furono contrassegnati da un'accresciuta consapevolezza del ruolo che le Ce dovevano assumere nel mondo in primo luogo per mezzo delle loro politiche commerciali esterne. La documentazione archivistica disponibile lo testimonia bene. Si veda in ASUE, FMM 11/1 "*La Communauté élargie*", FMM 33/3, "*Discours prononcés par le Président Malfatti en 1971*" (juin-septembre).

³²⁴ Il principale spartiacque in questo ambito si realizzerà infatti a partire dal 1975/1976 con una ridefinizione dell'intero sistema delle relazioni tra Europa e Terzo Mondo. Cfr. cap. VIII.

³²⁵ ASUE, FMM 30 "*Visite du Président en Afrique, (19-28 novembre 1971)*".

³²⁶ *Allocution du M. le Président Malfatti à l'occasion de la signature de la Convention de financement relative à l'Ecole normale supérieure du Burundi*, Bujumbura, le 27 novembre 1971, in ASUE, FMM 34 "*Discours prononcés par le Président en 1971*".

nell'estate del 1971 era stato evidente, ancora una volta a dimostrazione di una volontà d'indipendenza rivendicata da Malfatti alla guida di quella istituzione. E' in continuità con questa linea che si collocano facilmente due delle ultime azioni della presidenza italiana della Commissione: la comunicazione al Consiglio delle Ce del 31 gennaio 1972³²⁷, volta proprio a richiamare l'attenzione sui segnali di unità e coesione interna da portare all'appuntamento UNCTAD oramai imminente, e la visita istituzionale in Giappone, seguita di una quindicina di giorni, che tra le altre tematiche toccò forzatamente anche quella del commercio bilaterale e delle sua regolamentazione a livello globale³²⁸.

Pur evidenziandone gli indubbi lati positivi, non va trascurata peraltro la consapevolezza, di cui si trova traccia ricorrente nella documentazione, di quanto l'entrata in vigore del nuovo sistema tendente a favorire le importazioni nel MEC dei prodotti dei Paesi sottosviluppati non potesse rappresentare che una soluzione provvisoria, se non di ripiego, ai tanti problemi che affliggevano il Terzo Mondo, affrontabili in modo risolutivo solo da una prospettiva di più ampio respiro e con l'aiuto di altri attori internazionali³²⁹.

Il veloce avvicinarsi degli eventi, con le dimissioni di Malfatti annunciate a sorpresa a decorrere dal 21 marzo 1972, gli impedirono tuttavia di essere presente alla seduta inaugurale della Conferenza nella capitale cilena, apertasi il 13 aprile.

L'eredità delle linee di fondo impostate dal politico italiano e dal suo *staff* lasciata al nuovo presidente *ad interim* Mansholt resterà comunque importante, ed è testimoniata dalla presenza dei molti documenti preparatori e di lavoro dell'UNCTAD III che si possono comunque ritrovare conservati nel fondo Malfatti degli archivi fiorentini³³⁰. E, dal punto di vista delle relazioni internazionali, non sarà l'unica.

³²⁷ ASUE, FMM 38 “Troisième session de la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement) a Santiago du Chili”, *Intervention du Président Malfatti concernant le CNUCED*, Bruxelles 31 janvier 1972.

³²⁸ ASUE, FMM 31 “*Visite du Président au Japon, (12-18 février 1972)*”.

³²⁹ [...]Or, si la 2eme CNUCED à la Nouvelle Delbi a enregistré un certain progres des orientations sur deux points importantes: l'octroi de préférence généralises aux exportationes de products manufacturé des PVD et le volume de l'aide, on peut s'interroger sur la portée effective de ces orientations. La Communauté et ses Etats membres qui ont joué un role déterminant pour faire admettre le principe de préférence généralisée et qui ont le premiers appliqué ce systeme doivent bien constater qu'ils n'ont pas encore été accompagné par un des plus grands partenaires du commerce internationale. Ils doivent aussi reconnaître que les pays en voi de développement les moins avances ont pris conscience que cet systeme inevitablement ne leur apportait que de faibles avantages et qu'il en resulte au moins une interrogation sur l'homogénéité des intérêts et des chancées relatives de développement au sein du "Tiers Monde" [...]. in ASUE, FMM 38, *Preparation de la 3eme Conférence de Nations unies sur le Commerce et le Développement – Communication de la Commission au Conseil*, Bruxelles, février 1972.

³³⁰ ASUE, FMM 39 e 40 “Troisième session de la CNUCED à Santiago du Chili (26 novembre 1971-22 décembre 1972)”.

6.4 *Genesi della Politique Globale Méditerranéenne*

Se la Comunità sembrava infatti volgersi a nord sul piano interno, e nel frattempo voler appianare i crescenti contrasti con l'alleato d'Oltreatlantico pur rivendicando la sua autonomia, la sua azione in campo internazionale non poteva limitarsi a questo. Come si è visto in precedenza, una delle direttrici fondamentali e più antiche della sua azione esterna interessava l'area mediorientale, dove anche in anni recenti si erano rinsaldati antichi legami di collaborazione e se ne erano stretti di nuovi.

Proprio la razionalizzazione della congerie di trattati predisposti nel volgere di un quindicennio da Bruxelles con le ex colonie del vecchio Continente si imponeva nei primi anni Settanta; un riordino reso tanto più necessario dal previsto ingresso nelle Ce di quattro nuovi Stati. Nei disegni della Commissione prese dunque corpo, progressivamente, l'idea di una politica che uniformasse quanto fatto in precedenza, se si vuole "in ordine sparso", per rendere in una parola la sua azione più efficace: la *Politique Globale Méditerranéenne*³³¹. E tuttavia, al di là di un semplice processo di riordino, si sentiva anche la necessità di far compiere un salto di qualità alle politiche esterne comuni, del resto già percepibile con certe innovazioni introdotte dalla seconda Convenzione di Yaoundé poco tempo addietro.

Simili istanze erano in realtà presenti da tempo in Europa, su vari piani istituzionali. Tra i primi a prendersene carico fu ad esempio l'Assemblea parlamentare europea, che proprio alla ratifica dei vari trattati internazionali stipulati dalla Commissione per conto dei Sei era stata continuamente chiamata. Da questo punto di vista, il 1970 si era appena chiuso con la firma dell'accordo di Associazione tra Bruxelles e la Repubblica di Malta, che andava ad aggiungersi a quelli simili con Grecia, Turchia, e soprattutto con Israele, Libano, Marocco e Tunisia stipulati fino ad allora.

Nel febbraio del 1971 la commissione politica del Parlamento, presieduta allora da Carlo Scarascia Mugnozza, fece pressioni in sede di Assemblea generale affinché si potesse perseguire una linea con

³³¹ Sulla PGM si veda G. MIGANI, *La Politique Globale Méditerranéenne (1970-1972)* in G. MIGANI-A. VARSORI, (eds.) *Europe in the International arena during the 1970's. Entering a different world*, Bruylant, Bruxelles 2011, pp. 193-210. Sulla preparazione tecnica da cui scaturì la politica globale mediterranea si veda anche G. MIGANI, *Re-discovering the Mediterranean: first tests of coordination among the Nine*, in E. CALANDRI- D. CAVIGLIA, A. VARSORI (dir.), *Détente in Cold War Europe. Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, Tauris, London 2016, pp. 49-60. Per un'analisi di più lunga durata è possibile consultare H. BEN HAMOUDA-M. BUCHARD (dir.), *La construction d'un espace euro-méditerranéen. Genèses, mythes et perspectives*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2012. Cfr. anche E. CALANDRI, *L'eterna incompiuta: la politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza*, in ID, (a cura di) *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo (1957-2007)*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 89-116.

obiettivi politici espliciti anche con i Paesi del Maghreb e Mashrek di cui non era in ipotesi una futura adesione alle Ce, nel tentativo di differenziare le loro posizioni sia dalle relazioni con Atene ed Ankara, oggettivamente più profonde, sia da quelle con il resto del Terzo Mondo, che almeno al momento era prematuro pensare di poter gestire allo stesso modo, se non altro per via della loro enorme complessità³³². In realtà, si poteva facilmente intuire come proprio all'avvio di una maggiore e più coerente collaborazione istituzionale e politica tra i vari soggetti del Mediterraneo fosse sottesa la futura applicazione di simili criteri al vasto sistema dei Paesi SAMA, e in generale all'intero insieme dei Paesi in via di Sviluppo, nella prospettiva di un'ascesa dell'influenza delle Ce a livello globale come soggetto paritario e non più subalterno a quello statunitense.

Il Parlamento di Strasburgo arrivò a votare una risoluzione ufficiale in tal senso, che a seguito di un ricorso per annullamento venne però presto cassata dalla Corte di Giustizia europea, avendola ritenuta di fatto un'uscita dai tradizionali ruoli attribuiti dai trattati all'istituzione rappresentativa³³³.

Nondimeno, questa istanza di rinnovamento, così apertamente espressa da Strasburgo, trovò presto terreno fertile dalle parti di *Palais Berlaymont*, come si è visto alla ricerca continua, specialmente allora e in nome dell'approfondimento, di un'inedita autorevolezza di rango politico, da ottenere diventando sempre più sintesi e attore internazionale *de facto* autonomo dai Sei. La stessa filosofia "globalista" che nei mesi a seguire avrebbe permeato la preparazione della conferenza cilena sul commercio mondiale non poteva insomma che applicarsi facilmente anche in questo campo, che per di più andava a toccare un'area geopolitica più prossima a quella europea e già legata da tempo alla Comunità³³⁴.

Questa posizione fu fortemente confermata in molte occasioni pubbliche nel corso del 1972 e in sostanza attraversò senza soluzione di continuità il traumatico passaggio dal gabinetto Malfatti all'*interim* di Sicco Mansholt. Ancora a un mese dal *Sommet* di Parigi, nel corso della riunione dei ministri degli Esteri per la CPE svoltasi a Frascati, parve essere accettata come un punto fermo³³⁵.

³³² Carlo Scarascia Mugnozza si mostrerà sempre particolarmente attento alle necessità di rinnovamento delle politiche comuni verso il Mediterraneo, anticipando in questo molti temi poi ripresi durante la sua permanenza alla Commissione tra 1972 e 1976. Documentazione anche anteriore alla date indicate è disponibile in ASUE, fondo Carlo Scarascia Mugnozza (CSM), CSM 72 "*Politique méditerranéenne (1973-1976)*". Cfr. anche su questo G. MIGANI, *ibidem*, pp. 198-200.

³³³ G. MIGANI, *ibidem*, *ivi*.

³³⁴ Sulle riflessioni in merito al dibattito tra globalismo e regionalismo si rimanda a E. CALANDRI, *L'eterna incompiuta*, cit., in particolare alle pp. 104-106.

³³⁵ Nella riunione dei ministri dei Dieci (i Sei più i quattro nuovi Stati "entranti") che si tenne a Frascati (Rm) il 12 settembre 1972 furono in effetti toccate, oltre alla preparazione del Vertice di Parigi e della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione Europea, anche le questioni dei rapporti con il mondo mediterraneo, nei termini già visti. Cfr. CALANDRI, *Ibidem*, *ivi*. Sul più generale ruolo giocato in quel periodo dai vertici della diplomazia italiana in ambito

Nel frattempo, si proseguì sulla via dei negoziati con gli Stati dell'area non ancora interessati da accordi precedenti, tanto che entro la fine dell'anno si poté contare sulla firma di trattati, benché ancora di natura prevalentemente commerciale, con Cipro e la Repubblica egiziana di Anwar al-Sadat³³⁶.

A questo punto, tuttavia, non è difficile immaginare come da parte dei Sei si fosse costretti in qualche modo a correre ai ripari, e a voler frenare "eccessive" fughe in avanti della Commissione e del suo vertice. In questo senso, fu la Francia ad incaricarsi di ricondurre le ultime posizioni di Bruxelles nell'alveo più tradizionale, riconfermando come la priorità fosse da attribuire, più modestamente, al coltivare buone relazioni con l'area del Maghreb, dove non a caso proprio Parigi vantava evidenti e consolidati interessi particolari. Principale esponente di questa linea, portata avanti nell'ultimo scorcio dell'anno, fu in seno all'esecutivo Mansholt lo stesso Jean François Deniau, rimasto nella cruciale posizione di commissario agli Affari Esteri e agli Aiuti allo Sviluppo. Non era insomma il caso di alimentare velleità troppo ambiziose, in particolare nel momento in cui il mondo occidentale dava segni di trovarsi in difficoltà crescenti.

Fu proprio dal precario punto di equilibrio trovato a fine '72 tra persistenza del regionalismo e slanci globalistici più o meno realizzabili che prese corpo la PGM³³⁷.

E tuttavia, il compito di mettere in pratica i nuovi disegni venne a ricadere sul nuovo presidente francese, François Ortoli, insediato al *Berlaymont* dal gennaio 1973 in un momento certo già non semplice di suo. I primi problemi non tardarono infatti ad arrivare. Se l'Italia e la Francia cominciarono a sollevare rilievi su alcune misure di materia agricola da applicare ai prodotti dell'area mediterranea - in una dinamica invero consueta - , fu in realtà un nuovo ingombrante membro, il Regno Unito, ad opporre una certa resistenza, che in ambito comunitario non poteva che dispiegarsi anche in termini organizzativi. Sir Christopher Soames, divenuto ora il commissario inglese di maggior peso politico in quanto posto alle Relazioni Esterne, si oppose fermamente alla nascita di una Direzione Generale per il Mediterraneo, la pietra angolare sulla quale basare, almeno a livello burocratico ed organizzativo, la PGM, tenendo per sé le deleghe per la sua area Nord, e affidando la materia del Mediterraneo meridionale alla Direzione per lo Sviluppo del collega Claude Cheysson.

comunitario si rimanda a L. TOSI, *Aldo Moro e l'Integrazione europea*, in U. MORELLI – D.PREDA (a cura di), *L'Italia e l'unità europea. Dal Risorgimento ad oggi: idee e protagonisti*, Cedam, Padova 2014, pp. 299-319.

³³⁶ ASUE, FMM 12 " *Le bassin méditerranéen*", Quadro generale degli accordi con Paesi rivieraschi aggiornato all'ottobre 1972.

³³⁷ *Le relazioni della Comunità con i Paesi del bacino del Mediterraneo*, nota d'informazione interna, Bruxelles, ottobre 1972. Cfr. *supra*.

Nonostante questo, si decise comunque di procedere, e i negoziati per la discussione *ex novo* o la ridiscussione di nuovi accordi con i Paesi dell'area mediterranea allargata cominciarono nell'estate seguente, salvo però essere bruscamente interrotti, per almeno un anno, dall'onda lunga del conflitto del Kippur.

Fu proprio alla ripresa delle trattative, tra 1974 e 1975, e facendo leva sul fatto che la maggior parte degli Stati coinvolti fosse di cultura araba e fede islamica, che questa vicenda finì per sovrapporsi - allontanandosi non poco dai suoi intenti iniziali - ad un'altra, sorta in parallelo, che si rivelerà altrettanto irta di difficoltà: quella del "Dialogo euro-arabo". Gli anni successivi si sarebbero infatti rivelati colmi di nuovi elementi e dinamiche sul fronte delle complesse relazioni tra i membri della Ce oramai a Nove e l'articolata realtà mediorientale.

Sarebbe improprio anticipare e sacrificare un tale argomento non potendogli dedicare sufficiente spazio a questo punto della trattazione³³⁸.

Per ora basterà solo ricordare come i ripetuti tentativi di adozione, a partire dal 1973, di una linea comune da parte di Bruxelles nei confronti del mondo mediterraneo e più in generale di quello arabo non avrebbero potuto nemmeno attuarsi se non in una Comunità cresciuta nella propria consapevolezza di sé e del proprio ruolo nel mondo nel periodo appena precedente, quello appunto dell'allargamento già portato a termine, e dell'"approfondimento" quantomeno incardinato nel suo lungo processo. Questo a prescindere dai risultati poi effettivamente ottenuti, sul cui bilancio si avrà modo di tornare in seguito.

In sintesi, si può affermare che anche la stagione della Politica Globale mediterranea e del cosiddetto "dialogo euro-arabo", prossima ad aprirsi, sia stata in parte erede della breve presidenza Malfatti, tanto nei suoi punti di forza, sopra evocati, quanto nelle sue stesse contraddizioni interne, e segnatamente nella persistenza delle consuete ingerenze nazionali in campo comunitario.

6.5 *Le ragioni dell'addio*

La controversia su cosa davvero abbia spinto alle dimissioni del 2 marzo 1972 il primo presidente italiano della Commissione dura in pratica dall'epoca dei fatti, ed è all'origine della scelta stessa del titolo dato a questa parte, come si anticipava nell'introduzione.

³³⁸ Sul punto si rimanda al cap. VIII. Si segnala sin d'ora, sull'argomento, il recente lavoro dato alle stampe da S. LABBATE, *Illusioni euro-mediterranee. Il dialogo euro-arabo*, Le Monnier, Firenze 2016.

La lettura che si è imposta per quasi un quarantennio – ancora oggi radicata pervicacemente – resta in sostanza quella legata ad un interesse per le questioni europee mai sbocciato seriamente nelle corde del politico romano, che avrebbe per questo visto nella prima occasione utile presentatagli un comodo quanto insperato biglietto di ritorno verso la politica nazionale, a lui ben più congeniale. A contribuire in prima battuta alla costruzione di questa immagine certo poco lusinghiera per Malfatti e in generale per la classe dirigente di cui era espressione, fu il modo, trapelato in qualche misura negli ambienti politici e diplomatici continentali, in cui era stato designato da Mariano Rumor, il suo essere se si vuole una seconda scelta dopo il diniego di Mario Pedini e il ritiro dalla scena comunitaria, dopo dodici anni di attività, di Edoardo Martino³³⁹. L'inesperienza in materia di politica europea, un tratto che lo distingueva proprio dal predecessore o dallo stesso Carlo Scarascia Mugnozza che ne prenderà presto il posto, molto probabilmente non fece che aggravare la situazione.

In realtà, quando il presidente della Repubblica Leone firmò il decreto di scioglimento delle Camere, in vista delle elezioni anticipate convocate per il 7 maggio, si può affermare che questa predisposizione negativa fosse maturata in Malfatti molto più per via degli avvenimenti intercorsi nei venti mesi precedenti che non per una sfiducia aprioristica verso l'ideale europeo. Sebbene sia sempre difficile per lo storico addentrarsi nelle motivazioni di ordine personale che animano i protagonisti dei suoi studi, si può propendere dunque per la tesi che sottolinea il prevalere di una certa insofferenza maturata nel corso del suo incarico, e anzi di una forma di vera e propria frustrazione per il costante - nemmeno troppo sotteso - scontro istituzionale con i Sei³⁴⁰, piuttosto che di uno scarso entusiasmo già manifestatosi inizialmente e poi riemerso.

In effetti, diversi segnali di disagio cominciano a notarsi sottotraccia almeno dalla fine del 1971, per poi dare pieno sfogo sul primo scorcio dell'anno seguente. Se la partecipazione alla Cooperazione Politica Europea da parte della Commissione fu la prima battaglia affrontata e vinta da Malfatti, benché con *Berlaymont* relegata ad un ruolo ancora ancillare, è ragionevole vedere nelle vicende seguenti il vero spartiacque destinato a lasciare il segno. Segnatamente i malumori francesi verso

³³⁹ Come già visto nel cap. IV, del sondaggio portato avanti dal III governo Rumor per porre alla guida della Commissione Mario Pedini, e, in seguito al rifiuto di quest'ultimo, Malfatti, parla apertamente Angelo Bernassola nella testimonianza rilasciata il 16 aprile 1998. In ASUE, INT 580, pp. 12-13.

³⁴⁰ E' in questo senso l'interpretazione proposta da Antonio Varsori, dalla quale tuttavia Maria Eleonora Guasconi dissente in parte, non riscontrandone sufficiente traccia nelle fonti. Si vedano a riguardo A. VARSORI, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, p. 279 e ID-P. CRAVERI, (a cura di), *L'Italia e la costruzione europea. Un bilancio storico 1957-2007*, FrancoAngeli, Milano 2009, p. 158; e M. E. GUASCONI, *La Commissione Malfatti e le sfide degli anni Settanta*, in U. MORELLI-D. PREDA (a cura di), *L'Italia e l'unità europea*, op. cit., p. 328.

l'azione assertiva che Bruxelles aveva mostrato in campo internazionale tanto nella questione dell'Unione economica quanto nelle relazioni con gli Stati Uniti e il mondo mediterraneo avevano rinfocolato a Parigi antiche rivalità, mai del tutto sopite, e che ben si mostravano ad esempio nella reiterata volontà di esclusione delle istituzioni comuni dalla futura Conferenza per la Sicurezza europea, a fronte di una partecipazione invece così a lungo cercata, anche dal presidente della Commissione.

E' possibile che il vero punto "di non ritorno" sia stato raggiunto in occasione della firma del trattato del 22 gennaio 1972, che come detto aveva privato *Berlaymont* non solo di un formale riconoscimento della propria autorità, ma ancor più di quello della funzione oggettivamente svolta nel corso dei negoziati, impedendo che potesse rappresentare i Sei di fronte ai quattro nuovi Stati membri.

Ammettendo quest'ipotesi, si spiega facilmente come un certo malessere crescente paia in effetti trapelare nel corso del febbraio 1972, di pari passo con lo scetticismo che cominciava a circondare il gruppo di lavoro di Georges Vedel sulla prossima riforma delle istituzioni comuni. Lo testimoniano almeno due occasioni, di diversa natura, che impegnarono il presidente prima e dopo il già ricordato viaggio istituzionale in Giappone. La prima, pubblica, fu offerta dalla relazione programmatica al Parlamento, all'interno della quale stigmatizzò apertamente quanto di recente accaduto alla cerimonia di *Palais d'Egmont* e quanto poco contasse la Comunità rispetto ai singoli Paesi³⁴¹.

Ancora più icastici i commenti che solo la riservatezza affidata alle varie note lasciate al proprio *staff* poteva consentire. Malfatti ebbe infatti a commentare in questo modo le pressioni tedesche volte a non includere la Commissione ad una prossima riunione della CPE convocata a livello di rappresentanti permanenti, semplicemente per non urtare la sensibilità della diplomazia francese, già scossa dall'allargamento ai nuovi membri, nel timore che potesse alla fine dare *forfait*, sabotando il tutto.

"Renato: dillo ad Haferkamp perché intervenga. La forzatura tedesca mi sembra, infatti, indecente."³⁴²

³⁴¹ ASUE, FMM 35 "*Discours*", *Il programma della Commissione per l'anno 1972. Discorso pronunciato dinanzi al Parlamento europeo*, Strasburgo 8 febbraio 1972.

³⁴² ASUE, FMM 4 "*Notes confidentielles*", appunto a mano per Ruggiero, Bruxelles, 23 febbraio 1972.

Va da sé che quanto precede intende proporre solo un'interpretazione, nella chiara consapevolezza che, almeno alla luce delle fonti oggi disponibili, quasi certamente non si potrà mai scrivere una parola definitiva sulla questione.

Analizzare tutte le conseguenze di lunga durata di questa esperienza risulterebbe forse troppo ambizioso per gli obiettivi che ci si è imposti con questo lavoro, senza considerare che una simile operazione porterebbe molto lontano dai termini cronologici dati. Limitandosi a considerazioni generali, si può dire che per assistere a qualcosa di paragonabile in campo europeo, benché molto alla lontana, si dovrà attendere fino a ben oltre il varo dell'Unione e la fine della Guerra fredda, con le dimissioni della Commissione Santer e l'arrivo a *Berlaymont* di Romano Prodi, nel settembre 1999³⁴³.

Il presidente Malfatti cercò in tutti i modi ed in ogni occasione di ribadire come il suo mandato fosse comunque prossimo alla scadenza - dalla quale, in verità, lo separava quasi un anno, essendo considerato naturale un avvicendamento a partire dal 1° gennaio 1973 - e come in ogni caso stesse lasciando una Comunità rafforzata nella sua coesione interna, oltre che nella sua nuova dimensione internazionale, rispetto a quella che aveva trovato al suo arrivo³⁴⁴.

Difficilmente queste argomentazioni riuscirono a fare breccia presso gli organi di stampa, che di certo non lesinarono critiche, anche pesanti, verso il politico romano, in questo rinfocolando con una certa facilità antichi pregiudizi sull'affidabilità della classe politica italiana e forse, per estensione, dell'intero Paese³⁴⁵, con prevedibili strascichi anche nel panorama nazionale.

A fare da significativa eccezione ad un clima in generale ostile, arrivarono anzitutto i telegrammi e i vari attestati di stima ricevuti in quei giorni dalle persone che avevano avuto modo di confrontarsi - talvolta anche aspramente - con lui nei due anni precedenti, da Geoffrey Rippon a Maurice Schumann, a testimonianza di un'opera rimasta comunque apprezzata da molti dei suoi

³⁴³ Sull'episodio cfr. G. MAMMARELLA-P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, op. cit., p. 283-284. E' doveroso specificare qui come in quell'occasione si trattasse di ben altro contesto, dal momento che nel marzo di quell'anno il presidente fu costretto a dimettersi sull'onda di accuse di corruzione e irregolarità che peraltro non lo riguardavano personalmente, ma coinvolgevano parte del suo gabinetto, pure dimissionario in blocco, fino all'*interim* presieduto dallo spagnolo Manuel Marin.

³⁴⁴ E' infatti questo riferimento alla sua eredità a ricorrere spesso nel suo discorso di congedo al Parlamento europeo. Vedasi in ASUE, FMM 35 "*Discours prononcés en 1972*", *Discorso del presidente al Parlamento europeo*, Strasburgo, 14 marzo 1972.

³⁴⁵ Non si contano in questo senso gli articoli di molti giornali e settimanali europei, raccolti spesso in forma di sintesi e rassegne stampa dei giorni compresi principalmente tra il 3 e l'8 marzo 1972, ma che proseguono anche per diverse settimane. In ASUE, FMM 5 e FMM 6 "*Demission du President Malfatti*".

interlocutori³⁴⁶. Molto importanti per la loro risonanza pubblica furono poi le parole di Emanuele Gazzo, non caso dalle colonne del Bollettino dell'*Agence Europe*, da lui diretta.

[...] Sotto la guida del presidente Malfatti e in circostanze molto difficili, la Commissione si è imposta come una forza propulsiva autonoma ma responsabile. Un esame obiettivo dei dossier lo conferma (per la prima volta la Commissione interviene direttamente nella preparazione del vertice; essa è associata a tutti i livelli all'unione politica; ha fornito un contributo politico decisivo all'allargamento; ha anticipato le decisioni da prendere in materia di unione economica e monetaria; è stata la prima a chiedere che l'Europa prendesse un'iniziativa autonoma per dialogare con gli Stati Uniti anziché attendere che fossero loro a farlo ecc.). Tutto ciò trova conferma nel fatto che mai come oggi la Commissione è stata oggetto degli attacchi di quanti ritengono che essa costituisca l'ostacolo più ingombrante sulla via di una comoda cooperazione intergovernativa dominata dagli intrighi delle cosiddette grandi potenze³⁴⁷.

Se questo giudizio pare in effetti eccedere nei toni elogiativi, forse dando alcuni dei risultati ancora lontani nei fatti già per acquisiti, nondimeno ha il pregio di aver colto in pieno lo spirito di servizio "europeo" dimostrato dal presidente della Commissione, e di controbilanciare una valutazione del suo operato a sua volta appiattita, almeno fino a pochi anni fa, solo sulla sua discussa - e rumorosa - uscita di scena.

Quanto al Malfatti uomo politico della Democrazia cristiana, come è noto, la sua lunga carriera pubblica proseguirà in Italia, vedendolo di nuovo ministro. Questo in realtà non avvenne subito, ma con il ritorno a Palazzo Chigi, nell'estate del 1973, di Mariano Rumor, l'uomo che più di tutti lo aveva voluto alla guida di *Berlaymont*, e che volle affidargli in quell'occasione il dicastero dell'Istruzione. In questo caso, è ragionevole supporre che la scelta di un'esclusione dalla prima compagine di governo seguita alle elezioni per la sesta legislatura fosse stata dettata, al di là delle logiche di corrente sempre presenti nella Dc di allora, da intuibili ragioni di opportunità politica, che imponevano di evitarne l'esposizione pubblica subito dopo la sua uscita dalla realtà europea.

Malfatti riuscì comunque a dare una certa continuità al suo nuovo incarico, che mantenne nei successivi governi per quasi un quinquennio. Dopo la parentesi al Ministero delle Finanze, guidato proprio durante l'avvio del Sistema Monetario, venne poi il fugace ritorno sulla scena internazionale con il primo gabinetto Cossiga, all'interno del quale fu ministro degli Esteri tra l'agosto 1979 e il gennaio 1980. A questo fece seguito, sul finire della decade, la responsabilità di guida della delegazione parlamentare italiana prima al Consiglio d'Europa e poi all'Assemblea consultiva dell'Unione Europea Occidentale, nella cruciale stagione segnata dalla fine del confronto

³⁴⁶ In ASUE, FMM 5 "Demission".

³⁴⁷ In ASUE, FMM 6 "Demission du President Malfatti", "Europe", 3 marzo 1972.

bipolare³⁴⁸. Una fase meno nota e documentata, questa, ma non per questo non meritevole di approfondimenti in future ricerche.

³⁴⁸ Brevi indicazioni biografiche e sugli incarichi pubblici ricoperti tra il 1987 e il 1991, anno della sua scomparsa, si possono ritrovare all'interno del Portale storico della Camera dei Deputati, www.storia.camera.it/deputato/franco-maria-malfatti (ultima consultazione: novembre 2016).

VII. La PAC, dieci anni dopo

7.1 *Carlo Scarascia Mugnozza a Strasburgo*

Sul breve termine, i fatti della primavera del 1972 fecero loro malgrado da precursori di un profondo avvistamento che stava per coinvolgere non solo la posizione dell'Italia all'interno delle Comunità, di cui furono solo in ultima analisi corresponsabili, ma, come è noto, la tenuta stessa delle nostre istituzioni repubblicane. Il tornante del 1972-1975 rappresentò una cesura profonda nella storia politica del Paese, aprendo la strada a quel clima di "instabilità perenne" che ha alimentato da allora i giudizi negativi su quel decennio, chiusosi a livello politico soltanto con l'apertura della stagione del Pentapartito e del governo Craxi tra 1981 e 1983.

In tema di rapporti tra Comunità e Repubblica italiana, l'evento più clamoroso e rappresentativo di quella tempesta fu senza dubbio l'uscita dal cosiddetto "serpente monetario", ad appena un anno dal suo lancio, cui fu costretto il secondo governo Andreotti nel febbraio 1973, prodromo di quanto avrebbe fatto la Francia a breve, di nuovo l'Italia, diciannove anni dopo, con lo SME³⁴⁹.

Quello che viene meno ricordato è il dilagare anche all'interno dei nostri confini di un sentimento di aperta sfiducia verso Bruxelles, che se negli anni precedenti poteva dirsi tutto sommato ancora circoscritto, stava in quella fase sempre più prendendo piede, anche in alcuni settori del nostro ceto dirigente politico ed industriale³⁵⁰.

³⁴⁹ La drammatica uscita dell'Italia dalla banda di oscillazioni tra le monete dei Nove fissata nel 1971-72 è ricordata da G. MAMMARELLA – P. CACACE, *Storia e politica dell'integrazione europea (1926-2013)*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 155-156.

³⁵⁰ Pur restando l'Italia forse il Paese dai sentimenti europeistici più diffusi e condivisi, un certo moto di disaffezione verso il modo in cui erano andate costituendosi le Comunità europee interessò una parte significativa dell'opinione

Questa tendenza fu in parte controbilanciata dall'epocale e noto cambio di linea politica in materia europea portata avanti dal nuovo Pci di Enrico Berlinguer a partire dall'autunno del '73³⁵¹, ma ancora più dalla permanenza all'interno delle forze governative di figure in grado di mantenere o di ricondurre, in caso di necessità, le decisioni nell'alveo degli assetti consolidati, evitando di capitolare di fronte al pessimismo dilagante nel continente³⁵².

Se il contesto nazionale appariva dunque in questi termini, la situazione sul piano comunitario si era resa per certi versi ancora più intricata, a cominciare dall'incerto futuro che si delineava per la rappresentanza del Paese in Europa.

La pesantissima eredità lasciata dalla positiva ma fugace esperienza di Malfatti alla testa del governo dei Sei nel marzo 1972 difficilmente trova riscontro in altri casi. Mai come allora l'Italia e la sua posizione nella politica europea furono al centro di feroci polemiche che non potevano che travalicare i ristretti confini nazionali. E' in un simile quadro che si verificò l'arrivo alla Commissione, presieduta, come già ricordato, *ad interim* da Sicco Mansholt, del politico italiano che avrebbe dovuto sostituire proprio il presidente dimissionario. La scelta ricadde giocoforza su un altro democratico-cristiano, nella figura di Carlo Scarascia Mugnozza.

Quest'ultimo ha il poco invidiabile primato di essere forse il rappresentante italiano a Bruxelles meno noto sia in termini assoluti sia in quelli relativi, nel novero dei già poco conosciuti, anche all'interno del ristretto ambiente specialistico, commissari italiani³⁵³.

Gli anni trascorsi da Scarascia Mugnozza a Bruxelles come membro della Commissione Ortoli furono ancora una volta tra i più complessi di tutta la storia comunitaria. Se in questo le Comunità europee non facevano eccezione al generale clima di turbolenza geopolitica che nonostante la Distensione Est-Ovest attanagliava il sistema internazionale alla metà degli anni Settanta, insistevano però dei problemi specificamente interni in cui era coinvolta direttamente tutta la

pubblica nazionale, specie in vista del vertice di Parigi del 19-21 ottobre 1972 e negli anni immediatamente seguenti, nel più grande ambito di protesta sociale che attraversava il continente, e che fu talvolta blandito in sede di rappresentanza politica. Cfr. M. COTTA – P. ISERNIA – L. VERZICHELLI (a cura di), *L'Europa in Italia. Elite, opinione pubblica e decisioni*, il Mulino, Bologna 2005.

³⁵¹ Sul tema si rimanda in generale a S. PONS, *Berlinguer e la fine del Comunismo*, Einaudi, Torino 2006, *passim*, in particolare l'Introduzione.

³⁵² Tra gli altri, un grande contributo all'ideale europeistico fu quello apportato dal leader repubblicano Ugo La Malfa, all'epoca Ministro del Tesoro e in seguito vicepresidente del consiglio dei Ministri negli ultimi governi Moro tra 1974 e 1976.

³⁵³ La bibliografia accademica su Scarascia Mugnozza è quasi inesistente. Solo Antonio Varsori lo menziona in breve nel suo *L'Italia a Bruxelles. I membri italiani della Commissione*, in P. CRAVERI – A. VARSORI (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 159 – 160. Per il contributo di Scarascia alla politica ambientale europea si rinvia allo studio di Laura Scichilone, di cui si tratterà nel capitolo seguente.

struttura comunitaria. Su tutti si imponeva la grave crisi, simbolica prima ancora che politica, che fu innescata dalla decisione di istituzionalizzare, a partire dalla fine del 1974, il Consiglio Europeo.

Una crisi di delegittimazione che andava di pari passo con le note sfide del tempo, tra cui l'emergere plastico del potere contrattuale, in tema di politica di approvvigionamento energetico, del mondo arabo di recente indipendenza. Sarebbe stato dunque compito della classe politica di cui Scarascia faceva parte traghettare ancora una volta le Comunità e le loro istituzioni "fuori dalla tempesta". Da parte sua, il neo commissario italiano poteva contare sulla giusta esperienza.

Al pari di Edoardo Martino, la figura cui è dedicata la prima parte del presente lavoro, Scarascia Mugnozza arriva al seggio di Vicepresidente della Commissione e ad occuparsi, sia pure per meno di un anno, della delicatissima Politica Agricola Comune dopo un ragguardevole percorso nelle istituzioni europee, che lui stesso non esitava a chiamare apertamente "gavetta"³⁵⁴.

Il percorso pubblico di Scarascia può infatti dirsi a pieno titolo iscritto nella vicenda integrativa europea, sin dai suoi albori, in un panorama che si discosta in parte con quanto incontrato in precedenza nel caso del presidente Malfatti e anche con quanto si vedrà in seguito per Lorenzo Natali.

Come ricordato nell'Introduzione, Scarascia, pur romano di nascita, vede la sua formazione compiersi all'interno della scena politica pugliese, e in particolare brindisina.

Dopo l'avventura bellica in Nordafrica, che lo portò anche a distinguersi con alte onorificenze militari³⁵⁵, intorno al 1942-3 si colloca il suo rientro in Italia e la conclusione dei suoi studi giuridici all'Università di Bari, seguiti dall'ingresso nella nascente Democrazia Cristiana tra 1944 e 1945.

Proprio all'organizzazione a livello locale del partito saranno dedicati tutti i suoi sforzi nella sfera pubblica dell'immediato dopoguerra, coronati dall'assunzione della segreteria provinciale della Dc nel Brindisino e dall'ingresso nella giunta comunale di Brindisi, mantenuta a partire dal 1946 per un decennio circa. Nel mezzo di questa esperienza fu poi l'arrivo alla politica nazionale, realizzato con l'elezione alla Camera dei Deputati nel 1953, con l'avvio della seconda legislatura repubblicana. Similmente agli altri profili, l'impegno al Parlamento di Roma non si esaurirà se non fino all'arrivo alla Commissione europea, durando nel caso di Scarascia dunque per quasi un ventennio.

L'inizio della vita parlamentare nazionale segnò sin dal primo momento anche quello dell'impegno europeistico, in una dinamica forse ancora più evidente e marcata rispetto a quella conosciuta dallo stesso Edoardo Martino appena pochi anni prima. Tra il 1953 e il 1954, Scarascia Mugnozza prese parte alle prime riunioni e assemblee internazionali di segno federalistico animanti quel periodo, che

³⁵⁴ ASUE, INT 595, intervista di Maria Eleonora Guasconi a Carlo Scarascia Mugnozza, p. 2.

³⁵⁵ Scarascia ricevette infatti la medaglia d'argento al Valor militare. Cfr. ASUE, Fondo CSM, scheda biografica.

gli permisero di entrare in contatto, oltre che con De Gasperi, con molti dei padri nobili dell'ideale d'integrazione europea³⁵⁶.

Dall'inizio del 1961, circa tre anni dopo Martino, anche l'avvocato brindisino verrà scelto per la delegazione democristiana al Parlamento europeo, che lascerà soltanto nel 1972 per trasferirsi al *Berlaymont*.

Se anche per lui i primi Sessanta vedranno incarichi di governo con Amintore Fanfani e Giovanni Leone, prima come sottosegretario all'Istruzione e poi alla Giustizia, ben più significativa e duratura si rivelerà la sua azione politica in Europa³⁵⁷.

Fu innanzitutto la presidenza della Commissione Ricerca scientifica e Cultura della Camera di Strasburgo, tenuta tra 1964 e il 1968, a consentirgli di prendere dimestichezza con i meccanismi comunitari, facendogli presto acquisire una notevole visibilità. In particolare furono le iniziative in favore di un maggiore coinvolgimento delle politiche europee verso il mondo giovanile a destare un certo interesse a livello italiano ed internazionale, attraverso l'istituzione di gruppi di studio tecnici e l'organizzazione di vari convegni. Tra le proposte avanzate figuravano ad esempio quella della creazione di un'Università europea, la facilitazione della circolazione di studenti tra istituzioni scolastiche, comprese quelle di avviamento professionale, e accademiche all'interno dei Sei, e di una revisione in senso semplificatorio della normativa sul riconoscimento all'estero dei titoli di studio acquisiti in uno Stato membro delle Ce. Una politica che avrebbe dovuto essere gestita da un vero e proprio Ente Europeo della Gioventù, di cui si proponeva la fondazione³⁵⁸.

Un'attività che si può a buon diritto vedere come precorritrice di molti dei progetti confluiti in seguito al vertice dell'Aja (come noto sarà l'Italia, attraverso Moro e Scarascia Mugnozza, a far aggiungere uno specifico, ultimo punto sulla formazione e la partecipazione giovanile nel comunicato finale del Vertice³⁵⁹), e più avanti messi in pratica in quella che oggi appare una realtà ormai consolidata.

La buona considerazione dell'operato del politico brindisino portò i vertici del partito già dalla primavera del '67, al momento di decidere chi mandare al "governo" europeo, a parlare di lui come

³⁵⁶ ASUE, INT 595, pp. 2-3.

³⁵⁷ Si veda il portale storico della Camera dei Deputati alla pagina <http://storia.camera.it/deputato/carlo-scarascia-mugnozza>, (ultima consultazione: giugno 2017).

³⁵⁸ ASUE, CSM 38 "*Politique européenne de la Jeunesse*", progetto di relazione sull'istituzione di un Ente europeo per la gioventù, Strasburgo, maggio 1966.

³⁵⁹ ISPI - ANNUARIO di Politica internazionale 1967/1971, *Comunicato finale del Vertice dell'Aja, punto 16*. Dedalo Libri, Bari 1972, vol. XXIV, p. 458.

di un suo possibile membro, sullo stesso piano di Martino, che alla fine sarà scelto - forse anche per un mero criterio di anzianità, avendo dieci anni di più - e di Mario Pedini³⁶⁰.

Fu però all'inizio del 1969 che giunse la massima consacrazione della carriera europea di Scarascia Mugnozza, attraverso la sua nomina alla presidenza della Commissione politica del Parlamento, già tenuta fino a diciotto mesi prima da Edoardo Martino, come ricordato. Nei tre anni seguenti, la centralità dell'istituzione parlamentare - retta all'epoca da un altro italiano, Mario Scelba, che lo aveva immediatamente preceduto nel suo ruolo dall'estate del 1967 - fu spesso posta al centro del dibattito, e a farlo fu anzitutto il vertice della sua più rilevante struttura interna. Sul piano politico, Scarascia si rese interprete in molti modi soprattutto della richiesta di porre il Parlamento nel ruolo di motore del processo legislativo, articolata poi in una risoluzione votata pressoché all'unanimità alla vigilia del Vertice de l'Aja. Nei piani dell'epoca, questo processo avrebbe dovuto condurre all'unificazione politica entro l'inizio degli anni Ottanta, e il futuro commissario se ne fece carico intestandosi ad esempio la lunga battaglia per l'elezione diretta degli europarlamentari, vista come unico suggello possibile per una loro definitiva legittimazione.

[...] Si potrebbe obiettare che il pragmatismo e l'ipotesi confederale accettata nella prima parte di questo appunto siano contraddittori con la concezione di un Parlamento eletto a suffragio universale, che è più vicina alle tesi federaliste. Si osserva che da più parti si è sempre dichiarato di non potere e volere seguire uno schema rigido, ma di ritenere giusto adoperarsi per determinare una concorrenza di soluzioni, [...] pur di procedere speditamente verso l'unione politica. [...] ³⁶¹

Un impegno che portò Moro a scrivergli, circa un anno più tardi:

[...] Tu meglio di ogni altro sai con quale sforzo costante i Governi italiani, che si sono succeduti, si siano adoperati per il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo e la messa in opera di un sistema di elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto. [...] Ritengo che l'aver provocato una nuova messa a punto di un progetto per l'elezione del Parlamento europeo sia stato un apprezzabile successo, ed è mia intenzione fermamente adoperarmi affinché questo possa essere approvato dal Consiglio. [...] ³⁶²

³⁶⁰ Archivio storico Istituto Luigi Sturzo (AILS), fondo DC, serie *Segreteria politica Mariano Rumor (1964 - gennaio 1969)*, fascicolo (UA 4), appunto riservato, s.f., giugno 1967.

³⁶¹ ASUE, CSM 41 “ *Commission Politique 1964-1979*”, *Per l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto*, sintesi della relazione presentata alla giornata di studio del Gruppo Dc del Parlamento europeo, s.d, ma collocabile nel maggio 1969. Gli stessi temi saranno ripresi da Scarascia Mugnozza in aula nelle settimane precedenti il *Sommet* de l'Aja. Si veda anche la nota inviata ad Aldo Moro sul tema, in *Ibidem*, Roma, 2 luglio 1970.

³⁶² ASUE, CSM 41, Aldo Moro a Scarascia Mugnozza, Roma, 1° dicembre 1969.

Eccezion fatta per quello istituzionale, l'altro fronte sul quale il politico italiano si dimostrò più attivo negli anni al Parlamento comunitario fu quello ambientale. Tra 1970 e 1971 fu infatti impegnato in varie occasioni nella realizzazione di grandi convegni di ispirazione ecologista, assumendo la guida a livello nazionale di gruppi di studio su tematiche simili tanto in sede NATO quanto in quella delle Nazioni Unite, come si vedrà più diffusamente in seguito.

La scelta cui si trovò di fronte, prima del previsto, il primo governo Andreotti, che vedeva ancora Aldo Moro alla Farnesina, nel marzo-aprile 1972 fu dunque dettata dalla fretta di trovare presto un uomo di esperienza, e che si auspicava potesse essere l'unico in grado di far dimenticare presto la clamorosa uscita di scena del suo predecessore.

7.2 *L'eredità di Sicco Mansholt*

Entrare in qualità di esponente italiano della Commissione europea non appena terminata, in quel modo, la presidenza Malfatti era un compito che avrebbe spaventato chiunque, persino un uomo politico che poteva definirsi già versato in materia comunitaria come Carlo Scarascia Mugnozza.

A rendere ancora più delicata la situazione, la circostanza per la quale l'eurodeputato italiano sarebbe andato a sostituire forse la figura più carismatica, assieme al primo presidente Hallstein, espressa dalla Commissione nel suo primo quindicennio di vita, che oltretutto andava a tamponare l'emergenza creata proprio dall'abbandono anzitempo della presidenza da parte italiana³⁶³. Ma, al di là di queste considerazioni se si vuole più di ordine generale, era in realtà lo stesso *dossier* della Politica Agricola Comune a rappresentare il nodo di più difficile soluzione in quel periodo. All'epoca, la PAC stava per compiere infatti dieci anni dalla sua effettiva entrata in vigore, avvenuta nel luglio 1962³⁶⁴. Nel relativamente breve volgere di quel decennio era già stata, come è noto, tra i motivi dei contrasti più aspri all'interno dei Sei durante la stagione gaullista, e avrebbe continuato

³⁶³ Sulla fondamentale figura pubblica di Sicco Mansholt e sulla sua breve esperienza alla guida di *Palais Berlaymont*, escludendo la letteratura in lingua olandese, si può consultare per un primo inquadramento generale il capitolo di J. VAN DER HARST, *Sicco Mansholt: courage and conviction*, in Michel DUMOULIN (*sous la direction de*), *La Commission Européenne. Histoire et memoires d'une institution (1958-1972)*, vol. 1, Office des publication officielles de l'Union européenne, Luxembourg 2007, pp. 175-193.

³⁶⁴ Per una buona sintesi sulla PAC tra 1962 e 1972 si rimanda a N.P. LUDLOW, *The making of the CAP: Towards a Historical Analysis of the EU's First Major Policy*, in "Contemporary European History", vol. XIV, (2005), n. 3, pp. 347-371. Si veda inoltre J. VAN DER HARST, *La Politica Agricola Comune, un campo d'azione prioritario*, in M. DUMOULIN, (*sous la direction de*), op. cit., pp. 331-353.

ad esserlo anche in seguito, nella Comunità a Dieci dei primi anni Ottanta, specialmente nel primo periodo del mandato di Margaret Thatcher alla guida del governo britannico³⁶⁵.

In tutto questo, la PAC veniva comunque presentata già allora come uno dei successi politici in assoluto più rilevanti della stessa costruzione europea; uno dei più tangibili traguardi nel percorso che avrebbe assicurato al continente un avvenire di pace e prosperità, in primo luogo nella garanzia di un approvvigionamento alimentare concepito come perpetuo.

Non è forse azzardato ritenere che l'aver interrotto bruscamente una continuità anche personale nell'affidamento della materia agricola ad un singolo commissario per quasi un quindicennio costituisse un ulteriore fattore critico per il settore, di per sé comunque destinato ad una prossima riorganizzazione generale in virtù del cosiddetto Piano Mansholt, elaborato del resto pochi anni addietro³⁶⁶. Già al momento dell'insediamento, in ogni caso, la consapevolezza della complessità della materia era ben presente al commissario democristiano, che tra maggio e giugno 1972 dà seguito ai primi intendimenti espressi alla Farnesina, come si vedrà più avanti, avviando un'intensa attività diplomatica nelle principali capitali europee, per stabilire i primi contatti in virtù del suo nuovo incarico³⁶⁷. Un primo problema da affrontare era evidente. Mai come in questo settore, la dimensione dello scontro tra interessi nazionali e interessi comunitari si poteva cogliere in modo plastico, come si è già avuto modo di constatare in precedenza, rievocando l'ostilità che accolse, negli ambienti dei produttori agricoli italiani, la conclusione degli accordi commerciali preferenziali con Marocco e Tunisia stipulati da Edoardo Martino appena tre anni prima³⁶⁸. Nel caso di Scarascia Mugnozza questa dinamica assumeva poi un carattere del tutto peculiare, che non si riscontra, almeno in queste forme, nelle altre figure che si è deciso di prendere in considerazione in questa ricerca. Sarebbe infatti più corretto parlare in questo caso di interesse locale più che di interesse

³⁶⁵ Cfr. M. GILBERT, *Storia politica dell'Integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2008, pp. 87-92 e 135-139.

³⁶⁶ Il Piano Mansholt consisteva in un elaborato progetto di riforma della Politica agricola già pianificato nel 1968, e destinato ad entrare in vigore proprio nel 1972. Tra i suoi obiettivi prevedeva entro il 1980 una modifica e un ammodernamento delle strutture produttive agricole in senso sempre più industriale, che si confidava avrebbe comportato un progressivo miglioramento delle condizioni di vita di chi ancora restava impiegato nel settore primario in Europa. Su posizioni simili sembrò porsi subito lo stesso Scarascia, come si dirà in seguito. Per una breve sintesi sul piano Mansholt si rimanda a N.P. LUDLOW, op. cit. e a J. VAN DER HARST, cit. Tra gli autori italiani che si sono dedicati a questo tema è doveroso segnalare Giuliana LASCHI, con il suo contributo dal titolo *I primi tentativi di riforma della PAC 1968-1980*, in AA.VV., *L'Unione europea tra costituzione e governance*, Cacucci, Bari 2004, pp. 175-200.

³⁶⁷ Soprattutto in maggio, in vista del Consiglio delle Comunità del 29-30, il commissario alla PAC avvia una fitta rete di colloqui con i ministri dell'agricoltura dei Paesi già membri, cui fanno seguito anche quelli con i rappresentanti dei quattro firmatari del Trattato di Bruxelles del 22 gennaio. Scarascia si reca infatti a Londra tra il 9 e l'11 giugno, a Dublino il 12-13, ad Oslo il 22 e a Copenaghen il 30. Si veda in "Europe", bollettino n° 1051, 23-24 mai 1972. In ASUE CSM 62 "Politique de l'Agriculture"

³⁶⁸ Cfr. cap. II.

“nazionale”. La documentazione personale del politico italiano restituisce agli occhi dello storico quello che si potrebbe definire senza troppe difficoltà un forte radicamento sul suo territorio di provenienza, la Puglia, che Scarascia, benché romano di nascita, considerò sempre la sua patria politica³⁶⁹, condividendo in questo non pochi tratti della figura di rilievo nazionale non a caso a lui più affine e vicina in quegli anni, Aldo Moro.

Un primo momento di questo conflitto tra il “locale” e il “comunitario” data già al maggio 1972, quindi ad appena poche settimane dal suo ingresso in *Palais Berlaymont*. In uno scambio epistolare con Antonio Silvestrini, un produttore vitivinicolo del Brindisino che il commissario italiano sembra conoscere da tempo, le idee sembrano già chiare:

[...] Nella prima riunione tenuta a Bruxelles con i direttori generali dell'Agricoltura [...], ho sollevato il problema del vino perché immaginavo che da un momento all'altro sarebbero scoppiate delle grane. Mi pareva impossibile che i Francesi non prendessero misure di fronte al vino italiano. E mi sembrava troppo bello che la Puglia fosse senza vino. Come vede ero stato preveggenente. I Francesi hanno in questi ultimi tempi agito un po' convulsamente, ma stanno riacquistando la ragione e questa mattina il Ministro Cointat mi ha assicurato che non si porranno più intralci all'introduzione di vini adatti al taglio. Posso inoltre soggiungere che sono stato favorevole alla proroga per la scadenza per la distillazione e che il Consiglio di fine mese sanzionerà questa decisione da me presa. Per quanto riguarda il problema vinicolo nel suo complesso, ho insistito sia con il Ministro Natali sia con il Ministro Cointat perché inizino al più presto sotto l'egida della Commissione dei rapporti bilaterali per esaminare il problema sotto i suoi svariati aspetti, per stabilire una linea di condotta comune e per giungere alla modifica di regolamento resasi necessaria in base all'esperienza compiuta. Occorrerà un po' di buona volontà, ma sono certo che il problema potrà essere risolto favorevolmente anche perché dobbiamo conquistare il mercato di otto Paesi e d'altra parte migliorare la qualità. [...] ³⁷⁰.

Il punto rientrava nel più generale clima di ridiscussione di quelle politiche, avvertito oramai come necessario, oltre che nel quadro della classica rivalità tra Francia e Italia come principali Paesi produttori ed esportatori di vini, solo da relativamente poco tempo in diretta competizione all'interno del Mercato Comune. Come di consueto si cercherà in questa sede di non eccedere nel racconto del dettaglio tecnico, comprensibile solo agli specialisti, senza per questo tralasciare gli aspetti essenziali del problema. In effetti si stava trattando nello specifico del ritardo della ricezione della normativa vigente in campo comunitario in materia di raccolta degli scarti, o comunque delle parti meno pregiate, della vendemmia, che avrebbero poi subito vari processi di lavorazione industriale presso distillerie o impianti simili per la realizzazione di vari prodotti a base alcolica.

³⁶⁹ Come si è visto in precedenza, la provincia di Brindisi aveva visto nel dopoguerra gli esordi della carriera politica del giovane avvocato, che fu per anni in quella zona Segretario della Dc.

³⁷⁰ ASUE, Fondo Carlo SCARASCIA MUGNOZZA (CSM), CSM 62 “*Politique de l'Agriculture*”, Scarascia Mugnozza ad Antonio Silvestrini, Bruxelles, 23 maggio 1972.

Essendo stato quest'ultimo regolamento recepito in Italia soltanto a partire dalla fine di ottobre del 1971, a raccolto di fatto concluso, molti produttori lamentavano una comprensibile agitazione per il timore di non poter usufruire delle compensazioni previste in sede PAC e magari di incappare in qualche sanzione, chiedendo quindi tutta una serie di deroghe a Bruxelles per mezzo del commissario italiano appena entrato in carica³⁷¹.

Gli interessi organizzati, tra cui la stessa Confagricoltura con cui pure Scarascia era in contatto³⁷², erano però ancor più risentiti per via delle nuove limitazioni che la nostra produzione vitivinicola "da taglio", vale a dire di qualità inferiore, aveva cominciato a trovare nell'esportazione verso il mercato francese, che ne bloccava spesso l'ingresso alle dogane per il mancato rispetto di alcuni parametri³⁷³. Da qui la necessità di chiarimenti da parte del neocommissario al Ministro dell'Agricoltura del governo Chaban-Delmas, Michel Cointat.

Un primo successo politico, magari di portata ridotta ma significativa, fu in effetti la fine di quest'ostilità "doganale" e l'adozione in sede di Consiglio dei ministri dell'Agricoltura CE di norme che non prestassero il fianco a simili interpretazioni restrittive verso i nostri prodotti da parte di Parigi³⁷⁴. Insomma, se la Politica Agricola era oramai una realtà consolidata e il Mercato Comune Europeo entrato nella sua fase applicativa, resistenze e spinte in senso contrario restavano al solito persistenti, e in questo caso a farne le spese erano gli interessi dei produttori italiani. A loro tutela, si avrà già avuto modo di notare che un peso rilevante ebbe anche l'azione di un altro italiano, l'allora Ministro dell'Agricoltura del governo Andreotti Lorenzo Natali, destinato come si vedrà a incrociare di nuovo il percorso di Scarascia Mugnozza a Bruxelles³⁷⁵.

³⁷¹ ASUE, CSM 62, *Promemoria per l'on. Carlo Scarascia Mugnozza, vice Presidente della CEE - Motivi che hanno resa difficoltosa la piena osservanza del D.P.R. 28/2/1971 n° 858*, s.d. ma collocabile tra marzo e maggio 1972.

³⁷² Si veda lo scambio epistolare tra il vicepresidente e Alfredo Diana, Presidente della Confederazione generale Agricoltura, dell'inizio 1973. In ASUE, CSM 62.

³⁷³ Antonio Silvestrini a Carlo Scarascia Mugnozza, Brindisi, 2 maggio 1972, in ASUE, CSM 62 "*Politique de l'Agriculture*".

³⁷⁴ ASUE, CM2 "*Conseil des Communauté Européennes*", CM2-1972/674, *Conseil des Ministres de l'Agriculture du 29-30 mai 1972*. Molto importante fu anche la decisione, presa nella stessa sede, di sospendere provvisoriamente i dazi d'importazione sulle carni bovine provenienti da Paesi terzi, specialmente America latina, per la quale si spese molto lo stesso Scarascia.

³⁷⁵ Si avrà evidentemente modo di tornare in seguito sull'avvicendamento alla Commissione Esecutiva tra Scarascia Mugnozza e Natali tra la fine del 1976 e il gennaio 1977. A conferma di quello che può dirsi un rapporto improntato alla stima reciproca, al di là delle logiche correntizie imperanti nella Democrazia cristiana di quegli anni, basti qui quanto scrisse poche settimane dopo lo stesso vicepresidente CE a Flaminio Piccoli, già Segretario politico nel corso del 1969 e all'epoca Presidente del Gruppo Dc alla Camera dei Deputati: [...] *Tutti i Ministri, in uno scambio di vedute cordiale ed aperto, mi hanno espresso il loro vivo apprezzamento e il loro elogio per l'attività svolta da Lorenzo Natali per la sua capacità di impostare, in termini corretti e fermi, la problematica agricola. Ho desiderato riferirti ciò per dovere di coscienza e perché, ove tu lo ritenessi opportuno, fosse*

Il primo impatto con la Commissione esecutiva e la PAC della primavera 1972 portò Scarascia alla constatazione di come si rendesse necessario un riordino non solo in campo normativo, che restava in ogni caso il principale terreno di battaglia nello scontro ricorrente tra interessi nazionali e comunitari. Si poteva e doveva anche promuovere per quanto possibile l'omologazione dei criteri di circolazione delle varie tipologie di prodotti agricoli, limitando così la discrezionalità dei rispettivi ministeri nazionali e dei loro apparati di controllo. A tal fine, si poteva dunque cominciare a ragionare nei termini di una vera e propria istituzione che promuovesse in una cornice comunitaria anche la ricerca agronomica tesa allo sviluppo di determinate colture in base alle esigenze in evoluzione del mercato europeo. In una parola, attribuire ancora a Bruxelles nuove competenze, accentrare la ricerca in campo agronomico, seguendo un principio che per esempio si intendeva applicare nello stesso periodo alla nascente ed incerta politica industriale comune, posta sotto la responsabilità di Altiero Spinelli³⁷⁶.

Una simile iniziativa poteva contare, come spesso succede, su di un singolo precedente storico, circostanziato nel tempo e nelle condizioni che lo avevano reso possibile, che tuttavia mancava ancora della progettualità di ampio respiro necessaria per consolidarsi nel medio-lungo periodo. Nel corso dell'estate 1966, dunque appena scongiurata la fase più acuta della *Chaise vide*, si era in effetti tentato nel quadro PAC di mettere in comune la ricerca di fronte al diffondersi di varie tipologie di peste suina; un problema che negli ultimi tempi non aveva mancato di suscitare notevoli preoccupazioni tra gli allevatori dei Sei. Il Consiglio delle CE aveva così messo in moto un inedito progetto di ricerca comune dal quale solo all'arrivo al *Berlaymont* di Scarascia Mugnozza, dopo circa sei anni, si potevano trarre le prime conclusioni³⁷⁷. Era proprio sull'esempio di quanto fatto in quell'occasione, e mantenendo bene a mente i più recenti "conflitti doganali" franco-italiani sui vini, che il successore di Sicco Mansholt ritenne di esporre al Consiglio dei ministri dell'Agricoltura dei Sei la propria volontà di replicare quell'esperienza, stavolta in termini stabili e all'interno di una nuova cornice istituzionale.

tenuto presente in vista della formazione del nuovo Governo [...]. In ASUE, CSM 62, Scarascia Mugnozza a Flaminio Piccoli, Roma, 5 giugno 1972, riservata personale.

³⁷⁶ Su Altiero Spinelli commissario alle Politiche Industriali dal 1970 al 1976 si rimanda alla già citata biografia di P. GRAGLIA, *Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 506 - 573. Cfr anche E. BUSSIÈRE, *L'improbabile politica industriale*, in M. DUMOULIN, *La Commission Européenne*, op. cit., pp. 473 - 486.

³⁷⁷ ASUE, CSM62, *La ricerca agronomica - Dichiarazione di Carlo Scarascia Mugnozza al Consiglio dei Ministri dell'Agricoltura Ce*, Bruxelles, 30 maggio 1972.

[...] Una vera attività organizzata nel campo della ricerca scientifica agronomica - quale è prevista dall'articolo 41 del Trattato - non può limitarsi a delle azioni particolari e decise di volta in volta, sotto l'incalzare di fatti più o meno gravi e comunque a carattere settoriale. Se la politica delle strutture ha per fine - anche nel quadro di una politica regionale - di agevolare la ripresa economica di zone ancora arretrate sul piano umano ed economico, la ricerca scientifica agronomica ne è il primo ed indispensabile fondamento, così come d'altra parte avviene nell'industria, con un attento e puntuale impegno nella ricerca di base e nell'applicazione pratica dei principi stabiliti. Cosa diciamo noi oggi ai nostri produttori agricoli, quando intendono introdurre nuove colture o aggiornare le vecchie? [...] Non penso in ogni modo possa ulteriormente consentirsi che i produttori agricoli continuino ad essere le cavie di una tambureggiante e sottile propaganda di parte che spesso crea illusioni di breve durata e talvolta anche danni irreparabili. I vari istituti agronomici delle Amministrazioni statali e delle Università lavorano con passione e con risultati eccellenti, ma, a mia impressione, ancora non sufficientemente in un quadro e in una prospettiva comunitaria [...]³⁷⁸.

Va detto che qualcosa del genere si era già realizzato con la decisione di fondare nel 1962, a Parigi, il *Centre Internationales des Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes (CIHEAM)*³⁷⁹, che poteva contare all'epoca su varie sedi periferiche distribuite in alcuni Paesi dei Sei. In Italia, ad esempio, si trovava presso la stessa Università di Bari, per esplicito interessamento di Aldo Moro. Il punto dirimente era però dato dal fatto che quest'istituzione fosse stata fondata principalmente sotto gli auspici dell'OCSE e del Consiglio d'Europa³⁸⁰, tralasciando pertanto un qualunque ruolo da affidare alla Comunità Economica Europea in questo ambito.

Proprio questa assenza dei Sei in un settore a un tempo fondamentale e critico per il processo d'Integrazione era l'aspetto che più stigmatizzava il commissario italiano, e che gli parve subito tra i più urgenti da porre all'attenzione del Consiglio.

Il processo di avvio di una vera e propria politica comunitaria di ricerca nel settore agronomico, affiancando e in un certo senso superando a livello istituzionale i precedenti enti fondatori del CIHEAM avrà tempi lunghi, e tuttavia l'iniziativa lanciata del Vicepresidente della Commissione ne porrà le premesse fondamentali tramite una prima messa in comune di competenze e l'istituzione di alcuni organi di coordinamento tra i Nove. In questo ambito, però, l'unica realizzazione che Scarascia potrà seguire da vicino durante la sua breve esperienza alla PAC (circa dieci mesi), sarà lo

Ibidem, in.

³⁷⁹ Sul CIHEAM si possono reperire informazioni consultando *CIHEAM. A Mediterrean Story (1962-2012)*, pubblicazione online raggiungibile dal sito www.ciheam.org (ultima consultazione: giugno 2016).

³⁸⁰ In generale, sul Consiglio d'Europa in quella fase e in particolare sulla figura del suo primo Segretario generale si rimanda al lavoro appena dato alle stampe da G.P. CANTONI, *Ludovico Benvenuti. Dalla Resistenza all'Unità europea*, Ed. Unicopli, Milano 2016.

spostamento proprio dell'Istituto per gli Alti Studi Agronomici Mediterranei da Bari presso la nuova sede definitiva di Valenzano, inaugurata il 27 ottobre 1972³⁸¹.

Si vedrà in seguito come questo interesse per il complesso mondo dell'agricoltura e della ricerca ad essa legata continuasse ad essere coltivato ben oltre il termine del mandato *ad interim* della Commissione Mansholt e per tutti gli anni a seguire, talvolta sollevando anche qualche difficoltà all'interno dei sempre delicati equilibri "geopolitici" di *Palais Berlaymont*, per di più alle prese in quella con il primo allargamento a Nove.

7.3 Note politiche

Nel maggio 1972 il neocommissario alle Politiche agricole dovette in primo luogo adattarsi ad una realtà nuova, anche per lui. Il passaggio impreveduto, almeno nelle tempistiche, dall'Assemblea parlamentare di Strasburgo, che frequentava dal 1961, alla Commissione esecutiva offrì perciò lo spunto per una serie di considerazioni personali e di natura politica condivise in vario modo con la realtà istituzionale nazionale, che il suo precedente ruolo più defilato non aveva fino ad allora consentito in pieno. Almeno nel primo periodo del suo incarico alla Commissione, Scarascia prese ad inviare infatti dettagliate relazioni a Roma, presumibilmente all'allora ministro degli Esteri Moro, e si può supporre dunque al presidente Andreotti, per ragguagliare i vertici politici italiani in merito al primo impatto con la realtà del "governo tecnico" comunitario³⁸².

Il quadro che veniva tratteggiato in queste occasioni poteva dirsi improntato ad una logica programmatica. Tralasciando considerazioni più di ordine personale sul tenore dei rapporti con i colleghi italiani (Spinelli) e non³⁸³, comunque riferiti come cordiali, o le rivendicazioni per non perdere con le nuove adesioni posizioni sul piano amministrativo e di organico negli uffici di *Palais Berlaymont*; la sostanza politica di questi rapporti era data dalla consapevolezza di come la Politica Agricola fosse in assoluto il campo che più avrebbe subito stravolgimenti in vista dell'imminente allargamento ai quattro nuovi membri. In questo senso veniva già delineato il piano che avrebbe

³⁸¹ Non essendo al momento reperibile altra tipologia di fonte, si rimanda alla sezione *ad hoc* del sito dell'Istituto per Alti Studi Agronomici di Bari, www.iamb.it (ultima consultazione: giugno 2016).

³⁸² ASUE, Fondo Carlo SCARASCIA MUGNOZZA, (CSM), CSM 48 "*Notes écrites, interventions, rapports et discours*", I relazione a Roma, Bruxelles 15 maggio 1972.

³⁸³ In questa prima missiva viene sottolineato spesso come l'ingresso nell'esecutivo Mansholt sia avvenuto in punta di piedi da parte dell'italiano. Da notare la considerazione secondo la quale "[...]L'acquisizione della responsabilità piena nel settore agricolo è avvenuta senza contrasti per due motivi: anzitutto i Francesi si sono resi conto che non potevano prendere l'agricoltura senza destare sospetti e soprattutto senza cedere le intere attribuzioni di uno dei loro due Commissari; in secondo luogo perché vi è stato un atteggiamento ben preciso da parte mia [...] in ASUE, cfr. *supra*.

previsto a breve una serie di incontri con i titolari dei dicasteri dedicati nei vari governi, e l'avvio di contatti bilaterali tra Francia e Italia all'interno del quadro CE per l'esame approfondito del problema vitivinicolo, partendo dalla constatazione che “[...] è sciocca una concorrenza tra Francia e Italia, unici due produttori di vino della Comunità, quando gli altri otto Paesi quasi non conoscono questo prodotto, e quando appena il 25% del prodotto è di qualità superiore [...]”³⁸⁴. Si dava poi conto della preparazione più squisitamente politica del vertice che già si annunciava nella seconda metà dell'anno a Parigi, che veniva procedeva di pari passo con riunioni settimanali di commissari e rispettivi capi-gabinetto.

Se questa prima relazione costituiva quasi un programma politico di cui si intendevano informare Palazzo Chigi e la Farnesina, quella che seguì, a oltre due mesi di distanza, ne rappresentava una sorta di contraltare: un primo, provvisorio bilancio dell'attività svolta nel frattempo³⁸⁵.

L'impressione che Scarascia Mugnozza aveva ricevuto visitando capitali e principali regioni agricole di Norvegia, Danimarca, Irlanda e Regno Unito nel frattempo era che in generale la preparazione all'ingresso nell'Europa politica fosse stata svolta con cura, garantendo un livello del settore primario in linea con i Paesi più avanzati dei Sei, eccezion fatta per qualche situazione di arretratezza riscontrata ancora in Irlanda, paragonabile per certi aspetti a quella del Mezzogiorno italiano.

Quanto alle riflessioni di ordine politico, la situazione, analizzata Paese per Paese, era così riassunta:

[...] In Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, i ceti agricoli sono certi di conseguire indubbi benefici economici dall'ingresso nella Comunità Europea; in Norvegia invece gli imprenditori agricoli, da una parte temono di perdere i benefici sin qui ottenuti attraverso una politica notevolmente protezionista, e dall'altra sono preoccupati che, specie i gravi problemi economici e politici del Nord del loro Paese, possano non essere compresi e quindi non soddisfatti da parte della Comunità Europea.

Da quanto sopra si ricava che il referendum in Danimarca avrà esito largamente positivo, mentre non altrettanto può per ora dirsi per la Norvegia. Recenti informazioni (successive al mio viaggio) lasciano pensare ad un miglioramento della situazione, ma ogni pronostico è difficile anche per la grande cautela con la quale si muove il governo [...]³⁸⁶.

A parte gli altri tre Stati candidati, a due mesi dal referendum confermativo di fine settembre, la situazione a Oslo era pertanto già percepita come molto più intricata del previsto, anche se in quella sede non si faceva alcun riferimento nello specifico al problema della pesca, che avrebbe poi

³⁸⁴ *Ibidem, ivi.*

³⁸⁵ ASUE, CSM 48, *Seconda relazione a Roma*, Bruxelles 25 luglio 1972.

³⁸⁶ *Ibidem, ivi.* Un'altra copia di questo rapporto è presente nelle carte delle Segreteria politica Dc di Arnaldo Forlani, custodite presso l'Archivio storico dell'Istituto Luigi Sturzo di Roma. In AILS, Fondo Dc, Serie V, *Segreteria politica Arnaldo Forlani, dicembre 1969 – luglio 1973*, Corrispondenza con il Ministero degli Esteri/con Organizzazioni internazionali, fascicolo (UA) 3.

assunto, come si sa, un peso determinante³⁸⁷. Da sottolineare poi un clima che veniva restituito alquanto più teso rispetto a quanto espresso due mesi prima in seno alla Commissione, che dava evidenti segni di uno scollamento dovuto all'approssimarsi della sua scadenza. Tant'è vero che nella stessa occasione veniva sollecitato il governo italiano a fare la sua parte senza attendere le tempistiche - o magari le tornate elettorali degli altri Paesi - e ad indicare il prima possibile i nomi dei componenti che avrebbero formato il nuovo esecutivo a partire dal gennaio 1973³⁸⁸.

Smaltito un certo ottimismo iniziale, nelle parole del Commissario italiano tutto lasciava presagire insomma che la seconda parte dell'anno sarebbe stata oltremodo complessa per la Comunità, non meno del periodo che l'aveva preceduta.

7.4 Il ventennale della CEEA sulla strada per Parigi

Sotto molti punti di vista, che il 1972 fosse da considerarsi pertanto una data di passaggio cruciale per l'Europa era un dato oramai acquisito, persino scontato. A testimoniare ulteriormente la fase di transizione - percepita da tutti tra protagonisti e osservatori - verso la nuova epoca che stava affacciandosi, la ricorrenza dei vent'anni dalla fondazione della "prima Europa unita", quella Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio progettata a Parigi nel già lontano 1951³⁸⁹. Un anniversario che tuttavia, si sarà notato in precedenza, non poteva cadere in un momento meno delicato.

Pur alle porte del primo storico allargamento, sancito appena pochi mesi prima dal trattato di adesione di Bruxelles, le Comunità continuavano a scontare un calo di fiducia e di prestigio nella loro stessa opinione pubblica interna, che era diretta conseguenza della più generale crisi sociale ed economica subita dai sistemi politici occidentali e dagli stessi governi europei, e di fronte alla quale

³⁸⁷ In generale per una storia della Norvegia e della sua mancata adesione alle CE del 1972 si può consultare l'ancora valido T.K. DERRY, *A History of Modern Norway (1814-1972)*, Clarendon Press, Oxford 1973, in particolare pp. 442-448.

³⁸⁸ "[...] E' tra i Commissari che sempre più si accentua la sensazione di una scollatura dovuta alla prossima scadenza della Commissione stessa. Pertanto sarebbe auspicabile un'azione tendente ad ottenere al più presto dagli Stati membri e da quelli candidati la designazione della nuova Commissione. [...] E' vero che questo non potrà avvenire per Danimarca e Norvegia prima di ottobre e per la Germania prima di novembre, [...] però se intanto Italia, Francia, Gran Bretagna ed Irlanda potessero far conoscere le proprie opinioni già si otterrebbe un certo beneficio [...]. Quindi mi permetto di suggerire che, d'intesa con la nostra Rappresentanza a Bruxelles, si effettuino, nelle capitali interessate, gli opportuni sondaggi per evitare le spiacevoli sorprese dell'ultimo momento [...]" Cfr. *supra*, relazione del luglio 1972. La richiesta sarebbe stata presto ascoltata dal governo Andreotti, che confermò in autunno la permanenza di Spinelli e Scarascia Mugnozza a Bruxelles.

³⁸⁹ Sulla CEEA in generale si rimanda a D. SPIERENBURG - R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruylant, Bruxelles 1993.

proprio il primo *Sommet* a Dieci pianificato per fine ottobre avrebbe dovuto fornire delle risposte adeguate³⁹⁰.

Un ruolo se si vuole molto più “politico” rivestito dal neocommissario italiano era anche dato dall’aver assunto la vicepresidenza della Commissione, al fianco proprio di Mansholt. Sarà in questa veste, e in sostituzione del Presidente *ad interim* in visita istituzionale in Indonesia, che Scarascia Mugnozza parteciperà ad uno dei tanti convegni organizzati per le celebrazioni ufficiali nel Granducato di Lussemburgo, già sede dell’Alta Autorità della CECA. In considerazione della circostanza e del periodo in cui fu pronunciato, vale la pena riportarne un ampio stralcio.

[...] Abbiamo attraversato periodi di crisi, siamo stati e siamo talvolta divisi su alcune valutazioni, possiamo considerarci ancora non sufficientemente integrati, ma mai per un solo istante la volontà di pace ha vacillato. Senza dubbio è stato questo il più spettacolare dei risultati conseguiti, anche se forse quello su cui meno ci si sofferma, e nel prepararci ad accogliere i nuovi Paesi aderenti siamo lieti di renderli anzitutto partecipi di questa realtà, che ci onora e della quale non possono non aver tenuto il debito conto al momento della loro adesione.

Siamo quindi certi che dal Vertice di Parigi verrà la conferma di questo nostro modo di essere, oltre che l’impulso di proseguire con istituzioni, dotate di poteri *incontestabili* quindi efficaci, e perciò in condizione di raggiungere i fini prefissati [...].

Signore e Signori, il momento in cui si svolge questa cerimonia non consente certo alla Comunità di limitarsi al compiacimento per l’opera compiuta. Più l’integrazione progredisce, e più difficili sono i problemi da risolvere e gli ostacoli da superare - più larghi i settori integrati e più estese le inevitabili resistenze [...].³⁹¹

Possiamo quindi essere fieri di aver fatto del nostro continente un’isola di pace e di benessere in un mondo turbato dalla violenza, ma siamo più che consapevoli dell’impossibilità di isolare i nostri problemi da quelli del resto del mondo [...].

Dunque coscienza di come il percorso intrapreso fino a quel punto avesse dato risultati eccezionali e al contempo già trascurati dall’incedere dei nuovi eventi e delle continue difficoltà, sempre crescenti in modo quasi inesorabile: un *leitmotiv* per la verità già emerso all’Aja e destinato, come si sa, ad enorme diffusione nei quattro decenni a venire di storia europea. Pur non indugiando sulle problematiche relative al primo allargamento, che in quella circostanza viene solo accennato, era chiaro a tutti che uno degli snodi principali sarebbe stato lo svolgersi dei referendum confermativi del trattato del 22 gennaio, al cui interno era quello in Norvegia a presentarsi come il più critico. Malgrado le non meglio precisate fonti raccolte nel corso dell’estate dal commissario italiano

³⁹⁰ Sulle difficoltà del Vertice a Nove di Parigi si veda M. GILBERT, cit., pp. 106-111. Immane anche il riferimento al classico di B. OLIVI, *L’Europa difficile. Storia politica dell’Integrazione europea (1948-2000)*, il Mulino, Bologna 2001.

³⁹¹ Relazione per il 20° anniversario della C.E.C.A., s.d. ma riferibile al settembre 1972, in ASUE, CSM 67 “*Politique communautaire des transports (1972-1976)*”.

lasciassero sperare in un esito non negativo, sta di fatto che di lì a poche settimane, come è noto, l'elettorato norvegese si espresse in senso contrario, sconfessando un avvicinamento alle CE in atto da quasi un decennio³⁹².

La bocciatura della scelta europeista del governo Bratteni, poi dimessosi, rappresentò forse l'impasse peggiore per le Comunità dei primi anni Settanta, quantomeno dal punto di vista simbolico e dell'impatto che una tale situazione avrebbe avuto sull'immagine di Bruxelles, del resto ancora alla prese con una non semplice uscita dalla fase a chiaroscuri pregressa. In questo senso si può sostenere che la prova che attendeva l'Europa politica al Vertice parigino sarebbe stata ancora più complessa del vicino precedente dell'Aja.

Se appena tre anni prima era stata il "rilancio" la parola d'ordine, forse persino abusata, ora si doveva garantire una faticosa continuità negli impegni presi, che però già avevano incontrato numerosi e imprevisi ostacoli sul loro cammino; su tutti il deflagrare della crisi monetaria dell'estate 1971 che giunse sul punto di bloccare sul nascere l'Unione Economica e Monetaria, e il plateale ridimensionamento della cosiddetta "Europa a Dieci", che prima ancora di divenire tale ufficialmente perdeva un Paese che già aveva concordato la propria adesione.

Il vicepresidente della Commissione partecipò ai lunghi lavori preparatori e affiancò Sicco Mansholt durante la tre giorni del *Sommet* a Nove. La stessa natura intergovernativa dell'evento non lasciava in realtà grandi spazi di manovra a *Palais Berlaymont*, che in generale ribadì le sue posizioni e gli oramai consueti appelli al rafforzamento del suo ruolo come centro propulsore dell'integrazione con pari dignità rispetto al Consiglio³⁹³. La lentezza e la farraginosità che facevano spesso avvitare le lunghe discussioni settimanali sulle riforme istituzionali, all'interno del collegio dei commissari, erano motivo di frustrazione soprattutto per chi aveva speso anni a rincorrere l'ideale federalista, e che solo da poco provava a scardinare i meccanismi decisionali della Comunità dall'interno. Si è già scritto in precedenza delle proposte di miglioramento del Rapporto Vedel portate avanti da Altiero Spinelli nelle settimane che contrassegnarono il traumatico passaggio dal gabinetto Malfatti a quello Mansholt. Il carismatico collega italiano di Scarascia non mancò di proseguire ed estendere le sue critiche, forse ingenerose, rivolte a tutti i suoi colleghi, all'interno delle quali nemmeno il politico

³⁹² Il 23-24 settembre 1972 la vittoria del "NO" registrò oltre il 53% dei consensi. Cfr. DERRY, op. cit., p. 447.

³⁹³ Per quanto riguarda il comunicato finale del *Sommet* a Nove si può rimandare alla preziosa risorsa online del *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe*, www.cvce.eu/ *Déclaration du sommet de Paris (19 au 21 octobre 1972)* (ultima consultazione: giugno 2016).

democristiano veniva risparmiato³⁹⁴. Ad ogni modo, la Commissione Mansholt concluse i lavori preliminari e fece la sua parte a Parigi insieme ai nove governi. Scarascia Mugnozza affidò le sue considerazioni conclusive sui risultati del Consiglio alla forma sintetica offerta dal bollettino a stampa, diffuso la settimana seguente³⁹⁵.

La lettura che dava del *Summit* parigino era a luci e ombre. Preliminarmente, si esternava una certa soddisfazione per la volontà di superare lo stallo finanziario globale procedendo nella direzione dell'Unione Economica e Monetaria, e per il varo di una nuova Politica regionale che mirasse a ridurre gli squilibri sociali ed economici tra i Nove³⁹⁶. C'era poi la condivisione della necessità, emersa oramai da tempo, di armonizzare la congerie di trattati - che comportavano inevitabilmente ricadute anche in campo agricolo - che legava le CE alle sponde meridionale ed orientale del Mediterraneo, in quella che venne definita proprio in quell'occasione la *Politique Globale Méditerranéenne*³⁹⁷. In realtà Scarascia Mugnozza non si sottraeva dal rimarcare gli ancora troppo timidi segnali giunti sul percorso di riforma istituzionale. Lo stesso programma per l'Unificazione politica, da realizzare entro il 1980, sembrava davvero troppo ambizioso per le Comunità di allora, senza considerare lo scarso peso dato all'interno del grande complesso delle politiche sociali alle iniziative rivolte alla popolazione giovanile, uno dei grandi temi del decennio apertosi con la contestazione³⁹⁸. L'intento di favorire e accrescere un senso di appartenenza delle nuove generazioni alla costruzione europea nel segno dell'eredità dei Padri fondatori non era nuovo nel politico democristiano, che di questi temi si era già interessato alcuni anni addietro, durante la presidenza della Commissione politica parlamentare. Nello stesso aprile del 1972, a pochi giorni dall'entrata in carica a *Palais Berlaymont*, il vicepresidente italiano aveva partecipato in prima persona alla cerimonia di firma della convenzione a Sei per la fondazione dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze³⁹⁹. E proprio nei giorni del *Summit* ebbe modo di esternare le sue posizioni in un articolo

³⁹⁴ “ [...] *Veramente sono tutti anime di burocrati. [...] Avevo dimenticato Scarascia che parla solo di alcune difficoltà procedurali circa la discussione preliminare col Parlamento europeo. La Commissione tende ad orientarsi a non fare proposte subito ma attendere qualcosa dal Parlamento*”. Da A. SPINELLI, *Diario europeo*, annotazione in data 26 aprile 1972, citato in P. GRAGLIA, *ibidem*, p. 538.

³⁹⁵ ASUE, CSM 55 “*Congrès e confereces (avril-decembre 1972)*”, *Declaration du Carlo Scarascia Mugnozza à l'occasion du Sommet de Paris*, Parigi, le 25 octobre 1972.

³⁹⁶ Perno di questo nuovo sistema sarebbe stato il Fondo di Sviluppo regionale, sorto soprattutto su pressioni italiane ed inglesi, che il Vertice pianificò nella sua realizzazione entro il 31 dicembre 1973. Cfr. in merito G. MAMMARELLA-P. CACACE, *Storia e politica dell'Integrazione europea 1926-2013*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 153 - 154.

³⁹⁷ Sulla PGM cfr. G. MIGANI, *La politique globale méditerranéenne (1970-1972)*, in G. MIGANI - A. VARSORI (eds), *Europe in the International Arena during the 70's. Entering a different world*, Peter Lang PIE, Bruxelles 2011, pp. 193 - 211.

³⁹⁸ ASUE, CSM 55 “*Congrès e confereces (avril-decembre 1972)*”, *Declaration du Carlo Scarascia Mugnozza à l'occasion du Sommet de Paris*, Parigi, 25 octobre 1972.

³⁹⁹ Si veda in ASUE, CSM 55, Discorso in occasione della convenzione che istituisce l'Istituto Universitario Europeo, Firenze, 19 aprile 1972.

apparso su “*Le Monde*”, all’interno del quale auspicava con forza una maggiore circolazione e interazione tra studenti e docenti di tutta l’area comunitaria prossima all’allargamento, in questo confermando una posizione che sarà espressa dallo stesso presidente Mansholt⁴⁰⁰.

Pur confidando comunque in una crescente attenzione verso queste tematiche e in uno sviluppo futuro delle politiche comunitarie in questo senso, il bilancio della grande conferenza appena conclusasi poteva quindi dirsi soddisfacente solo a metà.

A dispetto di un esito che per certi versi era letto come interlocutorio, le conseguenze del Vertice di fine ’72 sarebbero state in realtà ben più significative in primo luogo per il percorso personale del commissario italiano a Bruxelles, come egli stesso ebbe modo di riferire in seguito⁴⁰¹.

7.5 Nuovi assetti per i Nove

Le settimane all’indomani del *Sommet* parigino furono consacrate alla messa in cantiere delle decisioni prese, oltre che alla delicata operazione di attribuzione dei nuovi incarichi alla prima Commissione dell’Europa a Nove membri, come era facile prevedere. I tempi erano pertanto ancora più ristretti rispetto a quanto avvenuto all’Aja alla fine del 1969, dove quantomeno si poteva contare su un riordino che non sarebbe avvenuto prima dell’estate seguente.

Le ragioni che spingevano il vicepresidente italiano a premere per vedersi confermate le deleghe affidategli in marzo erano molteplici. Senza dubbio potevano dirsi espressione di un genuino interesse per una materia che sentiva più di sua competenza. Sul piano personale, giocava la comprensibile volontà di dare continuità ad un percorso appena iniziato e che si sapeva più di altri avrebbe necessitato di interventi negli anni a venire. Entravano però, in questo discorso, anche altri fattori.

⁴⁰⁰ C. SCARASCIA MUGNOZZA, *Tribune du Sommet. Et la jeunesse?*, in “*Le Monde*”, 19 octobre 1972. Questa documentazione in particolare è consultabile anche in ASUE, Fondo Franco Maria Malfatti (FMM), FMM 60 “*Conclusion du Sommet de Paris*”. Sul punto si rimanda poi alla stimolante analisi offerta da S. PAOLI, *La nascita di una dimensione educativa comunitaria tra interessi nazionali e istanze di movimento (1969-1976)*, in A. VARSORI (a cura di), *Alle origini del presente. L’Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, FrancoAngeli, Milano 2007, pp. 236 e ss.

⁴⁰¹ Un’interessante e sintetica disamina della sua carriera politica europea sarà offerta dallo stesso Scarascia nell’intervista concessa a Maria Eleonora Guasconi nel 1998. In quell’occasione il politico italiano ricorderà come di lì a poche settimane gli sarebbero state affidate, tra le altre, le competenze per due politiche completamente nuove in ambito comunitario, quella dell’Ambiente e della Tutela dei consumatori, la cui necessità si era fatta largo proprio a Parigi. Si veda in ASUE, “*Voices of Europe collection*”, INT 595, rilasciata a Maria Eleonora GUASCONI, Roma, 10 luglio 1998, p. 3.

Ancora più rilevanti erano infatti le logiche ricorrenti nell'attribuzione degli incarichi a livello di Commissione europea tra esponenti dei vari Paesi. Il lungo “monopolio” sull'agricoltura assicurato ai Paesi Bassi da Mansholt era stato scardinato da una situazione di emergenza, che però, alle soglie della nuova Europa allargata, doveva essere normalizzata. Scarascia Mugnozza aveva già manifestato a Roma, nella sua prima relazione, i tentativi da parte del governo francese di porre un suo uomo alla PAC, poi accantonati momentaneamente, per ragioni di tatticismo politico, con il beneplacito dato alla sua nomina da Parigi. Dal momento che questa volta, al contrario, erano in discussione gli assetti generali del successivo quadriennio, il primo dell'Europa estesa anche al Regno Unito, era facile prevedere che Pompidou e il *Quai d'Orsay* non avrebbero rinunciato molto facilmente alle loro pretese, già peraltro garantite dalla presidenza di *Palais Berlaymont* che sarebbe andato ad assumere un ex ministro di Chaban-Delmas, François Xavier Ortoli⁴⁰². Negli ultimi giorni del 1972 si andava perciò delineando una situazione per cui la permanenza di un italiano alla PAC si sarebbe resa sempre più improbabile, in quella dinamica di *realpolitik* comunitaria, destinata a reiterarsi in futuro, che tendeva ad alleggerire, o a “compensare”, se si vuole, il peso dei nuovi ingressi rafforzando i Paesi fondatori - su tutti Francia e Germania federale - in posizioni chiave. Prendeva sempre più largo l'ipotesi di un cambio di deleghe da affidare al politico DC. La fitta serie di colloqui per la formazione del nuovo esecutivo occupò i primi giorni del 1973. Scarascia fece presente ad Ortoli le sue posizioni in modo chiaro, sottolineando diversi degli aspetti sopra menzionati.

[...] L'informazione e stampa è senza dubbio importante e sono convinto della Sua intenzione di dare a questo settore impulso sempre maggiore. Ma in tutte le Commissioni la Direzione generale stampa e informazione è sempre stata legata ad una o altre Direzioni Generali. Invece, secondo le sue prospettive, sarebbe da collegare all'*environnement*, che come unità operativa è oggi una Divisione, ed alla difesa del consumatore [...].

Non solo sarebbe necessaria una decisione di rinforzare tali unità, ma bisognerebbe anche provvedere alla loro trasformazione in Direzioni. Soltanto così si potrebbe contare su unità effettivamente operative che darebbero garanzia di mantenere gli impegni fissati dal Vertice.

Senza di ciò non mi sentirei di assumerne la responsabilità nei confronti della Commissione. Ma anche in questa ipotesi di rafforzamento e promozione, il portafoglio sarebbe nel complesso estremamente misero, sia considerando l'attuale mia responsabilità dell'agricoltura, sia considerando le attuali responsabilità ristrette di Spinelli in comparazione con altri tre Paesi oltre il Benelux che avrebbero conseguito il massimo delle aspirazioni. In altre parole, vi sarebbe un'evidente debolezza dei Membri italiani della Commissione, che

⁴⁰² Su Ortoli cfr. E. BUSSIERE, *François Xavier Ortoli: inflexions et continuités d'une vision*, in AA.VV., (sous la direction de Eric BUSSIERE, Michel DUMOULIN, N. Pier LUDLOW et alii), *La Commission Européenne. Histoire et mémoires d'une institution (1973-1986)*, vol. 2, Office des publications officielles de l'Union Européenne, Luxembourg 2014, pp. 73 - 79.

darebbe esca ad una presentazione presso l'opinione pubblica ed i circoli politici italiani quanto mai deludente.

Come ho già avuto modo di dirLe, potrei accettare questi tre incarichi, [...] solo nella misura in cui da processo verbale potesse risultare, nei termini che mi permetto di indicarle, il cosiddetto incarico politico [...].⁴⁰³

In definitiva, se di cambio di competenze doveva trattarsi, era necessario che almeno si mettessero in condizione di lavorare al meglio i suoi nuovi uffici, *in primis* dal punto di vista organizzativo e di organico, oltre che a livello di rango, da equiparare a quello delle altre Direzioni generali.

In realtà, le cose non andranno esattamente in questi termini. I tentativi di mantenere l'agricoltura si riveleranno infatti infruttuosi. Resistenze e "rendite di posizione" faranno sì che alla Politica Agricola Comune venisse assegnato un altro commissario dei Paesi Bassi, in quota al Partito Popolare Cattolico e già ministro dell'agricoltura in Patria, Pierre Lardinois (1924-1987), con il quale Scarascia Mugnozza avrà modo di confrontarsi spesso nel quadriennio seguente.

Come Scarascia confermerà a Lorenzo Natali nelle stesse prime settimane del 1973, la principale condizione posta per accettare le sue nuove deleghe sarebbe stata quella di una consultazione preventiva, promessagli da Lardinois, su qualunque decisione che avrebbe finito per coinvolgere l'agricoltura italiana. Un accordo che non sembra essere stato rispettato fino in fondo, come si vedrà più avanti⁴⁰⁴.

Nell'assegnazione dei ruoli della nuova Commissione Ortolì Scarascia Mugnozza si vedrà quindi attribuire le deleghe alle Politiche dei Trasporti, amministrare dalla Direzione Generale X. Pur potendo contare su questa struttura, per le restanti competenze sulla Politica ambientale, dell'informazione e della tutela dei consumatori CE, in realtà il commissario italiano dovrà accontentarsi di un semplice Servizio aggiunto, cosa che peraltro non mancherà mai di stigmatizzare a più riprese in futuro⁴⁰⁵.

La mancanza di un solido apparato burocratico alle sue spalle non era certo una circostanza casuale. Ambiente e Tutela dei consumatori erano infatti campi del tutto inediti nel panorama politico comunitario, emersi proprio dalla conferenza di ottobre, e dalla presa d'atto da parte dei nove

⁴⁰³ Scarascia Mugnozza al presidente Ortolì, Bruxelles 5 gennaio 1973 (testo in versione italiana), in ASUE, CSM 62 "Politique de l'Agriculture".

⁴⁰⁴ Cfr. capp. VIII e X.

⁴⁰⁵ Sull'inadeguatezza delle strutture affidategli per le nuove funzioni che attendevano il politico democristiano nel quadriennio 1973-1976 si tornerà in seguito. Per una disamina delle strutture interne di *Palais Berlaymont* all'indomani dell'ingresso del Regno Unito non si può prescindere dal recente AA.VV., (*sous la direction de Eric BUSSIERE, Michel DUMOULIN, N. Pier LUDLOW et alii*), *La Commission Européenne. Histoire et memoires d'une institution (1973-1986)*, vol. 2, Office des publications officielles de l'Union Européenne, Luxembourg 2014, pp. 79 - 97.

governi di non poter più trascurare aspetti di tale rilievo per la società civile. La novità e il dover di fatto partire “da zero” nell'impostazione di indirizzi politici aggiungevano ulteriori difficoltà al compito che Scarascia si sarebbe trovato ad affrontare a partire dal nuovo anno, ma, al contempo, gli conferivano una nuova responsabilità - diversa da quella derivante dalle deleghe all'agricoltura ma non per questo meno significativa - oltre a poter accrescere il prestigio del suo operato.

La pur breve esperienza alla PAC e alla vicepresidenza della Commissione Mansholt avevano se non altro contribuito a rafforzare la notorietà su scala internazionale di Scarascia Mugnozza, in precedenza limitata alla ristretta sede dell'Assemblea parlamentare di Strasburgo. L'abbandono delle competenze in materia agricola - come si è più volte ricordato - non avrebbe peraltro interrotto l'interesse del politico italiano per questi temi, che anzi sarebbe rimasto invariato sostanzialmente fino alla fine del 1976, e anche dopo la fine della sua esperienza a Bruxelles⁴⁰⁶.

Avvicinandosi al cuore degli anni Settanta la notorietà del commissario italiano non sarebbe mai venuta meno. Al contrario, pur ricevendo le deleghe per politiche del tutto nuove o percepite come secondarie, e fino a quel momento meno note all'opinione pubblica, proprio nel periodo di attività del politico italiano si sarebbe compiuta quella trasformazione radicale del grado di sensibilità dell'elettorato dei Nove verso quei temi, complici i contemporanei stravolgimenti dei grandi assetti geopolitici, in una dinamica che da allora non avrebbe di fatto più abbandonato il dibattito pubblico europeo.

VIII. *Una nuova coscienza ambientalista*

8.1 *Le politiche ambientali Ce*

Le politiche ambientali, nel riordino dei primi giorni del 1973, furono dunque assegnate al commissario italiano, come si è appena visto, non senza che questo destasse peraltro qualche perplessità o resistenza da parte del diretto interessato, che avrebbe preferito mantenere il controllo della Politica agricola comune. La scelta del nuovo presidente francese di *Berlaymont* di inserire queste particolari deleghe all'interno dell'esecutivo dei Nove poteva definirsi il segnale più

⁴⁰⁶ Lo testimonia la partecipazione a numerose conferenze su tematiche affini proseguita anche nel periodo della Commissione Ortoli, come si vedrà nel capitolo seguente. Da ricordare inoltre il ruolo di Presidente dello stesso CIHEAM parigino, che il politico italiano ricoprirà diversi anni dopo la fine della sua esperienza in Europa, dal 1983 al 1987.

manifesto di una sensibilità oramai pienamente emersa tanto in seno all'opinione pubblica dell'Europa occidentale quanto all'interno degli stessi ambienti istituzionali nazionali e comunitari, che erano pertanto chiamati a recepirla e a farla propria in veste ufficiale.

Quanto alla designazione per questo compito, in particolare, del vicepresidente italiano va forse ricordato a questo punto come non si trattasse di una scelta del tutto casuale, e dettata in sostanza dall'aver già sistemato le caselle più di prestigio della Commissione Ortoli, come a prima vista si sarebbe portati a pensare. In realtà, Carlo Scarascia Mugnozza aveva da tempo mostrato una particolare sensibilità verso questi temi, che lo avevano già interessato in passato, complice la sua tradizionale affinità con il mondo della produzione agricola. A lui si deve infatti una pubblicazione se si vuole alquanto precoce considerati questi argomenti, che venne data alle stampe già nel 1970, quando sedeva ancora alla presidenza della Commissione politica del Parlamento europeo, e che era tuttavia il risultato di un mandato politico molto più ampio⁴⁰⁷. Pochi mesi prima Scarascia era infatti stato designato dal governo italiano, e segnatamente dal ministro degli Esteri Moro, per la presidenza della delegazione italiana alla Conferenza NATO sui problemi ambientali e le loro ricadute in termini di sicurezza collettiva del mondo occidentale.

L'impegno del politico italiano per la causa ambientalista era proseguito nello stesso periodo in una veste istituzionale ancora più alta, avendo Aldo Moro puntato nuovamente su di lui per guidare i lavori preparatori del comitato italiano a quella che sarebbe divenuta la Conferenza delle Nazioni Unite di Stoccolma del giugno 1972⁴⁰⁸.

Lo sviluppo di una politica in materia ambientale in sede Ce si configura in effetti uno dei tratti caratterizzanti della stagione presa in esame, ed è stata non a torto definita come una delle "zone grigie" dell'integrazione europea, partite abbastanza *in sordina*, per dire così, e non inserite ufficialmente nei trattati sin lì siglati, ma poi affermatasi, specie in seguito all'Atto Unico del 1987 e a Maastricht, come uno dei capisaldi della politica comunitaria⁴⁰⁹. La parte di questa lunga storia che

⁴⁰⁷ C. SCARASCIA MUGNOZZA, *Problemi della società moderna. Trattazione in sede internazionale e azione italiana*, s.e., Roma 1970. Una copia è rintracciabile in ASUE, CSM 24 "Comité interministeriel pour le problème de l'environnement (placé sous l'autorité du Ministère des Affaires étrangères)".

⁴⁰⁸ Cfr. *supra*.

⁴⁰⁹ La definizione si deve a Christian VAN DE VELDE, *Environnement et protection des consommateurs*, in E. BUSSIÈRE-M. DUMOULIN-N.P. LUDLOW *et alii* (sous la direction de), *La Commission européenne. Histoire et mémoires d'une institution (1973-1986)*, vol. II, Office des publications officielles de la Ue, Luxembourg 2014, p. 399.

qui interessa più da vicino sarà necessariamente la prima, sovrapponibile a quella che può dirsi per brevità la sua fase istruttoria⁴¹⁰.

In realtà, l'attenzione a questi temi non risultava del tutto nuova nemmeno ai palazzi di Bruxelles. Un primo momento d'avvio ideale si era avuto, al pari di tanti altri, ancora a l'Aja a fine 1969, al cui Vertice si era cominciato col prendere almeno coscienza di problematiche simili. Sin dal 1970-1971, era stato principalmente Altiero Spinelli, nella sua veste di commissario all'Industria del gabinetto Malfatti, a farsi carico dell'istituzione di alcuni gruppi di studio sulla materia, come il *Gruppo ambiente*.

La stessa Commissione Malfatti aveva infatti indirizzato, già nel luglio 1971, una comunicazione al Consiglio Ce per sollecitare l'armonizzazione legislativa anche in questo inedito settore della tutela ambientale, che proprio allora si stava facendo strada nei sistemi normativi dei Sei⁴¹¹. Anche in campo europeo, il vero spartiacque fu però rappresentato dal 1972, e dalle diromponenti tesi enunciate dagli autori di *The Limits of Growth* e dal *Club di Roma*, che trovarono nel presidente *ad interim* Sizzo Mansholt, pur con alcuni distinguo, uno dei loro più attenti estimatori, come ebbe modo di dimostrare anche all'appuntamento della riunione cilena dell'UNCTAD⁴¹². La Conferenza ONU sull'ambiente umano di Stoccolma, svoltasi nel giugno dello stesso anno, si rivelò poi come è noto fondamentale per la teorizzazione stessa del concetto di "sviluppo sostenibile". Quanto il tema ecologico si fosse oramai imposto all'attenzione dei principali Paesi europei fu dimostrato anche dall'inedita riunione a Bonn di tutti i ministri dei Nove che avessero deleghe di tutela ambientale, indetta per lo stesso ottobre 1972, non appena concluso il vertice francese.

Influenzati inevitabilmente da questo clima, i Nove membri delle Comunità europee finirono perciò col prendere formalmente impegno, proprio nella massima sede del *Sommet* autunnale di Parigi, ad elaborare una prima strategia comune in campo ecologico entro la metà del 1973.

Si trattava pertanto di un compito dalle tempistiche tanto ravvicinate da apparire a prima vista quasi irrealistiche, specialmente per chi avrebbe dovuto mettere concretamente in pratica questi intendimenti.

⁴¹⁰ Per una completa visione d'insieme sul progressivo delinearsi di una politica di tutela dell'ambiente da parte delle istituzioni comunitarie si rimanda al volume di L. SCICHLONE, *L'Europa e la sfida ecologica. Storia della politica ambientale europea (1969-1998)*, il Mulino, Bologna 2008.

⁴¹¹ *Ibidem*, pp. 47-53.

⁴¹² Traccia della documentazione preparatoria e degli interventi del presidente Mansholt alla sessione di Santiago del Cile dell'UNCTAD è confluita per continuità politica e cronologica, come visto, nel fondo archivistico personale di Franco Malfatti. In ASUE, FMM 38 "*Troisième session de la CNUCED à Santiago du Chili, (février-juin 1972)*".

Non a caso, nel ricevere queste nuove deleghe, Scarascia Mugnozza dovette far fronte anzitutto a problemi di mero ordine organizzativo, ricorrenti in materia europea, ma che a maggior ragione assumevano una inconsueta complicazione dovendo impiantare *ex novo* una struttura burocratica.

Con buona pace delle sue richieste, soltanto nel 1981, come si è già accennato, si potrà ottenere la creazione a Bruxelles di una vera e propria Direzione Generale europea per l'Ambiente (la futura DG XI), affidata peraltro a Lorenzo Natali, che di Scarascia Mugnozza raccolse anche in questo settore l'eredità⁴¹³.

Fino ad allora, per queste politiche i commissari all'Ambiente e i loro collaboratori dovettero fare affidamento su un composito Servizio aggiunto, che comprendeva diversi funzionari provenienti dalle direzioni più direttamente coinvolte, da quella degli Affari sociali al Mercato Interno, con una struttura "orizzontale" e più leggera rispetto alla norma degli apparati bruxellesi. E forse fu proprio in virtù di una sua evidente "alterità" rispetto agli altri apparati del *Berlaymont* che gli esordi di questa struttura vennero salutati, tra l'altro, da un relativamente alto grado di soddisfazione nei suoi componenti, che trova riscontro anche nelle testimonianze successive, spesso segnate anche da un certo sentimento nostalgico tipico nel rievocare la messa in piedi di qualunque progetto⁴¹⁴.

Ad ogni modo, ad indicare che cosa si chiedesse a questi nuovi uffici, e ancor più cosa avesse in mente chi ne era stato posto alla guida, arrivò dopo appena pochi mesi dall'assunzione dell'incarico un convegno organizzato a Milano dall'Ente Studi Antinquinamento, al quale il neocommissario prese parte con un lungo intervento, dichiaratamente programmatico.

[...] Una politica in materia dell'ambiente deve porsi, secondo la Commissione, cinque obiettivi:

- prevenire, ridurre, e per quanto possibile eliminare i danni provocati all'ambiente dall'inquinamento e dagli inconvenienti ambientali;
- assicurare una buona gestione delle risorse naturali;
- orientare l'espansione in funzione delle esigenze di qualità, mediante il miglioramento delle condizioni di lavoro e del quadro di vita;
- disciplinare la ripartizione geografica delle attività e dell'habitat e delle condizioni di trasporto per lottare soprattutto contro le conseguenze nefaste della crescente concentrazione della popolazione nelle città e della deruralizzazione;
- organizzare la collaborazione con gli Stati all'esterno della Comunità per ricercare soluzioni comuni ai problemi ambientali connessi allo sviluppo economico e industriale.

⁴¹³ Questa scarsità di personale, evidenziata da Scarascia sin dalle prime settimane, costituirà nondimeno una costante fino alla fine del suo mandato nel dicembre 1976, diventando un *refrain* in molte delle comunicazioni riservate intercorse tra lo stesso commissario democristiano e il presidente Ortoli. A titolo esemplificativo si rimanda alla missiva in ASUE, CSM 64, *Correspondance sur l'environnement*, 1974, Scarascia Mugnozza a François Xavier Ortoli, Bruxelles, le 25 juin 1974.

⁴¹⁴ Sulla sensazione di estrema libertà goduta dal personale di questo nuovo Servizio rispetto alla media degli altri uffici bruxellesi cfr. C. VAN DE VELDE, *Environnement et protection des consommateurs*, cit., pp. 396-397.

Questa politica deve ispirarsi ad un certo numero di principi. Questi principi, emersi soprattutto nel corso della conferenza dei Ministri per l'Ambiente di Bonn, sono 11. Darò particolare rilievo a quattro di essi, richiamandomi, per i rimanenti, ai documenti della Commissione.

- in primo luogo, occorre evitare il formarsi di fonti di inquinamento o di nocività, [...] piuttosto che cercare in un secondo tempo, mediante misure repressive, di attenuare gli effetti nefasti delle decisioni prese [...];
- i costi provocati dalla prevenzione e dall'eliminazione delle nocività devono essere sostenuti dall'inquinatore [...];
- in terzo luogo, conviene ricordare che le soluzioni da apportare al problema dell'ambiente devono essere previste tenendo conto delle loro conseguenze sul piano internazionale [...];
- Infine [...] per ogni diverso tipo di inquinamento è opportuno il livello d'azione che meglio si adatta sia alla sua natura d'inquinamento sia alla zona geografica da proteggere [...] ⁴¹⁵.

Questo passaggio in particolare, tra i molti altri spunti offerti da quest'occasione, assume una peculiare rilevanza dal momento che riesce a offrire una sintesi efficace anche dei metodi da applicare per il raggiungimento di questi obiettivi, mostrando in una parola la *visione* ispiratrice di questa nuova politica comunitaria. Le stesse linee di fondo si ritroveranno effettivamente enunciate e corredate da molti aspetti più specifici a poche settimane di distanza nel primo Programma di Azione Ambientale (P.A.A.) messo a punto da *Berlaymont* già in primavera per il quadriennio 1973-1977, e presentato al primo Consiglio dei ministri dell'Ambiente delle Ce - altro segno dei tempi nuovi - e al Comitato Economico e Sociale dallo stesso Scarascia ⁴¹⁶.

E' da rilevare poi come fossero ribaditi altri elementi che contribuivano a rendere ancora più innovative queste linee programmatiche, a cominciare dalla loro trasversalità, rispecchiata appunto nella struttura organizzativa, e il comprendere politiche comunitarie già allora incardinate, e segnatamente la PAC, la politica industriale e commerciale comuni, la politica della concorrenza.

E ancora veniva sottolineato dal vicepresidente Scarascia il carattere vincolante per i nove governi nazionali delle decisioni che avrebbe assunto d'ora in avanti il Consiglio delle Comunità su questi temi proprio su stimolo della Commissione, tanto in termini di regolamenti quanto in quelli di direttive; a testimonianza di come il problema di una legislazione e una prassi comuni davvero efficaci e difficilmente aggirabili fosse già all'epoca molto avvertito. A rimarcare poi come il dato sociale non fosse mai al di fuori di questo orizzonte, e anzi pienamente inserito in questo contesto, veniva poi l'impegno alla creazione e alla difesa di ambienti di lavoro consoni agli standard moderni, che assumeva talvolta le forme di un grande rinnovamento, per esempio nel settore carbonifero e siderurgico, ereditato dal *Berlaymont* dalla prima Comunità del Carbone e dell'Acciaio.

⁴¹⁵ ASUE, CSM 64 "Commissione politica ambientale 1972-1975", *Programma delle Comunità europee in difesa dell'ambiente*, Milano, 14-16 giugno 1973.

⁴¹⁶ ASUE, CSM 64, *Conseil des Ministres de l'environnement - Intervention du viceprésident Carlo Scarascia Mugnozqa*, Bruxelles, le 18 juillet 1973.

Un auspicio personale questo, che fu portato avanti dal commissario italiano, poi concretizzatosi con l'istituzione a Dublino, durante il 1975, della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro⁴¹⁷.

L'adozione del Programma d'azione avvenne con qualche mese di ritardo rispetto al previsto, giungendo soltanto dal Consiglio ministri dell'ambiente Ce del 22 novembre 1973, e facendone slittare di fatto al 1974 l'applicazione effettiva⁴¹⁸.

Nel frattempo era però sopraggiunto l'imprevisto conflitto arabo-israeliano del Kippur a scompaginare questo come tanti altri *dossier* della politica occidentale, e comunitaria in particolare. Il primo anno di attività del gabinetto Ortoli, che si ricorderà definito da Henry Kissinger, forse con qualche malizia, "*l'anno dell'Europa*⁴¹⁹", si stava chiudendo inopinatamente con lo *shock* energetico che avrebbe lasciato in realtà minori attenzioni da dedicare al complesso tema della lotta all'inquinamento, pur intimamente connesso con quello dell'approvvigionamento delle fonti energetiche, che anche in Europa cominciarono ben presto a scarseggiare.

Il tema di come l'apparato normativo appena varato fosse subito messo in pericolo dagli ultimi eventi, e soprattutto da una risposta disordinata di fronte alla prima crisi energetica, fu colto dal commissario Scarascia, che alla seconda Conferenza interministeriale sull'inquinamento del fiume Reno - la prima si era tenuta sempre a fine 1972 - ebbe a dire:

[...] Il ressort en effet des informations reçues et des études effectuées que, depuis un an, la pollution des eaux du Rhin n'a guère regressed, et dans certains cas, elle a même eu tendance à s'aggraver. De nouvelles décisions et de mesures s'imposent, donc, qui doivent être ponctuelles et immédiates pour certains polluants tels que les substances chimiques et les chlorures et, dans d'autres cas, faire partie des programmes d'assainissement à moyen et long termes globaux et cohérents avec les efforts poursuivis au niveau communautaire.

De telles mesures nécessiteront une réelle volonté politique qui devra s'affirmer malgré les difficultés nouvelles créées par la pénurie actuelle d'énergie. Peut-être même que la crise que l'Europe connaît aujourd'hui à cet égard pourrait-elle la conduire à s'interroger sur la manière dont cette énergie précieuse est dépensée, en considérant en particulier les effets nocifs sur l'environnement des certaines de ses utilisations. En outre, les mesures à prendre exigeront, pour être réellement appliquées, des structures de contrôle et de mise en œuvre dont cette Conférence, je l'espère, aura à s'entretenir [...] ⁴²⁰.

⁴¹⁷ L. SCICHLONE, *L'Europa e la sfida ecologica*, op. cit., p. 115.

⁴¹⁸ *Ibidem*, p. 80.

⁴¹⁹ M. GILBERT, *Storia politica dell'Integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2008, pp. 109-111.

⁴²⁰ ASUE, CSM 64, *Discours du Monsieur le Vice-Président Scarascia Mugnozza à la Conférence ministérielle sur la pollution du Rhin*, Bonn, le 4 et 5 décembre 1973.

Un simile auspicio, evocato per di più nel cuore della piccola Europa “renana” franco-tedesca, fu però destinato a infrangersi contro una realtà che, al solito, non lasciava troppi margini d'azione alla Commissione Ortolì. Di lì a pochi giorni, il Vertice d'emergenza, convocato nella Copenaghen appena divenuta membro delle Comunità, sancì come è noto una scarsa capacità effettiva dei Nove di fare fronte comune contro l'embargo petrolifero imposto dall'OAPEC, al di là delle dichiarazioni ufficiali e di prammatica.

Se è pur vero che da allora in poi il tema del consumo razionale delle risorse e quello delle sue ricadute in termini ambientali avrebbero costituito un connubio inscindibile nelle politiche europee, è altrettanto vero che le misure messe in campo, perlomeno in quei primi anni, dovettero presto ridimensionarsi nel loro orizzonte. Proprio anche a causa degli eventi del 1973-1974 la dimensione preventiva che si è visto presente nei primi provvedimenti di natura ambientalistica stabiliti a Bruxelles finì infatti per essere sempre più schiacciata in favore di un approccio repressivo, di semplice monitoraggio ed eventuale sanzione dei trasgressori, secondo il principio, mai abolito da allora, dell' “inquinatore-pagatore”, valido per ogni utente e consumatore europeo e in particolar modo, va da sé, per il comparto industriale. Un esempio in questo senso può essere fornito dalla decisione di fine 1975 del Consiglio Ce, che deliberò tra le altre una direttiva che imponeva per il biennio seguente un consumo complessivo di petrolio inferiore del 10 % rispetto ai livelli toccati dai Nove nel periodo precedente il conflitto del Kippur, il che intendeva applicarsi molto più sotto forma di multa per le industrie che avrebbero ecceduto nei parametri dati, piuttosto che incentivare l'introduzione e l'utilizzo di impianti più ecologici⁴²¹.

Vi era poi l'intera materia “calda” della discussione sul ricorso a fonti energetiche alternative al petrolio, il cui approvvigionamento si riteneva non a torto meno esposto a condizionamenti esogeni. Rappresentando il gas naturale e soprattutto il carbone un orizzonte comune più noto, diverso era il discorso, delicatissimo da affrontare, dell'energia nucleare, valutata per le sue implicazioni sempre più come problema a sé stante, tanto per l'opinione pubblica quanto per le istituzioni comuni, come ebbe a sottolineare più volte in quegli anni il commissario belga all'Energia, Henri Simonet⁴²².

Il 1974 si stava aprendo pertanto pieno di incognite sin lì inedite, persino per la già complessa storia della Comunità. All'inizio dell'anno, Carlo Scarascia Mugnozza ebbe l'incarico di sostituirsi al presidente Ortolì nell'esposizione della relazione programmatica al Parlamento di Strasburgo, in

⁴²¹ Segretariato generale del Consiglio delle Comunità europee, *Ventitreesimo sommario delle attività del Consiglio*, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni ufficiali delle Ce, gennaio-dicembre 1975, p. 58.

⁴²² Cfr. L. SCICHILONE, *L'Europa e la sfida ecologica*, op. cit., pp. 99-100.

qualità di vicepresidente anziano della Commissione, unico italiano dopo Franco Malfatti ad avere avuto questa responsabilità, almeno nel periodo qui analizzato. Proprio la consapevolezza di quanto per Bruxelles si presentasse difficile la situazione internazionale emergeva in molti passaggi del suo discorso, fino alle conclusioni.

[...] Le difficoltà presenti non devono farci dimenticare il significato profondo della costruzione europea: la sua meta è prima di tutto una meta umana. [...]

Il destino dell'Europa è in bilico: noi tutti ne siamo consapevoli. Sta a noi agire in modo che l'ago della bilancia penda, ancora una volta, dalla parte giusta.

Tra la via facile, molto facile, ma inaccettabile, della rinuncia; e la via difficile, ma, per l'Europa, l'unica degna, dello sforzo e dell'unità, la Commissione, per quanto la riguarda, ha già scelto.⁴²³

L'Europa politica si sarebbe salvata, superando le turbolenze di quel decennio, ma al prezzo di rafforzare la sua natura sovranazionale proprio a discapito delle istituzioni comuni e dei loro interpreti, andando esattamente nella direzione opposta rispetto a quella immaginata e caldeggiata da Scarascia e dalla generazione di europeisti attivi con lui in quella stagione.

Le attività di controllo e indirizzo delle politiche ambientali messe in campo sarebbero proseguite per il commissario italiano fino al '76, accompagnandosi al contemporaneo svilupparsi di quelle dei trasporti.

Un'attenzione peculiare fu poi rivolta in questi anni, nello specifico, al dato dell'ambiente urbano, che proprio allora proseguiva il suo sviluppo, a tratti caotico, in tutto il continente. I forti processi di urbanizzazione e di spopolamento delle zone rurali in corso nel territorio dei Nove interpellavano infatti Bruxelles sulle modalità attraverso le quali governare fenomeni di simile portata, nel tentativo di garantire, al contempo, adeguati livelli di vita ai cittadini europei tanto dal punto di vista economico quanto da quello ambientale e della salute. E proprio in ragione della natura diffusa di queste problematiche fu centrale, a metà degli anni Settanta, il dialogo istituzionale venutosi a creare tra la Commissione e i soggetti amministrativi locali, sia antichi, come i Comuni,

⁴²³ ASUE, CSM 48 “*Notes écrites, interventions, rapports et discours*”, Discorso pronunciato davanti al Parlamento europeo da Carlo Scarascia Mugnozza, Vicepresidente della Commissione delle Comunità europee, Strasburgo, 12 febbraio 1974. Dello stesso tenore molte osservazioni di taglio politico sulla situazione complessiva presentate in via confidenziale a Ortoli. ASUE, CSM 67 “*Politique des Transport*”, *Notes à l'attention du M. le Président Ortoli*, Bruxelles le 22 avril 1974, confidentiel et personnel. Si veda anche l'interessante intervista di Gianfranco Rossi, *L'arduo rilancio dell'Europa. A colloquio con l'on. Scarascia Mugnozza*, comparsa su “Il Popolo”, del 27 settembre 1974.

sia di più recente istituzione, come nel caso delle Regioni italiane, già da tempo aggregatisi sotto varie forme a livello europeo⁴²⁴.

Di rilievo inoltre la promozione di un accordo quadro che tutelasse il mare del Nord e i suoi fondali dagli effetti delle esplorazioni ad uso energetico e a salvaguardia del suo ecosistema, di cui Scarascia perorò la causa con il collega inglese Soames sin dalla primavera 1974. La conferenza e la Convenzione ad essa legata furono destinate tuttavia a vedere la luce solo molti anni dopo. Sempre in questo ambito, farà seguito, ai primi di giugno, un viaggio a Washington, per mettere a punto una maggiore collaborazione in materia con l'amministrazione Nixon, pur nella sua fase decadente⁴²⁵.

Il coronamento di questa attività - e se si vuole la conferma della particolare attenzione rivolta dal politico italiano a quella parte d'Europa - sarà dato poi dalla preparazione e dalla firma della Convenzione di Barcellona per la tutela del mar Mediterraneo, il 23 settembre 1976, tra i Nove e praticamente l'intero insieme degli Stati rivieraschi, compresi Turchia e Jugoslavia⁴²⁶.

Gli ultimi mesi di permanenza al *Berlaymont* per il commissario democristiano vedranno dipanarsi la complessa vicenda dell'incidente all'ICMESA di Seveso, che finirà per chiamare in causa, come si vedrà nel capitolo seguente, anche le istituzioni comunitarie.

8.2 I trasporti

⁴²⁴ L'attività del commissario Scarascia Mugnozza si indirizzò anche in questo campo. Si veda ad esempio in ASUE, CSM 64, *Discorso del Vicepresidente tenuto in occasione della Conferenza su "La politica dell'ambiente nella Comunità europea"*, Roma, 28-30 novembre 1974. Da ricordare come tra i principali enti organizzatori dell'evento figurasse allora il Consiglio dei Comuni d'Europa (CCE), in seguito ribattezzato Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE). Sull'argomento una trattazione esaustiva è offerta da L. GRAZI, *L'Europa e le città. La questione urbana nel processo d'integrazione europea (1957-1999)*, il Mulino, Bologna 2006, *passim*, e in particolare pp. 156-173. Sul Consiglio dei Comuni e delle Regioni si veda invece F. ZUCCA, *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea*, il Mulino, Bologna 2001.

⁴²⁵ ASUE, CSM 49 "*Visites*", *Nota all'attenzione del Presidente Ortoli*, Bruxelles, 7 giugno 1974, confidenziale. Sulla prima Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord del 1984 e in generale sulle divergenze di lunga durata nell'affrontare la sfida ecologica tra le due sponde dell'Atlantico si veda D. SICURELLI, *Divisi dall'ambiente: gli Usa e l'Unione europea nelle politiche del clima e della biodiversità*, Vita e Pensiero, Milano 2007, *passim*, in particolare pp. 37 e ss.

⁴²⁶ ASUE, CSM 72 "*Politique méditerranéenne 1973-1976*", *La protection de l'environnement et les relations entre la Communauté et le Pays de la Méditerranée.*, relazione alla Commissione, Bruxelles le 30 novembre 1976.

Anche la politica comune dei trasporti vide nel 1973 un momento cardine, benché al contrario di quella ambientale fosse nata con la stessa Comunità economica sin dal 1958⁴²⁷. In realtà, le gravi difficoltà intercorse tra i Sei negli anni precedenti avevano impedito che si potessero realizzare in questo campo progetti di ampio respiro, relegando questi argomenti, di fatto, ad una posizione secondaria e ancillare al più complesso settore del completamento del Mercato comune. Al pari delle questioni ambientali, la metà del decennio e la Commissione Ortolì segnarono anche qui un punto di svolta, dando il via alla fase attuativa di riforme fino ad allora rimaste allo stato progettuale in favore di un approccio che ancora privilegiava l'autonomia decisionale dei governi nazionali⁴²⁸.

La congiuntura politica poteva d'altra parte dirsi favorevole all'impostazione di nuove politiche in materia, dal momento che nel corso dell'anno andarono sovrapponendosi vari elementi, dal primo allargamento alla deflagrazione delle questioni del fabbisogno energetico e della tutela ambientale, tutti legati a doppio filo con il problema del sistema del trasporto comune, tanto commerciale che privato. Infatti, già il 24 ottobre 1973, ad appena tre mesi dalla presentazione del primo Piano d'azione per l'ambiente, *Berlaymont* presentò al Consiglio un nuovo programma comune sui trasporti dei Nove, seguita poco dopo da sollecitazioni dell'assemblea parlamentare che andavano nella stessa direzione e ne auspicavano presto la messa in opera⁴²⁹.

Il piano prevedeva in estrema sintesi la stessa realizzazione di un *vero* mercato comune dei trasporti, di cui all'epoca si avvertiva la mancanza, che potesse assicurare e garantire la stabilizzazione della seconda fase - permanente - del MEC, avviata come è noto già dalla metà del 1968. Con l'obiettivo di creare un *réseaux* a Nove, oltre al lento processo di omologazione dei sistemi normativi, veniva delineato così il varo di investimenti per infrastrutture comuni sulle reti stradali, ferroviarie e marittimo-portuali, distinguendo al loro interno tempistiche a relativo breve termine, entro il 1976, per le fasi progettuali o di interventi più ristretti, da altre di più ampia portata.

Sotto quest'aspetto, Scarascia Mugnozza sottolineava l'opportunità di procedere verso una maggiore sinergia proprio nelle strutture del trasporto marittimo, dove la cooperazione si era ancor meno sviluppata rispetto a quanto fatto nei primi due decenni di vita delle Comunità sul fronte

⁴²⁷ Sul tema un primo riferimento si può trovare in C. BOUNEAU-D. BURIGANA-A. VARSORI, (eds.), *Trends in Technological Innovation and the European Construction*, PIE-Peter Lang, Bruxelles 2010. In particolare per lo sviluppo del mercato automobilistico comunitario, nel suo complesso smarcamento dalle logiche nazionali, si rimanda al suo interno al saggio di S. RAMIREZ-PEREZ, *Automobile Standardisation in Europe: Between Technological Choices and Neo-protectionism*, pp. 187-205.

⁴²⁸ E. BUSSIERE-S. RAMIREZ-PEREZ, *La politique des transports en transition*, in AA.VV., *La Commission européenne. Histoire et memoires*, op. cit., pp. 375-379.

⁴²⁹ ASUE, CSM 68 "Politique communautaire des transports 1973-1976", *Project d'exposé du Monsieur Scarascia Mugnozza en séance plénière du Parlement européen, relatif à la politique commune des transports - (Rapport Mursch)*, Luxembourg, le 25 septembre 1974.

terrestre, prendendo impegno a realizzare, tramite i suoi uffici, uno *stato dell'arte* dal quale partire entro l'inizio del 1975, e nel favorire la creazione di una linea comune ai Nove per la stesura di un Codice di condotta delle conferenze marittime, promosso dall'UNCTAD⁴³⁰. Particolare rilievo, infine, veniva dato da *Berlaymont* e dallo stesso commissario italiano allo sviluppo del settore del trasporto aereo, sia a fini commerciali che turistici, in piena espansione.

Benché il Consiglio avesse adottato le linee programmatiche proposte dalla Commissione per il triennio 1974-1977, ancora similmente a quanto visto con il *dossier* ambientale va detto che i primi risultati concreti di queste innovazioni si dovranno attendere nel corso degli anni Ottanta, anche a causa della portata inevitabilmente lenta di certi cambiamenti introdotti.

Soprattutto una volta siglato l'Atto Unico Europeo, e nella lunga stagione segnata dalla presidenza Delors, si potrà infatti avere conferma dell'importanza oramai ricoperta da queste politiche.

8.3. *Il nuovo Mediterraneo*

Si è già accennato in precedenza a come l'interesse per le questioni dell'agricoltura italiana e comunitaria non fosse mai venuto meno nel commissario italiano anche dopo il cambio delle funzioni ricevute al *Berlaymont*. Si può ritenere anzi che alcune proposte da lui avanzate nei confronti dei colleghi e del presidente Ortoli in tema di ammodernamento e riduzione degli sprechi della politica agricola, ancora tra il '74 e il '75, avessero finito per creare più di un'incomprensione soprattutto con Pierre Lardinois, che proprio dopo il suo interludio di nove mesi aveva ristabilito il tradizionale controllo olandese sulla PAC. Sono diverse in effetti le note e le osservazioni presentate in sede di Commissione in merito alla Politica agricola e al suo bilancio, almeno fino al 1975. La linea, in continuità con gli intendimenti espressi nel corso del 1972, era sostanzialmente quella di coniugare ricerca agronomica e produzione, incentivando il sostegno alle aziende più intraprendenti per reprimere il problema, già allora noto, di veder trasformato il settore primario in un semplice "...*mezzo per ottenere sovvenzioni*". Sulla questione degli interessi dei coltivatori italiani, in particolare nel settore cerealicolo, da difendere e sulle proposte poco soddisfacenti di Lardinois in

⁴³⁰ *Ibidem, in.* L'interesse del commissario verso i sistemi portuali nazionali da interconnettere a livello comune sarà testimoniato ulteriormente dalla sua partecipazione a numerosi convegni e tavole rotonde istituzionali sull'argomento. Si veda ad esempio in ASUE, CSM 69 "Politique communautaire des transports 1974-1976", *Assemblée generale dei Porti adriatici*, tenutasi nella sua Brindisi il 12 e 13 aprile 1976.

materia Scarascia Mugnozza torna spesso nella sua corrispondenza col ministro dell'Agricoltura italiano Ferrari Aggradi. Queste azioni, percepite prevedibilmente come vere e proprie ingerenze indebite, finirono per essere lette con crescente insofferenza dal suo collega al *Berlaymont*, deteriorando il clima e sfociando in polemica aperta nella primavera del 1976⁴³¹.

Ma non era soltanto questo l'unico caso. In effetti, anche l'attenzione particolare rivolta verso il Mediterraneo e l'Europa meridionale sin dai suoi primi trascorsi al Parlamento comune trova costanti conferme anche in questi anni, così determinanti nelle sorti di molte di quelle aree.

In virtù della sua esperienza in Europa e della sua carica di vicepresidente della Commissione, Scarascia ebbe modo di intrattenere contatti con molti dei politici protagonisti, ad esempio, della nuova stagione post-dittatoriale apertasi in Portogallo e in Grecia, se si vuole anticipando in questo, pur in veste ancora informale, quanto farà in futuro Natali occupandosi del secondo e terzo allargamento.

Si possono inserire in questo disegno, ad esempio, le prime comunicazioni epistolari intercorse già dal settembre del 1974 tra il suo gabinetto politico e quello di Francisco Sa' Carneiro, tra i fondatori del Partito Popolare Democratico portoghese e uno dei principali traghettatori del Paese nella complessa transizione dall'*Estado Novo* ad un sistema politico democratico e pluralista⁴³². Relazioni che porteranno all'instaurazione di legami proficui, culminati nella visita della delegazione portoghese al *Berlaymont* del gennaio 1976⁴³³, in quello che si può considerare di fatto l'avvio dell'*iter* che avrebbe condotto, nel breve volgere di quattordici mesi, alla presentazione della domanda di adesione da parte di Lisbona.

Di un certo interesse possono dirsi anche le considerazioni espresse dal politico italiano a seguito di una visita ufficiale alla nuova sede della Rappresentanza Ce aperta in Turchia, durante la primavera

⁴³¹ Si veda in ASUE, CSM 48 "Note écrites, interventions, rapports et discours 1972-1976", Note pour mes collègues à la Commission, Bruxelles, le 14 janvier 1974; Scarascia a Ferrari Aggradi, 17 gennaio 1974; Roberto Nigido (capo di Gabinetto aggiunto di Scarascia) à M. Etienne (staff di Ortoli), Bruxelles, le 12 avril 1976, secret; CSM 63 "Commissione agricoltura 1975-1978", Osservazione alla Commissione sul bilancio della PAC 1975, s.d. ma collocabile nel gennaio 1975.

⁴³² E' da rimarcare come i primi contatti tra la Commissione, per mezzo di Scarascia, e il nuovo corso portoghese fossero stati avviati sin dall'autunno 1974, a pochi mesi dalla rivoluzione. Si veda in ASUE, CSM 49 "Visites 1974-1976", Note à l'attention du M. le Président Ortoli, Bruxelles le 13 septembre 1974. In merito alla fase di transizione apertasi in Portogallo a partire dalla "rivoluzione dei garofani", e al ruolo dei nuovi leader come Sà Carneiro e Mario Soares nel reimpostare i rapporti con Bruxelles cfr. in primo luogo M. DEL PERO, *La transizione portoghese*, in M. DEL PERO-F. GUIRAO- V. GAVIN- A. VARSORI (a cura di), *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Le Monnier, Firenze 2010, pp. 95-171. Più concentrato sulla documentazione americana è invece, sempre di Mario DEL PERO, *The Limits of Détente. The United States and the Crisis of the Portuguese Regime*, in Wilfried LOTH and Georges-Henri SOUTOU (eds.), *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-1975*, Routledge, London 2008, pp. 221-240.

⁴³³ ASUE, CSM 49 "Visites 1974-1976", Visites du M. Sà Carneiro le 27 janvier 1976; Annexe- Le relations entre la Communauté et le Portugal, Bruxelles, 26 janvier-2 février 1976.

1975, colta presto come occasione per tornare sulla recente grave crisi cipriota che aveva opposto nuovamente Ankara ad Atene, con il rischio di una destabilizzazione per l'intero settore del Mediterraneo orientale.

[...] Si, en effet, comme celà parait desormais quasi certain, la Grèce devait présentée en octobre une demande officiels d'entree dans la Communauté, la Turquie agira de meme.

Je crains que nous ne puissions nous faire sorprendre par de tels évènements, qui du rest sont d'ores et déjà aisés à prévoir.

Aussi, pour éviter des embaraces sérieux ou des réponses dilatoires, ou de refus, il faudrait que dès à present, nous proposions nous-meme un fonctionnement plus politique des institution des l'association, avec des formes des consultations et de rapports beaucoup plus significatives.

Ceci est d'autant plus nécessaire que, si la situation actuelle, marquéé par des difficultés entre la Greece et la Turquie et les Etats-Unis, venait à s'aggraver et qu'une eventuelle demande adressée aux Communauté européenne soit lassée sans réponse, nous perdions de notre credibilité vis-avis de tous, avec les consequences que

l'on peut imaginer, tandis que l'hypotèse d'une stratégie différente pourrait devenir realiste.

En fin de comptes, nous devons procéder à un exam àttentif des perspectives, et notamment de notes possibilités, en d'autres termes, nous devons nous demander [...] si nous sommes encore d'assurer des charges nouvelles et plus lourdes. [...] ⁴³⁴

Minata da costanti difficoltà economico-sociali e da ripetute crisi politiche, dalla Turchia alle strette nei rapporti con la NATO e Washington per la vicenda di Cipro ci si doveva aspettare, per il commissario italiano, una prossima domanda di adesione, nelle stesse tempistiche di quanto previsto, stavolta con maggiore fortuna, per quanto riguardava Atene, che infatti chiederà formalmente l'ingresso nelle Ce di lì a due mesi. Approfondire sempre più i legami politici con Ankara, ancora minori rispetto a quelli commerciali, nei meccanismi dell'Associazione, come evidenziava già nel nuovo Protocollo del 1970 Edoardo Martino, avrebbe dovuto insomma non far perdere un'occasione importante per i Nove e le loro istituzioni, in un momento particolarmente delicato per tutta l'Europa meridionale e il Mediterraneo che si confrontava con una nuova stagione democratica.

E' in questo contesto che la Commissione avrebbe tuttavia dovuto assistere alla nascita di nuovi consessi, capaci di mettere sempre più in discussione, nonostante gli sforzi profusi, il suo rango di rappresentante istituzionale degli Stati europei occidentali. Se per la formula del G6 ideata a Rambouillet da Giscard d'Estaing a fine '75 il discorso si poteva dire in parte differente, anche

⁴³⁴ ASUE, CSM 49 "Visites 1974-1976", Scarascia Mugnozza a Ortolì e Soames, (commissario alle Relazioni esterne), *Relation*, Bruxelles le 10 avril 1975.

perché le Ce vi saranno ammesse, tramite la Commissione, dal 1977⁴³⁵, la vera minaccia al ruolo del *Berlaymont* si sarebbe concretizzata nella nota stabilizzazione dell'istituto del *Consiglio europeo*, destinato da allora in poi a diventare il massimo centro decisionale dei Nove, ancorché con un pieno inquadramento giuridico all'interno dei trattati giunto solo con l'Atto Unico⁴³⁶. Una tale minaccia fu ovviamente subito avvertita da molti, e certo dallo stesso commissario italiano.

[...] L'opinion publique est désormais si sceptique à l'égard de réunions de Chef d'Etats e de Governments, demanties tout de souite après par les faits, que si on ne se rétrouve pas autour d'une table avec la ferme intention d'aborder et de résoudre la lists des problemès sérieux qui attendant depuis long temps une réponse, l'Europe avancera sans aucun espoir et surtout sans la moindre confiance.

Ce constat comportera des conséquences graves à l'intérieur de la Communauté mais surtout vis-à-vis de l'extérieur. Aussi, quant à nous, il sera plus difficile de justifier notre présence et nos initiatives. [...]

Si nous nous déclarions satisfaits de l'accord partiel et incomplet auquel on parviendra à Luxembourg, nous pourrions avoir la certitude que d'ici quelques mois nous assisterions encore à des grands éclats unilatérales ou bien nous continuerions à nous agiter face à une monde des sourds qui, non seulement ne veulent pas écouter, mais ne veulent pas non plus décider [...]⁴³⁷.

Al di là del motivo del contendere contingente, alcune recenti decisioni di Bonn in materia di politica agricola, le considerazioni che venivano esposte in via confidenziale al presidente restituiscono in pieno il senso delle sfide di quegli anni, e in particolare il rischio di una delegittimazione senza precedenti del *Berlaymont*, ridimensionato ad organo ancillare rispetto al nuovo Consiglio che andava profilandosi, tanto all'interno quanto di fronte ai numerosi partner internazionali.

8.4 *Velleità e pericoli del dialogo euro-arabo*

La volontà dei Nove governi di rafforzare *de iure* una centralità politica sempre più contestata dalle istituzioni comuni si poteva leggere in aperta contrapposizione anche con gli ultimi tentativi di

⁴³⁵ Sull'ingresso della Commissione europea ai Vertici del G7 ottenuta in gran parte anche grazie all'azione di Roy Jenkins cfr. la recente biografia curata da N. P. LUDLOW, *Roy Jenkins and the European Commission Presidency 1976-1980. At the heart of Europe*, Palgrave MacMillan, London 2016, in particolare pp. 83-113.

⁴³⁶ Al riguardo basti la sintesi del quadro normativo predisposto dall'Atto Unico Europeo, a partire dal luglio 1987, offerta dal portale Eur-Lex: [//eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV:xy0027o](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV:xy0027o) (ultima consultazione: gennaio 2017).

⁴³⁷ ASUE, CSM 62, *Note à Ortoli*, Bruxelles le 27 septembre 1974.

riordino delle politiche esterne delle Ce. Seppure, come si è visto, questa svolta si potesse considerare già avviata con Malfatti e la partecipazione della Commissione alle consultazioni della Cooperazione politica europea dalla fine del 1970, spettava d'altra parte al seguente governo comunitario consolidarla e metterne in luce tutte le potenzialità attraverso azioni concrete.

Ne conseguiva che un primo, naturale banco di prova della rivendicata nuova “politica estera” comune fosse rappresentato dalla *Politique Globale Méditerranéenne*, già evocata in precedenza, e messa a punto entro la fine del 1972 per essere affidata ad Ortoli e al suo nuovo esecutivo⁴³⁸.

A questo punto, prima ancora che la ridefinizione dei rapporti con il mondo mediterraneo potesse davvero concretizzarsi, questa dinamica finì tuttavia per incrociare fatalmente quella dei rapporti con la più grande realtà mediorientale, allora in pieno sommovimento non solo per l'ennesimo conflitto israelo-egiziano ma anche per via delle indipendenze guadagnate dagli ultimi protettorati britannici nel Golfo Persico⁴³⁹. In questo modo molti dei protagonisti coinvolti nelle nuove politiche europee verso i Paesi rivieraschi furono gli stessi - si pensi solo all'area maghrebina o al Libano - che intrapresero nel frattempo le trattative con Bruxelles, nella loro veste di membri della Lega araba, a partire dal tornante del 1974-1975, creando di conseguenza una sovrapposizione temporale e geografica tra PGM e Dialogo euro-arabo in parte contraddittoria, e certo poco agevole anche in sede di analisi.

Al contrario delle oramai datate, almeno in molti casi, relazioni diplomatico-commerciali allacciate nello scacchiere mediterraneo, la differenza principale con la politica avviata dalle Comunità dalla fine del conflitto del Kippur verso il mondo arabo consisteva soprattutto nella sua rivendicata unicità, nel non avere cioè diretti precedenti cui fare affidamento dal punto di vista legislativo o di prassi politica⁴⁴⁰. Oltre a rivolgersi anche a zone ben lontane dal mare più “europeo”, l'impostazione che si volle dare a questo percorso trovava soprattutto nella dimensione politico-culturale il suo tratto determinante, arrivando persino a trascurare gli aspetti più direttamente legati alla questione dell'approvvigionamento petrolifero. Paradossalmente, proprio la ricerca di una linea

⁴³⁸ Sul delinearci della PGM e dei suoi obiettivi, oltre ai lavori già citati di Guia Migani, si può consultare anche la sintesi di C. BERDAT, *L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE*, in “*Relations Internationales*”, a. CXXX (2007), n°2, pp. 87-109.

⁴³⁹ In questo senso poté dirsi periodizzante il 1971, quando, come è noto, nel pieno delle trattative per l'ingresso nelle Comunità vennero formalmente resi indipendenti da Londra gli attuali emirati in Bahrain, Qatar, Emirati Arabi Uniti, e il Sultanato dell'Oman. Sulla fine dell'egemonia britannica in quelle zone agli inizi degli anni Settanta per una prima ricognizione cfr. il classico P. KENNEDY, *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Garzanti, Milano 1999, pp. 578-579. Su questi temi si veda anche B. PORTER, *Britain, Europe and the World 1850-1982: Delusions of Grandeur*, Hayman 1983.

⁴⁴⁰ Sulle esigenze che portarono le Ce a varare il dialogo si rinvia al già citato lavoro di S. LABBATE, *Illusioni mediterranee: Il dialogo euro-arabo*, Le Monnier, Firenze 2016, pp. 5-32.

comune per l'approvvigionamento energetico, causa scatenante del Dialogo, fu infatti presto accantonata dagli argomenti ufficiali delle consultazioni, principalmente per via delle forti pressioni statunitensi esercitate sui Nove, oltre che per la persistente incapacità di superare l'approccio in chiave nazionale a queste problematiche.

Lo *shock* energetico e la risposta comune da concertare verso l'OAPEC secondo le dichiarazioni di Copenaghen del dicembre '73 erano stati insomma colti dal *Berlaymont* come la classica, ultima occasione per affermarsi definitivamente a spese di Washington, per di più nell'area geopolitica che da allora sarebbe stata considerata la più rilevante sulla scena mondiale dal punto di vista strategico. Va ricordato a questo punto come un grande impulso alla Commissione per procedere su questa linea dopo i primi annunci fosse giunto dalla nuova presidenza francese di Giscard d'Estaing, della cui influenza Ortolì non poteva non risentire, benché non sarebbe forse corretto sottostimare l'indipendenza e l'autonomia istituzionale cercata da quest'ultimo al pari dei suoi predecessori⁴⁴¹.

Dopo un primo biennio di lenta fase "istruttoria", segnata soprattutto dal compromesso di Dublino del febbraio 1975⁴⁴², l'ultimo anno della presidenza Ce di Ortolì e il primo scorcio di quella di Roy Jenkins portarono alla conclusione di nuovi accordi, che però sembravano andare nel senso opposto rispetto a quell'ottica generale auspicata proprio dai complessi meccanismi del Dialogo, appena lanciati.

E infatti tra il 1976 e il 1978 si ripresentò plasticamente nelle Comunità un approccio che continuava a privilegiare l'area mediterranea, con l'unica rilevante novità dettata dal varare ora nuove tipologie di relazioni, ripartite su scala subregionale, prima con gli Stati del *Maghreb* francofono (con l'Algeria solo adesso inquadrata, a livello diplomatico, insieme a Marocco e Tunisia) e poi con il *Mashrek* (Egitto, Giordania, Siria) e il Libano, prima che in quest'ultimo caso la Guerra civile prendesse il sopravvento destabilizzando ulteriormente l'intero settore⁴⁴³. Se dunque Bruxelles dimostrava di voler superare la semplice e classica logica dell'accordo bilaterale, si era però ancora ben lontani da un'impostazione davvero organica e di ampio respiro, teorizzata oramai da tempo ma di sempre più difficile attuazione per difficoltà contingenti sia internazionali, sia intra-europee.

⁴⁴¹ Si veda in E. BUSSIERE, *François Xavier Ortolì. Inflections et continuités d'une vision*, in AA.VV., *La Commission européenne*, vol. II. 1973-1986, cit., pp. 73-77.

⁴⁴² S. LABBATE, *Illusioni mediterranee*, cit., pp. 67-73.

⁴⁴³ Fondamentale su questo il quadro offerto da E. CALANDRI, *L'eterna incompiuta: la politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza*, in ID (a cura di) *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo 1957-2007*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 106-108.

Rintracciare in tutto questo un segno dell'attività di Scarascia Mugnozza sembrerebbe alquanto complesso, e tuttavia anche in questo campo non mancarono sue considerazioni o interventi attivi. Su questo versante la prospettiva della fine del mandato oramai vicina appariva come la circostanza più indicata per ribadire certe posizioni e magari riassumere anche proposte future per ovviare alle problematiche emerse *in itinere*.

In particolare, va ricordato come tra le varie materie previste nei colloqui del Dialogo figurasse anche quella ambientale, declinata in primo luogo in forme di collaborazione per la tutela dell'ambiente marino mediterraneo⁴⁴⁴. E' in questa logica che si colloca una serie di comunicazioni del commissario all'Ambiente presentate ai colleghi e rese note anche alla rappresentanza italiana presso le Ce tra ottobre e novembre 1976⁴⁴⁵. La recente firma di molti Stati interessati dalla PGM e dal Dialogo euro-arabo della Convenzione per la Tutela del Mediterraneo era l'occasione offerta a Scarascia per sottolinearne sì gli indubbi lati positivi, ma al contempo per tornare pure su questioni indirettamente legate, e già a lungo dibattute in un passato non lontano. Restrungendo il campo alla contemporanea chiusura del primo accordo multiplo con i tre Stati magrebini, le osservazioni preoccupate, condivise a stretto giro con l'ambasciatore italiano Eugenio Plaja, erano di questo tenore.

[...] Les accords méditerranéens, même s'ils contiennent des implications sur le plan de la politique régionale, des transports, de la politique industrielle etc., compromettent actuellement la poursuite des objectifs notamment de la politique agricole commune. [...]

Une rééquilibre de la préférence communautaire devrait conduire à la révision de cette conception et à son remplacement avec un système qui, compte tenu de l'intérêt du consommateur et des industries de transformation, place l'agriculteur communautaire dans une situation lui permettant de travailler dans des conditions favorables.

Le système permettant de réaliser un meilleur équilibre de la préférence communautaire doit être différencié de produit à produit. [...] ⁴⁴⁶.

Come si evidenziava - almeno - dagli accordi del 1969 negoziati da Edoardo Martino, i rischi di aperture eccessive ai prezzi concorrenziali dei prodotti agricoli nordafricani potevano mettere in pericolo le economie di interesse delle aree del meridione europeo, all'epoca significativamente quello

⁴⁴⁴ *Accordi internazionali conclusi*, allegato 4, in ASUE, CSM 65 "Commissione - Politica ambientale 1976-1981".

⁴⁴⁵ Cfr. *supra*, nota 20.

⁴⁴⁶ ASUE, CSM 72, *Les accords avec le Pays de Bassin Méditerranéen et la Politique Agricole Commune. Etudes et proposition*. s.d., ma collocabile nell'ottobre 1976.

italiano e francese. A pochi anni di distanza, si era compreso come certe misure dovessero essere perciò corrette, evitandone gli effetti distorti e paradossali. E su questi temi, che ricorreranno *a fortiori* con gli allargamenti futuri, il commissario italiano poteva dirsi particolarmente sensibile, considerata la sua provenienza e la materia agricola amministrata al suo esordio nella Commissione Mansholt, e come si è visto in realtà mai del tutto trascurata fino alla stessa uscita dal *Berlaymont* ai primi del 1977.

Al pari della politica globale mediterranea, che per inciso conoscerà riedizioni aggiornate anche nell'Unione seguita a Maastricht⁴⁴⁷, la corsa del Dialogo poté dirsi già terminata di fatto entro la metà degli anni Ottanta, venendo interrotta dopo una decade dai risultati in gran parte deludenti dalle drammatiche vicende internazionali conosciute da molti degli Stati coinvolti dal lato arabo, molto più che dalle consuete e irrisolte fragilità europee, che pure si mantennero costanti⁴⁴⁸.

Al di là del suo rimanere in gran parte un'incompiuta e preda soprattutto delle tensioni internazionali inerenti *in primis* alla questione palestinese, si può nondimeno ravvisare nella vicenda del dialogo un precedente di grande rilievo per le successive azioni diplomatiche dispiegate dall'Europa, attraverso il suo maggiore organo di indirizzo politico.

Figlia delle stesse motivazioni di fondo e varata non a caso negli stessi anni, sarà infatti la nuova fase della cooperazione avviata dai Nove con il Terzo Mondo, che otterrà esiti in gran parte diversi, almeno sul breve e medio periodo.

8.5. Nuova cooperazione per una nuova Comunità: Lomé

I mutamenti degli assetti internazionali delle Comunità, com'era prevedibile, non potevano limitarsi al solo piano mediorientale. A testimoniare resta il fatto che già nel Trattato di Bruxelles del 22 gennaio 1972 si fosse prevista in un Protocollo *ad hoc* l'estensione della normativa dei Paesi associati CE anche a venti membri del *Commonwealth*. Nuovi orientamenti generali verso una più incisiva

⁴⁴⁷ L'esempio più noto comprende i progetti del *Partenariato euro-mediterraneo* messi in funzione dal cosiddetto Processo di Barcellona a partire dal 1995, e rimasti in vigore sino ad anni molto recenti. Cfr. M. GILBERT, *Storia politica dell'Integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 222-223.

⁴⁴⁸ E' in effetti da evidenziare come già entro il 1984 la stagione del Dialogo potesse dirsi superata, e per certi versi sepolta, non soltanto dalle ingerenze statunitensi o dalle problematiche interne ai Dieci nell'era Thatcheriana, quanto più dalle drammatiche instabilità in seno agli stessi membri della Lega araba, che andavano dal Libano in piena guerra civile al lungo conflitto che contrapponeva l'Iraq (membro) all'Iran, o ancora, alla pacificazione oramai raggiunta tra Israele ed Egitto, che avrebbe escluso *de facto* quest'ultimo dai lavori della Lega per l'intero decennio.

presenza europea nel mondo vennero espressi, come visto nei capitoli precedenti, anche nelle discussioni del *Sommet* di Parigi⁴⁴⁹.

Il periodo immediatamente successivo al primo allargamento fu contrassegnato in realtà da una generale stasi nella sistemazione dei rapporti con il Terzo Mondo. Le novità più significative di quei mesi dovevano arrivare infatti dal continente africano, dove i partners SAMA riuniti a Kinshasa si videro di fatto costretti, il 31 marzo, ad approvare in via definitiva le nuove norme sulle Preferenze generalizzate a livello mondiale, in ottemperanza alle recenti decisioni delle Nazioni Unite in questo senso. In cambio però riuscirono a strappare garanzie per il mantenimento del livello dei prezzi di molti prodotti inclusi nei precedenti accordi reciproci⁴⁵⁰.

Passata questa prima fase di assestamento della nuova Europa a Nove, la Commissione presieduta da François Xavier Ortoli si trovò così di fronte alla urgente necessità di riorganizzazione dell'intera politica comunitaria di Aiuto allo Sviluppo, resasi a quel punto improcrastinabile. Nelle politiche di questo settore, Bruxelles decise quindi di accomunare nella nuova categoria dei Paesi di Africa, Caraibi e Pacifico (ACP) sia i vecchi membri SAMA, sia i componenti del Commonwealth di recente ingresso nell'area comunitaria⁴⁵¹.

Le trattative con questo complesso insieme erano in effetti iniziate nell'ottobre 1973 a Bruxelles, da subito fatalmente influenzate dal contemporaneo insorgere della Guerra del *Kippur* e della prima Crisi petrolifera⁴⁵². Le conseguenti difficoltà di approvvigionamento di materie prime tra la fine dell'anno e l'inizio del 1974 diedero maggiore forza alle rivendicazioni degli ACP per strappare condizioni più favorevoli nei confronti degli Stati europei. I negoziati entrarono così in stallo, intersecandosi con la contemporanea ridiscussione dei termini di adesione del Regno Unito portata avanti dal governo laburista di Harold Wilson, tornato al potere in seguito al suo recente successo elettorale.

In questa circostanza fu paradossalmente il decisivo intervento francese, auspice la presidenza Giscard d'Estaing, ad evitare che il tutto naufragasse. Forte della presidenza di turno del Consiglio delle Comunità nel secondo semestre di quell'anno, Parigi garantì il suo appoggio alla maggioranza

⁴⁴⁹ Anna BEDESCHI MAGRINI, *Dalla Convenzione di Yaoundé ai Trattati di Lomé*, in R.H. RAINERO (a cura di), *Storia dell'Integrazione europea*, vol. II, Marzorati, Milano 1998, p. 270. Sul tema si veda anche il più recente lavoro di G. LASCHI, *L'Europa e gli altri. Le relazioni esterne della Cee dalle origini al dialogo Nord-Sud*, il Mulino, Bologna 2015.

⁴⁵⁰ Si rimanda in proposito al saggio di Jean-Marie PALAYRET, *Da Lomé I a Cotonou: morte e trasfigurazione della Convenzione CEE/ACP*, in E. CALANDRI, *Il primato sfuggente*, cit., p. 37.

⁴⁵¹ Oltre ai 18 SAMA e ai tre Stati dell'*East African Community* già evocati in precedenza, si trattava pertanto di Liberia, Ghana, Gambia, Nigeria, Etiopia, Ruanda, Burundi, Malawi, Lesotho, Zwaziland, Zambia, isole Mauritius, Bahamas e Barbados, Giamaica, Grenada, Trinidad e Tobago, Guyana, isole Figi, Samoa e Tonga.

⁴⁵² J.M. PALAYRET, *Da Lomé I a Cotonou*, op. cit., p. 36.

delle richieste avanzate dagli ACP, riunitisi nella Conferenza interministeriale di Kingston (Giamaica) tra il 25 e il 26 luglio 1974⁴⁵³. Trovando i consueti punti di mediazione con le altre protagoniste della scena europea, Germania federale e Regno Unito, le trattative poterono così proseguire nei mesi seguenti in modo più spedito, fino a giungere alla loro felice conclusione, in un'altra capitale africana, questa volta Lomé (Togo), il 28 febbraio 1975. Come da prassi, l'entrata in vigore effettiva dei Trattati fu posticipata al 1° gennaio 1976, mantenendo invariata la consueta formula della durata quinquennale.

Nei soli dodici anni che separano le firme delle due principali convenzioni che regolavano i rapporti tra Europa e Terzo Mondo era giunto a compimento un lungo processo di maturazione della Comunità europea, che si può inserire nel più generale contesto di riassetto dell'ordine internazionale, caratteristico del periodo⁴⁵⁴. In un quadro del genere le nuove politiche da applicare nei rapporti con il Terzo Mondo finirono per costituire il vero e proprio cardine di una fino ad allora inedita assertività di Bruxelles nello scenario globale.

I nuovi trattati senza dubbio apportarono in questo campo un cambiamento che si può a buon titolo definire "rivoluzionario". Una rivoluzione che non può evidentemente fermarsi al mero dato quantitativo, pure di primo impatto notevole, con un repentino raddoppio dell'area interessata dagli accordi, passando da ventuno a ben quarantasei gli Stati coinvolti, per di più geograficamente distribuiti in un'area per la prima volta comprendente tre continenti.

Era innanzitutto la concezione che sottostava all'intera struttura ad essere mutata radicalmente. Venne per la prima volta applicato in pieno quel principio di "parità" rimasto in precedenza solo sullo sfondo. Si preferì persino abbandonare lo stesso apparato terminologico relativo all'"Associazione", a rimarcare come i nuovi soggetti godessero di piena autonomia su un piano paritetico con l'Europa a Nove. L'applicazione del regime delle Preferenze generalizzate a così tanti nuovi mercati non trovava precedenti nella recente storia del commercio mondiale. La stessa Politica Agricola Comune, da sempre punto tra i più insidiosi nella politica dei Nove, poteva essere

⁴⁵³ *Ibidem*, p. 38.

⁴⁵⁴ Come si è già avuto modo di vedere, da qualche anno si sono fatti numerosi gli studi volti a superare la lettura per lungo tempo eccessivamente negativa che, all'interno della storia dell'Integrazione, era solita attribuire degli anni Settanta. In questo senso non si può tralasciare qui il già citato testo a cura di A. VARSORI e G. MIGANI, *Europe in the International Arena during the 1970's*, e in particolare i saggi all'interno dello stesso Antonio VARSORI, *The European Construction in the 1970's: the Great Divide*, pp. 27-40, e di Federico ROMERO, *Europe between the Superpowers, 1968-1980*, pp. 85-98. Interessante risulta inoltre il recente articolo di Alessandra BITUMI, *Integrazione europea e relazione transatlantica, 1969-1975: alcune note sul dibattito storiografico*, in <<Ricerche di Storia politica>>, a. XXVII (2014), n° 1 (gennaio-aprile), pp. 41-53.

messa in discussione, permettendo l'arrivo in massa di produzioni tradizionalmente in concorrenza con quelle europee⁴⁵⁵.

Ad evidenziare ulteriormente la distanza con il passato, si pianificò il varo di uno strumento inedito, lo STABEX (Système de Stabilisation des Recettes d'Exportation), che tramite risorse proprie avrebbe dovuto tutelare i Paesi produttori da eventuali cali nelle esportazioni di una lunga serie di loro prodotti agricoli, e - dato significativo - per la prima volta anche dei minerali di ferro⁴⁵⁶.

Imponente anche l'apparato finanziario a sostegno di un simile impianto. Le risorse economiche triplicarono, giungendo a quota 3,15 miliardi di U.C., suddivisi tra Fondo Europeo di Sviluppo, dotazione della BEI, e lo stesso Stabex. Il maggior onere fiscale era suddiviso tra Francia e Germania federale, seguite da Gran Bretagna⁴⁵⁷. A tutto ciò si dovevano sommare ulteriori 500 milioni di dollari, intesi come un fondo di aiuto eccezionale, da destinare ad altri Stati del Terzo Mondo non compresi nei Paesi ACP, e colpiti dallo shock petrolifero⁴⁵⁸.

Grandi protagoniste di questi anni furono la Direzione Generale VIII della Commissione, e l'annessa carica di Commissario allo Sviluppo delle Comunità, che si mantenne saldamente in mano francese, prima con Claude Cheysson (tra 1974 e 1981), e poi con Edgar Pisani (1981-1985). Se il primo fu tra i principali fautori delle prime due Convenzioni di Lomé, il secondo ebbe l'incarico di guidarne i negoziati in vista del suo terzo rinnovo, che andava simbolicamente a coincidere con il centenario della Conferenza di Berlino del 1885, momento apicale del cosiddetto "*scrumble for Africa*"⁴⁵⁹.

Fu questa la fase in cui si avvertì come più manifesta una componente ideologica, prima marginale, se non del tutto assente, nell'economia delle relazioni tra Stati sottosviluppati ed europei: la volontà riparatrice, e sotto certi aspetti espiatoria, da parte di questi ultimi per le colpe di cui sentivano di essersi macchiati durante l'Età dell'imperialismo. Per citare solo un episodio tra i più

⁴⁵⁵ Se si escludono i prodotti tropicali non coltivabili in Europa, la maggiore fonte di concorrenza fu data dalla complessa legislazione sull'importazione in area MEC dello zucchero di canna, che andava a ledere i vantaggi dei coltivatori di barbabietole europei, *in primis* francesi.

⁴⁵⁶ J.M.PALAYRET, *Mondialisme contre régionalisme: Cee e Acp dans les négociations de la Convention de Lomé 1970-1975*, in A. VARSORI (eds), *Inside the European community: Actors and Policies in the European Integration (1957-1972)*, Bruylant, Bruxelles 2006, pp. 369-398.

⁴⁵⁷ Rispettivamente le prime coprivano i costi per il 25,95% del totale, la seconda per il 18,7%. Cfr. PALAYRET, *Da Lomé I a Cotonou*, cit. p. 40.

⁴⁵⁸ Si trattava del cosiddetto "fondo Cheysson". *Ibidem*, *ivi*.

⁴⁵⁹ Il ruolo e l'organizzazione della DG VIII tra gli anni Settanta e primi Ottanta sono analizzati in dettaglio da G. MIGANI, *L'aide au développement. Entre anciennes priorités et nouveaux défis*, in AA.VV., *La Commission Européenne*, op. cit, vol. II, pp. 401-417.

Dell'impronta globalista e terzomondista di molti ambienti comunitari in quella stagione tratta anche G. GARAVINI, *Dopo gli imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord-Sud*, Le Monnier, Firenze 2009, *passim*.

rappresentativi, Claude Cheysson si spinse a sostenere che i fondi di Sviluppo della Commissione erano da intendersi in realtà come di proprietà dei loro destinatari, dovendo poi essere smentito, non senza difficoltà, dai suoi successori⁴⁶⁰.

Sul piano esterno, Lomé rappresentò senza dubbio il culmine della proiezione “terzaforzista” e neutralista della Comunità europea, fino a quel punto rimasta ingabbiata nel rigido schema della Guerra fredda che aveva governato la politica internazionale nei tre decenni precedenti, ma che al contempo proprio allora si credeva fosse sul punto di cedere il passo ad un avvenire del tutto diverso. Molto del suo iniziale successo e dell’entusiasmo che la circondò deve essere perciò ascritto alla generale congiuntura distensiva che in quello stesso 1975 era destinata a condurre agli Accordi di Helsinki, e alla nascita dell’OSCE⁴⁶¹.

Da una prospettiva interna, si può leggere in questo evento forse uno dei compromessi più felici raggiunti tra le esigenze delle due maggiori ex-potenze coloniali, non riconducibile ad un semplice avvicendamento tra la precedente *leadership* francese e quella britannica. Un successo che assume una valenza ancora superiore se si prendono in considerazione le contemporanee difficoltà in cui si stava dibattendo l’Europa della seconda metà degli anni Settanta, e da cui sarebbe uscita una Comunità profondamente trasformata rispetto ai suoi connotati originari.

Le intese trovate nella capitale del Togo andarono infine a inserirsi in un momento particolare per lo stesso continente africano, che vedeva terminare giusto in quei mesi l’ultima dominazione diretta da parte di Stati europei sul suo suolo, con la proclamazione dell’indipendenza dal Portogallo da parte di Angola e Mozambico, cui però doveva fare seguito, di lì a poco, la tristemente nota stagione delle Guerre civili⁴⁶².

I risultati raggiunti intorno alla metà del decennio erano dunque notevoli, ma sarebbero stati presto rimessi in discussione.

Il vicepresidente Scarascia Mugnozza, va ribadito, non poté che limitarsi a seguire l’evolversi di questi eventi, come si è visto trovandosi occupato, negli stessi anni, in altre importanti politiche comunitarie, altrettanto inedite rispetto al passato quanto quelle che si vollero introdurre proprio nelle nuove relazioni verso il Terzo Mondo. Si ha però motivo di credere che gli sviluppi che stava conoscendo l’Europa dei Nove nella sua proiezione globale incontrassero comunque il suo favore,

⁴⁶⁰ K.WHITEMAN, *The Rise and the Fall of Eurafrique*, in A. ADEBAJO, K. WHITEMAN (eds), *The EU and Africa. From Eurafrique to Afro-Europa*, Hurst & Company, London 2012, p. 35.

⁴⁶¹ Sul contributo determinante dato dai Nove alla Conferenza si consulti A. ROMANO, *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2009.

⁴⁶² Cfr su questi aspetti in primo luogo B. DROZ, *Storia della decolonizzazione nel XX secolo*, Bruno Mondadori, Milano 2007, pp. 220-226.

forte anche di una continuità che su questo punto si può rintracciare nella sua esperienza precedente.

Tanto nel quinquennio di presidenza della Commissione politica di Strasburgo, quanto nella fase più matura del suo percorso istituzionale europeo, quella successiva al 1973, la sua posizione in materia era stata da sempre influenzata da un approccio “regionalista”, per riprendere l’efficace categoria utilizzata, tra gli altri, da e Jean Marie Palayret. La stessa particolare attenzione rivolta alla sponda Sud del Mediterraneo da Scarascia non pare tuttavia porsi in antitesi con l’impostazione globalista che sembrò consolidarsi a Lomé, e si può affermare che anzi ne costituisse semplicemente il prodromo, da applicarsi cioè di necessità alla regione dove le Comunità avevano da più tempo instaurato relazioni solide, e che più di altre era in grado di influenzare lo stesso andamento delle vicende europee sotto il profilo strategico, economico, sociale.

Anche alla luce di quanto precede si può dunque affermare che le Ce della metà dei Settanta fossero una realtà ancora dinamica, e alquanto lontana - sotto molti profili - da quell’immagine stagnante, e anzi segnata da una precoce involuzione, cui spesso sono state associate⁴⁶³. Certo il processo decisionale comunitario, fatta salva la preminenza del nuovo Consiglio europeo sulle altre istituzioni, restava farraginoso e di non semplice lettura anche per molti protagonisti. Nonostante si fosse ben distanti dagli slanci del 1969 e 1972, più di una innovazione, in ogni caso, era stata nondimeno concepita e avviata concretamente.

A questo punto bisognava però interrogarsi su quale immagine dei Nove arrivasse all’opinione pubblica del continente, e chiedersi quali argomenti fossero avvertiti come i più urgenti da affrontare proprio per i popoli europei, in una stagione notoriamente tra le più critiche, in tutto il Novecento, sul fronte delle dinamiche tra elettorato ed istituzioni rappresentative, sia nazionali che sovranazionali. Materia, anche quest’ultima, in merito alla quale il commissario italiano avrebbe giocato ancora una parte di rilievo.

⁴⁶³ Un primo riferimento su quest’interpretazione del decennio più o meno compreso tra il 1973 e il 1983/84 va a Keith MIDDLEMAS, *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union 1973-1995*, Fontana Press, London 1995, pp. 73-74.

IX. Informare sull'Europa

9.1 *La nascita dell'Eurobarometro e le linee guida per l'informazione*

Da quanto si è visto in precedenza si può constatare con una certa chiarezza come le novità introdotte nel periodo fossero numerose. La maggior parte di queste avevano visto la Commissione Ortoli confermare, in continuità con il passato, la sua funzione propositiva nelle istituzioni comuni, tramite misure che dopo una fase di studio vennero adottate, più o meno rapidamente, dal Consiglio delle Comunità, sotto forma delle nuove politiche europee che stavano prendendo corpo a partire dal 1973.

In realtà questo ruolo andava da tempo sempre più stretto al *Berlaymont*, nella sua costante aspirazione - invero mai coronata da un pieno successo, e ribadita ad esempio dalla sua assenza all'Atto finale della Conferenza di Helsinki⁴⁶⁴ - al riconoscimento del suo *status* di guida politica dell'Europa occidentale da parte dei suoi Stati membri. A compensare questa dinamica era la spinta

⁴⁶⁴ La presenza della Commissione, in qualità di centro politico delle Comunità, alla Conferenza per la Sicurezza europea era stata cercata a lungo dal *Berlaymont*, sin dalla stagione della presidenza Malfatti. Tuttavia la sua proficua partecipazione ai lavori preparatori e tecnici in collaborazione con gli apparati del Comecon, avvenuta sotto varie forme tra 1972 e il 1975, non sarà coronata dalla firma del 1° agosto 1975 nella capitale finlandese in quanto autorità indipendente. Cfr su questi temi A. ROMANO, *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles 2009, pp. 160 - 166.

inversa e opposta giunta dai Nove, non a caso proprio tra '74 e '75, al fine di rendere permanente e formale il consesso dei vertici dei capi di Stato e di governo nella forma del *Consiglio europeo*, tra le principali innovazioni del periodo, e certamente la più subita dalle istituzioni sorte con i trattati fondativi del 1957.

Questa spinta si accompagnava poi, puntualmente, ad un'azione "moderatrice" dei coevi disegni più ambiziosi portati avanti dalla Commissione su materie non riconosciute come di sua stretta competenza, e segnatamente la politica estera⁴⁶⁵.

Se il quadro istituzionale comune andava dunque sempre più complicandosi, è noto come non fosse da meno anche quello sociale ed economico, nella stagione segnata da disordini monetari, rialzi del costo delle fonti energetiche e ondate inflazionistiche e recessive, che fino ad allora si speravano potessero restare relegate a tempi ormai lontani. Ed era proprio il rischio di un progressivo scollamento tra opinione pubblica e sistemi istituzionali e di rappresentanza, che scaturiva da questi processi, a preoccupare non soltanto i governi europei, ma anche la loro diretta emanazione comunitaria.

Da qui discendeva l'esigenza di conoscere meglio le dinamiche che stavano attraversando la società europea tramite lo strumento del sondaggio periodico, già noto a livello nazionale, da applicare ora all'intera realtà del Vecchio Continente; l'esigenza di "misurare" insomma l'umore degli europei sui temi a loro più cari, e che non potevano che interessare da vicino le istituzioni comuni. Lo testimonia bene la definizione stessa di *Eurobarometro*, nata nel 1974 grazie alla fortunata intuizione dell'ex direttore generale dell'Informazione Ce Jacques René Rabier, con cui Scarascia Mugnozza ebbe modo di lavorare quando ricevette le nuove deleghe anche in questo settore⁴⁶⁶.

Le interviste inizialmente pianificate a cadenza semestrale (con rilevazioni compiute a maggio e a novembre) sul campione della popolazione dei Nove rientravano in effetti nel quadro di un rapporto tra cittadinanza ed istituzioni comunitarie da reimpostare, e per certi versi da ricostruire da capo, soprattutto alla luce degli eventi che negli ultimi anni avevano finito per intaccare fortemente il prestigio da queste goduto alle origini.

Come spesso avviene nel settore della comunicazione pubblica, il rapporto non poteva limitarsi alla sola raccolta delle informazioni da attuare nella direzione periferia-centro, ma, al contrario e ben più

⁴⁶⁵ Sul punto basterà evocare le difficoltà iniziali incontrate da Franco Malfatti nel far ammettere la Commissione ai primi incontri tra responsabili degli Affari Esteri per la CPE nel 1970, o ancora la tendenza, manifestata soprattutto del governo francese nel corso del 1972, a mantenere ancorata la nascente Politica globale mediterranea alla sola regione maghrebina. Si veda al cap. VIII.

⁴⁶⁶ Al riguardo è di grande interesse la testimonianza dello stesso Rabier affidata all'intervista del giugno 1998 rilasciata a Gerard Bossuat. In ASUE, INT609, pp. 31-34.

significativamente, nel rivedere la dinamica anche in senso opposto; nel migliorare cioè le modalità attraverso le quali le politiche europee venivano comunicate da Bruxelles ai vari Stati e dunque alle opinioni pubbliche nazionali, tramite innanzitutto i propri uffici periferici⁴⁶⁷. Delle politiche sull'informazione che provassero un riordino ed un' almeno progressiva omologazione legislativa del settore si rendevano tanto più urgenti anche per via dello sviluppo, senza precedenti, che i mezzi di comunicazione radiotelevisiva stavano conoscendo allora in tutto il continente.

Il punto di congiunzione tra il raccogliere per interpretare il “sentire comune” sull'Europa e il sistema informativo dei Nove era perciò rappresentato da una nuova politica dell'informazione, che nel riordino di quel comparto fosse attenta anzitutto a far arrivare, con maggiore precisione, la vera attività comunitaria al grande pubblico, e a che non si indugiasse, da parte degli organi di stampa, in strumentalizzazioni od esagerazioni di una realtà certo non idilliaca, ma in ogni caso foriera di diverse innovazioni positive rispetto ad un passato anche recente⁴⁶⁸.

Va da sé come questo orientamento prestasse facilmente il fianco ad accuse di ingerenza comunitaria sulla libertà di informazione dei suoi membri, che restavano pur sempre degli Stati sovrani, dotati pertanto di propri meccanismi di controllo nel settore informativo. Si può affermare che s'innescasse allora il primo nucleo di quel fenomeno di contrapposizione sempre più aperta tra “euroscetticismo” ed “euro-entusiasmo”, spesso aprioristici, di cui ancora oggi si possono avvertire forti echi, e dei quali il primo si delineava ora come differente rispetto alle critiche mosse al percorso d'integrazione nella fase precedente, legate essenzialmente alla politica d'impronta gaullista. Attaccare o sminuire il ruolo della Commissione in chiave polemica rispetto alle rispettive sovranità nazionali, alla metà degli anni Settanta, non era più insomma una peculiarità del governo di Parigi o di Bonn, ma trovava ora, per via delle difficoltà di quel decennio, facili sponde anche in altri attori, a cominciare proprio, paradossalmente, da alcuni governi dei tre nuovi Stati membri. Il tutto mentre parte dei fondatori, tra i quali l'Italia, sembravano avvitarci su loro stessi, e

⁴⁶⁷ Pierre-Olivier LALOUX, *Au service des citoyens européens: information, Europe des citoyens, culture, éducation et formation*, in E BUSSIERE-M.DUMOULIN-N.P. LUDLOW et alii, (sous la direction de), *La Commission Européenne. Histoire et mémoires d'une institution, 1973-1986*, vol. II, Office des publications officielles de la UE, Luxembourg 2014, pp. 455 e seguenti. Da non trascurare come proprio allora si stessero diffondendo, nel caso italiano, le nuove sedi amministrative regionali, che avrebbero potuto giocare un ruolo di rilievo nella comunicazione europea, giungendo prima e con minori mediazioni alla cittadinanza.

⁴⁶⁸ E' questo il senso del messaggio indirizzato dal presidente Ortoli al Congresso dei giornalisti europei già nel 1973. In ASUE, CSM 71 “*L'Information et l'Europe, 1972-1977*”, *L'Europe – pour qui?, message du Président Ortoli pour le numero de septembre du Bulletin de l'Association des Journalistes européens*, s.d.

semplicemente disinteressarsi a quanto stesse accadendo fuori dai loro confini e a Bruxelles, divenendo sempre meno soggetto e sempre più “oggetto” della politica europea⁴⁶⁹.

Per illustrare quello che considerava un giusto rapporto tra giornalismo ed Europa comunitaria il commissario all'Informazione Scarascia Mugnozza, arrivato a circa metà del suo impegno in quel campo, giunse ad utilizzare l'espressione di *vigilanza costruttiva* nel rivolgersi ad uno dei principali organi di categoria⁴⁷⁰.

[...] Meme au plan national, quels son les problèmes quelque peu complexes, dépassant les difficultés de la vie quotidienne et des frontières du pays, qui soulevent un intérêt profond, continu et actif dans les majorités que l'on dit silencieuses? La grande différence est que la vie socio-politique et socio-économique dans chaque pays trouve dans tout un ensemble d'institutions, d'images, des conceptions et des sentiments à la fois son cadre et son aliment. Pour la Communauté en tant que telle, tout est à créer: non seulement la légitimité, mais les instruments de la légitimation. Elle n'a ni hymne, ni drapeau, ni passeport, ni presse, ni radio, ni télévision; et si elle est dotée d'un Parlement, qui siège dans cette ville, ses pouvoirs d'impulsion et de contrôle sont encore insuffisants. [...] Je veux dire par là que, tout naturellement, la presse rapporte et commente du point de vue national, les événements intérieurs et extérieurs, y compris ceux qui se situent déjà dans le cadre européen.

La sua riflessione poi si spostava verso altri termini della questione.

Or précisément, lorsqu'il s'agit de la Communauté européenne [...], le problème est de susciter l'intérêt du public et de sensibiliser ce public à l'événement, d'expliquer les circonstances, c'est-à-dire les objectifs, les moyens, les cheminements et les difficultés.

Loin de moi l'idée de solliciter par la Communauté et ses institutions [...] une régime du faveur or une indulgence particulière, [...] mais ce que je veux dire est que cette vigilance critique doit s'exercer dans le sens de la formation d'un intérêt du public pour l'objet même de vos critiques. [...]⁴⁷¹

L'impostazione dei mezzi d'informazione era tradizionalmente portata a trattare tematiche già oggetto della politica europea in un'ottica ancora nazionale, ed era perciò opportuno proprio da questo punto ripartire, ribaltare la prospettiva. In altri termini, senza una chiara cognizione - tramite l'opera giornalistica e pubblicistica - di quello che l'Europa stava *già* facendo, a tutto campo,

⁴⁶⁹ Sull'argomento un primo rimando è a A. VARSORI, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 283-331.

⁴⁷⁰ ASUE, CSM 71 “L'Information et l'Europe 1972-1977”, *Project d'exposé du M. le Vice-president Scarascia Mugnozza pour le Congrès mondial de la Fédération Internationale des Journalistes*, Luxembourg, le 13 mai 1974.

⁴⁷¹ Cfr. *supra*.

sarebbe stato impossibile evitare l'appannamento dell'immagine delle istituzioni comuni, i cui prodromi erano già allora visibili.

A ben guardare, i primi sondaggi condotti nei mesi precedenti, e che proprio d'ora in avanti avrebbero assunto una veste istituzionale, attestavano in realtà una fiducia ancora non trascurabile nell'ideale europeo, eccezion fatta per i casi del Regno Unito e della Danimarca⁴⁷²; in particolare, e questo lasciava ben sperare, a livello statistico questo andamento interessava la fascia degli adolescenti compresa tra i quindici e i venti anni d'età⁴⁷³. Si notava già allora, in realtà, come questo si rivelasse essere però un sentimento molto superficiale, che sfumava con facilità non appena ci si addentrasse nella materia delle percezioni di cosa realmente facessero le istituzioni di Bruxelles e in quale modo incidessero nella quotidianità dei cittadini, per non parlare della comprensione di come funzionassero.

A fronte di meccanismi interni spesso di difficile lettura per gli stessi addetti ai lavori, e della sovraesposizione di interpretazioni in chiave nazionale di molti temi, era fondamentale quindi creare *ex novo* un senso di reale interesse nell'opinione pubblica verso la politica comunitaria, rendendo così possibile nella cittadinanza la formazione di un senso dell'Europa che fosse in primo luogo più consapevole. Per raggiungere un tale scopo Scarascia Mugnozza volle dotare al più presto la Commissione e la sua DG X non solo di nuovi centri di informazione europea periferici, che in molti casi era necessario costruire *ex novo*, a cominciare da molte città dei nuovi membri, ma intese allo stesso tempo affidargli anche gli strumenti di comunicazione più aggiornati per le tecnologie dell'epoca, e segnatamente impianti per trasmissioni radiotelevisive. Proprio su impulso del commissario italiano verranno installati, già dal 1973, ripetitori nelle sedi degli Uffici Ce di Roma e Londra, cui si aggiungeranno entro il 1978, ad esempio, quelli di Cardiff, Edimburgo e Belfast⁴⁷⁴.

E' interessante notare come di lì a circa un anno questi temi trovassero una prima rappresentazione di grande impatto simbolico nella vicenda del referendum britannico sulla permanenza nelle Ce. Se di quest'ultimo è ben noto l'esito favorevole al *remain* che confermava le scelte compiute da

⁴⁷² Sul peculiare caso del "senso dell'Europa" danese, meno studiato rispetto ad altri, e sulle dinamiche tra elettorato e governo di Copenaghen negli anni che prepararono l'adesione, si rinvia a M. RASMUSSEN, *The Hesitant European. History of Denmark's Accession to the European Communities 1970-73*, in "Journal of European Integration History", XXII, (2005), n°2, pp.47-74.

⁴⁷³ ASUE, CSM 71, *Project d'exposé, ivi*. Scarascia Mugnozza poteva dirsi particolarmente attento al dato giovanile, dal momento che proprio agli aspetti della formazione delle nuove generazioni come uno dei mezzi per affermare l'ideale europeistico si era dedicato tra il 1964 e il 1968, ai tempi della presidenza della Commissione parlamentare europea per l'Energia e la Ricerca scientifica. Per la documentazione inerente si veda in ASUE, CSM 39.

⁴⁷⁴ Pierre-Olivier LALOUX, *Au service des citoyens européens: information, Europe des citoyens, culture, éducation et formation*, in AA.VV. *La Commission*, vol. II, cit., p. 457.

Whitehall tre anni prima non altrettanto è stato individuarne fino a tempi molto recenti i reali effetti di medio e lungo termine, e la loro portata nel prosieguo del percorso integrativo⁴⁷⁵.

La consultazione referendaria indetta dal nuovo governo laburista di Harold Wilson per il 5 giugno 1975 non solo si presentava come qualcosa di difficilmente comprensibile agli occhi dei più, e verrebbe da dire della quasi totalità dei non britannici, ma avrebbe creato un precedente rivelatosi poi di un certo rilievo negli anni, non troppo lontani, di Gaston Thorn e della questione, pur molto differente, dell'uscita della Groenlandia dalle Comunità europee votata nel 1982. Un evento sottovalutato a lungo come un caso isolato e sostanzialmente privo di grande interesse, data la minima risonanza in termini demografici ed economici che il distacco di quelle terre dall'Europa politica era in grado di suscitare. L'impressione che se ne ricava però, al di là dei dati statistici che solo allora cominciavano ad affluire al *Berlaymont* e ad essere analizzati in modo organico, è in definitiva che qualcosa si stesse lentamente erodendo in termini di reale consenso verso l'Europa politica, e che di questo fossero avvertiti anche molti uomini a Bruxelles.

Londra e l'Europa passarono indenni questa prova, ma l'idea stessa che un Paese membro potesse esprimere la volontà di uscita dalle Comunità, per giunta dopo una preparazione negoziale così complessa come era stata nel caso inglese, si era in ogni caso affermata.

Il passaggio elettorale britannico non sembra in effetti trovare grandi riscontri nella documentazione privata del commissario italiano, che in ogni caso si può facilmente immaginare ne abbia accolto con soddisfazione il risultato, auspice anche un positivo rapporto che poteva dirsi instaurato con il suo collega alle Relazioni esterne Christopher Soames⁴⁷⁶.

La conclusione del mandato che sarebbe giunta diciotto mesi dopo il referendum inglese forniva però il pretesto per fare il punto sull'efficacia delle iniziative prese negli ultimi anni, al fine di delineare quelle che avrebbero dovuto sviluppare i prossimi esecutivi comuni. In particolare, erano i risultati dell'ultimo *Eurobarometro* disponibile, raccolti tra novembre e dicembre del 1976, a dare alcuni spunti per le riflessioni finali sullo stato di salute dei rapporti tra Comunità e cittadini europei alla fine del mandato di del gabinetto Ortoli al *Berlaymont*. Anche sull'onda dei recenti avvenimenti

⁴⁷⁵ Sul referendum inglese del 1975 si rinvia a J. SMITH, *The 1975 Referendum*, in "Journal of European Integration History", IX (1999), n°1, pp. 41-56

⁴⁷⁶ Lo testimoniano le corrispondenze su vari temi che nell'attività di redazione di accordi internazionali in materia ambientale Scarascia Mugnozza aveva affrontato, dovendosi confrontare spesso con il suo omologo britannico incaricato della "politica estera" delle Ce. Si veda ad esempio in ASUE, CSM 49 "Visites", *Soames to Scarascia Mugnozza*, Bruxelles, April 16th, 1975, dove emerge una sostanziale affinità di vedute sulle riflessioni esposte dal commissario italiano in merito alla situazione turca. C'è da considerare poi che spesso Scarascia si troverà a dover sostituire lo stesso Soames in alcune occasioni, tra le quali proprio la visita ad Ankara, o a doversi incaricare di persona di rappresentare le Comunità europee nel mondo. E' questo il caso della visita istituzionale di Scarascia in Giappone dell'ottobre 1975.

oltremarina, nelle analisi finali si era anzitutto concentrati sul rimarcare il livello di fiducia ancora riposta dalle popolazioni dei Nove verso l'Europa in generale, e nello specifico in quello che risultava essere il suo risultato più concreto e tangibile, il Mercato Comune in via di completamento, che veniva giudicata un'evoluzione molto positiva da oltre il 55% degli intervistati⁴⁷⁷.

Quando però si andava a toccare altri temi, emergevano dati più ambigui. Su tutti, quei soli quattro europei su dieci convinti che l'economia e il loro tenore di vita generale sarebbero peggiorati, se il loro Paese non avesse fatto parte delle Ce, non poteva dirsi esattamente un risultato di grande successo. Benché le posizioni nettamente contrarie alle scelte dell'integrazione restassero comunque minoritarie, (ancora una volta mettendo da parte Copenaghen e Londra) e i più dimostrassero di non avere un'opinione definita sul punto, si rendeva evidente in ogni caso come per molti la Comunità europea fosse qualcosa di ancora poco chiaro, e in definitiva di percepito come ininfluenza sulla propria vita di tutti i giorni.

Il tono delle riflessioni conclusive stilate dagli uffici rispecchiava questa indeterminatezza, tratteggiando un bilancio che però si sforzava di sottolineare i pochi elementi positivi emersi, in un quadro comunque chiaroscurale.

[...] En conclusion, cette nouvelle enquête par sondage montre qu'en dépit de la crise et des difficultés de tout sort qui traversent le pays membres, le public - et notamment les leaders d'opinion - restent attachés à la Communauté européenne et au "Marché commun". Cet attachement est lié à la conviction que, finalement, le Marché Commun a eu un bon effet sur l'économie générale de chaque pays, et que, si la Communauté n'existait pas, les choses iraient probablement plus mal.

La décision récente (20 septembre 1976) sur l'élection du Parlement européen a déjà fait gagner quelques points aux attitudes favorables à cette élection. Dans tout le pays sans exception, la majorité du public est désormais favorable à cette élection⁴⁷⁸.

All'ultimo punto in particolare si mostrava di annettere grande importanza. Era in effetti un'opinione largamente condivisa, anche in seno alla Commissione e allo stesso Scarascia, quella secondo cui la chiave di volta per la costruzione proprio di quell'auspicato nuovo senso dell'Europa, più radicato in profondità nell'elettorato dei Nove, avrebbe dovuto basarsi sul cambio di modalità di elezione del Parlamento, che sarebbe finalmente passata dalla designazione dei vari parlamenti nazionali a quella per suffragio diretto, con una decisione presa in quegli stessi mesi e resa operativa quasi tre anni dopo.

⁴⁷⁷ ASUE, CSM 71, *Eurobarometre n°6 - L'opinion publique et l'Europe a fin 1976*, Bruxelles, janvier 1977.

⁴⁷⁸ ASUE, CSM 71, *ivi*.

Il rapporto tra la Comunità e i popoli che la formavano necessitava però di trovare anche altre forme per una nuova legittimazione, magari dal minore significato e respiro politico e per certi versi più “prosaiche”, ma in ogni caso in grado di arrivare prima e meglio di altre alla quotidianità dei cittadini europei.

9.2 *La nuova difesa dei consumatori*

A voler allargare ancora di più la prospettiva, il diritto ad un’informazione più trasparente e oggettiva, che Bruxelles insieme ai governi nazionali era tenuta a garantire, rientrava infatti nella più ampia sfera della tutela dei diritti del cittadino europeo, che era anche - anzi secondo molti detrattori dell’Europa unita, allora come oggi, soprattutto - un consumatore, di ogni tipologia di beni e servizi assicurati dal Mercato unico. L’esigenza di tutela del *cittadino-consumatore* da parte delle istituzioni comuni si stava facendo quindi largo negli anni che vedono Scarascia alla Commissione, anche in virtù dell’ampliamento che aveva appena portato nell’area del MEC milioni di nuovi utenti provenienti dai tre nuovi Stati membri.

Se questi aspetti non suscitano in realtà grande sorpresa, di non immediata spiegazione risulta invece l’accorpamento amministrativo che questo nuovo Servizio istituito al *Berlaymont* subì con quello dell’Ambiente, in quella che sarebbe diventata solo negli anni Ottanta inoltrati, come si è detto, la Direzione Generale XI. Sul punto non sembra esserci univocità di vedute, e anzi qualcuno ha avanzato l’ipotesi che si trattasse di una scelta tutt’altro che intenzionale o ponderata, e dettata in realtà da una buona dose di improvvisazione al momento del cambio di esecutivo comune nel 1973. In effetti mettere in correlazione questi due nuovi settori poteva avere senso assumendo che nella tutela dei cittadini europei rientrasse in particolare anche la difesa ambientale, e giustificando così la sua collocazione separata, per esempio, dagli Affari sociali⁴⁷⁹.

⁴⁷⁹ Sulla questione è illuminante il colloquio di Arthe Van Laer con Michel Carpentier, che fu posto al vertice della struttura burocratica di questo nuovo Servizio, che pare propendere per questa linea. Si veda in ASUE, INT120 (1973-1986), intervista rilasciata a Bordeaux il 22 ottobre 2010. Nel corso del colloquio Carpentier suggerisce tra l’altro come si debba all’ingresso della Grecia nel 1981 l’elevazione del Servizio congiunto per l’Ambiente e la Tutela dei consumatori a vera e propria Direzione generale, di cui Atene avrebbe richiesto, poi ottenendola, la guida. Cfr. anche C. VAN DER VELDE, *Environnement et protection des consommateurs*, in E. BUSSIERE- M. DUMOULIN-N.P. LUDLOW *et alii* (sous la direction de) *La Commission européenne. Histoire et memoires d’une institution. 1973-1986*, vol. II. Office des Publications Officielles de la UE, Luxembourg 2014, p. 397.

Il lavoro in ogni caso non mancava, anche per via della trasversalità che un campo come questo comportava, con applicazioni in quasi tutte le tradizionali politiche comuni.

Sebbene a livello quantitativo la documentazione del fondo Scarascia Mugnozza su questa materia risulti meno corposa rispetto ad altre, non mancano nondimeno elementi di qualche interesse.

Un momento rilevante è dato, per esempio, dalla partecipazione del commissario italiano ad una tavola rotonda organizzata dal Movimento europeo svizzero sul finire del 1975. Non potendo in questa sede diffondersi sul dettaglio tecnico normativo, è però importante almeno ricordare quella circostanza per via della linearità con la quale vennero esposti i principi ispiratori di questa nuova politica verso il consumatore europeo, che erano riassunti nel diritto alla salvaguardia della sua Salute e della Sicurezza, alla protezione dei suoi interessi economici, all'informazione e all'educazione, infine in quello di essere rappresentato⁴⁸⁰.

Da quest'ultima esigenza prendeva corpo un altro ente che poteva dirsi piena espressione di quella stagione, il Comitato consultivo dei consumatori, che si volle organizzare proprio da allora, in rappresentanza delle associazioni nazionali ed internazionali di categoria, e al quale la Commissione cominciò a ricorrere periodicamente nell'avviare le politiche in questo settore.

Sull'attenzione da dare alla nuova tutela del cittadino-consumatore europeo avrà modo di tornare spesso il commissario italiano in alcune delle sue comunicazioni riservate scambiate con il presidente Ortoli, nell'intento di rimarcare peraltro come i mezzi a sua disposizione fossero al di sotto delle aspettative e degli obiettivi posti. Dal momento che si trattava in sostanza di far passare anche da qui la rinascita di un sentimento più sincero verso l'Europa politica, stando alle stesse dichiarazioni del presidente della Commissione, nessuno sforzo andava evitato, a cominciare dal dato organizzativo e finanziario⁴⁸¹.

In realtà, questi appelli sarebbero rimasti inascoltati ancora a lungo. Negli anni di Jenkins e Natali la tutela dei consumatori non avrebbe infatti conosciuto significativi avanzamenti in termini di rilevanza negli ambienti bruxellesi.

9.3 Reazioni comuni al primo disastro "europeo": Seveso

⁴⁸⁰ ASUE, CSM 66 "*Politique communautaires des consommateurs 1974-1977*", intervento al convegno *La politica comunitaria di tutela dei consumatori*, Berna 11-12 dicembre 1975.

⁴⁸¹ ASUE, CSM 64 "*Commissione Politica ambientale 1972-1975*", *Note à l'attention de Monsieur le Président Ortoli*, Bruxelles, le 17 mai 1974. Nel documento si faceva presente come peraltro fosse stata poco agevole la messa in funzione del Comitato consultivo dei consumatori, che poteva contare oltretutto su organi di raccordo con il Servizio aggiunto praticamente ridotti al minimo.

Le tematiche ecologiste e di tutela del cittadino trovarono per certi versi un intreccio di particolare rilievo con il sistema di monitoraggio dell'opinione pubblica dei Nove appena messo in piedi, nella drammatica vicenda dell'ICMESA di Seveso⁴⁸².

Come era prevedibile, questa coinvolse in prima persona Carlo Scarascia Mugnozza nell'ultimo tratto della sua attività, tanto nella sua veste di commissario con deleghe alle Politiche ambientali quanto in quella di esponente di spicco, e anzi l'ultimo rimasto dopo il recente abbandono di Spinelli, della politica italiana negli ambienti comunitari.

Benché in effetti le dimensioni dell'incidente fossero state sottovalutate, almeno in un primo momento, dalle stesse autorità italiane, non appena venne interpellata una prima reazione da parte delle istituzioni di Bruxelles, e soprattutto della Commissione, non tardò ad arrivare. Sin dal 27 luglio *Berlaymont* si attivò nel partecipare alle indagini e ai controlli sul pericolo di dispersione delle tossine nell'ambiente intorno a Seveso, vista soprattutto la portata del disastro e l'impatto senza precedenti che questo cominciò presto ad esercitare sulla nostra opinione pubblica⁴⁸³. La ricostruzione di quanto avvenne in quelle settimane dell'estate 1976 e del ruolo allora esercitato dal commissario italiano è affidata sostanzialmente a due documenti. Il primo consiste in una lunga risposta all'interrogazione parlamentare dell'eurodeputato italiano Della Briotta, presidente della Commissione ambientale del Parlamento europeo, con il quale Scarascia era da tempo in contatto⁴⁸⁴, seguita da altri interventi simili nel dibattito d'aula che si tenne a poca distanza dai fatti⁴⁸⁵. Il secondo è invece un Comunicato stampa diramato il 9 agosto da Scarascia per mezzo dell'Ufficio informazioni romano del *Berlaymont*, che riassume tutte le azioni fino a lì svolte dalle autorità europee, e che per questo merita di essere riportato in larga parte.

In relazione alla nube tossica di Seveso [...], la Commissione ha immediatamente corrisposto all'invito delle autorità italiane per agevolare l'opera di bonifica e di prevenzione nella zona di Seveso colpita dal TCDD.

⁴⁸² Sull'incidente del 10 luglio 1976 si è scritto molto sin dall'epoca dei fatti, e ancora in sede di analisi storica in tempi più recenti, a ulteriore testimonianza dell'impatto di rottura che ebbe nella sensibilizzazione generale verso queste problematiche. Non essendo disponibili, a conoscenza di chi scrive, lavori pubblicati in occasione del recente quarantennale, si rimanda pertanto in generale a A. CUTRERA-G. PASTORELLI-B. POZZO (a cura di), *Seveso trent'anni dopo: la gestione del rischio industriale*, Giuffrè, Milano 2006.

⁴⁸³ L. SCICHILONE, op. cit., pp. 108-109.

⁴⁸⁴ ASUE, CSM 64 "*Commissione politica ambientale 1972-1975*", corrispondenza su temi ambientali con C. Soames e Libero Della Briotta, 1973-1974.

⁴⁸⁵ Atti del Parlamento europeo, verbale della seduta svoltasi a Lussemburgo il 16 settembre 1976, pp. 238-243, in ASUE, CSM 65 "*Commissione politica ambientale 1976-1981*".

Nei giorni scorsi un esperto del Servizio ambiente della Commissione ha partecipato alle riunioni presiedute dal Ministro italiano della Sanità, ed al Centro di Ispra una “équipe” di tecnici lavora in stretta collaborazione con le autorità italiane ed internazionali ad alto livello scientifico.

Il Centro di Ispra dispone infatti delle informazioni che le pervengono attraverso l’“ECDIN”, rete d’informazione dei dati chimici ambientali creata per risolvere i problemi comunitari previsti nel quadro di difesa dell’ambiente. Inoltre il Centro di Ispra è in possesso di un apparecchio mobile, il SODAR (radar ultra-sonoro), che permette di indicare con precisione le condizioni meteorologiche al fine di stabilire l’eventuale estensione degli inquinamenti. Il SODAR è già entrato in azione.

La Commissione delle Comunità europee [...] è a disposizione del governo italiano per quanto altro possa essere in condizione di compiere con i propri mezzi, ed eventualmente anche utilizzando i propri rapporti con Paesi fortemente industrializzati ed altamente attrezzati per la difesa dell’ambiente e della salute da eventi tossici.⁴⁸⁶

Dunque la controversa gestione dell’emergenza in Brianza incrociò in parte le prime risposte che l’Europa aveva cominciato a fornire in termini di sicurezza ambientale da inquinamento chimico, se non altro ad un iniziale livello di raccolta e analisi dei dati, centralizzata, già messa a punto al Centro di Ricerca comune di Ispra, nell’ambito del primo Piano d’azione ambientale del 1973-1974. Questo però non poteva bastare, anche agli occhi di una cittadinanza sempre più sensibile a questi temi. Proprio sulla scorta delle mancanze registrate in termini di prevenzione del primo piano nei mesi seguenti saranno compiute le riflessioni maggiori, in vista del secondo Piano d’azione ambientale, previsto per il 1977-1981⁴⁸⁷, e la cui applicazione riguarderà però la Commissione Jenkins e più da vicino Lorenzo Natali⁴⁸⁸.

Lo stesso periodo sarebbe stato segnato in Italia dalla drammatica formazione del terzo governo Andreotti, seguito alle elezioni di luglio. La vittoria di misura della Democrazia cristiana e l’avvio della VII legislatura avrebbero portato di conseguenza anche nuove designazioni nella compagine nazionale al Parlamento europeo. E proprio in vista di questa nuova fase Scarascia Mugnozza tornava sulla necessità di un maggiore coordinamento tra le strutture italiane del partito, e le loro emanazioni a Bruxelles e a Strasburgo.

⁴⁸⁶ ASUE, CSM 65, *L’azione della Ce per Seveso* – comunicato Stampa, Roma 9 agosto 1976.

⁴⁸⁷ ASUE, CSM 65, *Progetto di Programma d’azione ambientale 1977/81*.

⁴⁸⁸ Su questi temi Natali tornerà nel corso di diverse occasioni pubbliche all’inizio della sua lunga permanenza a Bruxelles. Molti dei suoi discorsi saranno ripresi e raccolti in seguito in pubblicazioni. Si veda in particolare il testo del suo intervento al Convegno sulle risorse idriche tenutosi a Cosenza il 21 ottobre 1978: L. NATALI, *La politica comunitaria dell’ambiente*, in ID, *La politica mediterranea della Comunità allargata*, Eurostudio, Milano 1981, p. 42.

[...] Terminate le vicende relative alla costituzione del governo ed in vista dei lavori futuri penso sia opportuno includere nei programmi del Gruppo un'informazione più esatta ed un contatto realistico con i problemi posti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea.

Gli avvenimenti tumultuosi, specie in questi ultimi anni, non hanno consentito un rapporto costante, che invece è attuato da altri partiti e specie dal Pci. [...] ⁴⁸⁹

A fare da sfondo, non casuale, a queste sollecitazioni erano sul piano comunitario le prime forme di aggregazione tra le formazioni conservatrici e di ispirazione cattolica dei Nove e di altri Stati, che proprio in quelle settimane avrebbero dato vita al Partito Popolare Europeo (PPE)⁴⁹⁰. La storica decisione, già vista, del Consiglio europeo di procedere alla prima elezione a suffragio diretto del Parlamento, il 20 settembre 1976, rischiava poi di reiterare la contrapposizione tra Democrazia cristiana e Partito comunista di Berlinguer, che come è noto aveva da tempo abbandonato la sua pregiudiziale antieuropeistica, dal piano nazionale a quello comunitario⁴⁹¹. Per questo motivo, e in vista della nuova stagione alle porte, l'attenzione alle problematiche comuni e a far percepire meglio quale fosse il ruolo delle istituzioni europee non poteva venire sottovalutato come in effetti, questa la critica implicita, sembrava essere stato fatto dagli organi centrali del partito in tempi recenti, costretti tra la fine della seconda Segreteria Fanfani, seguita all'esito del referendum sul divorzio del maggio 1974, e il termine anticipato della legislatura.

Nell'autunno del 1976 l'esperienza al *Berlaymont* del commissario italiano, dopo quasi cinque anni, stava però volgendo al termine, come si visto in precedenza, nonostante lo sforzo di coordinamento e di aiuto mostrato alle istituzioni italiane nella vicenda dell'ICMESA.

Alla luce della documentazione che è stato possibile sinora consultare non risulta semplice, in effetti, stabilire con esattezza che cosa abbia indotto il nuovo governo italiano a non chiedere la conferma del suo commissario di riferimento⁴⁹², peraltro in un contesto che aveva già visto, appena pochi mesi prima, l'uscita di scena di una figura quale quella di Altiero Spinelli, che restava

⁴⁸⁹ ASUE, CSM 47 “*Correspondence*”, Scarascia a Flaminio Piccoli, presidente del Gruppo parlamentare Dc alla Camera dei Deputati, Roma, 10 agosto 1976. Una missiva dello stesso tenore era stata inviata, lo stesso giorno, a Giuseppe Bartolomei, omologo di Piccoli al Senato della Repubblica. In ASUE, CSM 47.

⁴⁹¹ Sull’ “Eurocomunismo” e in generale sulla svolta impressa dal Segretario Berlinguer al Pci sulle linee di fondo in tema di politica estera in campo comunitario si può consultare il recente volume di L. RAITO, *Enrico Berlinguer e il sogno eurocomunista*, Fondazione l’Arca, Rovigo 2013.

⁴⁹² Tale è perlomeno l'impressione che emerge dalla consultazione dei fondi fiorentini. A questo si aggiunga che nell'Archivio storico dell'Istituto Luigi Sturzo di Roma (A.I.L.S.) non sembra presente documentazione di rilievo negli anni della Segreteria politica ricoperta da Benigno Zaccagnini (1975-1980), almeno per le questioni delle designazioni al *Berlaymont* da fare in collaborazione con Palazzo Chigi.

comunque di grande prestigio a Bruxelles e di riferimento per il decorso delle vicende comunitarie in Italia, ancorché fosse estranea, e anzi opposta, all'area di governo⁴⁹³.

E' probabile che su questa scelta, che ad ogni modo parve essere accettata senza troppi problemi dal diretto interessato, pesassero anche considerazioni di ordine personale, segnatamente fornite da un'età anagrafica non più verde - prossima ai 57 anni - e ancora di più dalla lunga esperienza oramai accumulata nei palazzi della politica europea, che Scarascia frequentava in varie vesti già dal 1961, come si è evidenziato in precedenza.

Si può ritenere che anche il mutato contesto politico a livello nazionale abbia avuto la sua rilevanza nel determinare l'avvicendamento con Lorenzo Natali. Come è noto, la tormentata tornata elettorale che precedette il varo del governo di Solidarietà nazionale nel luglio 1976 aveva portato all'apparente tramonto della stagione politica segnata da Aldo Moro, anche nei sempre complessi equilibri interni alla Democrazia Cristiana. Se la Segreteria politica ricoperta da Benigno Zaccagnini dall'anno precedente poteva dirsi per alcuni versi in continuità con quell'esperienza, in modo ben più decisivo il ritorno a Palazzo Chigi di Giulio Andreotti sembrava però far presagire l'archiviazione di quella fase, almeno a livello istituzionale e governativo⁴⁹⁴. E proprio al nome dell'ex presidente del Consiglio appariva più legato quello di Scarascia Mugnozza, in rapporto che, pur partendo da contiguità e frequentazioni lontane nel tempo, aveva certo avuto modo di rinsaldarsi nei quasi tre anni compresi tra il marzo 1972 e il novembre 1974, durante cioè la compresenza del primo alla Farnesina e del secondo come commissario a Bruxelles.

Il cambio di scenario partitico e politico poteva quindi spingere in questa direzione, accompagnato dalle concause di cui si è poc'anzi detto.

Questa interpretazione rischierebbe nondimeno di essere per certi versi fuorviante se si assumesse, come diretta conseguenza, la vicinanza del successore di Scarascia ad Andreotti, se non addirittura la sua ascrizione alla corrente *Primavera*. In realtà, si vedrà a breve come Lorenzo Natali potesse, al contrario, dirsi inserito agli esatti antipodi della geografia politica democristiana sin dagli anni

⁴⁹³ Sull'abbandono dopo sei anni della Commissione da parte di Altiero Spinelli, dettato in realtà anche da motivazioni personali, per correre alle elezioni per la VII legislatura repubblicana da indipendente nelle file del Pci cfr. il già citato P. GRAGLIA, *Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 578-579. Come si ricorderà, Spinelli fu sostituito *ad interim* dall'ambasciatore Cesidio Guazzaroni (che ebbe in seguito ruoli all'interno del Partito Repubblicano) per sei mesi circa, fino alla scadenza del gabinetto di François Xavier Ortoli ai primi del 1977.

⁴⁹⁴ Per aggiungere un ulteriore elemento, è da ricordare peraltro come proprio fu proprio il primo esecutivo Andreotti a dover affrontare in situazione di emergenza la precipitosa sostituzione di Malfatti con Scarascia Mugnozza alla Commissione. Per una disamina degli equilibri politici interni alla Democrazia Cristiana in quegli anni, sempre presenti anche nelle designazioni a Bruxelles, si rimanda al classico F. MALGERI (a cura di), *Storia della Democrazia Cristiana. Dal Centro-sinistra agli "Anni di Piombo", 1962-1978*, vol. IV, Edizioni Cinque Lune, Roma 1989, pp. 89-112.

Cinquanta. E tuttavia, la sua permanenza al Ministero dell'Agricoltura prolungata durante i primi gabinetti Andreotti del 1972-1973 avrebbe permesso di fare apprezzare il suo operato anche agli avversari di partito, e di tornare perciò ad avvalersene, al bisogno, sulla delicata scena comunitaria. Va poi evidenziato come lo stesso Scarascia avesse già espresso in precedenza i propri commenti positivi nei confronti del ministro Natali, proprio durante il suo primo periodo al *Berlaymont* con Mansholt e le deleghe alla Politica agricola⁴⁹⁵.

Anche questo contribuì, in definitiva, a rendere il passaggio di consegne tra i due nelle settimane di composizione della Commissione Jenkins senza dubbio meno traumatico del diretto precedente del '72, o ancora dell'abbandono, se si vuole imposto, diversi anni dopo, allo stesso Natali dal governo di Ciriaco De Mita, nonostante le forti resistenze in favore di una sua permanenza a Bruxelles giunte da Jacques Delors in persona.

In evidente discontinuità con Malfatti, e sulla scorta invece di Edoardo Martino, trascorsa l'esperienza da commissario europeo Scarascia Mugnozza non ebbe più incarichi a livello politico nazionale, che pure aveva ricoperto in passato, restando pur sempre in posizione defilata nei gabinetti degli anni Cinquanta e primi Sessanta. Nel corso degli anni Ottanta, come egli stesso ebbe a raccontare, continuò ad interessarsi indirettamente alle vicende comunitarie e italiane dalla sua posizione di presidente onorario del *Centre Internationales des Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes* parigino, in stretta collaborazione con la sua sede italiana.

⁴⁹⁵ E' tuttavia significativa su questo punto quella che sembra essere una parziale sconfessione a posteriori, giunta solo nel 1998. Nella già evocata intervista rilasciata a Maria Eleonora Guasconi, il politico democristiano, interrogato sulle relazioni con la politica italiana all'indomani del suo imprevisto o almeno precipitoso arrivo al *Berlaymont*, si esprime in questi termini: [...] *Nei primi dieci mesi (presidenza Mansholt -1972) sono stato responsabile della politica agricola comune (primo ed unico italiano sinora). Purtroppo i miei rapporti con il governo italiano in materia agricola non furono dei più fruttuosi, mentre in generale tentai di introdurre innovazioni che ebbero seguito.*[...]. E' forse di qualche interesse rilevare poi come Scarascia Mugnozza non citi mai direttamente, in questa circostanza, il suo successore a Bruxelles, al contrario di quanto faccia con i tanti protagonisti italiani del percorso di integrazione. In ASUE, INT 595 del 15 luglio 1998, p. 3.

X. Lorenzo Natali e l'apertura CE a Sud

10.1 *Da Firenze a Bruxelles*

E' risaputo come sul finire del 1976 il terzo gabinetto Andreotti dovesse far fronte ad uno dei momenti in assoluto più drammatici della recente storia repubblicana. Tra la sconfinata mole di problemi, interni soprattutto, ma anche internazionali, che si presentavano alla classe dirigente politica italiana non si poteva certamente collocare ai primi posti la decisione su chi inviare come commissario a Bruxelles. E tuttavia la designazione dei due italiani che avrebbero dovuto sostituire Carlo Scarascia Mugnozza e Cesidio Guazzaroni a *Palais Berlaymont* rientrava come sempre tra i compiti del governo.

La prassi ormai in uso da circa un quindicennio prevedeva come si sa la scelta due esponenti di appartenenza politica opposta, segnatamente di un membro dell'area moderata, e di uno dell'opposizione.

Per quest'ultima fu il Partito Socialista Italiano della nuova segreteria politica di Craxi a indicare la figura di Antonio Giolitti, già esponente di un certo rilievo nel panorama politico nazionale,

essendo stato due volte ministro del Bilancio⁴⁹⁶. La questione era forse ancora più complicata per il partito di governo, sempre alle prese con i delicati equilibri di corrente. Dopo le decisive elezioni politiche per la settima legislatura e la complessa gestazione del nuovo governo, il clima all'interno della DC poteva dirsi per certi versi ancora segnato dalla recente ascesa della nuova *leadership* esercitata da Benigno Zaccagnini⁴⁹⁷.

Fu a questo punto che le vicende del partito incrociarono quelle biografiche di un suo esponente che aveva già percorso in passato un *cursus honorum* di tutto rispetto nelle istituzioni repubblicane, vale a dire Lorenzo Natali. Proprio la ricostruzione dell'operato di Natali in Europa negli anni compresi tra il 1977 e il 1985 costituirà l'oggetto della parte finale di questa ricerca.

Gli studi di Giurisprudenza nella natia Firenze (la famiglia si trasferì a L'Aquila quando Natali aveva ancora pochi anni), e l'esperienza del combattimento contro le forze occupanti tedesche sull'Appennino nell'estate del 1944⁴⁹⁸ accomunano quella di Natali alle altre figure su cui si è voluta concentrare l'attenzione, come si anticipava nell'Introduzione. Un altro elemento da porre e che risulta abbastanza evidente anche a un primo, sommario sguardo alla sua vicenda personale è la lunga partecipazione alle compagini di governo, cominciata con incarichi di secondo piano dai tardi anni Cinquanta. Tra questi si può segnalare quello di sottosegretario alla Presidenza del Consiglio del governo Segni, durante i negoziati di Roma⁴⁹⁹. Una carriera poi assurta a maggiore importanza con l'affidamento continuativo di dicasteri rilevanti, a cominciare da quello della Marina Mercantile tra 1966 e l'estate del 1968, all'interno del Centro-sinistra di Aldo Moro. Seguirono poi il ministero dei Lavori pubblici e in seguito quello dell'Agricoltura, retti complessivamente tra il 1969 e il 1973. Una strada in apparente ascesa ma che si sarebbe nondimeno interrotta alquanto bruscamente nell'estate di quell'anno, quando l'ennesimo avvicendamento di governo tra Giulio Andreotti e Mariano Rumor - giunto ormai alla sua quarta esperienza a Palazzo Chigi - lo avrebbe visto sostituire da Mario Ferrari Aggradi al Ministero dell'Agricoltura.

Ne sarebbe seguito quello che in altre circostanze avrebbe potuto essere con facilità un semplice quanto transitorio allontanamento dalla vita politica governativa, non necessariamente foriero di

⁴⁹⁶ Sulla designazione di Antonio Giolitti alla Commissione europea si veda G. SCROCCU, *La sinistra credibile. Antonio Giolitti tra socialismo, riformismo ed europeismo (1964-2010)*, Carocci, Roma 2016, pp. 101-110.

⁴⁹⁷ Sull'abbandono di Fanfani e la vittoria a sorpresa della Segreteria da parte di Zaccagnini nell'estate 1975 cfr. F. MALGERI (a cura di), *Storia della Democrazia Cristiana. Dal Centro-sinistra agli "Anni di Piombo", 1962-1978*, vol. IV, Edizioni Cinque Lune, Roma 1989, pp. 112-130.

⁴⁹⁸ A. D'ANGELO, voce "Lorenzo Natali" in *Dizionario biografico degli Italiani*, a cura dell'Istituto dell'Enciclopedia italiana Giovanni TRECCANI, vol. LXXVII, Roma 2012, pp. 869-870.

⁴⁹⁹ G. GRAMAGLIA (a cura di), *Lorenzo Natali in Europa. Ricordi e testimonianze*, IAI, Roma 2010, p. 85.

un'esclusione duratura. Tale, al contrario, si rivelerà in seguito essere, e per Lorenzo Natali rappresenterà la svolta decisiva del proprio percorso umano, prima ancora che politico.

Senza indulgere troppo nelle ragioni della sua momentanea “caduta in disgrazia”, qualche studioso ha avanzato l'ipotesi di una ricollocazione correntizia: Natali, tradizionalmente legato a Fanfani e ad *Iniziativa Democratica*, nel corso del primo anno e mezzo di collaborazione all'interno delle compagini governative andreottiane si sarebbe progressivamente avvicinato a quest'ultimo, pur non diventando mai organico alla sua piccola corrente⁵⁰⁰. Circostanza, questa, che potrebbe fornire un *atout* in più alla sua reiterata conferma a Bruxelles nel corso degli anni Ottanta, al di là dai risultati, oggettivi e di grande portata, da lui ottenuti.

A questo punto occorre però rilevare, similmente a quanto fatto nel caso di Malfatti, una pesante lacuna archivistica, che ha segnato in generale tutta l'analisi del percorso di Lorenzo Natali, ma che tuttavia prima del 1977 si allarga a dismisura, rendendo molto complessa la ricostruzione della sua iniziazione alla politica europea.

In mancanza di fonti primarie che possano gettare una luce in più su questo passaggio, quello che più interessa qui tuttavia è altro. Nel periodo, relativamente lungo se si considera l'agitazione della politica italiana dell'epoca, in cui fu alla guida del ministero dell'Agricoltura l'impegno a livello europeo di Natali aumentò sensibilmente, e in particolare in sede di Consiglio dei ministri dell'Agricoltura delle Comunità, istituzione che il politico aquilano si trovò anche a presiedere nel cruciale secondo semestre del 1971, proprio durante le ultime trattative tecniche in vista del primo trattato di adesione per Norvegia, Danimarca, Irlanda e Regno Unito.

L'impegno dimostrato proprio nella difesa dell'agricoltura italiana durante i mesi che prepararono e seguirono il primo ampliamento e il riordino della PAC dopo la sua fase transitoria, con l'arrivo nel Mercato Comune di sistemi agricoli spesso più avanzati del nostro, avrebbe anticipato quanto Natali era pronto a fare in futuro.

Del resto, la prova di quanto la “palestra” del 1972 fosse stata utile la si può trarre dalla testimonianza positiva, già vista, all'epoca rilasciata nei suoi confronti da chi tra i Sei Stati Ce - presto Nove - si era trovato in quella fase a occuparsi proprio di politica agricola, cioè Carlo Scarascia Mugnozza.

Una stima che poteva dirsi a buon titolo ricambiata, se Natali scriveva a Scarascia

[...] Tu sai come il mio dispiacere per la tua mancata riconferma all'Agricoltura si riconduca ad una valutazione di ordine politico e ad una valutazione di ordine personale. Comprendo perfettamente la

⁵⁰⁰ A. D'ANGELO, voce “*Lorenzo Natali*”, versione online (ultima consultazione: giugno 2017).

situazione che si è determinata, [...], ma devo dirti che la tua intesa con Lardinois per ciò che concerne i problemi italiani è per noi una garanzia e per me la conferma della tua sensibilità e del tuo senso di responsabilità. Un abbraccio affettuoso [...]⁵⁰¹

Nei rapporti tra i due ad un certo punto andò ad innestarsi un passaggio di consegne se non brusco, quantomeno gestito in modo opaco dal governo italiano. L'arrivo a Bruxelles del suo successore non fu in sostanza mai comunicato da Palazzo Chigi, e di questo Scarascia ebbe a lamentarsi ripetutamente con Andreotti e i vertici del partito⁵⁰². Addirittura, la fuga di notizie fu tale che Scarascia ebbe a dichiarare di aver appreso del suo avvicendamento a mezzo stampa.

E' facile intuire come questo avesse creato non pochi imbarazzi tra i due, che sembrano confermati dal titolo nemmeno troppo velatamente polemico scelto per un'intervista a Scarascia del dicembre 1976, "*Natali: chi è costui?*", e che spiegherebbero anche un certo raffreddamento dei loro rapporti di cui sembra risentire la già citata intervista di Maria Eleonora Guasconi del 1998.⁵⁰³

Ad ogni modo, non sarebbe stato questo, squisitamente personale, l'unico aspetto negativo in grado di segnare l'arrivo di Natali a Bruxelles. La situazione che trovava in Europa, a quattro anni dal primo ampliamento, e a venti dalla firma dei trattati di Roma, non era certo tra le più semplici, tanto per cambiare.

10.2 *La lunga durata: gli allargamenti con Jenkins e Thorn*

La categoria della "crisi" è senza dubbio tra le più ricorrenti e abusate qualora si scriva di una qualunque tematica inerente alla storia dell'Integrazione europea di questo periodo. Un periodo reso ancora più negativo se paragonato allo slancio entusiastico tipico della fase culminata e seguita ai trattati di Roma, di cui proprio in quell'epoca si stava celebrando il ventennale. E tuttavia più ci si inoltra in questa fase più si ha la sensazione che leggere la seconda metà degli anni Settanta delle Comunità soltanto alla luce di questa interpretazione sia a dir poco riduttivo, come viene spesso

⁵⁰¹ ASUE, CSM 16 "*Corrispondenza con personalità della Democrazia Cristiana*", Natali a Scarascia Mugnozza, Roma, 18 gennaio 1973.

⁵⁰² *Ibidem*, CSM 16, Scarascia Mugnozza a Giulio Andreotti, Roma, 27 dicembre 1976. Dello stesso periodo sono le missive ad Amintore Fanfani e Arnaldo Forlani. La risposta ufficiale del capo del governo si fece peraltro attendere fino al 5 gennaio 1977, giorno d'insediamento della Commissione Jenkins, non facendo che aumentare l'attrito oramai venutosi a creare.

⁵⁰³ *Ibidem*. Si rimanda al capitolo precedente.

sottolineato da diversi studiosi, tra i quali Mark Gilbert⁵⁰⁴. La stessa definizione di “età delle crisi” utilizzata nel titolo della presente ricerca intende essere - corre obbligo ribadirlo - un semplice rimando ad una periodizzazione di massima, comunemente in uso in campo storiografico. E’ d’altra parte vero che se una tale chiave interpretativa si adatta solo fino ad un certo punto alla politica condotta da Bruxelles in quegli anni, oggetto di questo lavoro, resta tuttavia molto più convincente per la nota situazione italiana, e per la Dc in particolare, dalla quale usciva proprio l’ex ministro Natali in quella fine del 1976, all’indomani del mancato “sorpasso” elettorale del Pci, con un Paese in preda ad una recessione economica senza precedenti e al culmine della drammatica temperie terroristica⁵⁰⁵.

L’intero quadriennio della Commissione Jenkins (1977-1981) fu invero contrassegnato dal varo di riforme senza precedenti in campo europeo, in gestazione da tempo ma solo allora giunte in porto, che *Palais Berlaymont* nel suo complesso e Lorenzo Natali in particolare si trovarono a dover gestire, non senza le classiche difficoltà dettate in molti casi anche dalla semplice mancanza di precedenti sui quali poter fare affidamento in campo normativo e procedurale. Mai come nell’ultimo scorcio del decennio, e segnatamente tra 1978 e 1979, sembrò infatti avere seguito il proposito di quell’“approfondimento” così spesso evocato a l’Aja un decennio prima e ripreso – almeno a parole - in seguito a Parigi, in virtù della duplice innovazione dettata dapprima dall’introduzione del Sistema Monetario Europeo, e in seguito dalle prime elezioni dirette per il Parlamento di Strasburgo⁵⁰⁶.

Ma la fine dei Settanta fu anche e soprattutto la stagione di un rinnovato impegno all’allargamento dell’Europa politica⁵⁰⁷, che seguiva di soli pochi anni il suo primo e complesso antecedente. Sulle problematiche di ordine geopolitico che implicava la più o meno coeva fine dei regimi dittatoriali

⁵⁰⁴ Un primo riferimento va alla sua opera di sintesi *Storia politica dell’Integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2009.

⁵⁰⁵ Su questa fase cfr. in generale G. DE ROSA-G. MONINA (a cura di), *L’Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta: sistema politico e istituzioni*, vol. 2, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, *passim*, in particolare i saggi di Pietro Scoppola, Agostino Giovagnoli e Giovanni Sabbatucci. Sulla tragica vicenda di Aldo Moro si veda poi A. GIOVAGNOLI, *Il caso Moro: una tragedia repubblicana*, il Mulino, Bologna 2009.

⁵⁰⁶ Su questa linea si pone una parte della più recente storiografia specialistica. Si veda ad esempio N. P. LUDLOW, *Roy Jenkins: coupé en plein élan*, in E. BUSSIERE-M.DUMOULIN *et alii* (sous la direction de), *La Commission Européenne. Histoire et mémoire d’une institution (1973-1986)*, Office des publications de l’Union européenne, Luxembourg 2014, pp. 145-153.

⁵⁰⁷ La bibliografia sul cosiddetto allargamento a Sud, inteso in senso lato e comprendente al suo interno i tre distinti casi greco, spagnolo e portoghese è estremamente vasta, come facilmente intuibile, dal momento che comprende, a partire dagli anni Novanta, produzione storiografica anche e soprattutto nelle lingue dei Paesi aderenti, oltre ai tradizionali inglese e francese. Per una prima ricognizione d’insieme in lingua italiana sulle condizioni che avrebbe reso possibile queste svolte si rimanda innanzitutto a M. DEL PERO-V. GAVIN-F. GUIRAO-A. VARSORI, *Democrazie. L’Europa meridionale e la fine delle dittature*, Le Monnier, Firenze 2010.

dell'Europa mediterranea si è molto scritto, sottolineando perlopiù come fosse ineludibile per gli Stati Uniti la necessità di ancorare le fragili istituzioni democratiche di quei contesti alla sfera occidentale passando proprio, in primo luogo, da una loro adesione alle Comunità europee, da rafforzare solo in un secondo momento, segnatamente nel caso isolato della Spagna, all'interno del quadro NATO⁵⁰⁸. Non meno rilevanti anche le implicazioni sul piano interno comunitario, dove l'ingresso di tre nuovi Stati rivieraschi avrebbe dovuto favorire, almeno nelle intenzioni di alcuni membri, un certo riequilibrio negli assetti venutisi a determinare a partire dal 1973, e accrescere ulteriormente la proiezione mediterranea di Bruxelles, già consolidatasi nel ventennio precedente⁵⁰⁹. Decisamente meno conosciuto e percorso dalla storiografia è invece il ruolo ricoperto in questa dinamica da Lorenzo Natali, posto alla guida del processo negoziale che realizzò questo allargamento, e che si tenterà di ricostruire in breve nelle pagine che seguono.

10.3 *Di nuovo la Grecia*

Il lungo riavvicinamento della Grecia all'Europa politica, auspice l'antica collaborazione – sancita dall'accordo di associazione - solo in parte interrotta dagli eventi del 1967, aveva preso le mosse almeno dall'inizio del 1975, come si è avuto modo di vedere nei capitoli precedenti⁵¹⁰.

In realtà già nella seconda fase del mandato della Commissione Ortoli i rapporti tra Ce e la nuova Repubblica ellenica ripresero a farsi intensi, ma, benché la domanda di adesione fosse già stata formalizzata verso Consiglio e Commissione⁵¹¹, le relazioni tra Atene e Bruxelles non poterono subito entrare nel vivo, assumendo la forma di un vero e proprio negoziato di adesione. Dal

⁵⁰⁸ La mole degli studi in materia è infatti vasta a tal punto da rendere difficile poter apportare nuovi contributi significativi. Su questo si veda il già citato R. CLOGG, *Storia della Grecia moderna, passim*. Cfr. anche R. BIDELEUX, *Tra Oriente ed Occidente. La Grecia e l'integrazione europea*, in A. LANDUYT (a cura di) *Idee d'Europa ed integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2004, pp. 299-342. Da non trascurare la posizione delicata in cui si muoveva la neonata Repubblica greca, uscita dalle strutture integrate dell'Alleanza atlantica in seguito alla Crisi cipriota e reintegrata solo a conclusione del trattato di adesione con le Ce.

⁵⁰⁹ Di un riallineamento del “baricentro” europeo verso Sud, dopo gli allargamenti al mondo britannico e scandinavo, per esempio parlano apertamente gli autori in G. MAMMARELLA – P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-2013)*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 200-201.

⁵¹⁰ Cfr. cap. XI. La fase precedente al 1975-1976 è ricostruita da A. VARSORI in *L'Occidente e la Grecia: dal colpo di Stato militare alla transizione alla democrazia (1967-1976)*, in DEL PERO-GAVIN-GUIRAO-VARSORI, op. cit., pp. 40-58.

⁵¹¹ La formale domanda di adesione alle Ce fu presentata dal governo greco al Consiglio delle Ce il 12 giugno 1975, cfr. B. OLIVI, *L'Europa difficile*, il Mulino, Bologna 2000, n.e., pp. 214-216.

momento che l'esecutivo comune guidato dal politico francese era stato il primo ad insediarsi dopo lo storico ingresso del Regno Unito e degli altri membri, nessuno tra i Nove poteva ipotizzare un nuovo allargamento entro il 1977. A conferma di questa valutazione e di come non si potesse prevedere il repentino crollo del regime militare di Papadopoulos tra il 1973 e il 1974 basti la semplice constatazione che a nessuno dei tredici commissari di *Palais Berlaymont* insediatisi con Ortoli fossero state attribuite le deleghe agli allargamenti⁵¹², come invece si tornerà a fare in seguito con Roy Jenkins.

Dopo il primo semestre di colloqui, nel gennaio 1976 giunse il primo parere ufficiale che la Commissione Ortoli presentò al Consiglio Ce sulla domanda di adesione ellenica. Al netto del lungo dettaglio tecnico in cui per forze di cose si doveva pronunciare Bruxelles, era in realtà il preambolo generale a indicare in sostanza un messaggio politico a dir poco freddo. Benché non giungesse mai a mettere in discussione l'opzione dell'ingresso come membro a pieno titolo, il documento avanzava in effetti più di una perplessità sulle tempistiche di una simile apertura, evidenziando in primo luogo come non poche delle norme previste dal trattato di associazione non fossero ancora rispettate, o tardassero a venire ripristinate anche all'indomani della caduta dei colonelli. Un insieme di considerazioni destinate ad essere messe tra parentesi dal Consiglio dei ministri degli Esteri delle Ce, che invece dimostrerà da subito un atteggiamento più aperto verso Atene⁵¹³. A fare da sfondo internazionale, l'evidente problematica rappresentata dalle relazioni greco-turche in seguito ai noti fatti di Cipro dell'estate 1974, che rappresenteranno una costante in tutte le discussioni negoziali che seguiranno. L'impressione generale che si poteva evincere da Bruxelles era insomma che l'eventualità di una nuova apertura della Comunità fosse quantomeno prematura nei tempi, al punto da fare avanzare l'ipotesi del varo di un inedito periodo di "pre-adesione" da mettere a punto su misura per assecondare le particolari esigenze di Atene.

Pur consapevole delle innegabili difficoltà, dal canto suo il capo del governo greco Karamanlis aveva cominciato a ripetere ad ogni occasione utile quanto contasse e dovesse avere la preminenza in tutta la questione "allargamento" il suo nocciolo ideale e politico, e su tutti il dato essenziale, storico, della definitiva scelta di un Paese appena uscito da una dittatura verso l'ideale democratico

⁵¹² L'inglese Christopher Soames, conservatore e tra le figure più di rilievo del gabinetto Ortoli, aveva infatti la semplice delega alle Relazioni esterne.

⁵¹³ Commission of E. C., *Opinion of the Greek Application for membership*, in "Bulletin of European Communities", Supplement 2/76, 1976. Per questa parte vd. P. PAPASTRATIS, *Opening the Gates to Enlargement. The debate on the Entry of Greece*, in A. LANDUYT-D.PASQUINUCCI (a cura di), *Gli allargamenti della CE/UE. 1961-2004*, tomo I, il Mulino, Bologna 2005, pp. 299-301.

incarnato dall'Europa dei Nove. Karamanlis in futuro non si sarebbe limitato a questo, e a partire dal 1977, con l'arrivo delle altre candidature, avrebbe lasciato intendere non senza accenti polemici come una simile quantità di difficoltà non venisse sollevata allo stesso modo per esempio con il Portogallo del socialista Mario Soares, che per di più vantava, a suo dire, legami ben più recenti e fragili con Bruxelles rispetto al suo Paese⁵¹⁴.

In verità l'atteggiamento della maggior parte dei Nove verso Atene non poteva definirsi di certo ostile, né lo sarà per buona parte dello svolgimento dei negoziati fino alla metà del 1979. Persino l'Italia aveva sempre dimostrato una generale benevolenza nei confronti del vicino mediterraneo, di cui temeva sì la concorrenza in alcuni settori economici, ma ancor più il ritorno alla instabilità sociale e politica che l'aveva contraddistinto nel recente passato. Lo stesso "asse" franco-tedesco, così rilevante in quegli anni, non metterà mai in discussione la portata di una simile evoluzione nel più generale disegno di una stabilizzazione che coinvolgesse il Mediterraneo nelle sue sponde nord e sud, pur con accenti diversi al suo interno⁵¹⁵. In senso contrario, ancor più che il Benelux, agiva il Regno Unito di Harold Wilson e James Callaghan, che invece portava avanti una politica di aperta opposizione all'ingresso della Grecia sul piano interno per il prevedibile timore di stravolgimenti negativi nei fragilissimi equilibri, appena trovati, della Politica Agricola Comune. Sul piano internazionale è facile considerare come Londra non intendesse poi precorrere troppo i tempi con Atene per non urtare la sensibilità di un partner fondamentale in sede NATO come la Turchia, forte in questo discorso dell'acceso antiamericanismo che caratterizzava ancora, in quella fase, buona parte dell'opinione pubblica ellenica tornata alla libera espressione democratica, e tendente a identificare tutto quello che sapesse di "americano" con la drammatica stagione dittatoriale appena conclusasi.

10.4 *Il negoziato entra nel vivo*

Fu proprio al nuovo esecutivo comunitario a guida inglese ad essere affidato il compito di formalizzare la trattativa di adesione e di condurla a termine entro la fine del mandato, in quello che si prefigurava negli anni a venire come *il* principale obiettivo comune da conseguire in tema di

⁵¹⁴ Per tutta questa parte cfr. VARSORI, cit., pp. 74-76.

⁵¹⁵ *Ibidem*, p. 65. Secondo la lettura di alcuni, benché guardasse con benevolenza al caso greco, Bonn avrebbe avuto un ruolo più attivo nelle trattative che erano sul punto di aprirsi prima a Lisbona e in seguito a Madrid, lasciando in principio più campo alla diplomazia parigina su Atene. In particolare, la Germania federale non aveva gradito l'uscita greca dalle strutture NATO a seguito della crisi di Cipro, e sembrava subordinare il pieno rientro ellenico nei ranghi dell'Alleanza all'ingresso nelle Ce.

politica esterna. Nei primi giorni del 1977, al momento dell'assegnazione dei vari incarichi tra i commissari appena designati, si pose pertanto la questione di chi avrebbe dovuto assumere questa responsabilità. Ancora una volta le pressioni e i reciproci veti in sede di Consiglio europeo, oramai pienamente investito di un carattere istituzionale, fecero sì che l'incarico spettasse al neocommissario italiano, che stava già ereditando dal suo predecessore Scarascia Mugnozza le deleghe alle politiche ambientali.

Sembra ragionevole ipotizzare che tra le principali motivazioni di questa scelta, caldeggiata dal governo Andreotti, ci fosse essenzialmente la volontà dello Stato mediterraneo “per antonomasia” membro dei Nove, e più affine per posizione geografica e cultura alla Grecia, di porsi alla testa, tramite un suo uomo, del processo che avrebbe condotto all'ingresso di quel Paese nel *club* comunitario. Questo per riaffermare da un lato la centralità dell'area negli assetti europei sbilanciatisi verso il mare del Nord all'inizio del decennio, ma forse, più ancora, per rilanciare dall'altro la stessa immagine dell'Italia membro fondatore e ospite dei trattati di Roma, di cui all'epoca si celebrava il primo ventennale, dall'alto valore simbolico. Un'occasione che non poteva insomma essere persa, tanto sul piano interno quanto su quello internazionale, in un momento in cui la vita della Repubblica attraversava forse il suo periodo peggiore, e il fiume carsico del discredito della comunità internazionale nutrito verso Roma riemergeva in superficie con nuova forza ed argomenti⁵¹⁶.

Lorenzo Natali e il suo staff pertanto presero in mano anche il *dossier* dell'allargamento. E tuttavia le questioni andarono complicandosi non poco ad appena due mesi dall'entrata in carica del politico aquilano. Come è noto, anche la Repubblica portoghese risorta dopo la Rivoluzione dei Garofani diede seguito ai suoi intendimenti europeistici presentando la sua domanda di adesione alle Ce il 28 marzo, seguita a quattro mesi esatti di distanza dalla Spagna del giovane re Juan Carlos⁵¹⁷. Per entrambi si trattava del coronamento di un percorso per certi versi iniziato diverso tempo prima, e che gli ultimi sconvolgimenti politici non avevano fatto che accelerare.

Se per la Spagna, come sarà visto in seguito, si trattava di un discorso cominciato prima ma rimasto in sostanza lettera morta fino alla parziale apertura giunta con il trattato commerciale del 1970, si

⁵¹⁶ Tra le tante testimonianze di questa attitudine non certo positiva nei nostri confronti, non è un mistero la volontà di esclusione dell'Italia dal nascente G6, prima dell'incontro di Rambouillet del 15-17 novembre 1975, da parte del presidente francese Valéry Giscard d'Estaing, poi convinto in senso contrario dalle pressioni giunte in primo luogo dall'amministrazione statunitense di Gerald Ford e Henry Kissinger. Si veda tra gli altri G.MAMMARELLA-P. CACACE, *La politica estera dell'Italia*, op. cit., pp. 172-173. Sul ruolo giocato dalla Farnesina in quella circostanza cfr. L.V. FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana*, Laterza, Roma-Bari 1993, in particolare pp. 263-264.

⁵¹⁷ P. LUDLOW *et alii*, *Le défi méditerranéenne*, in *La Commission Européenne. Histoire et mémoire d'une institution*, cit., pp. 448-451.

poteva dire in parte migliore la situazione delle relazioni che le Comunità avevano intrattenuto con il regime portoghese di Marcelo Caetano, forte quantomeno dell'appartenenza del proprio Paese all'Alleanza atlantica e alla NATO dalla loro stessa fondazione, e che aveva a sua volta siglato un trattato con le Ce nell'estate del 1972, non a caso nella stessa stagione che avrebbe visto la nascita della Politica Globale Mediterranea⁵¹⁸.

In ogni caso ci si trovò a dover gestire una situazione davvero senza precedenti, dal momento che, nel periodo dei negoziati seguiti dalla Commissione Malfatti nel 1970-72, si era sempre fatto riferimento ad un simultaneo ingresso di tutti i nuovi quattro Stati, che avevano presentato contemporaneamente la propria domanda di adesione.

Da parte sua, tra le prime prese di posizioni ufficiali Natali fu costretto a ribadire che i negoziati avrebbero mantenuto un percorso ben distinto tra i tre candidati, *in primis* per via della grande disparità delle loro economie, e del conseguente impatto che il loro ingresso nel Mercato Comune avrebbe potuto comportare⁵¹⁹. Dunque se le finalità di ordine geopolitico potevano facilmente accomunare tutti i nuovi aderenti mediterranei, le questioni di altra natura, tecnica ed economica, spingevano in direzione opposta. Ad esserne consapevoli non erano solo Natali e lo stesso presidente Jenkins. E' interessante notare come lo stesso governo italiano condividesse questa posizione, almeno a livello informale.

L'approche générale italienne vis-à-vis des élargissements en cours, ou annoncés dans une proche avenir, est une approche positive [...]

Cela dit, il est évident que le élargissement risque dans l'immediat de provoquer des difficultés accrues et qui peuvent être très graves en Italie, et notamment sur le plan agricole, avec des conséquences sociales qui peuvent être très graves dans le contexte politique générale dans laquelle se trouve ce pays.

Il en résulte que la préoccupation fondamentale de l'Italie ne réside pas dans le principe de l'élargissement, mais dans les modalités selon lesquelles il sera effectué. [...]⁵²⁰

Anche a detta di Roma, il rischio da evitare con maggiore attenzione consisteva quindi nel procedere in modo affrettato, accomunando contesti troppo difformi tra loro. Viceversa, proprio lasciando a parte la trattativa con la Grecia si sarebbe potuto gestire meglio una situazione

⁵¹⁸ Sulla PGM si rimanda al cap. VI.

⁵¹⁹ Archives Historiques de la Commission Européenne (d'ora in avanti AHCE), BAC 250/1980, file 583.

⁵²⁰ AHCE, BAC250/1980, file 583, *L'Italie face à l'Élargissement de la Communauté*, nota interna della *Direction General des Relations Exterieurs*, Bruxelles, le 11 février 1977.

potenzialmente dannosa non solo per l'intera Comunità, ma ancora più per gli interessi nazionali italiani.

Soprattutto in virtù del suo precedente incarico al Ministero dell'Agricoltura nel governo nazionale, era già evidente anche al neocommissario Natali come l'ingresso della Grecia sul piano economico avrebbe portato nei Nove un nuovo concorrente sul mercato dei prodotti agricoli tipici dell'area mediterranea; una concorrenza che nel caso italiano poteva dirsi a buon titolo diretta ed "agguerrita". Solo all'interno del quadro PAC l'arrivo nel Mercato Comune dell'economia agricola greca avrebbe pertanto potuto essere se si vuole "imbrigliato", in una situazione che paradossalmente poteva rivelarsi migliore in molti suoi aspetti, se paragonata al regime di associazione allora vigente da oltre un quindicennio. Più di ogni altra considerazione, erano in realtà il volume e la portata tutto sommato contenuti dell'economia ellenica a rappresentare in ogni caso un elemento di relativa sicurezza per i membri, mediterranei e non, della Ce. Una situazione che se poteva avere qualche punto di contatto con il caso portoghese nel frattempo sovrapposti – e non a caso evocato, come si è detto, in toni polemici da Kostantinos Karamanlis - non era affatto paragonabile a quella per esempio della Spagna, il cui negoziato si preannunciava già allora, come si vedrà nel prossimo capitolo, il più complesso.

Anche per Natali cominciò presto il classico periodo del *tour* delle capitali europee, tra i primi gesti successivi all'assunzione dell'incarico. A differenza dei precedenti di Edoardo Martino o di Malfatti, in questo caso però ad essere interessate subito non furono Parigi, Bonn o Londra, ma le capitali degli Stati candidati, se si vuole in parziale continuità con quanto fatto dal suo diretto predecessore Scarascia Mugnozza nell'estate del 1972⁵²¹.

Atene fu la prima ad essere visitata dalla delegazione ufficiale di *Palais Berlaymont*, tra il 12 e il 14 maggio 1977⁵²². In quell'occasione venne ribadita dal commissario italiano la presenza di un generale clima collaborativo nei colloqui fin lì condotti, che avrebbe dovuto essere rafforzato ulteriormente anche in virtù della messa in opera, prevista in quelle settimane, di un Servizio interdipartimentale da lui voluto, preposto ad affrontare i differenti *dossier* dell'allargamento, da quelli istituzionali a quelli più "tecnici", industriali ed agricoli su tutti. Natali confidava di poter avere una prima visione d'insieme di tutti i problemi sul tavolo entro l'estate. Era però la

⁵²¹ Si veda al cap. X.

⁵²² L'episodio è riportato in varie versioni. Si veda in AHCE, BAC250/1980, file 606, *Mr. Natali's official visit to Athens on 12-14 May*, Bruxelles, 17th May 1977, *Rapport sur les rencontres du Vice-President Natali avec le Gouvernement hellénique*, Bruxelles 18 mai 1977. Di rilievo le considerazioni più di ordine politico che Natali espresse al Presidente Jenkins in AHCE, BAC 250/1980, file 606, *Note for President Jenkins-Visit to Mr. Karamanlis*, Bruxelles 18th May 1977.

controparte greca a manifestare alcuni malumori in quei giorni, tramite lo stesso capo del governo⁵²³.

At the end my tour of talks and visits in Athens, Mr. Karamanlis asked me to visit him on May 14, after his return from Paris.

He started out by giving his view on European independence as a political objective, to which all European leaders should contribute. He regarded European independence from U.S. as a specially urgent task.

He asked me five times in the course of the conversation to convince the Commission to the need of an acceleration in the negotiations. I replied by calling his attention to the responsibility of the Council.

He turned then to the French and German position. His talks with Mr. Giscard d'Estaing had made clear to him that the reason of the French coolness was due to the 1978 elections. [...] [Karamanlis] would certainly understand that the technical obstacles, I had meanwhile been mentioning, were on the way.

Yet, he would not accept the tactics of presenting those obstacles as a means to delay the entry of Greece in the E.C.

Ferma restando la convinzione di una sempre più auspicata autonomia delle Comunità da Washington, Atene insomma imputava l'improvviso rallentamento nelle procedure avviate e i vari problemi emersi in quei primi mesi di vero negoziato ad una politica attendista portata avanti dal *Quai d'Orsay* e dalla stessa presidenza francese, suoi principali sponsor, prima degli appuntamenti elettorali della primavera seguente, facendo di conseguenza pressioni sulla Commissione tramite Natali affinché non si perdesse tempo prezioso. La laconica replica del commissario italiano rimetteva in effetti in campo il vero motore decisionale, intergovernativo, dell'Europa, cui tutte le strutture di Bruxelles dovevano sottostare. Da non trascurare il dato per cui la visita in Grecia di un esponente così di rilievo della Commissione avesse peraltro rinfocolato critiche e preoccupazioni da parte della Repubblica turca, espresse nei giorni seguenti a Natali per mezzo dell'ambasciatore di Ankara presso le Ce, Saragioglu⁵²⁴. Una svolta importante che seguì di lì a poco fu proprio l'avvio dei lavori dei Servizi interdipartimentali il 10 giugno, alla cui realizzazione, come visto poc'anzi, Natali aveva consacrato la maggior parte del lavoro a *Palais Berlaymont* nei suoi primi

⁵²³ Cfr. *supra*, Natali to Jenkins, Bruxelles 18th May 1977.

⁵²⁴ [...] By giving Greece the impression of being "protected" by her accession to the Treaty of Rome, the Community was already indirectly, and inadvertently, making such a mistake. Personally, the Ambassador said that he was convinced that Greece had asked the accession to the Community, far from being driven by any European ideal, and exclusively in order to strengthen her position in present and future controversy and conflicts with Turkey.[...] AHCE, BAC 250/1980, file 606, Natali, *Note for President Jenkins*, Bruxelles, 18th May 1977. Una visione d'insieme sulle lunghe relazioni tra Ce e Turchia nella fase immediatamente precedente a questa è offerta tra le altre da E. CALANDRI, *A special relationship under strain: Turkey and the EEC 1963-1976*, in "Journal of European Integration History", XV, (2009), vol. 1, pp. 57-77.

mesi di incarico. Pur non volendo anticipare temi che saranno affrontati diffusamente in seguito, è utile riportare qui alcuni passaggi significativi del suo intervento di apertura in quella circostanza⁵²⁵.

[...] A ces effet, j'estime que le groupe devra s'attaquer d'urgence aux deux questions suivants:

- suite à donner à l'étude effectuées par le groupe inter-services chargé de rédiger le "Bilan de la Politique Méditerranéenne de la Communauté";

- poursuite des travaux concernant l'Avis relatif à la demand d'adhésion du Portugal, sur la base des de la mission d'information [...]

Pour se qui est au premiere point, il's'agit sans aucune doute de la priorité parmi les priorités. Il est claire en effet que actuellement les Etats membres, qui sont demandeurs dans ce domaine, s'attendent à recevoir une certaine satisfaction, au moin au niveau de propositions de la part de la Commission.

En l'absence de telles proposition, ils pourraient prendre des attitudes négatives dans d'autres secteurs. [...]

[...] Il faut éviter à tout prix que le solutions proposées pour résoudre les problèmes des nos régions méditerranéennes puissent dans le future être à l'origine d'autres difficultés pour la Communauté elargie à Douze. [...]

Come spesso avviene quando si tratta di materia comunitaria, mancava ancora un bilancio generale delle politiche varate pochi anni prima, indispensabile per capire quali sarebbero state nel dettaglio le difficoltà date dalla futura presenza di un nuovo protagonista sulla scena europea. Uno studio che proprio il gruppo di lavoro creato dal vicepresidente italiano avrebbe stimolato per esigenze di servizio, ma che sarebbe rimasto come dato statistico utile anche per il varo di nuovi strumenti normativi.

Nel frattempo la situazione nel contesto greco non aveva conosciuto particolari evoluzioni, restando sempre fortemente condizionata dalla realtà internazionale. La scomparsa di Makarios III e la sua sostituzione con Spyros Kyprianou a Cipro non avevano permesso un reale disgelo nelle relazioni greco-turche, come era prevedibile. Le elezioni anticipate convocate da Karamanlis per novembre avrebbero infatti confermato al potere la compagine governativa moderata di Nuova Democrazia, pur marcando un significativo avanzamento del PASOK di Andreas Papandreu⁵²⁶.

Sul fronte comunitario la seconda parte del 1977 e l'inizio dell'anno seguente videro proseguire i colloqui del commissario democristiano e della sua *Task force* con le varie cancellerie europee coinvolte⁵²⁷. All'indomani del cosiddetto "Fresque" voluto da Jenkins in settembre per mettere in luce i principali nodi politici da affrontare nel suo mandato, *in primis* sull' "apertura a Sud", restavano da vincere gli ultimi dubbi, espressi in primo luogo da parte britannica, sull'ingresso di

⁵²⁵ *Projet d'intervention du M. Natali, vice-présidente de la Commission, lors de la 1ère réunion du groupe inter-services sur "les problèmes de l'élargissement"* in AHCE, BAC 250/1980, file 583, Bruxelles, le 10 juin 1977.

⁵²⁶ Per tutta questa fase si rinvia alla valida sintesi di R. CLOGG, *Storia della Grecia moderna. Dalla caduta dell'Impero bizantino ad oggi*, Bompiani, Milano 1996, in particolare alle pp. 200-206.

⁵²⁷ AHCE, BAC 250/1980, file 752, 754, 755.

Atene e degli altri candidati nel *club* europeo. A fugare in parte le ansie del governo ellenico arrivò poi la vittoria delle forze moderate che appoggiavano Giscard d'Estaing alle elezioni francesi del 12 marzo 1978, che riuscendo per il momento ad arginare l'ascesa del socialista di Mitterand, consentì alla diplomazia de *Quai d'Orsay* di proseguire nell'appoggio alle istanze elleniche, di sponda con la Germania federale di Schmidt⁵²⁸.

In realtà, dalla documentazione disponibile sembra emergere come l'attenzione in quelle settimane non fosse rivolta tanto ad est e alla Grecia, quanto più alla situazione portoghese, segnata com'era dall'estrema difficoltà finanziaria vissuta da Lisbona, di cui si dirà in seguito⁵²⁹. A preoccupare la Commissione era in ogni caso la disponibilità, tutta da sondare, di un futuro trasferimento di risorse da parte dei Nove verso i tre candidati, ipotesi che era stata accompagnata da quella di una creazione di un fondo di sostegno *ad hoc*, subito contestata in sede Coreper soprattutto dalla rappresentanza di Bonn⁵³⁰.

Non va dimenticato inoltre come il successivo sovrapporsi delle trattative aperte da Lisbona e Madrid fosse sempre foriero di problemi in merito alle tempistiche complessive della questione allargamento. Da parte europea era questo un tema ricorrente, che Natali dovette più volte affrontare, ribadendo a oltranza – anche nelle visite periodiche che cominciò a intraprendere nei Paesi iberici – come fosse ferma intenzione sua e di Jenkins che i negoziati seguissero strade parallele sì, ma distinte. Rappresentativa del clima che metteva spesso in contrasto in particolare Atene e soprattutto Madrid nella dialettica con Bruxelles su questo punto fu una delle numerose interviste concesse dal commissario italiano in quel periodo alla stampa spagnola, e in particolare ad uno dei maggiori quotidiani madrileni, “*El País*”. Dopo aver ipotizzato un calendario di massima, che fu poi quello effettivamente rispettato, venne dato risalto a questo genere di riflessioni⁵³¹.

[...] EL PAÍS preguntó a Natali si no era excesivamente largo el plazo entre la firma (mediados de 1979) y el ingreso, año y medio después. El responsable de la política de ampliación de la CEE respondió que se trataba de un calendario provisional que tenía en cuenta el anterior proceso de ampliación de la CEE de los

⁵²⁸ Su questi temi cfr. J.J. CHEVALLIER-G. CARCASSONNE-H. DUHAMEL-J. BENETTI, *Histoire de la Cinquième République 1958-2015*, éditions Dalloz, Paris 2015.

⁵²⁹ AHCE, BAC 250/1980, file 752, *Progetto di intervento del vice-presidente Natali*, Bruxelles 24 novembre 1977.

⁵³⁰ AHCE, BAC 250/1980, file 752, *Nota - Trasferimento di risorse ai Paesi candidati all'adesione*, Bruxelles 21 novembre 1977. Nella riunione del Coreper dell'8 novembre anche la delegazione francese, tramite l'ambasciatore De Nanteuil, non aveva peraltro mancato di sollevare critiche verso l'operato di *Palais Berlaymont*, dal suo punto di vista colpevole di comunicazioni tardive e di non fornire un adeguato quadro d'insieme sulla situazione, specie per i candidati iberici. In AHCE, BAC 250/1980, file 752, *Position du gouvernement français en matière d'élargissement*, s.d., presumibilmente del dicembre 1977.

⁵³¹ R. VILARO, *La Comisión Europea fija la entrada de Grecia en la CEE para el 1981*, in “*El País*”, 27 ottobre 1978.

seis a la actual de los nueve. «No hay que olvidar que es necesario un plazo razonable para que los parlamentos nacionales aprueben los tratados.» Por parte griega, en Atenas, sostenían hace unas semanas que la fecha tope debía ser enero de 1980. Si, actualmente, la Comisión Europea avanza un calendario que va hasta el 1 de enero de 1981, puede ser en virtud de una aproximación entre la fecha del ingreso de Grecia y el de España y Portugal (¿enero de 1982?), que llegaría en el espacio de un solo año. De esta forma, el ingreso de los griegos coincidiría, prácticamente, con la firma de los tratados con España y Portugal, evitando una negociación España-CEE, con Grecia como Estado miembro de pleno derecho. Madrid nunca ha ocultado que la negociación España-CEE debe realizarse con la actual comunidad de los Nueve [...].

Tutti insomma avevano fretta di entrare in Europa, e di farlo se possibile nella posizione di maggiore vantaggio relativo, anche rispetto agli altri candidati. Considerazioni di questo tenore proseguivano nel corso dell'articolo, fino a toccare il tasto dolente della durata prevista dei periodi transitori, specie per l'applicazione della normativa in materia agricola, che l'Italia avrebbe voluto la più lunga possibile temendo non soltanto l'invasione dell'olio greco nel MEC, ma soprattutto, e qui si inseriva una polemica neanche troppo velata, il conseguente aprirsi all'Europa e al mondo della produzione spagnola, potenzialmente in grado di non avere rivali in termini quantitativi⁵³².

Varie occasioni per stilare bilanci provvisori del negoziato che avrebbe dovuto traghettare l'Europa da Nove a Dieci e in prospettiva a Dodici membri furono fornite a Natali nel corso dei suoi periodici ritorni sulla scena pubblica nazionale, che al pari dei suoi predecessori il politico abruzzese non trascurò mai, neanche dopo il suo approdo a *Palais Berlaymont*. Una presenza che assumeva una rilevanza maggiore se non si trascura di considerare il clima particolarmente drammatico, a livello sociale e politico, che si poteva respirare nel Paese in quel periodo.

Al tradizionale appuntamento della *Festa dell'Amicizia*, organizzata dalla Democrazia cristiana abruzzese per i primi di settembre del 1978, Lorenzo Natali ebbe modo con i suoi interventi di ritornare più volte su alcuni passaggi del suo pensiero già espresso in tema di Europa, e di politica italiana⁵³³. In un ragionamento che teneva assieme i principali nodi politici sul tavolo comunitario (le prime elezioni europee, il rilancio dell'Unione economica e monetaria, l'allargamento a Sud) venivano chiaramente messi in luce i problemi che quest'ultimo avrebbe comportato, sul piano degli squilibri politici ancor più di quelli, già noti, sul fronte economico e industriale. Su tutti, il commissario italiano evidenziava le incomprensioni già emerse con fragore tra Ce e Turchia in

⁵³²[...] *No es ningún secreto que los italianos, únicos productores de aceite de oliva en la actual Comunidad -aparte cierta producción ínfima en el sur de Francia-, tan presionado a la Comisión Europea para lograr que la competencia real del aceite de oliva griego no sea completa hasta 1989. Sobre todo porque después, el aceite de oliva griego vendrá el español, con su potencial de primer productor mundial. [...]*
Ibidem, in.

⁵³³ ASUE, Fondo Lorenzo NATALI (LN), LN 01 "Commissione Jenkins 1977-1981", faldone 1, Interventi alla Festa dell'Amicizia di Pescara e L'Aquila, *La sfida dell'ampliamento della Comunità*, Pescara, 4 settembre 1978.

merito all'ingresso della Grecia, e sul più lungo periodo, quelle che avrebbero potuto arrivare in un secondo momento, quando l'entrata di Spagna e Portogallo avrebbe molto probabilmente complicato i rapporti con alcuni Stati africani - un probabile riferimento implicito al Regno del Marocco per quanto riguarda la lunga controversia che lo aveva visto contrapporsi alla Spagna per il Sahara occidentale, e alla situazione delle ex colonie portoghesi⁵³⁴ - e dell'America latina. Se queste erano le criticità, Bruxelles aveva da parte sua già delineato al Consiglio la via per un loro superamento, che passava ancora una volta per un completo rafforzamento dell'identità politico-istituzionale delle Comunità, da raggiungere proseguendo il percorso verso l'unificazione politica, di cui le elezioni previste per l'anno seguente avrebbero dovuto rappresentare solo il primo tassello.

In definitiva, era il rischio di un allentamento dei legami, di una sorta di "diluizione" della solidarietà comune a fronte della troppa "estensione" della nuova Europa il pericolo da scongiurare al più presto. Certo, l'Unione politica poteva essere intesa come un obiettivo a dir poco chimerico nella temperie di allora, e dunque sul più breve termine si potevano affrontare le difficoltà con misure che rientrassero nel più ordinario orizzonte operativo della Commissione, ad esempio chiedendo ai Nove un aumento del bilancio comune per poter attuare politiche redistributive e di compensazione tra i membri⁵³⁵. Passando poi dalla dimensione comunitaria a quella nazionale, la ridefinizione di un'Europa con un baricentro più spostato a meridione non avrebbe potuto escludere lo stesso Sud Italia. Per le regioni meno sviluppate del Paese, al contrario, Natali vedeva necessario un coinvolgimento da parte delle istituzioni sempre maggiore verso l'opinione pubblica, sul piano culturale - di riscoperta del senso stesso della Comunità - prima ancora che sul dato economico od occupazionale. Parole che anticipavano in parte lo spirito che avrebbe sorretto il varo dei futuri Progetti Integrati Mediterranei, allora in fase di preparazione, di cui si dirà nei capitoli seguenti.

Gli stessi temi vennero poi affrontati ad alcune settimane di distanza, auspice stavolta il congresso organizzato a Roma dalle Camere di commercio dei Nove⁵³⁶. In particolare, Natali ebbe modo di tornare in quella fase sulla centralità che avrebbe assunto l'avvio del Sistema Monetario Europeo,

⁵³⁴ Il sanguinoso processo di decolonizzazione nelle nuove repubbliche di Angola e Mozambico, segnate dalle lunghe guerre civili di quegli anni, non poteva di certo facilitare, almeno in quella prima fase, il dialogo tra questi nuovi soggetti e la Comunità di cui proprio l'ex dominante aspirava a far parte. Su questi temi si rinvia in generale al recente volume di G. LASCHI, *Le relazioni esterne della Comunità dalle origini al dialogo Nord-Sud*, il Mulino, Bologna 2015. Utile anche la lettura di G. GARAVINI, *Dopo gli imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord-Sud*, Le Monnier, Firenze 2009.

⁵³⁵ *Ibidem*, *ivi*.

⁵³⁶ ASUE, fondo LN, LN1, *L'Allargamento della Ce*, intervento al Congresso europeo delle Camere di commercio, Roma, 4 dicembre 1978.

che il Consiglio stava deliberando proprio nello stesso periodo, e che come è noto sarebbe entrato in vigore nella primavera seguente⁵³⁷. Proprio il varo dello SME non poteva che rientrare in quella logica di ritrovata volontà collaborativa, anche in tema di bilancio comune e di solidarietà interna e verso l'esterno, auspicata più volte dal commissario italiano sin dall'inizio del suo mandato, tanto nelle occasioni pubbliche quanto nelle riunioni riservate o nei colloqui tenuti durante le varie visite istituzionali.

L'accelerazione decisiva all'accordo tra Atene e Bruxelles fu appunto impressa proprio sul finire del 1978, dopo che oramai erano trascorsi quasi tre anni tra conversazioni informali e veri e propri negoziati diplomatici, e appena prima che partisse formalmente l'*iter* di adesione della Spagna, nel febbraio 1979⁵³⁸. Scartata definitivamente l'ipotesi del varo di un periodo di cosiddetta "preadesione", pure affacciatasi, che avrebbe rappresentato un precedente difficile da gestire in primo luogo sul piano giuridico, la soluzione che venne trovata per diluire tutte le problematiche soprattutto organizzative e di bilancio PAC fu quella dell'allungamento del periodo transitorio fino a sette anni per la piena regolamentazione del comparto agricolo, e di cinque per quanto concerneva la ricezione della più generale normativa comunitaria in merito all'importazione e alla circolazione dei beni sul mercato interno. Si trattava pertanto di termini significativamente più ampi di quanto avevano potuto usufruire in precedenza gli stessi Paesi nordici⁵³⁹, segnale evidente di come si intendesse attribuire al secondo allargamento un valore politico preminente, molto più che in passato, d'altra parte alimentando con questo le speranze degli altri Stati in attesa di essere ammessi nelle Ce.

Di pari passo si era nel frattempo realizzato un riavvicinamento tra Washington ed Ankara, i cui rapporti recenti avevano per forza di cose risentito dell'*affaire* cipriota. In agosto era infatti terminato il regime d'embargo parziale delle forniture d'armamenti alla Turchia che gli Stati Uniti avevano imposto all'indomani dei fatti del luglio 1974⁵⁴⁰. Non sembra azzardato interpretare questa apertura come parte dell'ampio disegno di stabilizzazione del "grande Medio Oriente" voluto dall'amministrazione Carter in quella fase, che allargando la visuale sarebbe culminato di lì a poche

⁵³⁷ Sullo SME si può ancora consultare l'analisi di uno dei protagonisti di quella stagione: T. PADOA SCHIOPPA, *L'Europa verso l'Unione monetaria. Dallo SME al trattato di Maastricht*, Einaudi, Torino 1992. Per un quadro più sintetico si rimanda a E. BUSSIÈRE-I. MAES, *Economie et monnaie. Nouveaux défis et nouvelles ambitions*, in *La Commission Européenne*, cit., pp. 312-318.

⁵³⁸ La scelta di anticipare l'apertura delle discussioni formali tra Madrid e Bruxelles il 5 febbraio 1979, a negoziato ellenico non ancora del tutto terminato, fu dettata anche dalla volontà di non urtare il governo di Adolfo Suarez, che non intendeva dialogare con la Grecia già membro attivo delle Ce.

⁵³⁹ In merito si veda il cap. VIII.

⁵⁴⁰ Su questi argomenti CLOGG, cit., pp. 202-203.

settimane con la conclusione degli accordi di Camp David⁵⁴¹. La normalizzazione delle relazioni tra USA e Repubblica turca avrebbe finito d'altra parte per rinfocolare le posizioni critiche di Atene nei confronti dell'alleato d'oltre Atlantico, spingendo ulteriormente il governo greco a ricercare il prima possibile la chiusura dell'accordo con i Nove delle Ce, a loro volta stimolati da quest'azione⁵⁴².

Alla firma del Trattato di Atene il 28 maggio 1979 il gabinetto comunitario guidato da Roy Jenkins arrivava così al suo risultato di maggior peso politico in campo internazionale. La Repubblica greca, dal canto suo, giungeva al coronamento di un percorso cominciato in sostanza alle origini stesse dell'Europa unita, due decenni prima. Seguì a partire dal giugno 1979 l'iter delle ratifiche dei vari parlamenti nazionali, completato nel breve volgere di alcuni mesi⁵⁴³. A suggellare il ritorno della Grecia su un piano di pari dignità con i maggiori protagonisti della scena internazionale avvenne anche il reintegro di Atene, nel corso del 1980, nelle strutture di comando integrate dell'Alleanza atlantica⁵⁴⁴.

10.5. *Una solidarietà da ritrovare*

Tutto ciò poteva far sì che il 1981 che stava aprendosi rappresentasse già un passaggio di rilievo nella esperienza fin lì condotta dal politico italiano alla Commissione, dovuto all'approssimarsi innanzitutto della scadenza dell'esecutivo Jenkins, e, di contro, dal consolidarsi della *leadership* di Margaret Thatcher del governo britannico, che così tanto avrebbe influito sul decorso delle vicende del Vecchio continente⁵⁴⁵.

⁵⁴¹ Riguardo al dialogo di pace tra Israele ed Egitto dell'estate 1978 si può consultare per una prima analisi T. G. FRASER, *Il conflitto arabo-israeliano*, il Mulino, Bologna 2009, in particolare per le pp. 130-136, corredato da un ampio apparato bibliografico. Molto utile su questi argomenti anche la lettura di C. VERCELLI, *Storia del conflitto israelo-palestinese*, Laterza, Roma-Bari 2010.

⁵⁴² A questo proposito si deve segnalare il viaggio a Washington compiuto da Natali e il suo gruppo di lavoro tra il 24 e il 28 febbraio 1979, che prevede tra l'altro un colloquio riservato con l'allora Consigliere per la Sicurezza Nazionale statunitense Brzezinski, di cui purtroppo non è stato possibile reperire alcuna documentazione di rilievo. Si veda comunque in AHCE, BAC 250/1980, file 1063.

⁵⁴³ Il primo Parlamento a ratificare il trattato fu quello greco, il 28 giugno 1979. Uno spaccato interessante delle dinamiche interne alla politica greca sul lungo periodo è offerto da S. VERNEY, *From Special Relationship to Europeanism: PASOK and the E.C. (1981-1989)* in R. CLOGG (ed) *Greece 1981-1989: the Populist Decade*, MacMillan London 1993, pp. 326 e ss.

⁵⁴⁴ A. VARSORI, *L'Occidente e la Grecia*, op. cit., p. 77.

⁵⁴⁵ Lorenzo Natali tornò spesso in Italia nel corso dell'estate del 1980, intervenendo in occasioni pubbliche di varia natura sui temi di stretta attualità della politica europea e nazionale; discorsi di cui restano numerose testimonianze negli

Un concetto che trovò spesso espressione nelle parole di Natali proprio in quella stagione fu quello di “solidarietà” che, secondo la sua visione, avrebbe perso di senso e valore politico se non applicato - prima che ai nuovi aderenti o nei confronti dei Paesi ACP - all'interno dei componenti dell'Europa⁵⁴⁶.

[...]Ancora recentemente autorevoli personalità politiche europee hanno teorizzato l'ineluttabilità ma anche la desiderabilità di una Europa a due velocità, di un'Europa cioè dotata di alcuni Paesi forti e solidamente organizzati attornati da una cintura di altri Paesi più deboli, e quindi incapaci di stare al passo col nucleo forte della Comunità. Bisogna resistere a questo disegno dimostrandone prima di tutto la grettezza. Non è scritto da nessuna parte che lo sviluppo europeo debba andare in questa direzione. Ci si andrà solo se i Paesi più prosperi si rinchiudono in un miope egoismo, e si rifiutano di aiutare i Paesi del sud Europa a modernizzare le loro strutture economiche e sociali. Ecco allora tutta l'importanza che assume la battaglia che è appena iniziata sull'aumento delle risorse finanziarie comunitarie e sulla redistribuzione della sua spesa. Quest'ultima va certamente corretta onde evitare certi eccessi della spesa agricola, ma il vero nodo è l'aumento delle risorse di bilancio della Comunità per permettere il varo di politiche strutturali che sostengano gli sforzi dei Paesi meno prosperi.[...]

Anche se mai esplicitato in questa occasione, il riferimento non poteva che andare alle posizioni che da diversi mesi andava assumendo la nuova leadership *Tory* emersa dalle recenti elezioni politiche britanniche, antesignane delle ennesime battaglie che avrebbero contraddistinto il riordino e il rifinanziamento della Politica Agricola Comune nel primo scorcio degli anni Ottanta. Uno scontro che avrebbe marcato tutta l'ultima fase dell'esperienza del vicepresidente Natali presa qui in considerazione, e che, come si vedrà, non potendo essere risolto in quel momento avrà modo di tornare ciclicamente negli anni a venire⁵⁴⁷.

archivi fiorentini. Di particolare rilievo per esempio i due interventi *I parlamentari DC per una politica di potenziamento e allargamento della CEE*, e *Gli effetti dell'allargamento Cee sull'agricoltura e sull'economia meridionale*, tenutesi entrambi a Roma rispettivamente il 29 luglio e il 12 settembre 1980. In ASUE, LN 01, faldone 2 (marzo-ottobre 1980).

⁵⁴⁶ ASUE, LN 01, faldone 2 (marzo-ottobre 1980), *Intervento del vicepresidente Natali alla tavola rotonda “Unità politica, integrazione economica, Mezzogiorno e Mediterraneo nell'Europa comunitaria”, in occasione della Festa dell'Amicizia*. Salerno, 4 ottobre 1980.

⁵⁴⁷ Al di là dell'interesse suscitato, in tema di storia dell'Integrazione, dalle altalenanti relazioni tra Regno Unito e Comunità europea negli undici anni segnati dalla permanenza di Margaret Thatcher alla guida del governo di Londra, in realtà non sono numerose le pubblicazioni che si dedichino esclusivamente a questo specifico tema. Per una lettura di lungo periodo sulla politica britannica in Europa in quella fase si rinvia pertanto a S. WALL, *A Stranger in Europe. Britain and EU from Thatcher to Blair*, Oxford University Press, Oxford 2008. Sul *thatcherismo* in genere e le sue conseguenze anche in ambito nazionale cfr. invece G. FRY, *The politics of the Thatcher Revolution: an interpretation of British politics 1979-1990*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2008.

Si è così visto come la nascita della Comunità a Dieci il 1° gennaio 1981 si possa ritenere più di ogni altro caso il traguardo di un percorso di lunga durata, benché accelerato molto nell'ultimo tratto, piuttosto che il successo dell'operato di un singolo commissario, ancorché di rilievo.

Proprio l'esperienza del primo quadriennio a *Palais Berlaymont* farà confermare Natali alle deleghe agli Allargamenti nella nuova Commissione Thorn (1981-1985) in procinto di insediarsi negli stessi giorni. Certamente maggiore il contributo che Lorenzo Natali potrà dare nel completamento del cosiddetto "allargamento mediterraneo", nel contesto di un negoziato che questa volta sarà incaricato di seguire addirittura dalle sue fasi per così dire "embrionali" e fino all'atto della firma, giunta agli albori della stagione dominata da Jacques Delors, otto anni più tardi.

XI. L'Allargamento si completa

11.1 Il Portogallo: dall'Atlantico all'Europa

E infatti fu il caso portoghese, ben più di quello ellenico, ad impegnare la più parte dei primi anni a Bruxelles del neocommissario, sostanzialmente dallo stesso insediamento dell'esecutivo posto sotto la presidenza di Roy Jenkins nel gennaio 1977 fino alla firma del trattato di adesione, giunta a Lisbona il 12 giugno 1985. La quantità di documentazione rinvenibile negli archivi della Commissione a Bruxelles sulle trattative condotte da Natali con il governo socialista di Mario Soares restituisce un quadro certo più completo rispetto al precedente greco, e tuttavia molto appesantito da una gran copia di *report* e documenti puramente tecnici, preparati dalla *Task Force* sugli allargamenti creata proprio dal commissario italiano già durante il 1978, con figure di alti funzionari Ce come Roland De Kergolay, Ferdinand Spaak e Inger Nielsen.

Al pari di molte altre situazioni prese in esame nel corso dell'intero lavoro, anche all'interno di questo grande complesso non è sempre facile rintracciare il dato politico, che pure emerge nelle pieghe del discorso. Nell'Introduzione si è già avuto modo di esporre le motivazioni che vedono nel 1984 una data periodizzante anche in merito all'allargamento a Sud, nonostante questo potesse dirsi concluso soltanto nell'estate 1985 e operativo dall'anno successivo. Escludere dalla ricerca e dall'esposizione l'ultimo periodo a ridosso della firma finale dei trattati di Madrid e Lisbona non vuole però implicare la perdita del fulcro politico dell'intera vicenda, che al contrario si può dire essersi concentrato per lo più nella fase immediatamente precedente, ancora contrassegnata dalla presidenza della Commissione di Gaston Thorn.

La presentazione della domanda di adesione ai Nove da parte di Lisbona, nel marzo 1977, non arrivava certamente inaspettata. Al contrario, si collocava nel solco di una continuità politico-istituzionale che, al di là delle ultime turbolenze vissute dal Paese, datava in prima battuta alla

recente fine del regime autoritario di Marcelo Caetano⁵⁴⁸. Risalivano a meno di tre anni prima, infatti, i contatti intrattenuti da alcuni esponenti nelle nuove forze democratiche portoghesi con Bruxelles, e ad esempio con lo stesso Scarascia Mugnozza⁵⁴⁹. In realtà, il solido posizionamento atlantista di Lisbona aveva permesso lo stabilirsi, ancorché tardivo rispetto ad altri casi, di relazioni commerciali con le Comunità europee, sancite sostanzialmente dall'accordo di cooperazione stipulato con i Nove alla fine del 1972⁵⁵⁰.

Apertasi la nuova stagione democratica, sembrava però giunto il momento di sostituire la mera cooperazione doganale con qualcosa di decisamente più rilevante sul piano politico, e in questo contesto anche le tempistiche assumevano una grande importanza. Formalizzare la domanda di adesione quando a Bruxelles si era appena insediato il nuovo esecutivo di Roy Jenkins significava mettere in atto un chiaro parallelismo con la situazione greca, che in effetti, a prima vista, poteva fornire alcuni richiami al caso portoghese. Come si è ricordato nelle parti precedenti, nonostante Atene avesse messo in moto le procedure per l'ingresso in Europa già da un anno e mezzo, con il primo parere "interlocutorio" e favorevole ad un periodo di preadesione, espresso ad inizio 1976, la Commissione Ortoli aveva provato di fatto a chiamarsi fuori dalla questione, nel tentativo di passare il testimone a chi le sarebbe subentrato di lì a pochi mesi. Uno sforzo in parte vanificatosi, dal momento che i negoziati dovettero comunque essere aperti ufficialmente nel luglio successivo, in tempo per occupare l'ultimo scorcio di attività del gabinetto comunitario a guida francese.

Una volta ottenuto il via libera ai lavori negoziali con la Grecia, anche le nuove istituzioni della democrazia portoghese si sentivano pertanto rafforzate nel loro intendimento, auspicando una sorta di riedizione della trattativa a quattro portata avanti all'epoca del primo allargamento del 1970-1972. La nuova Commissione Jenkins, nondimeno, non era affatto dello stesso avviso, e per bocca di Lorenzo Natali avrebbe espresso presto la sua opposizione ad un negoziato multiplo⁵⁵¹.

⁵⁴⁸ Sulle relazioni portoghesi con l'Europa a Sei fino al 1972 si può vedere N. ANDRESEN-LEITAO, *Portugal's European Integration Policy*, in "Journal of European Integration History", VIII (2001), n. 1, pp. 25-35. In generale sulle ricadute e le influenze esterne della transizione portoghese cfr. M. DEL PERO, *A European Solution for a European Crisis. The International implications of Portugal's Revolution*, in "Journal of European Integration History", XV (2009), n° 1, pp. 15-34.

⁵⁴⁹ Si rimanda al cap. VIII.

⁵⁵⁰ Il trattato di cooperazione fu negoziato in gran parte dalla Commissione Mansholt e siglato a Bruxelles il 22 luglio 1972, entrando formalmente in vigore una volta approvato dal Consiglio delle Ce il 19 dicembre dello stesso anno. Dal lato comunitario prevedeva principalmente agevolazioni in materia di abbattimento della tariffa esterna comune per l'importazione di alcuni prodotti del settore tessile e del comparto agricolo portoghese, ad esempio della produzione vinicola. Cfr. N. ANDRESEN – LEITAO, *Portugal European Integration*, cit., p. 30.

⁵⁵¹ Si veda in questo il precedente capitolo.

Una delle prime uscite pubbliche utili per ribadire questo orientamento fu offerta al commissario agli allargamenti in occasione della riunione finale delle commissioni permanenti del Parlamento europeo, svoltasi a Roma nell'aprile 1978, in un clima politico fatalmente assorbito dalla drammatica vicenda del sequestro Moro, in quelle settimane oramai prossima al suo tragico epilogo. Ancora prima dell'inizio delle discussioni formali, Natali non perdeva tempo nel rimarcare come il disequilibrio tra regioni economiche avanzate ed arretrate, già stridente all'epoca, non avrebbe potuto che approfondirsi in una futura Europa a Dodici, rendendo necessario sin da quel momento lo studio di misure *ad hoc* da attuare in termini di politiche occupazionali tanto tra i membri quanto nei candidati, in quella che si poteva definire la fase preparatoria dell'intera operazione⁵⁵². Sebbene non esplicitato in quella circostanza, si può supporre però che fosse già *in nuce* all'epoca, nei piani di Natali e del suo *staff*, la previsione di periodi transitori più lunghi rispetto al passato prima di realizzare un completo inquadramento nel Mercato comune di Portogallo e Spagna, almeno su alcune delle materie più delicate.

A dimostrazione di come la volontà fosse ad ogni modo quella di mantenere ben distinti il caso greco da quelli iberici, con buona pace degli auspici di questi ultimi, fu la diffusione del parere che il *Berlaymont* avrebbe espresso sulla richiesta di adesione soltanto il 19 maggio 1978, cui avrebbe fatto seguito tre settimane dopo l'approvazione finale da parte del Consiglio delle Ce, che di fatto dava il via ai negoziati⁵⁵³.

Nell'ottobre del '78, con l'avvio dei lavori delle due delegazioni, si ebbe chiaro sin da subito la complessità dell'opera alla quale ci si apprestava, destinata a durare complessivamente - è bene ricordarlo - quasi sette anni, più del doppio cioè di quanto avvenuto tanto con il primo allargamento del 1973 quanto con il recente precedente ellenico, che invece all'epoca poteva dirsi quasi in via di risoluzione, dal momento che il trattato con l'esecutivo di Atene sarebbe giunto di lì a sei mesi.

Ancora una volta, le prime difficoltà nell'intavolare le discussioni tra i Nove e il governo di Nombre da Costa stavano sorgendo dall'agricoltura e dal settore industriale in generale, che parlavano ancora di vaste zone di arretratezza e sottoccupazione, in un contesto invero affine a quello greco, ma senza nemmeno godere di quella preminente posizione di "primo associato" che lo Stato ellenico aveva almeno potuto vantare nei confronti delle Ce per quasi un ventennio; una rivendicata

⁵⁵² Natali sui temi dell'ampliamento della Comunità, in "Il Popolo" del 22 aprile 1978, p. 9. s.a.

⁵⁵³ Per questa parte si rimanda a E. BUSSIERE-M. DUMOULIN -N.P. LUDLOW *et alii* (sous la direction de), *La Commission européenne. Histoire et mémoires d'une institution 1973-1986*, vol II., Office de Publications officielles de l'UE, Luxembourg 2014, pp. 450-451.

primazia culturale e ideale sulla quale, come si è visto nel capitolo precedente, Karamanlis non avrebbe cessato di fare leva fino alla fine. Più ancora del suo contraltare nel Mediterraneo orientale, per il Portogallo si era addirittura giunti già tra 1978 e 1979 a mettere in agenda un piano di aiuti finanziario per cercare la difficile via del risanamento della disastrosa economia nazionale, quantificato dalla Commissione in 47 miliardi di ECU (*European Currency Unit*)⁵⁵⁴. Tutto questo fece sì che le discussioni potessero entrare nel vivo solo all'inizio del 1979, in parallelo con i lavori che si apprestavano a partire, solo allora, con Madrid⁵⁵⁵.

All'interno di trattative le cui prime avvisaglie già si mostravano estenuanti, anche gli elementi in apparenza trascurabili e secondari assumevano pertanto un chiaro valore di ordine simbolico, che non ci si poteva permettere di sottovalutare, né tantomeno di disperdere⁵⁵⁶. Un esempio in questo senso fu fornito dall'apertura nella capitale lusitana, dopo il primo anno di negoziati, del Centro di informazione europeo, in una delle classiche dinamiche da sempre in grado di mettere in contatto le istituzioni comunitarie con i propri Stati membri e ancor più con il mondo a loro esterno.

[...] Je crois que deux mots suffiraient à définir la nature propre de la Communauté et de l'action qu'elle poursuit: diversité et solidarité. [...] Il y a des bonnes différences et il y en a des mauvaises. [...] Le différences qu'il faut combattre, ce sont celles qui affectent négativement le développement économique de telles pays ou de telle région, constituant de ce fait un facteur de division dans la Communauté. [...]

La Communauté peut en effet offrir beaucoup, mais elle demande évidemment, de la part du pays beneficiaire, une volonté politique et économique ferme de tirer les benefices de ces divers instruments. Cela est valable dans tout les domaines.

Je voudrais prendre l'exemple - significatif - du secteur agricole. [...] Il est bien evident que ce ne sont pas les "technocrates" de Bruxelles qui vont cultiver votre mais. Les mécanismes communautaires sont la pour aider, stimuler, apporter le soutiens indispensables, [...] mais ce au Portugal que l'effort de départ doit etre fourni et le travail concret effectué. [...] ⁵⁵⁷.

⁵⁵⁴ AHCE, BAC 250/1980, file 1186, *Briefing per il Vicepresidente Natali. Aiuti al Portogallo*, Bruxelles, 21 settembre 1979. La proposta venne avanzata in termini sostanzialmente identici dalla delegazione portoghese al Comitato misto con le Ce già il 23 gennaio 1979, ma dovette attendere fino a settembre per essere vagliata dal Consiglio.

⁵⁵⁵ AHCE, BAC 250/1980, file 16, *Note de dossier - Rappel du déroulement des négociations suivies à ce jour avec l'Espagne et le Portugal*, Bruxelles le 16 juin 1980.

⁵⁵⁶ La scarsa efficacia, la vaghezza delle risposte e la saltuarietà degli incontri dei gruppi negoziali (tre a livello di supplenti e nemmeno uno svoltosi a livello ministeriale nel primo anno, fino al settembre 1979) era ricordata dai documenti interni della Commissione, non senza venature polemiche. Si veda in AHCE, BAC 250/1980, file 1186, *Briefing pour Mons. le Vice-presidente Natali- Situation des négociations d'adhésions*, Bruxelles, le 21 septembre 1979.

⁵⁵⁷ AHCE, BAC 250/1980, file 1186, *Project de discours de Vice-President Natali à l'occasion de l'ouverture du Bureau de presse et d'information de la Commission à Lisbonne*, Lisbonne, le 29 septembre 1979. Della visita si occupò anche la nuova stampa libera portoghese, come è testimoniato da alcuni ritagli di giornali conservati tra la documentazione archivistica inerente all'attività di Natali. Si veda ad esempio il "Correio da Manhã" del 30 settembre, *Comunidade europea abre "bureau" em Lisboa*, s.f., in AHCE, BAC 250/1980, file 1186.

Per Natali insomma non bastava l'espressione unilaterale di buona volontà da parte delle istituzioni comuni - indicativo il riferimento sarcastico ai tecnocrati brussellesi - senza una collaborazione e un reale grado di comprensione di cosa l'Europa fosse davvero, che evidentemente il governo portoghese non aveva mostrato a sufficienza nel corso dei primi undici mesi di colloqui. I toni restavano propositivi, ma qualche segno di durezza e di insofferenza era stato giudicato eccessivo e pertanto limato nella preparazione della visita e delle dichiarazioni ufficiali⁵⁵⁸.

L'instabile congiuntura politica lusitana avrebbe presto fornito nuovi ostacoli, o almeno altri rallentamenti sulla strada verso l'adesione, a partire dalle elezioni politiche generali, le seconde dopo quelle del 1976, che si sarebbero tenute di lì a qualche mese. La vittoria dell'Alleanza democratica e il conseguente arrivo al governo dal gennaio 1980 delle forze moderate e cattoliche del *Partido Social Democrata* di Sà Carneiro furono salutati con un certo sollievo dal *Berlaymont*, che aveva seguito con particolare attenzione la consultazione elettorale anticipata, non nascondendo qualche timore, a livello interno, per le posizioni del locale partito comunista e per l'influenza che queste avrebbero potuto esercitare sugli stessi socialisti, in tema di apertura all'Europa⁵⁵⁹.

Per molti versi proprio il 1980 rappresenterà un primo spartiacque nel percorso d'avvicinamento tra Lisbona e Bruxelles, assommando a questa situazione la crisi interna portoghese e il contemporaneo stallo, dagli echi sinistri per i Nove, del *dossier* spagnolo, che finì per avere conseguenze negative più generali. E' risaputo come, mentre le Comunità si preparavano all'entrata in vigore del trattato di Atene e dunque all'allargamento a Dieci, a metà dell'anno la presidenza della Repubblica francese avesse avanzato infatti forti critiche sull'opportunità di nuove aperture quando ancora si dovevano, a suo dire, correggere le problematiche di organizzazione e coesione interne lasciate irrisolte dal 1973⁵⁶⁰.

⁵⁵⁸ E' questo il senso di un'annotazione che faceva David Goodchild, consigliere principale di Natali, a De Kergolay, il vertice "tecnico" della *Task Force* sull'allargamento, che in una bozza preparatoria del discorso del Commissario aveva in un primo momento sottolineato come fosse stato il Portogallo a chiedere l'adesione, e in sostanza che questo implicasse la ripresa immediata di tutte le disposizioni comunitarie. Goodchild scriveva letteralmente: [...] *J'attire votre attention tout particulièrement à la dernière paragraphe de la page 5. Est-il trop direct? [...]* Si veda in AHCE, BAC 250/1980, file 1186, Goodchild a De Kergolay, *Discours de Mons. le Vice-Président Natali à Lisbonne*, Bruxelles le 21 septembre 1979.

⁵⁵⁹ AHCE, BAC 250/1980 file 1186, *Briefing pour M. le Vice-president Natali – Situation politique au Portugal*, Bruxelles, le 19 septembre 1979.

⁵⁶⁰ “[...] *Il convient que la Communauté s’attache par priorité à parachever le premier élargissement, avant d’être en état d’en entreprendre un deuxième. [...]*”. Le dichiarazioni del presidente della Repubblica francese del 5 giugno 1980 sono riportate da M. TROUVE', *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, PIE-Peter Lang, Bruxelles 2008, p. 333.

Prima Jenkins e in seguito lo stesso Natali, il più direttamente coinvolto nella questione, furono costretti a correre subito ai ripari, rinnovando a più riprese ai propri preoccupati interlocutori come il fine dell'allargamento restasse fuori discussione, nonostante tutto⁵⁶¹.

Con buona pace della presa di distanza ufficiale da parte delle autorità comuni, l'eco del cosiddetto "Giscardaço", come venne presto definita dalla stampa madrilenica quest'uscita, non poté certo tardare a farsi avvertire anche nelle negoziazioni con Lisbona, che raggiunsero un punto di blocco quando fu chiaro che la presidenza della Commissione Jenkins non sarebbe stata rinnovata, complice anche l'ascesa a Londra del nuovo premier Thatcher. Era dunque alle viste il consueto riordino delle nomine governative al *Berlaymont*, e questo contribuiva ulteriormente ad impantanare i lavori dal versante comunitario, rendendo sempre più chimerica l'ipotesi, circolata fino a quel momento, di un'adesione ufficiale da raggiungere entro il 1° gennaio 1983, a dieci anni esatti dalla prima apertura. Da ricordare come nel biennio della cosiddetta "fase preliminare" dei colloqui, non fosse stata ancora esaminata appieno la questione dell'agricoltura e della pesca, vale a dire lo scoglio più arduo di tutti, anche per via dell'annosa controversia sul finanziamento della PAC che si era già intestato da tempo il Regno Unito. Le maggiori difficoltà interne arrivarono però nell'ultimo scorcio dell'anno, date dalle ennesime elezioni politiche a Lisbona e soprattutto dalla morte improvvisa, e drammatica, del presidente del Consiglio Carneiro in dicembre.

Ancora una volta, il destino del negoziato di adesione rimaneva appeso, molto più che al cambio al vertice Ce tra Jenkins e Thorn, agli sviluppi della scena politica transalpina, che nella primavera 1981 avrebbe inaugurato la lunga stagione di François Mitterand all'Eliseo. Similmente a quanto fatto giusto un decennio prima da Pompidou, questi segnò quasi da subito un cambio di passo nelle vicende europee, che tuttavia restavano ancora ben lontane da una risoluzione definitiva.

Già nel febbraio '81 la situazione, a poche settimane dall'insediamento del nuovo gabinetto Thorn e dall'ingresso ufficiale della Grecia, mostrava diverse ombre. Il ritardo accumulato sul fronte del settore primario portoghese e di come inserirlo nel delicato quadro dell'agricoltura e della pesca comunitarie era motivo di una certa irritazione al *Berlaymont*, e di frizioni tra il gruppo di Natali e la DG VI, nonostante i "volets" nel frattempo già approfonditi e in via di risoluzione non fossero più pochi, dagli affari sociali alla politica regionale e fiscale. Il commissario e la sua *Task Force* fecero

⁵⁶¹ AHCE, BAC 250/1980 file 3, *Suggestions for intervention of Vice-president Natali at the meeting in Strasbourg between Mr Almeida Mendes and Delegates from the European Parliament*. Brussels, 16th September 1980.

quindi pressioni ai colleghi affinché i lavori tecnici potessero giungere a delle conclusioni, almeno preliminari, quanto prima⁵⁶².

In realtà i passi in avanti sarebbero stati molto pochi nel biennio seguente, e anzi, persino le decisioni già espresse sembrarono sul punto di essere rimesse in discussione, a partire dal finanziamento straordinario da erogare prima dell'adesione, sul quale mostrarono perplessità i governi italiano e francese⁵⁶³. Quanto fosse cruciale il tema della tutela del settore primario trovò proprio allora una indiretta conferma con il risultato del referendum per l'uscita della Groenlandia danese dalle Comunità del 23 febbraio 1982, in quella che si poté considerare uno delle tante pagine, ancorché meno note, della cosiddetta "eurosclerosi" di quella stagione, insieme al conflitto interno ai Dieci ingaggiato dal governo londinese fino al Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno '84⁵⁶⁴.

Il progressivo assestamento del panorama istituzionale lusitano e il ritorno al governo, a metà del 1983, di una personalità politica quale quella di Soares, l'iniziatore del negoziato, avrebbero contribuito nel giro di un paio d'anni alla progressiva rimozione degli ultimi e più pesanti ostacoli sulla strada dell'adesione, al pari di quanto avverrà al contempo con la Spagna, che pure aveva conosciuto momenti ancora più difficili nel suo percorso di avvicinamento all'Europa.

11.2 *Il gigante iberico*

I negoziati con Madrid si annunciarono in effetti come i più complessi di tutti sin dallo stesso luglio 1977⁵⁶⁵. La particolare delicatezza del *dossier* iberico era causata in primo luogo da una

⁵⁶² AHCE, BAC 147/91, file 34, *Note à l'attention du Mons. Pensa, Chef du gabinet du Vice-President Natali - Project de lettre de Mons. Natali à Mons. Dalsager au sujet de la Communication de la Commission au Conseil concernant le volet agricole dans les négociations avec le Portugal*, Bruxelles le 18 février 1981. Poul Dalsager era all'epoca il neocommissario danese all'Agricoltura, da poco succeduto a Finn Gundelach.

⁵⁶³ AHCE, BAC 147/1991, file 34, *Note à l'attention du Vice-president Natali - Mise en oeuvre de l'aide pré-adésion en faveur du Portugal*, Bruxelles le 7 octobre 1981.

⁵⁶⁴ G. MAMMARELLA-P.CACACE, *Storia e politica dell'integrazione europea 1926-2013*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 191-196.

⁵⁶⁵ Si veda in merito G. CRESPO MACLENNAN, *Spain and the process of European Integration*, Palgrave MacMillan, London 2000. Specialmente per le ultime fasi del negoziato è molto utile la ricostruzione coeva ai fatti di A. ALONSO, *España en el Mercado Común: Del Acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce*, Espasa Calpe, Madrid 1985. Interessante la prospettiva comparativa proposta di recente da M.E. CAVALLARO - G. LEVI (a cura di), *Spagna e Italia nel processo di integrazione europea (1950-1992)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

contraddizione avvertita apertamente da tutti i soggetti coinvolti nell'incipiente negoziato, a cominciare da Natali. La nuova Spagna di Juan Carlos vedeva infatti sovrapporsi la debolezza dell'economie greca e lusitana ad un potenziale di sviluppo che però era assolutamente senza pari rispetto agli altri due Paesi, che "rischiava" così di far arrivare nel Mercato Unico un concorrente di prima grandezza alle principali economie dei Nove, molto più temibile tanto di Atene quanto di Lisbona. Un pericolo avvertito maggiormente proprio dall'Italia e dalla Francia, che come si è visto nel capitolo precedente già guardavano con malcelata circospezione alla nuova apertura al Mediterraneo, e segnatamente alla Grecia repubblicana, il cui ingresso nelle Comunità sarebbe stato dall'impatto economico di portata comunque non paragonabile a quanto si paventava con Madrid⁵⁶⁶.

[...] L'Espagne est de loin le Pays le plus préoccupant pour le dangers immediate auxquels est exposée l'agriculture italienne, d'une part, en raison de la production et surtout de potentialité espagnols. [...] Il est évident qu'une adhésion [...], pourrait entraîner des troubles importants en Italie.

A ces préoccupations particulières [...], l'Italie ajoute des préoccupations plus généralisées devant l'élargissement, étant donné qu'il s'agit de Pays à l'économies fragiles, à régimes politiques qui ne sont pas exempts d'une certaine précarité, avec les conséquences que cela peut donner sur la cohésion de la Communauté. [...]⁵⁶⁷

Se le perplessità, o le resistenze, di ordine economico-commerciale erano perciò già presenti *in nuce* e non avrebbero per la verità mai abbandonato il campo durante tutto il negoziato, se ne sarebbero sommate presto altre, a partire dalla tenuta, ancora considerata precaria, del nuovo assetto istituzionale determinatosi dalla fine del 1975. Non era quindi il caso di aggiungere altra instabilità politico-sociale ai Nove. Oltre a tutto questo, per certi versi la stessa visione ideale sottesa al processo di avvicinamento tra Madrid e Bruxelles mostrava rispetto ad altre elementi di maggiore debolezza. Al contrario della Grecia, legata dal primo accordo di associazione del 1961 figlio della stagione ancora democratica, dopo il fallimento della domanda di associazione avanzata dal regime di Franco già tra il 1962 e il 1964 i legami con le Comunità europee non erano andati oltre il semplice accordo commerciale siglato nel corso del 1970, nella fase già decadente del regime franchista, in una situazione paragonabile a quella che si sarebbe verificata due anni dopo con il Portogallo di Marcelo Caetano.

⁵⁶⁶ Cfr. G. LEVI, *The Integration of Spain in European Community: the Role of Italy*, in "Spagna Contemporanea", XXV, (2016), n°49, pp. 69-102.

⁵⁶⁷ AHCE, BAC 250/1980, file 583, *L'Italie face à l'élargissement de la Communauté*, Bruxelles le 11 février 1977.

Le negoziazioni che condussero alla firma di questo trattato erano state in gran parte seguite, nel loro decorso a partire dall'autunno del '67 dallo stesso Edoardo Martino, e terminarono a pochi giorni dalla scadenza della Commissione Rey, il 29 giugno 1970, in quello che si sarebbe portati a considerare uno dei suoi ultimi atti politici⁵⁶⁸.

L'accordo era essenzialmente di natura doganale, fondato su un regime di tariffe agevolate per l'importazione di generi agricoli spagnoli nell'area del Mercato comune e su piani di cooperazione per lo sviluppo di alcuni settori industriali, in piena continuità con lo schema che si era già applicato alla maggior parte degli altri Stati del Mediterraneo e del Vicino Oriente, e che infatti si sarebbe tentato di riorganizzare in modo organico, di lì a poco, con la *Politique Globale Méditerranéenne*. E del resto risultava chiaro come non si potesse ragionevolmente ipotizzare, almeno in quella fase, la messa in campo di qualunque altro tipo di collaborazione tra l'Europa e la Spagna franchista.

A differenza di quanto fatto nell'*Estado Novo*, il sistema istituzionale del *caudillo* non si era nemmeno dotato nella sua ultima stagione di qualche forma di almeno teorico pluralismo rappresentativo, e al contrario continuava ancora nel primo scorcio degli anni Settanta nella piena continuità con l'assetto uscito dalla guerra civile, come è noto. Una continuità anche personale che permaneva imbarazzante per le istituzioni comunitarie, e in fondo per l'intero Occidente, se si considera che l'Alleanza atlantica e la NATO, che pure reputavano la Spagna centrale per la tenuta geopolitica dell'area mediterranea, non l'avrebbero mai ammessa ufficialmente nelle loro fila se non a transizione democratica già compiuta, nel 1982⁵⁶⁹.

Sul versante spagnolo, si è di solito contrapposta a questa diffidenza ancora pervicace da parte esterna una genuina volontà positiva di ingresso nel club europeo, che avrebbe attraversato in un moto *bipartisan* tutte le risorte forze partitiche del Paese.

La lettura in sede storiografica che ne è discesa e che è stata spesso offerta sulla questione ha di conseguenza sempre posto l'accento su una presunta ineluttabilità della dinamica democratica messa in moto dal cosiddetto "fattore esterno", e rafforzata dalla domanda di adesione cui seguì

⁵⁶⁸ L'andamento delle prime riunioni fu illustrato da Martino al Parlamento di Strasburgo. Si veda in ASUE, fondo Edoardo Martino (EM), EM 48, "*Discorsi e rapporti in qualità di membro della Commissione unica*", *La prima fase dei negoziati tra la Cee e la Spagna*, s.d., ma collocabile alla metà del 1968. Il dettaglio della fase finale dei negoziati fino al 1970 si trova invece nei fondi EM 72-74.

⁵⁶⁹ Da ricordare in questo senso l'accordo bilaterale che, al di fuori del quadro NATO, sin dal 1953 gli Stati Uniti avevano stipulato con la Spagna in merito all'utilizzo delle sue basi militari. Cfr. F. GUIRAO-V. GAVIN, *La dimensione internazionale della transizione politica spagnola (1969-1982). Quale ruolo giocarono la Comunità europea e gli Stati Uniti?*, in M. DEL PERO-V. GAVIN-F. GUIRAO-A. VARSORI, *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Le Monnier, Firenze 2010, pp. 195-196.

l'inizio dei negoziati formali con le Ce il 5 febbraio 1979. E' quanto in tempi più recenti hanno contestato autori come Victor Gavin e Fernando Guirao, avendo sottolineato invece come molto - e forse il maggior contributo - alla transizione si sia dovuto ad un moto per così dire "endogeno", alle forze interne al Paese, con lo scenario internazionale rimasto in sostanza sullo sfondo o comunque capace di un'influenza per lo più indiretta sulle vicende spagnole⁵⁷⁰.

Anche la strada tra Bruxelles e Madrid, al pari della coeva vicenda portoghese, si annunciava ad ogni modo in salita. Già in una delle prime visite rese da Natali nella capitale spagnola nel febbraio del 1978, precedente cioè di un anno l'avvio dei lavori, arrivarono segnali d'incomprensione che certo non contribuivano a rasserenare il clima. Stando alla stampa iberica, il commissario europeo si sarebbe lasciato scappare in quella circostanza la previsione di un ingresso della Spagna in Europa soltanto una volta avvenuto quello della Grecia e soprattutto - punto più caldo - del Portogallo, suscitando pertanto una considerevole mole di polemiche, pretendenti formali smentite e la conferma della volontà dei Nove di procedere di pari passo con i due Stati occidentali⁵⁷¹.

L'incidente diplomatico venne presto risolto, anche a seguito dei colloqui istituzionali avvenuti al *Berlaymont* un paio di settimane più tardi tra Natali e il ministro incaricato delle Relazioni con le Ce Leopoldo Calvo Sotelo, che tra le altre doveva anche affrontare la questione del rinnovo dell'accordo del '70, giunto oramai a scadenza.

[...] L'opera alla quale ci accingiamo non è un negoziato propriamente detto. E' vero che lo scopo che vogliamo raggiungere è un Trattato di adesione, ma il modo per arrivarci non sarà un negoziato nel senso stretto del termine. La Spagna e la Comunità non negozieranno, ma *concorderanno*, potrebbe dirsi, i termini e le condizioni dell'entrata della Spagna nella Comunità. [...]

E' profondo convincimento della Commissione e mio personale che un adeguato e progressivo approfondimento della Comunità sul piano politico ed istituzionale sia peraltro indispensabile sia per superare la crisi economica sia per cementare la coesione ed assicurare la solidarietà degli Stati membri. E' chiaro quindi il legame tra allargamento e approfondimento [...]⁵⁷².

⁵⁷⁰ La tesi è sostenuta all'interno del saggio di F. GUIRAO-V.GAVIN, *La dimensione internazionale della transizione politica spagnola (1969-1982)*, in M. DEL PERO-V. GAVIN-F. GUIRAO-A. VARSORI, *Democrazie*, cit., pp. 173-268.

⁵⁷¹ AHCE, BAC 250/1980, file 946, *Note à Mons. De Kergolay* di Paolo Pensa, capo del gabinetto personale di Lorenzo Natali, Bruxelles le 22 février 1978.

⁵⁷² *Ibidem*, *Progetto di intervento del Vicepresidente Natali in occasione dell'incontro con il Ministro Calvo Sotelo*, Bruxelles, 8 marzo 1978.

Come già ricordato, il tornante del 1978-79 venne in gran parte assorbito dalle ultime rifiniture da apportare a quello che diventerà il trattato di Atene del 28 maggio, lasciando in sospeso le discussioni specialmente con il governo spagnolo di Adolfo Suarez, avviate da pochi mesi.

A questo si aggiunga come nel frattempo si fosse oramai arrivati nell'imminenza dello svolgimento delle prime elezioni per il Parlamento europeo, che tra il 7 e il 10 giugno impegnarono per la prima volta milioni di elettori in tutta la Comunità⁵⁷³. Nelle sue funzioni che comprendevano anche quelle di commissario alle relazioni istituzionali con il Parlamento, Natali fu chiamato ad un ruolo di coordinamento con Strasburgo, e sostanzialmente di supervisione, per conto del gabinetto Jenkins, ai fini di un corretto svolgimento della tornata elettorale, che tuttavia non pare aver lasciato una significativa traccia a livello documentario⁵⁷⁴.

Solo alla fine di giugno del 1979 si fu così in grado di riprendere a pieno ritmo i negoziati. Una lunga visita istituzionale compiuta in varie zone della Spagna fu presa come l'occasione per poter confrontarsi concretamente con le problematiche sorte in quei primi mesi. Furono toccate diverse aree produttive del Paese, da quella di Valencia, più a vocazione agricola e artigianale, alla Catalogna, maggiormente industrializzata⁵⁷⁵.

Come veniva indicato chiaramente nei documenti preparatori, la finalità della visita era di assoluto rilievo, *in primis* sotto il profilo simbolico e psicologico, dal momento che avrebbe dovuto gettare le basi per una reale presa di contatto degli ambienti di Bruxelles con le rappresentanze del sistema produttivo iberico, fino a quel momento appena evocate nelle prime riunioni negoziali. Il tutto era pianificato in vista di quella "convergenza economica" che la Commissione aveva da tempo indicato come indispensabile per scongiurare gli effetti potenzialmente nefasti dell'adesione.

Fu anche in grazia di questi contatti riavviati con le autorità e il tessuto economico-sociale spagnoli che si poté procedere nei mesi seguenti, salvo però scivolare ben presto verso un momento di stallo. Di lì a meno di un anno, costellato nel frattempo da varie riunioni a livello tecnico per lo studio di alcuni *volets*, su tutti quello industriale, giunse puntuale la già evocata dichiarazione di Giscard d'Estaing, che suonava molto simile - *mutatis mutandis* - ai veti antibritannici posti dal suo predecessore all'Eliseo nel 1963 e 1967, il cui principale bersaglio era rappresentato naturalmente

⁵⁷³ Sulla prima tornata elettorale comunitaria cfr. D. PASQUINUCCI, *Uniti al voto? Storia delle elezioni europee (1948-2009)*, FrancoAngeli, Milano 2013, pp. 205-290.

⁵⁷⁴ Tanto nella documentazione del fondo personale fiorentino, quanto in quella creata dagli uffici della Commissione a Bruxelles il tema delle prime elezioni del 1979 in effetti quasi non compare affatto, se non come argomento solo accennato di rado, e a margine di altri.

⁵⁷⁵ AHCE, BAC 250/1980, file 1222, *Nota all'attenzione del Vicepresidente Natali* redatta da C. Caporale, Bruxelles, 18 giugno 1979.

dalla Spagna, ben più che dal piccolo Portogallo⁵⁷⁶. Si è già detto delle smentite e della volontà riparatoria manifestata da subito tanto da Natali quanto dal presidente Jenkins e in generale dall'intero ambiente comunitario. Ma è evidente come sul medio periodo la sempre più manifesta opposizione francese, sommata alle riserve espresse da tempo da parte italiana, all'allargamento a Dodici costituissero un nodo politico ineludibile.

Facile comprendere poi come, se a tutto questo si fosse sommato un qualunque pretesto in più, le cose si sarebbero fatte ancora più complicate. E il pretesto venne infatti fornito dal fallito golpe della *Guardia Civil* del 23 febbraio 1981, che tentò di esautorare il governo del neoincaricato presidente Calvo Sotelo, fino a quel momento il massimo referente per Madrid nelle negoziazioni con l'Europa⁵⁷⁷.

La dimostrazione evidente di come l'assetto democratico in Spagna fosse ancora tutt'altro che stabile aggiunse prevedibilmente argomenti alle ragioni di chi temeva l'ingresso di questo membro nelle Comunità, a dispetto delle rassicurazioni giunte subito dal governo di Madrid e dello stesso re Juan Carlos.

Ancora una volta, il cambio di presidenza francese e la vittoria di François Mitterand nel maggio del 1981 rese possibile una svolta in tutta la politica europea. La stessa Spagna poté godere, a partire dalla vittoria del PSOE nelle elezioni di fine 1982, della stabilità politica indispensabile per superare lo stallo negoziale, garantita dalla lunga presenza al governo di Gonzales Márquez. Un altro fattore determinante nel dipanare il nodo della collocazione internazionale della nuova Spagna fu il suo ingresso ufficiale nell'Alleanza atlantica - ancorché non ancora nelle strutture di comando integrato NATO - giunto a pochi mesi dalla tornata elettorale, sempre nel 1982, per volere del governo Sotelo, e per un sostanziale assenso da parte della nuova amministrazione repubblicana insediata a Washington⁵⁷⁸.

Risolte le ambiguità dal punto di vista del sistema militare e difensivo con una scelta di campo definitiva, e con un assetto parlamentare e democratico che andava progressivamente consolidandosi, restava l'agricoltura il tema dirimente nel negoziato con l'Europa. E così avrebbe continuato ad essere nelle trattative finali intercorse tra i rappresentanti del governo Gonzales e la nuova Commissione Thorn tra la primavera del 1983 e la fine dell'84⁵⁷⁹. I negoziatori di Bruxelles

⁵⁷⁶ M. TROUVE', *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, cit., p. 333.

⁵⁷⁷ Sul tentato golpe e le reazioni della comunità diplomatica cfr. F. GUIRAO-V. GAVIN, *La dimensione internazionale*, cit., pp. 244-246.

⁵⁷⁸ *Ibidem*, pp. 247-250.

⁵⁷⁹ L'argomento è affrontato diffusamente da L. RUANO, *The Consolidation of Democracy vs. the Price of Olive Oil: The Story of why the CAP Delayed Spain's Entry to the EC*, in "Journal of European Integration History", XI, (2005), n° 2, pp. 97-

soprattutto premevano per mantenere divisi i vari comparti all'interno del settore primario, e con tempistiche separate da applicare per i periodi transitori. Madrid, dal canto suo, era decisa invece a tenere il *dossier* agricolo tutto insieme, temendo di veder indebolita la propria posizione in caso si fosse proceduto diversamente⁵⁸⁰. Questo implicava ulteriori ritardi, tanto da far slittare ancora il termine dei negoziati, ipotizzato in questa fase entro il settembre dell'84.

La documentazione prodotta dagli uffici di Natali a questo punto si dirada, rendendo purtroppo più difficile la ricostruzione della sua vicenda personale in rapporto al negoziato con i Paesi iberici.

Sappiamo però che i contatti si mantennero serrati⁵⁸¹. Lo stesso commissario non fece mistero di come le distanze fossero ancora difficili da colmare in un discorso tenuto in quel periodo alla festa dell'Amicizia organizzata dalla Dc milanese.

In quella circostanza si ammetteva chiaramente come i negoziati per l'allargamento a Spagna e Portogallo stessero avendo più difficoltà del previsto. Andando oltre il mero dato economico e commerciale, per Natali sarebbe stato necessario soprattutto che non si giungesse ad uno squilibrio nel rapporto con altri Paesi terzi, destinati a rimanere tali, come Algeria e Jugoslavia, che restavano tra i principali partners commerciali della Cee. Si dovevano insomma evitare ritorsioni o bruschi cambiamenti nella loro politica estera, che avrebbero potuto destabilizzare ulteriormente lo scenario mediterraneo. I mali dell'agricoltura mediterranea non erano poi da ricercare nell'approccio globale stabilito tra le Comunità e i Paesi terzi dal 1972, come da alcune parti si era detto, ma anzi era quello un modello di sviluppo di cui andare orgogliosi, un tratto distintivo della politica internazionale dell'Europa, al pari di quanto nel frattempo fatto con il Terzo Mondo. La soluzione proposta andava quindi nella direzione di una maggiore partecipazione allo sviluppo dei partners terzi, da fare incrementandone *in primis* la domanda interna e adottando strumenti che gli consentissero di ammortizzare i momentanei ristagni delle loro esportazioni verso la Comunità, per i primi tempi dopo l'allargamento a Dodici. Sul piano interno, sempre nella continuità del nesso allargamento-approfondimento, Natali proponeva la messa in campo di misure *ad hoc* per il sostegno delle regioni che più avrebbero risentito dell'arrivo di Spagna e Portogallo, il tutto chiosato da un richiamo finale al non rassegnarsi al fatalismo, e alla volontà di credere ancora e di

117. Cfr. anche M. TROUVE', *L'Espagne et l'Europe (1957-1986). La problématique de relations hispano-communautaires*, in K.RUCKERT-W. WARLOUZET (eds.), *Quelle(s) Europe(s)?, Nouvelle approches en histoire de l'intégration européenne*, PIE-Peter Lang, Bruxelles 2006, pp. 239-253.

⁵⁸⁰ L. RUANO, *The Consolidation of Democracy*, cit., pp. 98-101.

⁵⁸¹ AHCE, BAC 147/1991, file 33, file 34.

far rinascere il Mediterraneo come motore di sviluppo e civiltà, arrivando a lanciare il 1985 come "*l'Anno del Mediterraneo*"⁵⁸².

In effetti i negoziati avrebbero occupato ancora diversi mesi, ma segnatamente a partire dal Consiglio europeo di Fontainebleau la volontà politica di un terzo allargamento - o se si vuole del completamento del secondo allargamento a Sud - non fu più messa in discussione.

Dall'estate Natali proseguì nel suo complesso lavoro di raccordo diplomatico, che lo portò tra l'altro ad una visita a Londra, dove il secondo governo Thatcher, pur avendo raggiunto l'obiettivo elettorale del *Rebate*, restava tra i più recalcitranti da convincere in senso favorevole all'apertura⁵⁸³.

Il 1985 che stava aprendosi, nella storia dell'Europa unita, è sostanzialmente ricordato per la messa in minoranza delle posizioni britanniche durante il Consiglio europeo di Milano, che vide prevalere la linea degli altri *leader*, e gettò le basi del riordino normativo ed organizzativo poi sancito dall'Atto Unico. Fu anche però l'anno della vera svolta nel negoziato con gli ultimi candidati, che si sbloccò definitivamente in marzo, auspice anche l'autorevolezza e il carisma personali riconosciuti oramai al Commissario italiano all'allargamento e di fatto da questi trasmessa, in molti aspetti, alla nuova presidenza Delors. Il 29 marzo anche gli ultimi tasselli furono collocati al posto giusto, all'epilogo di un'estenuante maratona negoziale al *Berlaymont*, con Natali protagonista fino all'ultimo, che ricordava da vicino quella vissuta il 22-23 giugno 1971 con gli Inglesi⁵⁸⁴.

Come prevedibile, la soluzione tecnica fu trovata in sostanza con un compromesso raggiunto sull'allungamento dei periodi transitori di adattamento del settore primario alla regolamentazione del MEC, reiterando perciò un modello non troppo distante rispetto a quanto stabilito nel 1971 con il Regno Unito, e nel 1979 con la Repubblica greca. Di lì alla firma dei trattati di Lisbona e Madrid del 12 giugno, il passo fu breve.

11.3 *La Comunità raddoppia: I Programmi Integrati Mediterranei*

⁵⁸² ASUE, LN6, *Intervento in occasione della Festa dell'Amicizia*, Milano, 1° giugno 1984.

⁵⁸³ AHCE, BAC 147/1991, file 97, *Note à l'attention du Mons. Bombassei - Brief pour la visite de Mons. Natali à Londres*, Bruxelles, le 6 juillet 1984.

⁵⁸⁴ L'episodio è ricordato da molti aneddoti raccolti nel volume di G. GRAMAGLIA (a cura di), *Lorenzo Natali in Europa. Ricordi e testimonianze*, IAI, Roma 2010, in particolare nel ricordo del corrispondente per la RAI a Bruxelles Antonio Foresi, pp. 83-85.

L'ingresso nelle Ce soprattutto di un attore dalle potenzialità dello Stato spagnolo imponeva dunque un ripensamento generale dell'intero sistema agricolo mediterraneo, comprendente a questo punto tre nuovi Stati oltre a due dei fondatori, Francia e Italia, che si è visto in precedenza essere già molto inclini alla polemica bilaterale se non ad una sorta di vera e propria riedizione di "guerre doganali" in materia di circolazione e concorrenza dei frutti delle rispettive industrie agricole ed alimentari. Lorenzo Natali, che proprio al dicastero dell'Agricoltura aveva raggiunto l'apice del suo precedente *cursus honorum* nazionale e da quella posizione vissuto in prima persona la delicatezza della materia in sede comunitaria, si rendeva conto di come fosse necessario "preparare" l'apertura a Sud su questo aspetto, in vista del 1° gennaio 1986.

La logica teorizzata ed esposta spesso dal commissario italiano secondo la quale le due dimensioni dell' "allargamento" e dell' "approfondimento", cardini del decennio appena conclusosi, non dovessero essere alternative nei fatti trovò quindi una sua rinnovata conferma nel delinarsi dei Programmi Integrati Mediterranei (PIM).

Da quanto si è potuto evincere fin qui, la posizione del politico italiano in materia era chiara fin dall'inizio, e già evidenziata nel corso della azione politica sin dall'ultimo scorcio degli anni Settanta. Tuttavia, la presenza di una serie di oggettive pregiudiziali di ordine strategico e politico fino all'81-'82 fece sì che si potesse entrare davvero nel merito delle questioni solo in una fase relativamente avanzata, e di fatto dalla seconda metà del 1983.

I Programmi presero forma pertanto solo in quella stagione. Natali ebbe modo di illustrarne la *ratio* politica in varie occasioni nel corso dell'anno⁵⁸⁵.

Questi consistevano in sostanza nella pianificazione di una serie di progetti, da far autorizzare dalla Commissione, per il sostegno e l'ammodernamento delle produzioni agricole e manifatturiere delle regioni del Sud Europa già membri delle Comunità - dunque Italia, Francia, Grecia - che sarebbero stati finanziati principalmente dai fondi strutturali Ce (come il Fondo di Sviluppo Regionale e quello Sociale), ma anche da altre istituzioni comuni, su tutte la Banca Europea degli Investimenti, per una durata variabile ma comunque di norma pluriennale⁵⁸⁶. Un ammodernamento che era da intendere anche nel senso del rispetto e dell'adeguamento alla normativa ambientale Ce, di cui Natali, va ricordato, aveva assunto le deleghe nel suo primo mandato a Bruxelles.

⁵⁸⁵ ASUE, LN5, *L'adesione della Spagna alla Cee: aspetti generali e conseguenze agricole*, intervento pronunciato a Perugia il 30 gennaio 1983; *I Programmi mediterranei integrati*, conclusioni del convegno omonimo organizzato dalla Federazione regionale dei Coltivatori diretti, Pescara, 10 dicembre 1983.

⁵⁸⁶ Per una sintesi del funzionamento dei PIM si rinvia a *IC- IMP Regolamento (CEE) del Consiglio relativo ai Programmi integrati mediterranei (1985-1993)*, rintracciabile online all'indirizzo http://cordis.europa.eu/programme/rcn/311_it.html, (ultima consultazione: marzo 2017).

Una politica così ambiziosa rischiava evidentemente di scompaginare i sempre precari equilibri della PAC, proprio quando quest'ultima era sotto attacco, all'interno della più generale polemica britannica sul finanziamento dell'Europa, e per questo la sua gestazione fu particolarmente complessa. Alla fine, però, l'idea di Natali raccolse ampi consensi e convinse i suoi interlocutori.

La coincidenza temporale del varo dei PIM, stabilito dal Consiglio su proposta della Commissione nel luglio del 1985, con l'entrata in vigore dei trattati di adesione oramai alle porte, rafforzava dunque quel concetto di solidarietà interna che avrebbe sempre informato il pensiero del politico aquilano nella sua esperienza in Europa, e che portava avanti sin dal primo allargamento ellenico, come visto. I programmi durarono fino al 1993, rappresentando una delle molte eredità della stagione di Natali a Bruxelles a lui sopravvissute.

Allargando la prospettiva, si può affermare che questa iniziativa proseguisse poi una linea mai interrotta rispetto ai disegni di chi l'aveva preceduto in quella posizione di prestigio, da Edoardo Martino a Carlo Scarascia Mugnozza. E tuttavia, uno dei tratti costitutivi dell'Europa politica era anche la solidarietà da applicare al mondo esterno.

11.4 L'evoluzione nei rapporti con il Terzo Mondo: Lomé III e IV

Non si intende approfondire in questa sede una fase che si è volutamente esclusa dai termini temporali imposti alla presente ricerca, in primo luogo per via delle importanti lacune a livello archivistico che sarebbero conseguite ad una sua estensione fino alla fine degli anni Ottanta. A questo si deve aggiungere, tuttavia, che parlare degli ultimi rinnovi delle Convenzioni di Lomé significa però portare l'attenzione anche sulle ultime "fatiche" compiute a Bruxelles da Lorenzo Natali, accompagnando il primo tratto della lunga presidenza Delors, in una collaborazione che peraltro, come si è anticipato all'inizio del lavoro, nelle sue intenzioni avrebbe potuto proseguire ancora a lungo.

A questo punto, può però essere di qualche utilità riportare in breve l'attenzione sul decorso delle relazioni tra Comunità europee e mondo in via di Sviluppo, che non poterono che risentire delle tante evoluzioni conosciute dal percorso integrativo tra la fine degli anni Settanta e il primo scorcio degli Ottanta. La Commissione Jenkins, in carica come visto dal 1977 al 1981, aveva visto confermato il commissario francese Claude Cheysson al "dicastero" dello Sviluppo, e si trovò così a gestire gli accordi ereditati dall'esecutivo precedente.

Rispetto ad altri temi, è stato dato, fino a qualche tempo fa, minore risalto al primo rinnovo dei trattati di Lomé, giunto regolarmente nel corso del 1980 ed effettivo a partire dall'anno seguente. Questo dato si può spiegare più facilmente dal momento che, in effetti, dopo i cambiamenti di grande incidenza avutisi con il primo trattato, la seconda Convenzione di Lomé del 1981 si limitò semplicemente ad apportare alcune modifiche non sostanziali. Tra tutte, la più rilevante consistette nell'estendere il meccanismo di sostegno ai ricavi derivanti dalle esportazioni a otto nuove tipologie minerarie, con l'introduzione del SYSMIN (Système Minière), sulla scorta del già visto STABEX (di cui per inciso si prevede anche l'aumento dei fondi)⁵⁸⁷.

Tuttavia, già nel corso del 1982 il nuovo "esecutivo" comunitario presieduto da Gaston Thorn si trovò costretto a prendere coscienza di come l'accordo avesse perso molta della sua incisività iniziale per diverse ragioni, molte delle quali già enunciate nel Rapporto della Commissione Brandt sulle disparità tra Nord e Sud del mondo, concluso poco prima⁵⁸⁸.

Dal punto di vista squisitamente commerciale, si cominciava a percepire la fine dell'ondata di rialzo dei prezzi delle materie prime causata pochi anni prima dalla Rivoluzione iraniana, e dalla conseguente seconda Crisi petrolifera, a danno degli esportatori del Terzo Mondo. Le stesse economie dei Dieci erano ancora lontane dal recuperare i ritmi di crescita conosciuti in un passato non troppo lontano. Ma i problemi non potevano di certo dirsi circoscritti alla sola sfera economica.

Anche in questo settore, a sottendere l'intera costruzione comunitaria era, come sempre, la classica dinamica sovranazionale, già rafforzata dall'istituzionalizzarsi del Consiglio europeo, che lasciava ben pochi margini di manovra e poteri di orientamento e coordinamento alle istituzioni comuni, su tutte la Commissione.

Le iniziative erano pertanto lasciate alle decisioni (e ai veti) delle nazioni "guida" delle Comunità, vale a dire Germania ovest e Francia, agli inizi delle stagioni politiche segnate rispettivamente dalle figure di Helmut Kohl e François Mitterand. Vi era poi la pesante ipoteca posta dal *premier* britannico Margaret Thatcher, che, nell'ambito della nota ridiscussione complessiva dell'intero edificio comune, non poteva non porre la questione dell'effettiva valenza degli Aiuti ai Paesi Sottosviluppati, e soprattutto dei loro costi in termini di bilancio nazionale e comunitario.

⁵⁸⁷ Per tutta questa parte si fa riferimento a J.M. PALAYRET, *Da Lomé I a Cotonou: morte e trasfigurazione della Convenzione Cee/Acp*, in E. CALANDRI (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo Sviluppo (1957-2007)*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 40-43.

⁵⁸⁸ Sul rapporto Brandt si rimanda ad A. BEDESCHI MAGRINI, *Dalla convenzione di Yaoundé ai trattati di Lomé*, in R.H. RAINERO (a cura di), *Storia dell'Integrazione europea*, vol. II, Marzorati, Milano 1998, pp. 273-274.

A fare da contraltare si era ormai palesata un'oggettiva difficoltà di coordinamento delle varie istanze del gruppo ACP, che pure si era dotato di istituzioni comuni subito dopo Lomé I, e che nel frattempo stava a sua volta aumentando nel numero di componenti. Se a quanto precede si somma infine l'avvio della prima amministrazione Reagan negli USA, in quella che è stata talvolta definita in sede storiografica come la “seconda Guerra fredda”, si riesce a spiegare meglio come il sistema di Cooperazione previsto a Lomé fosse entrato in evidente crisi a meno di un decennio dal suo varo.

Un colpo esiziale almeno allo spirito di cui esso era permeato fu dato allo stesso tempo dalla Conferenza sullo Sviluppo di Cancun, in cui gli Stati Uniti fecero prevalere un approccio regionalistico a questi temi, contrapposto proprio alla logica globalistica portata avanti negli ultimi tempi dalle Comunità e dalle Nazioni Unite, e considerata in definitiva velleitaria⁵⁸⁹.

La Commissione, tramite Edgar Pisani, intese affrontare queste problematiche in vista del grande cambiamento che si intendeva attuare per la Terza Convenzione di Lomé, da negoziare tra 1983 e 1984. Una volta entrata in funzione, questa sarebbe stata gestita da chi avrebbe dovuto divenire il successore di Pisani, proprio Lorenzo Natali - fino ad allora unico italiano a ricoprire il ruolo di Commissario allo Sviluppo – componente del primo degli esecutivi a guida Jacques Delors (1985-1989).

A metà degli anni Ottanta i problemi posti dall'adesione di Spagna e Portogallo alle Ce non impedirono in ogni caso che il cammino delle politiche cooperative extraeuropee proseguisse. Figlio di una consapevolezza oramai affermatasi negli ambienti politico-diplomatici comunitari⁵⁹⁰, in occasione del rinnovo del 1985 fu affermato il principio secondo il quale tutto dovesse essere riportato alla dimensione dello Sviluppo agricolo e industriale locale, abbandonando la logica, ancora persistente, che aveva fino a quel punto teso a privilegiare il commercio estero e le esportazioni. Gli strumenti finanziari già visti in precedenza furono con Lomé III ancora una volta rinforzati, ma in quest'occasione venne prevista una maggiore partecipazione di istituzioni di più alto livello, quali Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale. Venne inoltre contemplata per la prima volta la possibilità di investimenti condivisi tra pubblici e privati, secondo la procedura di cofinanziamento.

Un altro grande elemento di novità era dato dalla nascita a Bruxelles, nel 1986, della Fondazione Culturale CE-ACP (nel frattempo giunti a 63 membri), che si prefiggeva appunto il compito di

⁵⁸⁹ *Ibidem, ivi.*

⁵⁹⁰ Il cosiddetto *Memorandum Pisani*, elaborato sul finire del 1982, andava proprio in questa direzione. Si veda in G. MIGANI, *L'Aide au développement. Entre anciennes priorités et nouveau défis*, in E. BUSSIÈRE-M. DUMOULIN-N. P. LUDLOW (sous la direction de), *La Commission européenne*, vol. II, cit., pp. 412-414. Cfr. anche A. BEDESCHI MAGRINI, cit., pp. 276 e ss.

facilitare il dialogo tra Nord e Sud del Mondo, in nome dell'approfondimento di quella dimensione socio-culturale della cooperazione di cui si era avvertita ancora evidente, negli anni precedenti, la lacunosità⁵⁹¹.

Una rilevanza del tutto particolare assunse in questo discorso un programma eccezionale di Aiuti nella lotta alla fame e alla malnutrizione nel mondo, varato dal Consiglio come Piano di Ripristino e Rilancio, e che poi prese il nome di “*Piano Natal*”, dal suo principale ideatore. Una tematica, questa, cui l'opinione pubblica dei Paesi avanzati aveva cominciato ad interessarsi diffusamente soprattutto in concomitanza con la drammatica carestia di cui fu vittima la popolazione etiopica tra 1984 e 1985⁵⁹².

I negoziati in vista della Quarta Convenzione presero il via nell'ottobre 1988 a Lussemburgo, a circa un anno dalla scadenza di quella precedente, in una prassi ormai consolidatasi al punto da diventare automatica. Benché l'Atto Unico Europeo in vigore dal luglio 1987 avesse introdotto nuove normative più stringenti per l'importazione di prodotti extra MEC, soprattutto dal punto di vista tecnico-sanitario, e quindi potenzialmente penalizzanti per i produttori del Terzo Mondo, altri aspetti orientavano i lavori verso un maggiore ottimismo. La ripresa economica ormai in atto in Occidente, e persino l'Era gorbacheviana da poco apertasi in Unione Sovietica con le sue ricadute su tutto il Blocco orientale, parevano far presagire una nuova Distensione, e dunque spazi di manovra inediti nel rilancio dei rapporti tra Nord e Sud del pianeta.

In realtà, gli entusiasmi furono presto bruscamente smorzati dalla constatazione di un dato oggettivo: nonostante tutti gli sforzi profusi, divenne chiaro che nel decennio che andava chiudendosi la distanza tra Sottosviluppo ed Economie avanzate non aveva fatto che aumentare. Era soprattutto l'indebitamento pubblico del Terzo Mondo a spaventare per la sua recente crescita esponenziale, frutto di gestioni molto spesso affaristiche e sconsiderate da parti di classi dirigenti e apparati incapaci e corrotti a livello locale. L'ultimo Trattato tra la Ce e gli Stati ACP, siglato tra il Crollo del Muro di Berlino e il collasso finale del mondo sovietico, tentava di arginare il problema prevedendo in una serie di articoli l'abolizione del meccanismo di ricostituzione dei fondi Stabex e Sysmin. Rispettando una sensibilità oramai fattasi strada, fu inoltre posto l'accento su nuove politiche di tutela ambientale, da mantenere in difficile equilibrio con gli obiettivi più propriamente economici.

⁵⁹¹ *Ibidem. ivi.*

⁵⁹² Sul nuovo incarico di Natali come commissario al vertice della Direzione Generale VIII (Aiuti allo Sviluppo) si veda G. MIGANI, *L'aide au développement*, cit., pp. 415-417.

Ancora nella nuova epoca di archiviazione dello scontro bipolare, che stava per dischiudersi, Bruxelles sarebbe rimasta in ogni caso il primo partner commerciale del Terzo Mondo, gestendo il 13% dell'ammontare globale degli Aiuti ai PVS⁵⁹³. Se la prassi della revisione quinquennale non venne abbandonata nemmeno nel corso degli anni Novanta, si dovette però attendere fino al 2000 per un'ulteriore, complessiva revisione della materia, portata a termine dalla firma della Convenzione di Cotonou (Benin)⁵⁹⁴.

11.5. *Il ritiro*

Questa breve apertura sull'evoluzione del sistema di cooperazione progettato tra l'Europa e il mondo in via di Sviluppo nei primi anni Novanta ha forse allontanato l'attenzione dall'esperienza di Natali nelle istituzioni comunitarie, oggetto di questa parte del lavoro.

Era nondimeno necessario dare conto, almeno sommariamente, di come anche questa parte della politica europea avesse subito la sua influenza sul medio periodo, pur non potendolo più vedere occupare posizioni di rilievo al *Berlaymont*. Si è già accennato nelle pagine introduttive a come, al momento del rinnovo del primo gabinetto Delors dell'autunno 1988, sia accertato come il presidente della Commissione si fosse speso di persona per la riconferma del suo vice, di cui aveva potuto apprezzare l'opera, e soprattutto l'esperienza, negli anni appena trascorsi⁵⁹⁵. Oltre un decennio di lavoro a Bruxelles lo aveva in effetti reso uno dei politici di riferimento in Europa, anche sul piano nazionale, oltre a farne in assoluto uno dei più longevi commissari avuti dall'Italia in tutta la storia dell'integrazione.

Da quanto è possibile ricostruire, si può ritenere che anche il diretto interessato fosse disposto a proseguire la sua attività negli ambienti politici comunitari, oramai a lui ben più familiari rispetto alla politica nazionale, abbandonata da tempo, principalmente per seguire il decorso della III convenzione di Lomé, e magari preparare la redazione di quella successiva. Questo al netto, forse, delle prime avvisaglie della malattia che sarebbe sopraggiunta a minare la salute di Lorenzo Natali di lì a breve. Le maggiori resistenze alla sua permanenza alla Comunità arrivarono però proprio dal governo italiano, l'istituzione cioè che doveva avere l'ultima parola in merito.

⁵⁹³ A. BEDESCHI MAGRINI, *Dalla convenzione di Yaoundé ai trattati di Lomé*, cit., pp. 278-283.

⁵⁹⁴ La Convenzione di Cotonou, del 23 febbraio 2000, cambiò significativamente l'impianto dei rapporti tra Stati ad economie avanzate e Terzo Mondo, rivedendo *in toto* la normativa in materia. Considerati i limiti temporali che si è inteso seguire, non se ne può dare qui che un breve cenno.

⁵⁹⁵ G. GRAMAGLIA, (a cura di), *Lorenzo Natali in Europa*, cit., p. 22.

Le scelte di Palazzo Chigi andarono in effetti in tutt'altra direzione, dal momento che Ciriaco De Mita, all'epoca presidente del Consiglio, optò per un ricambio nelle designazioni della Democrazia cristiana a Bruxelles e decise di indicare al suo posto Filippo Maria Pandolfi, che ottenne nella nascente seconda Commissione Delors le deleghe ai *dossier* della Ricerca e delle Telecomunicazioni. Più di un commentatore ha avanzato l'ipotesi secondo cui la designazione di Pandolfi fosse da ascrivere essenzialmente a logiche di stampo elettoralistico, essendo mirata ad un bacino di consenso che poteva anche essere speso a favore del partito in vista anzitutto del Congresso interno, e quindi anche delle elezioni per la terza legislatura dell'Europarlamento, in procinto di svolgersi nel giugno seguente⁵⁹⁶. Tuttavia non si deve trascurare, a questo proposito, la già ampia notorietà e il prestigio che Pandolfi aveva avuto modo di assicurarsi, a livello comunitario, specialmente nei suoi trascorsi in qualità di ministro delle Finanze (precedendo lo stesso Malfatti), e poi del Tesoro nei governi succedutisi tra il 1976 e il 1981, all'epoca cioè della pianificazione e del primo avvio del Sistema Monetario Europeo. Una stima che era giunta addirittura a far circolare la sua candidatura per la presidenza della Commissione nella nuova Europa a Dieci, poi tramontata a favore, come noto, di quella del lussemburghese Gaston Thorn, secondo la logica dell'alternanza tra conservatori e progressisti, e del ritorno alla presidenza espressa da uno Stato minore⁵⁹⁷. A raccogliere la lunga eredità di Natali in qualità di commissario alla Cooperazione allo sviluppo e all'allargamento sarebbe stato allora il politico spagnolo, di appartenenza socialista, Manuel Marin, in una sorta di sanzione simbolica dell'avvenuto ingresso del Paese iberico nella Comunità⁵⁹⁸.

⁵⁹⁶ E' la spiegazione dell'avvicendamento di fine 1988 tra Natali e Pandolfi offerta apertamente da Antonio Foresi, che con lo stile del cronista si può spingere là dove la letteratura storiografica sulla Democrazia cristiana non sempre arriva. [...] *Sicché per la Commissione di Bruxelles fu designato Filippo Maria Pandolfi. Brava persona, di per sé. Delors si precipitò da De Mita per chiedergli di lasciare Natali alla Commissione europea e al suo ruolo strategico. Tra i molti, innegabili meriti, aveva quello, irresistibile, di portare in dote un 2,2 per cento di voti al Congresso DC che doveva consacrare alla Segreteria l'uomo di Nusco. [...]*. In G. GRAMAGLIA (a cura di) *Lorenzo Natali*, cit., p. 87. Un progetto per la riconferma alla Segreteria Dc peraltro destinato come noto ad infrangersi di lì a pochi mesi, con la messa in minoranza, dopo sette anni, di De Mita, e il ritorno di Arnaldo Forlani al ruolo di segretario, già ricoperto tra la fine del 1969 e il 1973. Cfr. G. D'ANDREA – L. GIORGI (a cura di), *I segretari della Dc e il progetto democratico cristiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, postfazione di Francesco MALGERI, pp. 408-409.

⁵⁹⁷ Una circostanza che peraltro è confermata dallo stesso protagonista nell'intervista resa nel 1998 a Luca Guzzetti in AUSE, INT 589, p. 6. Da ricordare, curiosamente, come l'ultima parte della sua carriera politica avesse richiami evidenti con quella di Lorenzo Natali in Italia, essendo stato anche Pandolfi ministro dell'Agricoltura e delle Foreste tra il 1983 e il 1988, prima di essere inviato a Bruxelles. Cfr. Scheda personale del portale storico online della Camera dei Deputati: storia.camera.it/deputato/filippo-maria-pandolfi-19271101/leg-repubblica-IX#nav (ultima consultazione marzo 2017).

⁵⁹⁸ G. GRAMAGLIA (a cura di), *Lorenzo Natali*, cit., pp. 57-63. Marin sarà poi presidente *ad interim* della Commissione tra marzo e settembre 1999, dopo le dimissioni del gabinetto Santer.

Indagare nel profondo i motivi di questa decisione da parte italiana non si presenta come operazione semplice, anche in considerazione della difficoltà di accesso alle fonti dell'epoca. Restando pertanto nel campo delle supposizioni, si può affermare che nel far propendere Roma per il ritorno in Italia di Natali molto abbia influito la stessa durata della sua presenza nei luoghi della politica comunitaria, che dopo dodici anni oggettivamente poteva prestarsi con facilità ad un avvicendamento, a maggior ragione se si pensa che molti degli obiettivi a lui affidati nell'ormai lontano 1977 erano stati raggiunti, e che in definitiva di tale esperienza si poteva parlare con aperto senso di soddisfazione. Sembra però che alle origini di questo diniego un peso preponderante l'abbia svolto la politica demitiana, che così a lungo aveva segnato gli equilibri interni della Dc per tutti gli anni Ottanta. L'identità del ruolo di segretario del partito e di capo del governo ricoperto da De Mita in quei mesi e fino al febbraio del 1989 può poi aver rimosso ulteriori ostacoli a una decisione del genere che, al contrario, in tutti i casi visti in precedenza aveva dovuto comunque risentire del parere preventivo, magari informale, del vertice di Piazza del Gesù, prima di passare da Palazzo Chigi e diventare operativa.

Se questo era il contesto che avrebbe portato all'abbandono, sofferto, di Bruxelles da parte del politico italiano, bisogna forse riprendere qui il tema di quale Europa lasciasse Lorenzo Natali al momento del suo ritiro dalla vita pubblica; di quale fosse insomma l'eredità del suo operato.

E in effetti non sembra difficile ravvisare nell'esperienza di Natali una delle più significative fra tutte quelle prese in esame. La durata più che doppia rispetto anche al mandato più lungo fin qui visto, quello di Carlo Scarascia Mugnozza, sarebbe di per sé sufficiente a rendere la sua permanenza al *Berlaymont* singolare, tanto più se si ricorda come il suo arrivo nel cuore della politica europea non fosse stato preceduto da un comprensibile periodo di "acclimatemento", per così dire, e di permanenza nell'Assemblea legislativa. L'inesperienza in fatto comunitario, certamente una delle cause della concitata stagione della presidenza Malfatti, non avrebbe invece rappresentato un grave scoglio per il più maturo politico aquilano.

L'elemento che più ancora rende l'attività di Natali realmente differente dalle altre è però l'assommare al dato "quantitativo" anche quello "qualitativo": il succedersi cioè nelle sue responsabilità, e in quelle del suo *staff*, di politiche capitali per l'esistenza stessa della costruzione europea, dall'allargamento, all'economia del Mediterraneo, ai rapporti istituzionali con il nuovo Parlamento eletto, o ancora all'Ambiente e alla Sicurezza nucleare, passando per le relazioni con il Terzo Mondo contrassegnate dalla nuova impostazione emersa nel corso degli anni Settanta. Una centralità che in effetti non trova riscontri in altri casi italiani, e che può per certi versi dirsi paragonabile solo al lungo *cursus honorum* brussellese di Wilhelm Haferkamp, come si è già visto vero

e proprio raccordo tra Bonn e la politica comunitaria tra il 1967 e il 1984, o a quello del belga Albert Coppé, che tra Alta Autorità Ceca e Commissione unificata spese in Europa quasi vent'anni della sua attività pubblica⁵⁹⁹.

In quel primo scorcio del cruciale 1989, la Comunità a Dodici era oramai una realtà consolidata.

Di più, la definizione stessa al plurale, erede della fusione di Ceca, Cee, Euratom, aveva lasciato spazio dopo l'Atto Unico del 1987 alla "*Comunità europea*" al singolare, che si candidava cioè ad essere il principale mezzo per giungere alla fino ad allora chimerica unificazione politica, poi sancita - almeno a livello teorico - a Maastricht. Il Mediterraneo non rappresentava più soltanto il bacino commerciale privilegiato per la piccola Europa dei fondatori, punteggiato da realtà politiche ancora immature o in aperta antitesi con i principi democratici affermatasi nel Vecchio Continente all'indomani della guerra, ma era oramai parte viva della nuova politica continentale, con un ruolo influente. Dopo vent'anni di discussioni che si temevano infinite, la richiesta di democratizzazione delle istituzioni previste dai trattati si era finalmente vista accettata, ratificata, e applicata, con la celebrazione delle prime due elezioni parlamentari a suffragio diretto, da allora diventate una consuetudine.

I Dodici avevano saputo superare, trovando nuove formule, le consuete spinte centrifughe di molti dei loro componenti più di peso, riuscendo non senza difficoltà ad affermare anche una posizione internazionale autonoma verso quella parte di mondo che stentava da tempo nel riconoscersi all'interno della divisione bipolare. Restava però aperta, e irrisolta, la questione istituzionale, segnatamente nella misura dei poteri da affidare al Parlamento e alla stessa Commissione, per cercare un bilanciamento verso il Consiglio della Ce e ancor più il Consiglio europeo, protagonista oramai affermatosi come centro indiscusso della politica europea.

Il noto episodio dell'approvazione del Trattato sull'Unione europea del 14 febbraio 1984, dopo quasi quattro anni di preparazione da parte del cosiddetto *Club del coccodrillo* ispirato da Altiero Spinelli, e del suo sostanziale accantonamento immediato, avrebbe gettato numerose ombre sul futuro a lungo termine dell'Integrazione europea.

⁵⁹⁹ Su Coppé si veda la breve scheda biografica nell'inventario del suo fondo agli archivi dell'Unione europea. In ASUE, fondo Albert Leon Coppé (ACL).

FONTI e BIBLIOGRAFIA

FONTI ARCHIVISTICHE

Archivi Storici dell'Unione Europea, Firenze

Fondo Edoardo Martino

EM 1 *Papiers et documents personnels* (1963 – 1989)

EM 4 *Démocratie Chrétienne* (4/08/1949 - 12/12/1965)

EM 17 *Sous-Secrétaire d'Etat au ministère des Affaires étrangères* (3/06/1955 - 17/04/1957)

EM 19 20/05/1957 - 19/10/1966

Discours et rapports présentés par Martino à la Chambre des Députés

EM 48 09/09/1967 - 06/1970

Discours et rapports en qualité de membre de la Commission

EM 49 03/01/1967 - 23/12/1967

Correspondance

EM 50 03/01/1968 - 06/12/1968 Correspondance

EM 51 03/01/1969 - 03/04/1971 Correspondance

EM 53 7/11/1960 - 15/10/1991

La Communauté européenne et ses relations internationales

EM 54 04/07/1962 - 16/06/1970

Norvège

EM 55 19/10/1965 - 17/06/1970

Danemark

EM 56 04/11/1968 - 18/02/1970

Danemark

EM 58 16/10/1967 - 14/05/1970

Coopération nordique (NORDEC)

EM 76 3/03/1967 - 20/10/1967

Notes d'information, mémoranda, aide-mémoires, coupures de presse, correspondance. Documents de la Commission parlementaire mixte CEE/Grèce et procès-verbaux du Conseil de l'Association CEE/Grèce

EM 77 (3/10/1967 - 24/04/1968)

Notes d'information, mémoranda, aide-mémoires, coupures de presse, correspondance. Documents de la Commission parlementaire mixte CEE/Grèce et procès-verbaux du Conseil de l'Association CEE/Grèce

EM 90 (5/1969 - 11/1969)

Projet d'intervention inaugurale d'E. Martino à la septième session de la Commission parlementaire mixte CEE/Turquie tenue à Paris du 15 au 18 mai 1969.

EM 96 (6/06/1967 - 11/07/1975)

Irlande

EM 129 10/07/1972 - 11/1992

Notes sur la mission économique en Tunisie de la Chambre du Commerce pour les Etats africains associés à la CEE (25 janvier - 1 février 1976)

EM 131 02/12/1968 - 03/06/1970

Négociations et accords avec Maroc et Tunisie

EM 153 09/1966 - 05/1970

Etudes sur l'aide publique octroyée aux pays en voie de développement (PVD) par les pays industrialisés et sur les échanges commerciaux des pays en voie de développement avec les pays de la CEE

EM 159 10/11/1967 - 22/03/1968

Extraits des projets de procès-verbaux des réunions restreintes tenues à l'occasion de diverses sessions du Conseil (9ème, 13ème, 24ème, 26ème) ayant trait aux demandes d'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark, de la Norvège et de l'Irlande.

EM 160 07/04/1968 - 12/12/1968

Extraits des projets de procès-verbaux des réunions restreintes tenues à l'occasion de diverses sessions du Conseil (7ème, 18ème, 30ème, 36ème, 45ème, 47ème, 51ème) ayant trait aux demandes d'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark, de la Norvège et de l'Irlande.

EM 161 6/11/1969 - 13/06/1970

Extraits des projets de procès-verbaux des réunions restreintes tenues à l'occasion de diverses sessions du Conseil (54ème, 59ème, 61ème, 66ème, 68ème, 76ème, 79ème, 82ème, 86ème, 93ème, 102ème, 105ème, 107ème, 109ème) ayant trait aux demandes d'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark, de la Norvège et de l'Irlande

EM 207 (16/10/1964 - 2/11/1970)

Intervention prononcée par Michel Debré, Président de la délégation française, à la deuxième session de la CNUCED (3 février 1968). Déclaration d'E. Martino, Chef de la délégation de la Commission des Communautés européennes, à la 52e séance plénière de la CNUCED (New Delhi, 9 février 1968)

EM 208 5/01/1969 - 16/05/1970

Notes, correspondance et procès-verbal de la visite de MM. Prebisch et Perez-Guerrero (CNUCED) à la CEE en 1969

EM 232 (06/1968 - 09/1968)

Notes de synthèse sur les travaux du 'Comité des dix-huit nations' à Genève au sujet d'un projet de traité de non-prolifération nucléaire. Rapport d'E. Martino au PE concernant 'Le traité de non prolifération nucléaire et la Communauté européenne de l'énergie atomique'.

Fondo Franco Maria Malfatti

FMM 1 6/07/1967 - 21/05/1970

Mise en place de la Commission

FMM 2 4/06/1970 - 30/07/1970

Mise en place de la Commission

FMM 36/04/1972 - 11/1972

Réforme de la Commission

FMM 47/11/1970 - 07/10/1974

Notes confidentielles

FMM 5 25/03/1963 - 10/01/1973

Démission du Président Malfatti

FMM 6 02/03/1972 - 06/03/1972

Démission du Président Malfatti

FMM 7 03/02/1971 - 04/02/1971

Entretien du Président Malfatti avec le ministre des Affaires étrangères M. Schumann, Président en exercice du Conseil, à Paris le 4 février 1971

FMM 8 21/10/1970 - 30/06/1971

Entretiens du Président Malfatti avec le Président du Coreper

FMM 9 17/07/1969 - 03/07/1972

Problèmes institutionnels

FMM 10 24/11/1967 - 16/11/1970

Les relations commerciales de la Communauté avec les pays de l'Est

FMM 11 27/07/1971 - 22/03/1972

La Communauté élargie

FMM 12 15/06/1970 - 05/01/1973

Le bassin méditerranéen

FMM 16 15/09/1970 – 18/09/1970

Visite du Président Malfatti à Bonn (18 septembre 1970)

FMM 17 29/10/1970 - 14/11/1970

Visite du Président Malfatti à Rome (12-14 novembre 1970)

FMM 18 11/09/1970 - 24/09/1970

Visite du Président Malfatti à Paris (23-24 septembre 1970)

FMM 19

Visite du Président Malfatti à La Haye (11-12 octobre 1970)

FMM 21 04/1969 - 26/02/1970

Visite du Président Malfatti en Norvège (24-27 février 1971)

FMM 22 27/10/1970 - 04/03/1971

Visite du Président Malfatti à Londres (3-5 mars 1971)

FMM 23 10/03/1971 - 14/04/1971

Visite du Président Malfatti aux Etats-Unis (5-8 avril 1971)

FMM 24 04/02/1969 - 26/05/1971

Visite du Président Malfatti au Danemark (27-29 mai 1971)

FMM 25 09/06/1971 - 16/06/1971

Visite du Président Malfatti en Irlande (17-20 juin 1971)

FMM 26 21/05/1971 - 30/06/1971

Visite du Président Malfatti en Yougoslavie (24-27 juin 1971)

FMM 32 02/07/1970 - 31/12/1970

Discours prononcés par le Président Malfatti en 1970

FMM 33 01/02/1971 - 23/09/1971

Discours prononcés par le Président Malfatti en 1971

FMM 34 05/10/1971 - 31/12/1971

Discours prononcés par le Président Malfatti en 1971

FMM 35 22/01/1972 - 1990

Discours prononcés par le Président Malfatti en 1972

FMM 37 03/12/1969 - 09/07/1971

Union politique

FMM 38 09/02/1972 - 09/06/1972
Troisième session de la CNUCED à Santiago du Chili

FMM 41 29/09/1967 - 27/03/1972
Adhésion du Royaume-Uni

FMM 42 01/10/1970 - 28/07/1972
Adhésion du Royaume-Uni

FMM 43 04/11/1970 - 19/01/1972
Adhésion de l'Irlande

FMM 44 04/11/1970 - 19/01/1972
Adhésion du Danemark

FMM 48 6/07/1971 - 22/01/1972
Signature du Traité d'adhésion

FMM 51 5/12/1971 - 02/10/1972
Préparation des Sommets de La Haye et de Paris

FMM 55 25/02/1972 - 14/07/1972
Préparation du Sommet des Neuf à Paris

FMM 58 22/09/1972 - 05/12/1972
Déroulement du Sommet de Paris

FMM 59 7/10/1972 - 08/01/1973
Suite du Sommet de Paris dans le cadre communautaire

FMM 61 18/12/1970 - 29/03/1971
Procès-verbaux spéciaux des réunions de la Commission

FMM 62 23/03/1971 - 20/07/1971
Procès-verbaux spéciaux des réunions de la Commission

Fondo Carlo Scarascia Mugnozza

CSM 16 14/05/1964-11/03/1985
Correspondance avec de personnalités de la Démocratie chrétienne

CSM 24 22/09/1969-08/04/1972
Comité interministeriel pour le problème de l'environnement (placé sous l'autorité du Ministère des Affaires étrangères)

CSM 25 14/02/1969-13/07/1970

Commission préparatoire de la Conférence organisée par les Nations-Unies sur les problèmes de l'environnement

CSM 26 10/03/1970-15/03/1971

Commission préparatoire de la Conférence organisée par les Nations-Unies sur les problèmes de l'environnement

CSM 29 04/1971

Conférences sur les gouvernements européens

CSM 35 06/06/1966-12/09/1974

Adhésion de la Grèce à la CEE

CSM 38 16/07/1965-11/10/1971

Correspondance, projet de loi présenté à la Chambre des Députés italienne sur 'l'Istituzione del Consiglio Nazionale della Gioventù e del Servizio Nazionale della Gioventù'

CSM 39 16/02/1966-31/05/1976

Rapport présenté par CSM au nom de la Commission pour la recherche et la culture sur la proposition de résolution (doc. 137/1964-1965) concernant l'institution d'un organe européen pour la jeunesse et correspondance connexe

CSM 41 18/07/1964-18/05/1979

Correspondance, notes de travail, procès-verbaux des séances de la Commission politique

CSM 47 14/12/1970-18/03/1999

Correspondance échangée par CSM en tant que vice-président de la Commission avec de personnalités italiennes ou européennes

CSM 48 05/1972-17/12/1976

Notes écrites, interventions, rapports et discours

CSM 49 07/06/1974-06/02/1976

Visites

CSM 55 -04/12/1972- 04/1972

Congrès et conférences

CSM 62 16/07/1969-05/04/1976

Politique de l'agriculture

CSM 63 01/1975-15/07/1978

Politique de l'agriculture

CSM 64 17/04/1973-13/01/1977

Politique de l'environnement

CSM 65 18/03/1976-1979
Politique de l'environnement

CSM 66 02/01/1974-1977
Politique en faveur des consommateurs

CSM 67 29/09/1972-22/11/1974
Politique des transports

CSM 68 30/05/1973-19/11/1976
Politique des transports

CSM 69 08/04/1976-22/11/1976
Politique des transports

CSM 71 09/1977-18/11/1982
Politique des transports

CSM 72 06/08/1973-30/11/1976
Politique méditerranéenne

CSM 78 02/02/1983-02/06/1988
Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes (CIHEAM) Projet de réforme de l'institution

Fondo Lorenzo Natali

LN 1 28/10/1977-20/10/1978
Interventions du vice-président Natali

LN 2 08/03/1980-23/10/1980
Interventions du vice-président Natali

LN 3 06/03/1981-14/12/1981
Interventions du vice-président Natali

LN 4 18/03/1982-3/12/1982
Interventions du vice-président Natali

LN 5 15/1/1983-10/12/1983
Interventions du vice-président Natali

LN 6 10/02/1984-09/06/1984
Interventions du vice-président Natali

Fondo Emile Noel

EN 432

EN 1046

Fondo Albert Coppé

ALC 83 1971-1973

Allocutions et autres texte de AC

Fondo François Xavier Ortoli

FXO 0103 1973

Notes et lettres variées

FXO 0104 1974

Notes et lettres variées

FXO 0105 1975

Notes et lettres variées

Fondo Secretariat - Procès verbaux des réunions de la Commission des Ce

BAC 259/1980, file 0178

Procès-verbaux des réunions spéciaux (2ème partie) nn. 376-379 de la Commission des Communautés européennes (15 et 18 mars 1976 - 5 avril 1976)

BAC 259/1980, file 0179

Procès-verbaux des réunions spéciaux (2ème partie) nn. 380-384 de la Commission des Communautés européennes (13 avril 1976 - 17 et 19 mai 1976)

Fondo Conseil des Communautés européennes

CM 2/1967-52

1ère session du Conseil (restreinte), Bruxelles, 03/07/1967

CM 2/1969-008,

Reunion restreinte à l'occasion de la 61ème session du Conseil, Bruxelles le 3-4 mars 1969.

CM 2/1974-64

Documents concernant la conference au Sommet de Paris, 9-10/12/1974

Fondo Oral History

INT 120
Michel Carpentier

INT 316
Edmund Wellenstein

INT 580
Angelo Bernassola

INT 587
Enzo Giacchero

INT 589
Filippo Maria Pandolfi

INT 590
Giuseppe Petrilli

INT 595
Carlo Scarascia Mugnozza

INT 609 – INT 716
Jacques-René Rabier

INT 623
Raimundo Bassol Jacas

INT 733
Renato Ruggiero

Archives Historiques de la Commission européenne, Bruxelles

Serie BAC 250/1980

File 583 (1977)

File 606 (1977)

File 752 (1977)

File 754 (1977-1978)

File 755 (1977-1978)

File 946 (1978)

File 952 (1976-1978)

File 1062 (1979)

File 1063 (1979)

File 1082 (1979)

File 1186 (1979)

File 1222 (1979)

File 3 (1980)

File 16 (1980-1981)

File 18 (1980)

File 40 (1980)

Serie BAC 147/1991

File 34 (1981)

File 36 (1981)

File 40 (1982)

File 44 (1983)

File 45 (1984)

File 97 (1984-1985)

Archivio Storico Istituto Luigi Sturzo, Roma

Fondo Democrazia Cristiana

Serie I - Direzione nazionale/Giunta esecutiva

Sottoserie Verbali:

Scatola 38, fascicolo (UA) 460 (aprile 1967)

Scatola 41, fascicolo (UA) 513 (novembre 1976)

Serie V - Segreteria politica

Segreteria politica Mariano Rumor (1964- gennaio 1969)

Sezione Corrispondenza con la Presidenza del Consiglio:

Scatola 180, fascicolo (UA) 35 (gennaio-luglio 1967)

Sezione Corrispondenza con il Ministero degli Affari Esteri:

Scatola 182, fascicolo (UA) 4 (primo semestre 1967)

fascicolo (UA) 5 (primo semestre 1967)

Segreteria politica Arnaldo Forlani (dicembre 1969-luglio 1973)

Sezione Corrispondenza con la Presidenza del Consiglio:

Scatola 215, fascicolo (UA) 1 (aprile-ottobre 1970)

fascicolo (UA) 15 (settembre 1971)

Sezione Corrispondenza con il Ministero degli Affari Esteri:

Scatola 221, fascicolo (UA) 3 (gennaio-novembre 1972)

Fonti edite

Documents Diplomatiques Françaises (DDF) depuis 1954, vol. XXXVI, tom. II (1^o juillet – 31 décembre 1969).

Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969-1976, vol. III, Foreign Economic Policy, International Monetary Policy (1969-1972).

Annuario di politica internazionale ISPI 1967/1971, Dedalo libri, 1972.

Annuario IAI 1972

Bollettino delle Comunità' europee, anni: 1974
1982

Un'Unione di diritto: da Parigi a Lisbona. Panoramica storica dei trattati dell'Unione europea, Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea, Ufficio delle Pubblicazioni ufficiali UE, Lussemburgo, marzo 2012.

Memorie

A. SPINELLI, *Diario europeo 1970-1976*, a cura di Edmondo PAOLINI, il Mulino, Bologna 1991.

R. JENKINS, *European Diary 1977-1981*, Collins, London 1989.

Tesi di dottorato

L. FERRARI, *Speaking with a single voice. The Assertion of the EC as a Distinctive International Actor, 1969-1979*, IMT, Lucca 2014.

Risorse online consultate

Agenzia internazionale dell'Energia Atomica: www.iaea.org.

Accesso al diritto dell'Unione europea: www.eur-lex.europa.eu.

Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe: www.cvce.eu;

Centre International des Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes: www.ciheam.org;

Parlamento europeo: www.eurparl.europa.eu;

Camera dei Deputati (portale storico): www.storia.camera.it;

Senato della Repubblica (portale storico): www.senato.it/sitostorico;

Organizzazione del Patto atlantico: www.nato.int

Fonti a stampa

“Il Popolo”

Periodi consultati:

1967, (giugno/luglio)

1970, (giugno)

1971 (luglio),

1974, (settembre)

1976 (dicembre)

1978, (aprile)

1983, (ottobre)

1985 (giugno)

“El Pais”, 27 ottobre 1978.

BIBLIOGRAFIA

Non si può certo affermare che la storia d'Europa e dell'integrazione europea in particolare siano un campo nuovo, e al contrario, già dagli anni Sessanta la letteratura scientifica italiana sull'argomento è stata costellata da opere in materia, che talvolta, è il caso di Bino Olivi e del fortunato filone inaugurato dalla sua *Europa difficile* nel 1964, cui fece seguito nel '70 *l'Europa incompiuta*, sono anche testimonianze quasi in presa diretta degli eventi narrati. Per questo motivo, non si ha la pretesa di richiamarla qui per intero. Si cercherà, piuttosto, di dare conto dei principali strumenti che si sono utilizzati durante la redazione di questa tesi.

Dopo i primi studi pionieristici, il panorama italiano sull'argomento ha quindi visto la pubblicazione delle grandi opere di sintesi o manualistiche, che si sono susseguite nell'ultimo quarto di secolo, specialmente dopo il tornante di Maastricht, dai lavori di Umberto Morelli o Roberto Santaniello a quelli di Giuseppe Mammarella e Paolo Cacace, o ancora al più recente volume di Mark Gilbert sulla storia *politica* dell'integrazione europea.

Allargando la visuale al campo internazionale, imprescindibile in questo settore per la sua stessa *ratio* costitutiva, si collocano i numerosi studi della storiografia europeistica di lingua francese, tra

cui spiccano i nomi di Gerard Bossuat, Michel Dumoulin, Marie-Thérèse Bitsch, Eric Bussière. Proprio a questi studiosi, e al contributo della scuola anglosassone rappresentata da Nigel Piers Ludlow, si deve principalmente l'apertura di un altro campo di questa disciplina, concentrato per lo più sullo studio delle istituzioni fondate dai trattati. Uno sforzo collettivo che ha condotto in particolare, tra il 2007 e il 2014, alla realizzazione della storia dell'Alta Autorità della CECA e della prima storia ufficiale della Commissione europea, edita in due ampi volumi, che ripercorre per chiavi tematiche le vicende di questa istituzione dalla sua nascita fino al 1986, che pertanto è risultata di grande aiuto per comprenderne dinamiche e sviluppi interni, anche grazie al suo vasto repertorio bibliografico.

In parallelo a questo filone se n'è andato sviluppando un altro, che, nell'ambito della rilettura delle relazioni internazionali nei cosiddetti "lunghi anni Settanta", ha dato avvio ad una problematizzazione sistematica del ruolo giocato dai vari Stati nazionali all'interno del percorso integrativo, dunque avvicinandosi ai nodi tematici messi al centro qui. Nel caso dell'Italia repubblicana, si deve molto ai lavori di Pierluigi Ballini e soprattutto di Antonio Varsori, che a partire dal 2004 è tornato spesso sulla complessa dialettica tra Roma e Bruxelles. E' stato in particolare l'approccio a due degli ultimi lavori curati da quest'ultimo *L'Italia nella costruzione europea*, (con Piero Craveri), e *La Cenerentola d'Europa?* che ha suscitato i primi spunti da cui questa ricerca ha poi preso le mosse, nel tentativo di fornire una differente, benché certo parziale, risposta ai molti interrogativi discussi in quelle sedi.

Di grande aiuto poi per l'approfondimento di tematiche più specialistiche sono risultati i contributi di diversi studiosi, a cominciare da quello sulla collocazione dell'Europa nei confronti del Terzo Mondo di Anna Bedeschi Magrini, risalente oramai ad una ventina di anni fa. Guia Migani, Elena Calandri, Giuliana Laschi e Giuliano Garavini, tra gli altri, hanno proseguito nell'indagine degli aspetti inerenti alla sfera delle relazioni della Comunità con i soggetti "altri", il Mediterraneo e il Mondo in via di Sviluppo nella fattispecie, così determinanti nel rafforzare l'Europa in quella che si potrebbe osare definire la propria "presa di coscienza", così come ha fatto Maria Eleonora Guasconi sul vertice dell'Aja e sulla dibattuta esperienza della breve Commissione Malfatti. Il volume *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, curato da Mario Del Pero e Federico Romero ha infine consentito un primo inquadramento delle altalenanti relazioni tra l'Europa e l'alleato nordamericano nei quasi due decenni presi in esame, affiancandosi alle pubblicazioni di altri studiosi internazionali, fattesi numerose negli anni più recenti.

Tuttavia, un punto di riferimento più vicino e inevitabilmente affine a questo tipo di studio è stato quello offerto dal filone delle biografie politiche dei vari protagonisti della scena europea.

Eccettuato un profilo per certi versi unico quale quello di Altiero Spinelli, che sin dagli anni appena seguenti la sua morte nel 1986 ha conosciuto una rilevante fortuna di studi specialmente di ambito federalistico, restando all'interno dei confini nazionali il settore delle biografie degli "italiani in Europa" si può definire però di nascita relativamente recente.

Seguendo l'impostazione che si è descritta in precedenza, fino a non molti anni fa la maggior parte dell'attenzione rivolta ai nostri connazionali protagonisti dell'integrazione europea è in effetti rimasta circoscritta alla fase fondativa, e di fatto agli anni Cinquanta.

Lo segnalano i lavori di Alfredo Canavero e Daniela Preda, che mettono in luce la vocazione federalista di Alcide De Gasperi, manifestatasi nella sua ultima stagione di governo ma invero maturata nell'arco di tutta la sua lunga esperienza politica.

Nel 2011 viene poi scritta la prima, voluminosa biografia di Gaetano Martino, ad opera di Marcello Saija e Angela Villani, che contribuisce al consolidamento di questo nuovo settore.

E' però concentrandosi sulla continuità con la lezione degasperiana che soprattutto giovani studiosi italiani hanno contribuito maggiormente alla sua fioritura negli ultimi tempi. Se anche in questo caso le prime suggestioni si devono ad Alfredo Canavero e al suo contributo su Enzo Giaccherò, a lungo membro dell'Alta Autorità della CECA negli anni Cinquanta, in questo senso un doveroso riferimento non può che andare ad Anna Maria Fiorentini e a Giovanni Paolo Cantoni, che tra 2011 e 2016 hanno dato alle stampe i loro lavori dottorali, entrambi incentrati su altre figure di cattolici impegnati nell'apparato europeo, rispettivamente Piero Malvestiti, prima commissario alla Cee e poi presidente dell'Alta Autorità della CECA tra 1959 e 1963, e Lodovico Benvenuti, già protagonista nei negoziati poi sfociati nei trattati di Roma e in seguito a lungo segretario generale del Consiglio d'Europa, fino al 1964.

Questa ricerca intende apertamente inserirsi nello stesso solco, a cominciare dal dato temporale, che non a caso contribuiva a fare del periodo successivo alla seconda metà degli anni Sessanta una sorta di terra incognita, sotto questo punto di vista.

Ciò che si è presentato nelle pagine che precedono ha quindi la finalità di proseguire lo stesso percorso che si è delineato poc'anzi, cercando semplicemente di aggiungere un tassello in più alla ricostruzione delle vicende che intersecano la grande politica e i tanti singoli profili biografici, noti ancora poco e male, del cammino europeo, in quello che si appresta ad essere, ad opinione di chi scrive, uno degli ultimi campi rimasti relativamente liberi e di conseguenza ancora percorribili da questo settore di studi.

- A. ADAMTHWAITE, *John Bull v. Marianne, Round Two: Anglo-French Relations and Britain's Second EEC Membership Bid*, in O.J. DADDOW (ed.), *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to join the EEC*, Frank Cass, London 2003, pp. 151-171.
- A. ADEBAJO, K. WHITEMAN (eds), *The EU and Africa. From Eurafrique to Afro-Europa*, Hurst & Company, London 2012, pp. 83-105.
- N. ANDRESEN-LEITAO, *Portugal's European Integration Policy*, in "Journal of European Integration History", VIII (2001), n. 1, pp. 25-35.
- P. L. BALLINI (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.
- ID , (a cura di), *Mario Scelba. Contributi per una biografia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.
- P. L. BALLINI - A. VARSORI (a cura di), *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, t. II.
- O. BANGE-P. VILLAUME, *The Long Détente. Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950's-1980's*, Central European University Press, Budapest 2016.
- D. BASOSI, *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon (1969-1973)*, Polistampa, Firenze 2006.
- A. BECHERUCCI, *Lionello Levi Sandri al servizio dell'Europa*, in L. MECCHI - A. VARSORI (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, FrancoAngeli, Milano 2008, pp. 41-70.
- A. BEDESCHI MAGRINI, *Dalla Convenzione di Yaoundé ai Trattati di Lomé*, in R.H. RAINERO (a cura di), *Storia dell'Integrazione europea*, vol. II, Marzorati, Milano 1997, pp. 261- 283.
- G. BERNARDINI, *Nuova Germania, antichi timori. Stati Uniti, Ostpolitik e sicurezza europea*, il Mulino, Bologna 2013.
- A. BIAGINI, *Storia della Turchia contemporanea*, Bompiani, Milano 2002.
- R. BIDELEUX - R. TAYLOR (eds.), *European Integration and Disintegration. East and West*, Routledge, London 1996.
- E. BINI, *A Transatlantic Shock: Italy's Energy Politics between the Mediterranean and the EEC, 1967-1974*, in "Historical Social Research", 4 (2014), pp. 145-164.
- A. BITUMI, *Integrazione europea e relazioni transatlantiche, 1969-1975: alcune note sul dibattito storiografico*, in "Ricerche di Storia politica", XVII (2014), n°1 (gennaio-aprile), pp. 42-53.
- G. BOSSUAT, *Emile Noel. Premiere Secetaire Generale de la Commission europeenne*, Bruylant, Bruxelles

2011.

E. BUSSIERE – L. BADEL, *François-Xavier Ortoli: l'Europe, quel numéro de téléphone?*, Descartes & Cie, Paris 2011.

E. BUSSIERE - V. DUJARDIN - M. DUMOULIN – N. P. LUDLOW - J. W. BROHOUER - P. TILLY (dir.), *La Commission européenne. Histoire et memoires d'une institution, 1973-1986*, Office des Publication de l'Union Européenne, Luxembourg 2014, vol. II.

M.T. BITSCH, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, n.e., Ed. Complexe, Bruxelles 1999.

ID , *Le sommet de La Haye: L'initiative française, ses finalités et ses limites*, in J. VAN DER HARST, "Revue d'histoire de l'integration européenne - The Hague Summit of 1969", IX (2003), p. 83 - 100.

Marie-Thérèse BITSCH - G. BOSSUAT (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrrique à la Convention de Lomé 1*, Actes du colloque international de Paris, 1er et 2 avril 2004, Bruylant, Bruxelles 2005.

E. CALANDRI (a cura di), *L'eterna incompiuta. La politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza*, in ID (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo 1957-2007*, FrancoAngeli Milano 2009, pp. 89-118.

E. CALANDRI, *L'Italia e le relazioni esterne della Comunità europea (1957-1964)* in "Storia delle relazioni internazionali" 1998, n° 2, pp. 41-80.

A.CANAVERO, *Alcide De Gasperi. Cristiano, democratico, europeo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.

ID , *Enzo Giaccherio dall'Europeismo al federalismo*, in S. PISTONE (a cura di), *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali, la Resistenza e i trattati di Roma*, Olschki, Firenze 1999, pp. 175-193.

A. CANAVERO - J. DURAND (a cura di), *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, Edizioni Unicopli, Milano 1999.

G.P. CANTONI, *Ludovico Benvenuti e L'Europa*, Unicopli, Milano 2016.

M. E. CAVALLARO - G. LEVI (a cura di), *Spagna e Italia nel processo d'integrazione europea*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

S. CAVALLO, *Carlo Scarascia Mugnozza: europeismo mediterraneo tra politica e fede cristiana*, Schena, Fasano 2006.

D. CAVIGLIA, *La diplomazia della lira. L'Italia e la crisi del sistema di Bretton Woods (1958-1973)*, FrancoAngeli, Milano 2014;

ID, con A. VARSORI (a cura di), *Dollari, petrolio e aiuti allo Sviluppo. Le relazioni Nord-Sud negli anni Settanta*, FrancoAngeli, Milano 2008;

M. CLEMENTI, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Il Mulino, Bologna 2004.

R. CLOGG, *Storia della Grecia moderna. Dalla caduta dell'Impero bizantino ad oggi*, Bompiani, Milano 1996.

S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni, 1943-2006*, Laterza, Roma-Bari 2007.

M. COTTA – P. ISERNIA – L. VERZICHELLI (a cura di), *L'Europa in Italia. Elite, opinione pubblica e decisioni*, il Mulino, Bologna 2005.

P. CRAVERI, *De Gasperi*, il Mulino, Bologna 2015.

ID - A. VARSORI (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico 1957-2007*, FrancoAngeli, Milano 2009.

P. CRAVERI - G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Atlantismo ed europeismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.

O. J. DADDOW (ed.), *Harold Wilson and the European Integration. Britain's Second Application to join the EEC*, Frank Cass, London 2003.

A. D'ANGELO, voce "Lorenzo Natali" in *Dizionario biografico degli Italiani*, a cura dell'Istituto dell'Enciclopedia italiana Giovanni TRECCANI, vol. LXXVII, Roma 2012, pp. 869-872.

M. DE LEONARDIS, (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, il Mulino, Bologna 2003.

ID, *Le molte anime dell'Europeismo. Processo di integrazione europea e dialettica tra Europeismo e atlantismo*, in "Nuova Storia Contemporanea", XI (2007), n°4 (luglio-agosto), pp. 5-16.

ID, *Realpolitik and Democratic Values in the Atlantic Alliance during the Cold War*, in T. POTGIETER (ed.), *Regions, Regional Organizations and Military Power, XXXIII International Congress of Military History*, Stellenbosch 2008, pp. 385-396.

D. DEL BO, *La Comunità europea e gli Stati dell'Est*, in "Rivista di Studi Politici Internazionali", XXXII, (1965), n° 2 (aprile-giugno), pp. 266-274.

- M. DEL PERO, *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il Mondo (1776-2016)*, Laterza, Roma-Bari 2017.
- M. DEL PERO – V. GAVIN – F. GUIRAO – A. VARSORI (a cura di), *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Le Monnier, Firenze 2010.
- M. DEL PERO - F. ROMERO (a cura di), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2007.
- T.K. DERRY, *A History of Modern Norway (1814-1972)*, Clarendon Press, Oxford 1973.
- G. DE ROSA-G. MONINA (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003.
- E. DI NOLFO, *La guerra fredda e l'Italia (1941-1989)*, Polistampa, Firenze 2006.
- ID, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici, La politica internazionale nel XX secolo*, Laterza, Roma-Bari 2007.
- F. DI NUNNO, *L'Italia e il compromesso di Lussemburgo (1965-1966)*, Edizioni Nuova Cultura, Roma 2012.
- R. DUCCI- B. OLIVI, *L'Europa incompiuta*, CEDAM, Padova 1970.
- M. DUMOULIN (a cura di), *La Commissione europea. Storia e memoria di un'istituzione, 1958 – 1972*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, Lussemburgo 2007, vol. I. (ed. italiana).
- ID - R. GIRAULT – G. TRAUSCH (eds.), *L'Europe du Patronate. De la guerre froide aux années Soixante*, PIE Peter Lang, Berna-Paris-Vienne 1993.
- J. B. DUROSELLE, *L'Europe: histoire de ses peuples*, Perrin, Paris 1990.
- M. ELLI, *Politica estera ed ingegneria nucleare. I rapporti del Regno Unito con l'Euratom (1957-1963)*, Edizioni Unicopli, Milano 2007.
- M. ELLI, *The UK Role in the European Community. EEC Energy Policy at the Eve of the Oil Crisis*, in M. AFFINITO–G. MIGANI–C. WENKEL (eds.), *The Two Europes*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2009, pp. 295-310.
- F. FAURI, *L'integrazione economica europea*, il Mulino, Bologna 2006.
- ID, *Il piano Marshall e l'Italia*, il Mulino, Bologna 2010.
- I. FAVRETTTO, *The Wilson Governments and the Italian Centre-Left Coalitions: between "Socialist" Diplomacy and Realpolitik, 1964-1970*, in "European History Quarterly", vol. XXXVI, (2006), n°3, pp. 421-444.

L. V. FERRARIS (a cura di), *Manuale della politica estera italiana (1947-1993)*, Laterza, Roma-Bari 1996.

A. M. FIORENTINI, *Piero Malvestiti e l'Europa. Storia di un'idea clandestina: dall'antifascismo guelfo all'attività europeista*, Edizioni Unicopli, Milano 2011.

G. FORMIGONI, *Un'Europa cattolica? I cattolici italiani e la costruzione europea*, in P. CRAVERI-A. VARSORI (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 349-368.

G. FORMIGONI, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, il Mulino, Bologna 2016.

ID, *Storia d'Italia nella Guerra fredda 1943-1978*, Il Mulino, Bologna 2016.

G. FORMIGONI, *L'Italia nel sistema internazionale degli anni Settanta. Spunti per riconsiderare la crisi*, in A. GIOVAGNOLI - S. PONS (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Tra guerra fredda e distensione*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, vol. I, pp. 271-298.

G. FORMIGONI, *Fanfani, la Dc e la ricerca di un nuovo discorso di politica estera (1954-1968)*, in A. GIOVAGNOLI - L. TOSI, *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, Marsilio, Venezia 2010, pp. 78-102.

T. G. FRASER, *Storia del conflitto arabo-israeliano*, il Mulino, Bologna 2015.

G. FRY, *The politics of the Thatcher Revolution: an interpretation of British politics 1979-1990*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2008.

M. GAINAR, *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2012.

G. GARAVINI, *Dopo gli imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord-Sud*, Le Monnier, Firenze 2009.

ID, *The battle for the participation of the European Community in the G7 (1975-1977)*, in "Journal of European Integration History", XII (2006), n° 1, pp. 141-158.

ID - D. CAVIGLIA, *Generosi ma non troppo. La Cee, i Paesi in via di sviluppo, e i negoziati sulla riforma del Sistema monetario internazionale (1958-1976)*, in E. CALANDRI, *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2009.

A. GIOVAGNOLI, *Il partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma-Bari 1996.

ID, - S. PONS (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Tra guerra fredda e distensione*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, vol. I.

- A. GIOVAGNOLI, *La Repubblica degli Italiani, 1946-2016*, il Mulino, Roma-Bari 2016.
- ID , *La crisi della centralità democristiana*, in S. COLARIZI – P. CRAVERI – S. PONS – G. QUAGLIARIELLO, *Gli anni Ottanta come storia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, pp. 65-101.
- M. GILBERT, *Storia politica dell'Integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2009.
- P. GRAGLIA, *Altiero Spinelli*, il Mulino, Bologna 2008.
- G. GRAMAGLIA (a cura di), *Lorenzo Natali in Europa. Ricordi e testimonianze*, Istituto Affari Internazionali, Roma 2010.
- L. GRAZI, *L'Europa e le città. La questione urbana nel processo di Integrazione europea, 1957-1999*, il Mulino, Bologna 2006.
- M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja e il rilancio della costruzione europea*, Polistampa, Firenze 2004.
- ID , *La Commissione Malfatti e le sfide degli anni '70*, in U. MORELLI - D. PREDA (a cura di), *L'Italia e l'Unità europea dal Risorgimento ad oggi*, CEDAM, Padova 2014, pp. 313-328.
- T. C. HOERBER, *The Origins of Energy and Environmental Policy in Europe. The beginnings of an European environmental conscience*, Routledge, London-New York 2013.
- W. KAISER, *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- E. KARAMOUZI, *Greece, the EC and the Cold War, 1974-1979: the Second Enlargement*, Palgrave MacMillan, London 2014.
- U. KITZINGER, *Diplomacy and Persuasion. How Britain joined the Common Market*, Thames and Hudson, London 1973.
- A. IOVINE, *Alle radici dell'Europa unita: il contributo dei cattolici democratici in Italia*, Guida, Napoli 2002.
- S. LABBATE, *Illusioni mediterranee. Il dialogo euro-arabo*, Le Monnier, Firenze 2016.
- E. LAMBERTS (ed.), *Christian Democracy in the European Union, 1945-1995*, Leuven University Press, Leuven 1997.
- A. LANDYUT – D. PASQUINUCCI, *Gli allargamenti della CE/UE 1961-2004*, il Mulino, Bologna 2005, voll. I e II.

G. LASCHI, *L'Europa e gli altri. Le relazioni esterne della Comunità dalle origini al dialogo Nord-Sud*, il Mulino, Bologna 2015.

ID- , *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, PIE Peter Lang, Bruxelles 1999.

G. LEVI, *L'integrazione della Spagna nella Comunità europea. Il ruolo dell'Italia*, in "Spagna Contemporanea", XXV (2016), n° 49, pp. 69-89.

N.P. LUDLOW, *Roy Jenkins and the European Commission Presidency, 1976-1980. At the Heart of Europe*, Palgrave Mac Millan, London 2016.

N.P. LUDLOW, *A Welcome Change: The European Commission and the Challenge of Enlargement 1958-1973*, in "Journal of European Integration History", XI, (2005), n° 2, pp. 31-46.

ID , *The EC and the Crisis of the 1960s: Negotiating the Gaullist Challenge*, Routledge, London 2006.

N.P. LUDLOW, *European Integration and the Cold War: Ostpolitik - Westpolitik, 1965 - 1973*, Routledge, London – New York 2007.

C. MALANDRINO, *"Tut etwas Tapferes": compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, il Mulino, Bologna 2005.

F. MALGERI, (a cura di), *Storia della Democrazia Cristiana. Dal Centro-sinistra agli "Anni di piombo" (1962-1978)*, vol. IV, Edizione Cinque Lune, Roma 1989.

ID, (a cura di), *Storia della Democrazia Cristiana. La Dc negli anni Ottanta dal delitto Moro alla segreteria Forlani (1978-1989)*, vol. V, Edizione Cinque Lune, Roma 1989.

ID, *L'Italia democristiana. Uomini e idee del cattolicesimo democratico nell'Italia repubblicana (1943-1993)*, Gangemi, Roma 2005.

G. MAMMARELLA - P. CACACE, *Storia e politica dell'Integrazione europea (1926-2013)*, Laterza, Roma-Bari 2013.

G. MAMMARELLA - P. CACACE, *La politica estera italiana dallo Stato unitario Unità ai giorni nostri*, Laterza, Roma -Bari 2006.

L. MECCHI - A. VARSORI (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, FrancoAngeli, Milano 2008.

K. MIDDLEMAS, *Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union, 1973-1995*, Fontana P., London 1995.

G. MIGANI, *Re-discovering the Mediterranean: first tests of coordination among the Nine*, in E. CALANDRI - D. CAVIGLIA - A. VARSORI (dir.), *Détente in Cold War Europe. Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, Tauris, London 2016, pp. 49-60.

G. MIGANI - M. AFFINITO - C. WENKEL, *Les deux Europes/The Two Europes. Actes du IIIe colloque international RICHIE/Proceedings of the 3rd international RICHIE conference*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2009.

G. MIGANI, *La politique globale méditerranéenne de la CEE, 1970-1972*, in A. VARSORI - G. MIGANI (eds.) *Europe in the international arena during the 1970s: entering a different world*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2011, pp. 193-210.

H. MIKKELI, *Europa. Storia di un'idea e di un'identità*, il Mulino, Bologna 1999.

U. MORELLI - D. PREDA (a cura di), *L'Italia e l'Unità europea dal Risorgimento ad oggi*, CEDAM, Padova 2014.

E. MOURLON-DRUOL, *A Europe Made of Money: the Emergence of the European Monetary System*, Cornell University Press, New York 2012.

C. O' NEILL, *Britain's Entry into the European Community. Report of the Negotiations of 1970-1972*, Routledge, London 2000.

M. NERI GUALDESI, *Il cuore a Bruxelles la mente a Roma. Storia della partecipazione italiana alla costruzione dell'unità europea*, ETS, Pisa 2004.

ID, *L'Italia e gli allargamenti dell'Europa*, in S. PONS – A. ROCCUCCI – F. ROMERO (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta ad oggi. Fine della Guerra fredda e globalizzazione*, Carocci, Roma 2014, vol. I, pp. 317 - 332.

R. NOCERA, *Stati Uniti e America latina dal 1823 ad oggi*, Carocci, Roma 2009.

ID, *Il sogno infranto. DC, l'Internazionale democristiana e l'America Latina, 1960-1980*, Carocci, Roma 2017.

L. NUTI, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, il Mulino, Bologna 2007.

B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica della Comunità europea 1948-2000*, il Mulino, Bologna 2003, n.e.

- E. PAOLINI, *Altiero Spinelli: appunti per una biografia*, il Mulino, Bologna 1988.
- D. PASQUINUCCI, *Uniti al voto? Storia delle elezioni europee (1948-2009)*, FrancoAngeli, Milano 2013.
- L. PICCARDO (a cura di), *L'Italia e l'Europa negli anni Ottanta. Storia, politica, cultura*, Franco Angeli, Milano 2015.
- S. PISTONE, *The Union of European Federalists, From the Foundation to the decision on direct election of European Parliament (1946-1974)*, Giuffr  Editore, Milano 2008.
- I. POGGIOLINI, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE, 1972-1973*, Edizioni Unicopli, Milano 2004.
- S. POLLARD, *An Economic History of the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford 1990.
- S. PONS, *La formazione della politica internazionale di Berlinguer: Europa, NATO e URSS (1968-1976)*, in P. CRAVERI-G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Atlantismo ed Europeismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, pp. 589-610.
- D. PREDA, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano 1990.
- D. PREDA (ed.), *The History of the European Monetary Union. Comparing Strategies amongst Prospects for Integration and National Resistance*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2017.
- D. PREDA - D. PASQUINUCCI (eds.), *The Road Europe travelled Along. The Evolution of EEC/EU institutions and policies*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2010.
- R. H. RAINERO (a cura di), *Storia dell'Integrazione europea. Dai Trattati di Roma alla caduta del muro di Berlino*, vol. II, Marzorati, Milano 1997.
- B. ROCHARD, *L'Europe des Commissaires. Réflexions sur l'identit  européenne des traités de Rome au trait  d'Amsterdam*, E. Bruylant, Bruxelles 2003.
- A. ROMANO, *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2009.
- A. ROMANO, *I processi di integrazione e cooperazione in Europa. Origini, relazioni, interdipendenza*, in M. CAMPUS (a cura di), *Sviluppo, crisi, integrazione. Temi di Storia delle Relazioni internazionali per il XXI secolo*, Bruno Mondadori, Milano 2012.
- F. ROMERO, *Storia della Guerra fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa*, Einaudi, Torino 2009.

ID - A. VARSORI (eds.), *Nazione, interdipendenza, integrazione: le relazioni internazionali dell'Italia 1917-1989*, Carocci, Roma 2006.

F. ROMERO - S.PONS (eds.), *Europe between the Superpowers 1968-1981*, in Guida MIGANI – A. VARSORI (eds.), *Europe in the International Arena during the 1970s*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2011, pp. 85 - 97.

ID, *Refashioning the West to dispel its fears. The early G7 Summits*, in E. MOURLON-DRUOL - F. ROMERO (eds.), *International Summitry and Global Governance. The Rise of the G7 and the European Council*, Routledge, London 2014, pp. 117 – 137.

L. RUANO, *The Consolidation of Democracy vs. the Price of Olive Oil: The Story of why the CAP Delayed Spain's Entry to the EC*, in “Journal of European Integration History”, XI, (2005), n° 2, pp. 97-117

K. RUCKER – L. WARLOUZET (eds.), *Quelles Europe?/Which Europe? Nouvelles approches en l'histoire de l'intégration européenne*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2006.

V. SACCOMANDI, *Politica agraria comune (PAC) e integrazione europea*, Ediagricole, Bologna 1978.

M. SAJIA – A. VILLANI, *Gaetano Martino, 1900-1967*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.

L. SAIU, *La politica estera italiana dall'Unità ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 2006, n.e.

L. SCICHILONE, *L'Europa e la sfida ecologica. Storia della politica ambientale europea (1969-1998)*, il Mulino, Bologna 2008.

K. SEIDEL, *Taking Farmers Off Welfare. The EEC Commission's Memorandum "Agriculture 1980" of 1968*, in “Journal of European Integration History”, XVI (2010), n° 2, pp. 83-101.

D. SICURELLI, *Divisi dall'ambiente. Gli USA e l'Unione Europea nelle politiche del clima e della biodiversità*, Vita e Pensiero, Milano 2007.

P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, il Mulino, Bologna 1997.

G. SCROCCU, *La sinistra credibile. Antonio Giolitti tra socialismo, riformismo ed europeismo (1964-2010)*, Carocci, Roma 2016.

D. SICURELLI, *Divisi dall'ambiente: gli Usa e l'Unione europea nelle politiche del clima e della biodiversità*, Vita e Pensiero, Milano 2007.

C. SPAGNOLO - R. DE LEO (a cura di), *Verso una storia regionale dell'integrazione europea. Fonti e prospettive di ricerca sul Mezzogiorno*, Liber Aria, Bari 2011.

L. TOSI (a cura di), *L'Italia e le Organizzazioni internazionali: diplomazia multilaterale nel Novecento*, CEDAM, Padova 1999.

L. TOSI - M.ROSSI (a cura di), *Sulla scena del mondo. L'Italia all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 1955-2009*, ESI, Napoli 2010.

M. TROUVE', *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2009,

G. VALDEVIT, *Stati Uniti e Medio Oriente dal 1945 ad oggi*, Carocci, Roma 2003.

L. VALENT, *L'Europa non è Europa senza Londra. Il Regno Unito tra CEE e mondo (1964-1967)*, Edizioni Unicopli, Milano 2008.

L. VALENT, *La violenza non è la soluzione. La Gran Bretagna, la Santa Sede e la guerra civile in Irlanda del Nord, 1966 - 1972*, Edizioni Unicopli, Milano 2011.

A.VARSORI, *La Cenerentola d'Europa ? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010.

A. VARSORI, *La storiografia sull'Integrazione europea*, in "Europa, Europe", n.s., X, (2001), n° 1 (gennaio-marzo), pp. 69 - 93.

ID , *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, FrancoAngeli, Milano 2007.

ID, *L'Italia a Bruxelles. I membri italiani della Commissione*, in P. CRAVERI - A. VARSORI (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico 1957-2007*, FrancoAngeli, Milano 2009. pp. 145 – 164.

ID, *Crisis and Stabilization in Southern Europe during the 1970's. Western Strategy and European Instruments*, in "Journal of European Integration History", XV (2009), n° 1, pp. 5 - 14.

ID, *L'Occidente e la Grecia dal colpo di Stato militare alla fine della dittatura (1967-1976)*, in M. DEL PERO – V. GAVIN – F. GUIRAO – A. VARSORI (a cura di), *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Le Monnier, Firenze 2010, pp. 5 - 94.

B. VIGEZZI, *L'Italia unita e le sfide della politica estera*, Edizioni Unicopli, Milano 1998.

B. VIGEZZI, *Histoire et historiens de l'Europe au XXe siècle*, in R. FRANK – G. BOSSUAT (dir.), *Les identités européennes au XXe siècle: Diversités, convergences et solidarités*, Publications de la Sorbonne, Paris 2004, pp. 165- 184.

S. WALL, *A Stranger in Europe. Britain and EU from Thatcher to Blair*, Oxford University Press, Oxford 2008

G. WILLE, *British, French and German Conception of Europe and Britain Second Attempt to Join the EEC*, in K. RUCKERT-L. WARLOUZET (eds.), *Which Europe(s)? New Approaches in European Integration History*, PIE Peter Lang, Bruxelles 2006, pp. 225-237.

B. ZACCARIA, *The ECC's Yugoslav Policy in Cold War Europe, 1968-1980*, Palgrave MacMillan, London 2016.

Fonti e Bibliografia